



El principio de interoperabilidad como base para las actuaciones y los servicios administrativos personalizados, proactivos y automatizados

Principle of interoperability as a basis for personalised, pro-active and automated administrative action and services

ARIANA EXPÓSITO GÁZQUEZ

Doctora en Derecho
Contratada Posdoctoral
Universidad de Almería
aeg581@ual.es
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6718-5148>

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.122.2022.02>

LABURPENA: Gizarteak ezaugarri eta behar berriak ditu eta, horiek direla-eta, etengabe egokitu behar da ordenamendu juridikoa; bada, gizarte horren eragile motibagarria aurrerapen teknologikoa da. Hori horrela izanik, administrazio publikoen araubide juridikoa ezin da mugimendu eraldatzaile horretatik kanpo geratu; ukaezina da hori. Horrela, gizarte digitala finkatu ahala, bere sistema funtzionala eta antolaketa-sistema bihurtzeko eskakizuna areagotzen da, ohartarazteko administrazio publikoek interes orokorrei objektibotasunez erantzuten jarrai dezatela eta eraginkortasun- eta koordinazio-printzipio orokorren arabera jardun dezatela. Horri dagokionez, administrazio elektronikoaren araubide juridikoa oinarri egokia da eraldaketa hori hasteko, baldin eta detektatutako disfunczio batzuk baztertzeko badira eta eraldatzea lortzeko jarduketa zehatzak gauzatzen badira. Lan honetan, administrazio digitalaren konfigurazioaren oinarria izango diren eta gure ordenamenduan finkatuta dauden printzipioak aztertzen dira.

HITZ GAKOAK: Administrazio Digitala Elkarreragingarritasuna. Pertsonalizazioa. Proaktibitatea eta automatizazioa.

ABSTRACT: Technological progress is the motivating agent of the configuration of a society with unprecedented characteristics and needs that force the constant adaptation of the legal system. In this sense, it is undeniable that Public Administrations' legal regimen cannot remain aloof from this transforming movement. In such a way that, as the digital society consolidates, the need to convert its functional and organisational system increases, in order to prevent Public Administrations from continuing to objectively serve the general interest, and to act in accordance with the general principles of efficiency and coordination. In this respect, the legal regime of e-administration is a suitable basis for initiating this transformation, provided that some of the dysfunctions detected are purged,



and specific actions are taken to achieve its conversion. This paper studies the principles enshrined in our legal system that represent the basis on which the configuration of the Digital Administration is to be built.

KEYWORDS: Digital Administration. Interoperability. Personalization. Proactivity and automatization.

RESUMEN: El progreso tecnológico es el agente motivador de la configuración de una sociedad con unas características y necesidades inéditas que obligan a la adecuación incesante del ordenamiento jurídico. En este sentido, es innegable que el régimen jurídico de las Administraciones Públicas no puede quedar apartado de este movimiento transformador. De tal manera que, a medida que la sociedad digital se consolida, aumenta la exigencia de convertir su sistema funcional y organizativo para prevenir de que las Administraciones Públicas continúen sirviendo con objetividad a los intereses generales, y actúen de conformidad con los principios generales de eficacia y coordinación. Al respecto, el régimen jurídico de la Administración electrónica es una base adecuada para iniciar esta transformación, siempre y cuando se depuren algunas disfunciones detectadas, y se materialicen actuaciones concretas para alcanzar su conversión. Asimismo, en este trabajo se aborda el estudio de los principios generales de las actuaciones electrónicas, los cuales representan la base sobre la que se erija la configuración de la Administración Digital.

PALABRAS CLAVE: Administración Digital. Interoperabilidad. Personalización. Proactividad y automatización.

Trabajo recibido el 25 de noviembre de 2021
Aceptado por el Consejo de Redacción el 21 de enero de 2022



Sumario: I. El avance de la sociedad digital y el derecho a una buena Administración: el reflejo en los cambios normativos.—II. Análisis del régimen jurídico de los principios por los que se articula la Administración electrónica como punto de partida para el diseño de la Administración Digital. 1. El marco normativo regulador de la Administración electrónica. 2. El principio de interoperabilidad como eje del desarrollo organizativo y funcional de la Administración electrónica. 3. El principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso. 4. El principio de accesibilidad. 5. El principio de facilidad de los servicios electrónicos. 6. El principio de proporcionalidad en las medidas de seguridad de las actuaciones administrativas. 7. El principio de personalización y proactividad: la datificación de la actividad y el uso de las cookies.—III. Conclusiones.—IV. Bibliografía.

I. El avance de la sociedad digital y el derecho a una buena Administración: el reflejo en los cambios normativos

La consolidación de las tecnologías propias de la Revolución Internet, junto con la llegada de los progresos promovidos en el seno de la Revolución Digital, están configurando una estructura social con una identidad propia: la sociedad digital(1). La conectividad, la codificación o datificación de su actividad, el análisis de los datos que obran en su poder, o la movilidad de los activos intangibles y de las funciones comerciales son algunos de los caracteres que, por el momento, la definen (SAINT-AMANT, 2017: 61). En efecto, es innegable que las nuevas tecnologías han alcanzado un papel protagonista en las relaciones de los ciudadanos, hasta el punto de que se han convertido en una herramienta indispensable para el desarrollo de las actividades convencionales. El ejemplo paradigmático de esta realidad es cómo a través del teléfono móvil, y gracias a la conexión a Internet, se ha unificado en un único dispositivo la gestión de la esfera personal, familiar y laboral.

De tal manera que estos cambios estructurales en las relaciones han obligado a adaptar el régimen jurídico y de funcionamiento de las Administraciones Públicas a los nuevos principios por los que comienzan a regirse el resto de los sectores de la sociedad (CAMPOS, 2019: 86). En efecto, la motivación que promueve la necesidad de realizar estos cam-

(1) Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación (2020) 67, de 19 de febrero, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Configurar el futuro digital de Europa*, Bruselas, pág. 32: «La sociedad digital debe entenderse como una sociedad que supondrá ventajas para todos. El despliegue de las TIC se está convirtiendo en un elemento crítico para la consecución de objetivos políticos tales como el apoyo a una sociedad que envejece, el cambio climático, la reducción del consumo energético, la mejora de la eficiencia del transporte y de la movilidad, la autonomización de los pacientes y la inclusión de las personas con discapacidad».



bios tecnológicos proviene de la obligación intrínseca del derecho de los ciudadanos a una buena Administración (2). Si bien es cierto que este derecho viene a recoger las obligaciones clásicas de las actuaciones administrativas en el marco de un Estado de Derecho, entre los derechos que determinan su contenido, se recoge el debido proceso «en plazo razonable», lo cual aspira a englobar los nuevos contenidos exigibles a las Administraciones, tales como la eficiencia, la calidad y la evaluación de las prestaciones y servicios públicos (COTINO, 2013: 59). No obstante, el reconocimiento expreso del principio de eficacia administrativa en nuestra Carta Magna (103.1 CE) otorga la base jurídica suficiente para promover la necesidad de adecuación sinérgica de la Administración a los cambios que está experimentando el conjunto de la sociedad; además, de dotar de perfecta cabida a los nuevos contenidos exigibles a la Administración del futuro.

En este sentido, el proceso de cambio y adecuación de la Administración Pública a las nuevas tecnologías no puede calificarse de espontáneo, sino que esta lleva los últimos quince años sometida a reformas para adaptar su sistema de funcionamiento a las tecnologías de la información y la comunicación. De este modo, la normativa reguladora de cabecera pasa paulatinamente a incluir: primero, «las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos» (3); después, «la aplicación de medios electrónicos a los procesos de trabajo y la gestión de los procedimientos y de la actuación administrativa» (4); y, por último, la «actuación automatizada del procedimiento administrativo» (5). Sin embargo, el error que se comete es que sendas reformas estaban destinadas a incorporar meramente las tecnologías de la información y la comunicación al procedimiento administrativo convencional, pero no a realizar una transformación «sui generis» de la estructura, organización y funcionamiento de la Administración atendiendo a estos nuevos parámetros (EXPÓSITO, 2020: 133). Por ello, la nueva meta debe ser abordar una auténtica transformación de la Administración enmarcada en los principios de la digitalización: la Administración Digital (6).

(2) *Vid.* Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea, artículo 41.

(3) *Vid.* Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, artículo 45.1.

(4) *Vid.* Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, artículo 33.1.

(5) *Vid.* Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículo 41.

(6) *Vid.* Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital, *Exposición de motivos*: «(La Administración digital) un concepto emergente que comporta la digitalización de los procesos y servicios y que se refiere, además, a generar valor público mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Las nuevas tecnologías se unen a los instrumentos propios de la Administración electrónica para construir administraciones públicas abiertas y eficientes



La evolución de la Administración se encuentra en la misma fuente de energía que está utilizado el resto de la sociedad: los datos (CAPDEFERRO, 2020:4). Por ello, el primer paso es establecer una normativa que instaure un conjunto de principios básicos acordes con la actividad digital, de tal manera que se coloque al ciudadano en el epicentro de todas sus decisiones. Para ello, las Administraciones Públicas deberán recopilar y utilizar la información de que disponen para prestar servicios públicos más eficientes en relación con los recursos, y eficaces respecto de las necesidades los ciudadanos y los objetivos que tienen encomendados. Una vez que sean formalizados estos principios, habrá que diseñar las infraestructuras, los sistemas de funcionamientos y las aplicaciones necesarias que posibiliten el tratamiento digital de esta información. En consecuencia, no basta con incorporar las nuevas tecnologías como meras herramientas para el ejercicio de su actividad, sino que también deben cambiar los principios por los que esta se articula, incorporando la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración interadministrativa, la participación ciudadana, la reutilización de los datos y la simplificación de sus actuaciones.

En este sentido, se trata de configurar una gran base de datos estandarizada e interoperable entre las distintas Administraciones Públicas que recoja todos los datos posibles y que, a través de las herramientas tecnológicas necesarias, tales como el Big Data, el Cloud Computing y la inteligencia artificial, permita obtener el máximo aprovechamiento a esa información. Posteriormente, habrá que capacitar y formar al personal empleado público para que comprendan el sistema de funcionamiento de la Administración Digital (MANZANO, 2020: 1), dominen cómo utilizar estas nuevas herramientas y, en definitiva, entiendan la finalidad y los objetivos que se persiguen en cada una de sus actuaciones (CASTILLO, 2020:13). Y, finalmente, habrá que educar y formar a los ciudadanos para relacionarse digitalmente, así como también configurar un conjunto de derechos que salvaguarden sus intereses y los bienes jurídicos protegidos por el ordenamiento (MARTÍN, 2021: 7). En efecto, la incorporación de estas tecnologías no puede ir en detrimento de los derechos de los ciudadanos como ha ocurrido con la Administración electrónica (FERNÁNDEZ, 2015: 365).

Asimismo, la importancia de este trabajo de investigación radica en proporcionar una doble panorámica de estudio por la cual se analiza el régimen jurídico vigente de la Administración electrónica, especialmente en relación con los principios que la rigen, y se hacen proposiciones a

que prestan servicios personalizados y accesibles a las personas. Esta nueva dimensión supone repensar el funcionamiento y la organización de las administraciones públicas y la necesaria innovación para ofrecer nuevos servicios personalizados y proactivos».



futuras reformas necesarias para la consecución de la Administración Digital. En este sentido, se va a traer especialmente a colación la Carta de los Derechos Digitales(7) como referente inspirador de la interpretación que debe realizarse de estas cuestiones.

II. Análisis del régimen jurídico de los principios por los que se articula la Administración electrónica como punto de partida para el diseño de la Administración Digital

1. El marco normativo regulador de la Administración electrónica

El primer acercamiento normativo que permite la adecuación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas hacia las tecnologías de la información y la comunicación se produce a partir de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuyo artículo 45 se incorpora la posibilidad de emplear y aplicar las técnicas y medios electrónicos para desarrollar su actividad y el ejercicio de sus competencias. Esta previsión posibilitó la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que permitía el establecimiento de registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones por medios electrónicos, así como también, la notificación siempre que el interesado hubiera señalado dicho medio como preferente, o consentido de manera expresa (8).

Sin embargo, la principal deficiencia del régimen establecido era que las previsiones sobre la utilización de los medios electrónicos quedaban supeditadas a que las Administraciones determinaran si los ciudadanos podían de modo efectivo, o no, relacionarse por medios electrónicos, lo que dependía exclusivamente del hecho de si estas articulaban los instrumentos necesarios para ejercitar el derecho. Asimismo, con la finalidad de consagrar el derecho de los ciudadanos a relacionarse por medios electrónicos, se aprueba la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en adelante, LAE). El reconocimiento de este derecho conllevaba correlativamente una obliga-

(7) La Carta de los Derechos Digitales fue aprobada el 14 de julio de 2021. La Carta carece de valor normativo, pero sí que cumple con la finalidad de reconocer los retos de aplicación e interpretación de los derechos reconocidos en nuestro ordenamiento frente a los problemas que plantea el entorno digital. De tal manera que pretende proponer un marco de referencia para que los poderes públicos inicien y desarrollen su actividad de adecuación del ordenamiento a los riesgos y posibilidades que se abren con la expansión y consolidación de la sociedad digital.

(8) *Vid.* Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, artículo 68.



ción para las Administraciones Públicas, las cuales debían dotarse de las herramientas necesarias para hacer efectivo este derecho. Así, por ejemplo, se pone a disposición de los ciudadanos el punto de acceso general (en el ámbito de la Administración General del Estado) (9) que permitía el acceso a la información y servicios de su competencia, la presentación de recursos y/o solicitudes, o la notificación de actos administrativos (10).

Sin embargo, el papel protagonista en la configuración y establecimiento de la Administración electrónica lo tienen la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP). La finalidad que cumplen estas normas es la de integrar Administración electrónica en el cuerpo normativo del Derecho Administrativo, con la intención de dotar la norma de coherencia y visibilidad dentro del ordenamiento jurídico (GAMERO, 2016: 2). En efecto, grosso modo, las modificaciones se limitan a la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación, a través de la integración de los sistemas informáticos, telemáticos y de automatización del procedimiento administrativo, pero manteniendo su estructura y sistema de funcionamiento previo (ALAMILLO, 2020: 227). Asimismo, en la reforma nunca se menciona la posibilidad de promover un cambio digital, por lo que esta se centra exclusivamente en incorporar los medios e instrumentos, y se aleja de la finalidad de su integración en el sistema: mejorar los servicios públicos, las actuaciones administrativas, los procesos democráticos y el apoyo a las políticas públicas (MARTÍNEZ, 2017: 113).

Este régimen jurídico ha sido completado por lo dispuesto en el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. El objetivo principal que desarrolla este reglamento es el de concretar las previsiones legales del régimen jurídico previo para la utilización efectiva de las nuevas tecnologías relacionadas con el medio electrónico dentro de las Administraciones Públicas. Para ello, el Reglamento persigue cuatro grandes metas: «mejorar la eficiencia administrativa, incrementar la transparencia y la participación, garantizar servicios digitales fácilmente utilizables y mejorar la seguridad jurídica» (11).

En lo que se refiere a los principios concretos aplicables a las actuaciones y relaciones electrónicas, la LRJSP se compromete a garantizar la

(9) *Vid.* Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, artículo, Artículo 10.

(10) *Ibidem* Artículo 1.

(11) *Vid.* Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, Preámbulo.



interoperabilidad y la seguridad de los sistemas, la protección de los datos de carácter personal, y facilitar la prestación conjunta de servicios a los interesados en lo que se refiere a las relaciones de las Administraciones entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes (12). De este modo, se pasa de asegurar la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias las Administraciones, a un régimen con mayores garantías.

No obstante, el RAFSPE mejora el régimen jurídico de los principios generales de las actuaciones administrativas electrónicas, aunque en algunos casos solo viene a recuperar previsiones recogidas en la normativa anterior. La integración de algunos de estos nuevos principios en el régimen jurídico de las Administraciones Públicas representa un interesante punto de inflexión para la consecución del diseño de la Administración Digital. Sin embargo, el problema es que no basta con su incorporación formal, sino que es necesario la dotación material suficiente de recursos, así como también la adecuación efectiva del sistema de funcionamiento, para aprovechar al máximo su rendimiento en el seno de las gestiones y actuaciones administrativas. Así, por ejemplo, hay principios básicos consolidados ampliamente en el ordenamiento, tales como la interoperabilidad y la cooperación interadministrativa, que aún a día de hoy presentan deficiencias en sus garantías.

A modo de ejemplo descriptivo de esta realidad, hace unos meses, los medios de comunicación se hacían eco de una noticia (cuanto menos extravagante): un joven valenciano, al que la Agencia Tributaria había dado por fallecido en su base de datos, reclamaba una solución administrativa a su peculiar situación, en tanto que se les estaba negando el derecho a relacionarse (tanto de manera convencional, como electrónica) con algunas Administraciones, e impidiendo el derecho a la identificación al darlo el sistema por difunto. Su particular odisea comenzó en el año 2019, y desde entonces no dispone de un documento de identidad en vigor, lo que le impide entablar nuevas relaciones no sólo con las Administraciones Públicas, sino con el resto de los actores sociales. La paradoja de esta situación es que no aparece como fallecido en todas las bases de datos, sino que, por ejemplo, el joven disfruta de un contrato laboral en el que todos los meses se le retienen las cuotas y las cotizaciones correspondientes a la Seguridad Social; y de igual manera, utiliza el servicio público de asistencia sanitaria, en tanto que consta como activo en la base de datos del Sistema Valenciano de Salud. Lo peor de esta situación es

(12) Vid. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículo 3.2.



que ninguna de las Administraciones Públicas involucradas ha sido capaz de darle una solución efectiva a su problema.

Los hechos, tal y como han sido narrados, son insólitos desde dos posturas diferenciadas: por un lado, por la carencia de herramientas informáticas o manuales para solventar este tipo de errores (probablemente debidos a la acción humana y no de la máquina); y, por otro lado, por la falta de interoperabilidad y conexión de las bases de datos entre las distintas Administraciones Públicas. La cuestión es que no es absurdo suponer que se puedan estar dando situaciones similares entre las distintas Administraciones, salvo que en lugar de seres vivientes que constan como fallecidos, de personas difuntas que aún siguen apareciendo como activos en el sistema. Asimismo, en particular durante la crisis sanitaria del Covid-19, el cómputo global de los fallecidos en nuestro país ha sido actualizado en diversas ocasiones. De tal manera que podría plantearse si alguno de los difuntos sigue constando en bases de datos de naturaleza pública como vivos, con la consecuente posibilidad de recibir las actuaciones y prestaciones que les corresponderían.

2. El principio de interoperabilidad como eje del desarrollo organizativo y funcional de la Administración electrónica

El principio de interoperabilidad interadministrativo es la base sobre la que se sustenta poder diseñar una Administración más inteligente, y eficiente en sus actuaciones. La interoperabilidad debe entenderse como «la capacidad de los sistemas de información, y, por ende, de los procedimientos a los que estos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información entre ellos» (13). De este modo, de lo que se trata es de que los sistemas de gestión y actuación de las distintas Administraciones puedan colaborar entre sí, agregando, intercambiando y analizando la información de que disponen para prestar servicios públicos más eficientes. En efecto, al igual que ocurre en el resto de los sectores de la sociedad, los datos son los nuevos aliados para la prestación de los servicios y el desarrollo de las políticas públicas (VALERO, 2018: 389). Por ello, el punto de partida para diseñar la Administración Digital es garantizar el principio de interoperabilidad interadministrativo, el cual permita la configuración de grandes bases de datos de las que se sirvan las distintas Administraciones para desarrollar sus actuaciones.

La consagración del principio de interoperabilidad en las actuaciones administrativas, stricto sensu, es una de las novedades del RAFSPE.

(13) *Vid.* Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, artículo 2 d).



No obstante, previamente la LPAC y la LRJSP generan una serie de deberes y obligaciones para las Administraciones Públicas(14) que obligan a garantizar la interoperabilidad y la seguridad de los sistemas de forma genérica. Por ello, aunque la interoperabilidad no estaba recogida como uno de los principios generales de las actuaciones de las Administraciones Públicas, sí que contaba con un extenso desarrollo previo en nuestro ordenamiento jurídico, e incluso se ha definido en idénticos términos a cómo lo venía realizando la LAE(15). Sin embargo, desde la vigencia de la LPAC y la LRJSP, los problemas de interoperabilidad entre Administraciones no se han solucionado, como consecuencia del diseño arquitectónico de sus plataformas, y los sistemas de funcionamiento implantados. Por esta razón, el RAFSPE centra su foco de actuación sobre la reconversión de dichas plataformas para hacerlas compatibles e interoperables, y eliminar aquellas que no cumplan con los requisitos necesarios.

No obstante, el desarrollo del régimen jurídico de la interoperabilidad, *stricto sensu*, se produce a través del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica (en adelante, ENI), convirtiéndose en una norma vinculante para todas las Administraciones Públicas. El ENI establece su prevalencia sobre cualquier otro criterio en la utilización de los medios electrónicos. Si bien, con posterioridad, esta es completada con hasta 12 normas técnicas de interoperabilidad desarrolladas por la Secretaría de Estado para la Función Pública, instaurando un modelo de interoperabilidad unitario y rígido (GAMERO, 2020: 87).

Las normas técnicas de interoperabilidad tratan asuntos que van desde el catálogo de estándares aplicables por las Administraciones Públicas(16); los metadatos mínimos obligatorios que deben incluir los documentos electrónicos(17); los formatos aplicables a la estandarización

(14) A lo largo de la LPAC y la LRJSP se hacen muchas referencias a la interoperabilidad, por ejemplo, sobre el uso de plataformas públicas (artículo 6 y 12 LPAC); los registros (artículo 16 LPAC); la validez de las copias públicas (artículo 27 LPAC); los expedientes electrónicos que deben ajustarse a las normas técnicas de interoperabilidad (artículo 70.3 LPAC); los sistemas y soluciones adoptadas para relacionarse por medios electrónicos (artículo 3.2 LRJSP); la creación de sedes electrónicas (artículo 39 LRJSP); la firma electrónica (artículo 45 LRJSP); y los directorios de aplicaciones (artículo 157 LRJSP).

(15) Vid. Ley 11/2007, de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, Anexo, Interoperabilidad: «la capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que estos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos».

(16) Vid. Resolución de 3 de octubre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Catálogo de estándares.

(17) Vid. Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico.



de documentos(18); la estructura y el formato del expediente electrónico(19); los formatos de firma y algoritmos a utilizar para la validez de la firma electrónica(20); los protocolos de intermediación de datos(21); la relación de modelos de datos(22); las políticas de gestión de documentos electrónicos(23); los requisitos de conexión a la red de las comunicaciones de las Administraciones(24); los procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos(25); el modelo de datos para el intercambio de asientos entre las entidades registrales(26); y la reutilización de recursos de información(27).

En este sentido, los beneficios de la interoperabilidad se refieren a tres aspectos diferenciados: por un lado técnicos, como la posibilidad de utilizar estándares abiertos y la reutilización de datos y funcionalidades; por otro lado, organizativos en materia de fortalecimiento de las capacidades de la Administración, en la toma de decisiones, la mejor coordinación, o la simplificación de la actividad administrativa; y también de las políticas públicas, puesto que refuerzan la imagen pública, promoviendo los principios de transparencia y de rendición de cuentas

(18) *Vid.* Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Digitalización de Documentos

(19) *Vid.* Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente Electrónico

(20) *Vid.* Resolución de 27 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Firma y Sello Electrónicos y de Certificados de la Administración.

(21) *Vid.* Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Protocolos de intermediación de datos.

(22) *Vid.* Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Relación de modelos de datos.

(23) *Vid.* Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos.

(24) *Vid.* Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de requisitos de conexión a la red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas.

(25) *Vid.* Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos.

(26) *Vid.* Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Modelo de Datos para el Intercambio de asientos entre las entidades registrales.

(27) *Vid.* Resolución de 19 de febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información.



(CERRILLO, 2016: 285). En consecuencia, se puede afirmar que cuando se alude a la interoperabilidad se hace referencia a un criterio recurrente para garantizar la conexión y el intercambio de información entre las distintas Administraciones, y garantizar que estas no se conviertan en islas inaccesibles.

La importancia que ha adquirido la interoperabilidad dentro del sistema es tal que se llega a proclamar la necesidad de erigirla como un principio del Derecho Administrativo (MARTÍNEZ, 2009: 275 y ss.). En este mismo sentido se pronuncia la doctrina para quien:

«La interoperabilidad es un imperativo en un Estado políticamente descentralizado: permite que cada poder político ejerza sus competencias abatiendo las eventuales barreras que en otro caso represente para la ciudadanía su segmentación entre diferentes poderes públicos» (GAMERO, 2017: 500).

O, para quien la interoperabilidad

«debe ser considerada como un nuevo principio del nuevo modelo de e-Administración y del procedimiento administrativo a la vista de la importancia estructural de la misma tanto en la vertiente externa como en la dimensión interna según las innumerables referencias a su salvaguarda que “salpimientan” toda la LPAC y la LRJSP» (MARTÍNEZ, 2017: 2820).

De tal manera que, una vez que la interoperabilidad quede perfectamente garantizada, se puede abordar esa segunda fase de intercambio y reutilización de información entre las distintas Administraciones. Todas las entidades que configuran el Sector Público producen y conservan gran variedad de información, la cual debe utilizarse para mejorar los servicios, prestaciones y actuaciones públicas. En este sentido, la Administración debe valerse de dos categorías distintas de datos para auspiciar esa evolución: por un lado, los datos que ella misma produce y almacena; y, por otro lado, aquellos que le proporcionan los ciudadanos. En efecto, el desarrollo de esta actividad queda enmarcado dentro de los principios generales de cooperación, colaboración y coordinación interadministrativas (28), así como también, de los principios de las relaciones interadministrativas (29), y el deber de colaboración entre Admi-

(28) Vid. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículo 3.1

(29) *Ibidem* Artículo 140.



nistraciones (30), el cual se estructura en distintas técnicas como son el suministro de la información o de los datos, la configuración y mantenimiento de sistemas de información, y el deber de asistencia para atender las solicitudes de información.

Por ello, junto a la normativa señalada, cobra especial relevancia la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre la reutilización de la información del Sector Público, cuyo principal objetivo es garantizar las disposiciones de la Directiva 2003/98/CE en esta materia que, en todo caso, deberá respetar la normativa aplicable sobre la protección de datos y de la intimidad de las personas, así como también el establecimiento de formatos que estén disponibles para la reutilización de esa información. No obstante, en materia comunitaria a partir del 17 de julio de 2021 la Directiva 2003/98/CE quedó derogada, resultando de aplicación la Directiva (UE) 2019/1024, del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del Sector público. En esta misma fecha se cumplió el plazo que los Estados tenían para transponerla a sus ordenamientos jurídicos, adoptando las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la citada directiva. Sin embargo, en España, la consulta pública estuvo abierta hasta el día 31 de julio, lo que provocó que su transposición al ordenamiento jurídico no se produjera hasta el 2 de noviembre de 2021 (31).

La citada Directiva tiene por objetivo superar los obstáculos a los que el Sector Público de los Estados miembros se está enfrentando para fomentar la reutilización de la información de que disponen, estimulando la innovación digital, con especial referencia al uso de la inteligencia artificial, el Internet de las Cosas y las tecnologías de registro descentralizado. No obstante, la Directiva no legisla sobre una política auténtica de «open data» de forma generalizada para el Sector Público. En primer lugar, porque esta se ciñe a que los Estados «animen» a elaborar documentos abiertos desde el diseño y por defecto, por lo que no existe una obligación «sui generis» (32). Y, en segundo lugar, las previsiones sobre formato abierto y distribución están supeditadas a que no suponga para las

(30) *Vid.* Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículo 141.

(31) *Vid.* Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes.

(32) *Vid.* PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, Directiva (UE) 2019/1024, de 20 de junio, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del Sector Público, artículo 5.2.



Administraciones un esfuerzo desproporcionado que conlleve algo más de una operación simple (33). En consecuencia, esta limitación que realiza el legislador europeo generará controversias interpretativas sobre qué se entiende por «esfuerzo desproporcionado», u «operación simple» dentro del marco de las Administraciones.

No obstante, en lo que se refiere a la transmisión de datos entre Administraciones para su posterior uso es el artículo 155 de la LRJSP el que se encarga de establecer los parámetros en esta materia, aunque este artículo está más centrado en las licencias y permisos para la reutilización de estos datos (34), que en generar una auténtica obligación para las Administraciones Públicas. El RAFSPE también realiza algunas consideraciones sobre las transmisiones de datos, pero más pensadas para permitir el intercambio de información entre Administraciones cuando las personas interesadas no aportan datos o documentos que obren en poder de las mismas (35).

En consecuencia, se puede advertir como, hasta el momento, el principal obstáculo en el desarrollo de la prestación de servicios han sido las diferencias arquitectónicas y técnicas de las distintas Administraciones para analizar y reutilizar los datos de los que disponen. De tal manera que solo a través de la configuración de la interoperabilidad por defecto se puede alcanzar la configuración de servicios y actuaciones públicas más eficientes y eficaces. Por ello, no solo es necesario obligar a las Administraciones a diseñar sus sistemas y aplicaciones por defecto compatibles, sino a reutilizar también la información de que disponen (VALERO Y CERDÁ, 2020: 103). Así, el régimen jurídico debe incorporar dentro de los principios generales, una obligación específica para las Administraciones Públicas de reutilización de estos datos tanto para su propio beneficio, como para la prestación de mejores políticas como de servicios públicos.

En este sentido, la Carta de los Derechos Digitales (en adelante, CDD) contempla en el artículo 21 el uso para el bien común de los datos personales y no personales del Sector Público como un bien de interés general. Así, por ejemplo, sobre este particular tanto la legislación gallega (36) de Administración Digital, como la catalana (37), incorporan el modelo de gobierno de los datos en su sistema de funcionamiento, convirtiendo los

(33) Vid. PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, Directiva (UE) 2019/1024, de 20 de junio, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del Sector Público, artículo 5.3.

(34) Vid. STC 17/2013, de 31 de enero, FJ 4.

(35) Vid. Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos, artículo 61.

(36) Vid. Ley 4/2019, de 17 de julio, de Administración Digital de Galicia, artículo 21.

(37) Vid. Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración Digital, artículo 10.



datos en un activo digital y maximizando su reutilización. Además, se reconocen un conjunto de derechos de los ciudadanos relacionados con esta actividad, en tanto que las plataformas de interoperabilidad garantizarán la seguridad de la información, en relación con la autenticidad, confidencialidad, integridad, disponibilidad y trazabilidad de los datos(38). En efecto, estas medidas promueven el derecho de los ciudadanos a comprobar, y en su caso rectificar, que los datos a través de las que se formulan las decisiones administrativas se ajustan a la realidad, y son conformes a la legalidad vigente.

Por todo lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que la interoperabilidad se ha convertido en un principio básico del Derecho Administrativo para avanzar en la consecución de la Administración del S. XXI. De ahí la importancia que tiene su inclusión dentro del régimen general de las actuaciones y servicios que preste la Administración Pública, para abordar el cambio que esta necesita (VILLAESCUSA, 2021: 1).

3. El principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso

El RAFSPE incorpora «los principios de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las tecnologías y sistemas de comunicaciones electrónicas» (39) a las actuaciones administrativas por medios electrónicos. Este principio viene a implantar dos caracteres que deben darse tanto en las tecnologías que se incorporan al sistema de funcionamiento, como en el régimen de las comunicaciones: neutralidad y adaptabilidad. Sin embargo, este principio no es una novedad en nuestro ordenamiento jurídico, en tanto en cuanto ya contaba con un reconocimiento en idénticos términos(40).

Antes de analizar el principio de neutralidad tecnológica, este debe ser contextualizado en relación con sus orígenes. La Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y de garantía de los derechos digitales, (en adelante, LOPDP), recoge en su artículo 80 el de-

(38) *Vid.* Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración Digital, artículo 16.3.

(39) *Vid.* Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, artículo 2 a).

(40) *Vid.* Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, artículo 4 i): «Principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las técnicas y sistemas de comunicaciones electrónicas garantizando la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciudadanos y por las Administraciones Públicas, así como la libertad de desarrollar e implantar los avances tecnológicos en un ámbito de libre mercado. A estos efectos las Administraciones Públicas utilizarán estándares abiertos, así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos».



recho a la neutralidad de Internet, una cuestión que había sido ampliamente debatida y regulada por el derecho internacional(41). En este sentido, la expresión de «*neutralidad de la red*» nace a principios del milenio, como una respuesta para frenar el poder de las grandes empresas tecnológicas que controlaban la forma de transmisión de ciertos datos. Estas empresas consideraban que, al tener sus servicios mayor demanda por los usuarios, el sistema debía de proveerles de un trato preferente dentro del modelo de transmisión establecido. Sin embargo, la sociedad internacional frenó esa posibilidad, en tanto que suponía seguir otorgándole mayor poder a las empresas que ya dominaban el mundo.

Con estos antecedentes, el principio de neutralidad tecnológica en las actuaciones administrativas está relacionado con las características técnicas de las herramientas que incorporan las Administraciones Públicas para prestar sus servicios. De tal manera que estas «serán no discriminatorios, estarán disponibles de forma general y serán compatibles con los productos informáticos de uso general» (42). Además, la interpretación del principio de neutralidad tecnológica recogido en el RAFSPE debe ponerse en relación con lo dispuesto en el artículo 18.3 de la CDD, el cual se compromete con «promover la universalidad, la neutralidad y la no discriminación, en particular por razón de sexo, de las tecnologías usadas por las Administraciones Públicas» (43).

En consecuencia, la neutralidad tecnológica dentro de las Administraciones Públicas obliga a que se utilicen estándares abiertos y de uso generalizado en los sistemas y tecnologías que se incorporen en la prestación de los servicios públicos por medios electrónicos. En otras palabras, se hace referencia a las características técnicas de la configuración de las tecnologías de la información y la comunicación para que sean compatibles con los productos habituales o de uso general de la población. En este sentido, la Administración tendrá que diseñar el régimen general de funcionamiento de sus programas y servicios para que puedan ser ejecutados en sistemas operativos distintos, y dar cobertura a las diferentes gamas y niveles de desarrollo de las TIC. En consecuencia, la Administración tendrá que adecuar los servicios públicos electrónicos que preste a los elementos técnicos de las TIC que disponen los ciudadanos.

(41) Vid. Reglamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas y el Reglamento (UE) núm.º 531/2012 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión.

(42) Vid. Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, artículo 2 a) párrafo 2º.

(43) Vid. Carta de los Derechos Digitales, 14 de julio de 2021, artículo 18.3.



Esto puede generar una gran repercusión y obligar a las Administraciones Públicas a dar cobertura a la prestación de determinados servicios por medios o sistemas obsoletos, en lo que se refiere a sus condiciones técnicas, para garantizar la neutralidad tecnológica de sus actuaciones. Sin duda, esto generará un coste económico añadido, puesto que no solo tiene la obligación de adaptarse al progreso de las tecnologías, sino de garantizar de manera no discriminatoria que todos tengan acceso. En este sentido, la discriminación por condiciones económico-sociales se puede convertir en una práctica habitual de la Administración, sino garantiza que, con independencia del sistema operativo, todos tienen acceso a la prestación de estos servicios. Esto conlleva una doble inversión: por un lado, mantener el funcionamiento de determinados sistemas operativos, mientras exista actuaciones de los ciudadanos que se desarrollen por esa vía; y, por otro lado, de inversión en materia de progreso y desarrollo de sus sistemas de forma sinérgica al resto de la sociedad. No obstante, debe advertirse que esto está previsto en el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del Sector Público, cuya finalidad principal es garantizar el acceso a estos recursos y herramientas, a toda la población, superando la brecha digital (44).

Por otro lado, en lo que se refiere a la adaptabilidad del régimen jurídico en relación con la incorporación de las nuevas tecnologías, hasta el momento, en la práctica, no hay iniciativas claras que apuesten por una incorporación de los avances que se están produciendo en estas tecnologías, sino todo lo contrario. En este sentido, existe una prohibición del uso de Blockchain (MERCHÁN, 2019: 5(45)) o de registro distribuido en materia de identificación y firma electrónica en nuestro ordenamiento jurídico (46), a expensas de que sea concretado y desarrollado dentro del marco comunitario. Pese a lo dispuesto, esta tecnología ya se está utilizando como sistema identificativo y de garantía de los datos que se recogen en el marco de la Unión Europea, a través de herramientas como el certificado Covid Digital (47).

(44) *Vid.* Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público, artículo 1.2.

(45) «El Blockchain debe entenderse como una tecnología de registro que permite almacenar y mover la información en forma de bloques, pero que genera confianza, transparencia, confiabilidad, velocidad y efectividad en las transacciones electrónicas automáticas»

(46) *Vid.* Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones, artículo 3.

(47) *Vid.* Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2021 relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado COVID digital de la UE) a fin de facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19, artículo 3.



Pero es que, además, no hay ningún plan de incorporación de algoritmos simples o de inteligencia artificial para agilizar la tramitación de los procedimientos y las actuaciones administrativas, cuestión que debía haber sido gestionada en el reciente RAFSPE, pero este ni siquiera llega a manifestar nada al respecto.

Es más, en lo que se refiere a la automatización del procedimiento administrativo (48), el RAFSPE concreta que, en el ámbito de la AGE, se autorizará por resolución del órgano administrativo correspondiente, la cual deberá expresar los recursos que proceda contra la actuación, el órgano administrativo o judicial al que hubiere de presentarse, y los plazos para interponerlos. Hasta aquí, nada distinto de los preceptos generales sobre el contenido que deben tener las resoluciones administrativas. Sin embargo, sí añade que:

«sin perjuicio de que las personas interesadas puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno y establecerá medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades legítimos de las personas interesadas» (49).

Este párrafo tiene dos partes que, en mi opinión, deben analizarse por separado. En primer lugar, se habla de posibilitar el ejercicio de otros recursos contra la actuación administrativa, lo que continúa con la línea doctrinal y jurisprudencial vigente. Sin embargo, lo que sin duda sorprende, es el hecho de que no se reconocen derechos adicionales para conocer el sistema de funcionamiento, los datos que se han tratado para adoptar esa resolución, o el acceso al código fuente del sistema automatizado. En este sentido, el régimen jurídico de la Administración Pública debería haber incluido en este precepto la posibilidad de ejercitar otros derechos, como el derecho de acceso a la información pública, en este caso sobre la información relativa y el sistema de funcionamiento a este algoritmo [art. 13 d) LPAC]; o a la verificación de que se cumplen con las garantías de protección de datos y de su régimen de tratamiento [art. 13 h) LPAC]; o cualesquiera otros que reconozca la Constitución y las leyes, como el derecho a la igualdad y a la no discriminación de las resoluciones automatizadas (art. 14 CE).

Y, en segundo lugar, añade el Reglamento que «establecerá medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos de las personas interesadas». Se entiende que es la Administración responsable de las actuaciones automatizadas la que debe adoptar

(48) Vid. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículo 41

(49) Vid. Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos, artículo 13.2.



estas medidas de protección adicional para salvaguardar los intereses de los ciudadanos en el procedimiento administrativo. Sin embargo, no se especifican qué medidas concretas son las que se deben adoptar, por ejemplo, en materia de protección de los datos objeto de tratamiento (especial referencia a las medidas en materia de ciberseguridad) (EXPÓSITO, 2021: 15), o del modo de funcionamiento del sistema; la duración de las mismas, es decir, durante todo el procedimiento, o solo respecto de las decisiones automatizadas; la comprobación adicional de estas resoluciones por persona física; o el derecho de verificación de los motivos de la resolución de los administrados.

Pero es que, en mayor abundamiento, la parte indiscutiblemente más cuestionada de la norma es que no se especifica en qué supuestos se puede utilizar la automatización del procedimiento administrativo, sino que exclusivamente habla de sus garantías, lo que permite aseverar que, a priori, todas las actuaciones administrativas son susceptibles de automatización. Sin embargo, esa afirmación debe ser matizada, al menos hasta que esta tecnología adquiera la madurez suficiente para preservar y garantizar la protección de los bienes e intereses en juego (PONCE, 2019: 32). No obstante, debe advertirse que, en relación con la configuración de derechos específicos ante la inteligencia artificial en el seno de las Administraciones, sí se encuentran recogidos en la CDD (50).

4. El principio de accesibilidad

El principio de accesibilidad se define como:

«el conjunto de principios y técnicas que se deben respetar al diseñar, construir, mantener y actualizar los servicios electrónicos para garantizar la igualdad y la no discriminación en el acceso de las personas usuarias, en particular de las personas con discapacidad y de las personas mayores» (51).

De igual modo que el supuesto anterior, este principio no supone una novedad dentro de nuestro ordenamiento jurídico, puesto que ya contaba con un reconocimiento previo (52). En efecto, la accesibilidad es un cri-

(50) *Vid.* Carta de los Derechos Digitales, de 14 de julio de 2021, artículo 25.

(51) *Vid.* Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, artículo 2 b).

(52) *Vid.* Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, artículo 4 c): «Principio de accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos en los términos establecidos por la normativa vigente en esta materia, a través de



terio indispensable en la configuración de los servicios electrónicos, en tanto que es una condición necesaria para la participación de todas las personas, con independencia de las limitaciones funcionales que se desprendan del sistema (ALMONACID Y ALAMILLO, 2016: 194).

La finalidad que se persigue es garantizar que los servicios electrónicos que se presten a través de las plataformas y sistemas respeten los derechos de igualdad y no discriminación (14 CE). Sin embargo, el punto de partida en esta materia es qué se debe entender por servicios públicos electrónicos, y por ende las obligaciones que asume las Administraciones Públicas en su gestión.

Hasta el momento, las distintas regulaciones jurídicas de las actuaciones administrativas por medios electrónicos se han decantado por el silencio para describir la figura del servicio público electrónico, lo que ha llevado a establecer una interpretación doctrinal del mismo. La respuesta lógica ha sido aplicar un concepto extensivo de la figura del servicio público, pero adaptada al medio por el que se presta y los instrumentos de los que se sirve, es decir, de las tecnologías de la información y la comunicación. En lo que se refiere a las distintas categorías, la doctrina los ha catalogado en informativos, documentales y transaccionales (MARTÍNEZ, 2012: 4). Esta modalidad de servicios públicos está sujeta al cumplimiento de una serie de parámetros de calidad en su prestación efectiva como son el respeto a los principios generales de la administración electrónica; la responsabilidad de la gestión de los portales web, las sedes electrónicas u otros canales de su titularidad, así como también de los medios de identificación y firma electrónica, en relación con la información de que disponen; y el establecimiento de medidas suficientes para garantizar la protección del derecho fundamental a la protección de datos (art. 18 CE) (PIÑAR, 2020: 6), y todas las obligaciones legales que desarrolla el Reglamento 2016/679, de 27 de abril, General de Protección de Datos (en adelante, RGPD), y la LOPDP.

En consecuencia, el principio de accesibilidad trata de garantizar que los servicios públicos electrónicos respeten la igualdad y no discriminación en el acceso de las personas usuarias, señalando colectivos concretos a los que hay que proteger (personas con la capacidad modificada y personas mayores) los cuales tendrían mayores probabilidades de verse afectados por la falta de accesibilidad de las actuaciones administrativas electrónicas. Es curioso, porque esta técnica de concreción de los sectores poblaciones que tienen mayor riesgo de verse afectados por las pre-

sistemas que permitan obtenerlos de manera segura y comprensible, garantizando especialmente la accesibilidad universal y el diseño para todos de los soportes, canales y entornos con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones, incorporando las características necesarias para garantizar la accesibilidad de aquellos colectivos que lo requieran».



visiones legislativas ya había sido utilizado en la LOPDP, en lo que se refiere al derecho de acceso a Internet (53).

En este sentido también se ha pronunciado la CDD que reconoce en el artículo 18.1:

«el derecho a la igualdad de las personas se extiende al acceso a los servicios públicos y en las relaciones digitales con las Administraciones públicas. A tal fin se promoverán políticas públicas activas que garanticen el acceso a los servicios públicos, a los sistemas y los procedimientos a todos los sujetos y la asistencia en tales procedimientos».

En efecto, el derecho a la igualdad que se recoge en este apartado tiene como finalidad preservar el derecho a relacionarse por medios electrónicos o digitales con las Administraciones (54), sin que quepa ningún tipo de discriminación o trato desigualitario hacia los ciudadanos. En consecuencia, para dotar de contenido y materializar este derecho, de lo que se trata es que la Administración establezca las medidas necesarias que garanticen la disponibilidad y el acceso a los sistemas y servicios públicos por los canales electrónicos.

El derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas que en determinados supuestos es un deber, está destinado a todas las personas físicas (55) (porque las personas jurídicas están obligadas), y se concreta en «elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no» (56). El contenido de este derecho se delimita con lo dispuesto en el artículo 13 de la LPAC en el que se recogen una serie de derechos adicionales o vinculados a este como son el canal a través del que se produce esta relación, el derecho a la identificación y firma electrónica, y el derecho a ser asistidos en el uso de estas tecnologías. En efecto, en lo que se refiere al principio de accesibilidad, es el derecho a ser asistido en el uso de medios electrónicos el que convierte realmente en «accesibles» la utilización de estas tecnologías para los administrados.

El derecho a ser asistido por medios electrónicos ha sido delimitado por el RAFSPE estableciendo una serie de canales por lo que se produce

(53) *Vid.* Ley 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y de Garantía de los Derechos Digitales, artículo 81.

(54) *Vid.* Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, artículo 14.

(55) *Vid.* STSJ de Murcia 164/2020, de 27 de mayo, FJ4.

(56) *Vid.* Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, artículo 14.1.



su efectiva materialización: en primer lugar, presencial a través de las oficinas de asistencia al ciudadano; en segundo lugar, en los portales de internet y las sedes electrónicas, es decir, a través de la utilización tanto de personas físicas que contesten a las solicitudes, como de bots que respondan automáticamente a estas peticiones; en tercer lugar, se reconocen las redes sociales como canales de comunicación, cuestión que llama la atención, puesto que es la primera vez que se incorporan a los medios de actuación de la Administración, y las cuales no cuentan con un régimen jurídico específico; en cuarto lugar, a través de los canales telefónicos, es decir, los números de teléfono habilitados para la atención de los ciudadanos; en quinto lugar, por correo electrónico; y, finalmente, por cualquier otra vía que pueda establecerse de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 de la LPAC(57). Asimismo, el RAFSPE establece que se debe formar a los empleados públicos para garantizar el ejercicio de este derecho por parte de los ciudadanos(58). Sin embargo, no se prevén planes de formación concretos, o medidas complementarias para garantizar el correcto ejercicio de este derecho.

No obstante, este derecho a ser atendido tiene como límite subjetivo que la persona a la que se le vaya a dar asistencia se encuentre ejerciendo su derecho a relacionarse electrónicamente, y no en el cumplimiento de la obligación de relacionarse por este medio(59). Sin duda, esto es una incoherencia de la norma que no se ha corregido en el reglamento posterior, puesto que aquellos que están obligados a relacionarse son los colectivos que mayores problemas (forzosos) van a tener en las relaciones electrónicas (GAMERO, 2016). Por ello, el reglamento debería haber puesto una nota de cordura en este régimen jurídico, y acordado también la asistencia, por idénticos canales, a todos aquellos que se relacionasen electrónicamente con las Administraciones Públicas.

De igual manera, este derecho a la accesibilidad de los servicios públicos debe conectarse con lo que establece el artículo 18.4 de la CDD, el cual señala que

«se ofrecerán alternativas en el mundo físico que garanticen los derechos de aquellas personas que no quieran o no puedan utilizar recursos digitales y no resulten obligadas a ello, en las mismas condiciones de igualdad».

(57) *Vid.* Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones Públicas, artículo 4. .

(58) *Vid.* Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, Disposición Adicional segunda.

(59) *Vid.* Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones Públicas, artículo 12.2.



De tal manera que lo recogido en esta norma debe ponerse en relación con la vertiente negativa del derecho de acceso a Internet(60), es decir el derecho de los administrados a no usar Internet en las relaciones con la Administración. En consecuencia, las Administraciones Públicas deberán disponer de las herramientas y medios necesarios para que aquellos que no desean utilizar como canal de relaciones Internet y los medios electrónicos puedan mantener sus vías convencionales de comunicación.

Y, de igual manera, debe vincularse a lo dispuesto en la CDD que se compromete en el artículo 18.3 con: «promover (...) la no discriminación, en particular por razón de sexo, de las tecnologías usadas por las Administraciones Públicas» (61). En este sentido, llama especialmente la atención que este principio no se desprenda de las actividad y actuaciones de la Administración, sino únicamente de sus herramientas. Sin embargo, lo que no termina de casar con la realidad es la concreción en un colectivo particular sobre quiénes deben centrarse mayores esfuerzos, cuando hay determinados grupos poblacionales donde la brecha digital es más profunda que en el mencionado, como es el caso de las personas mayores, o con la capacidad modificada que sí recoge el RAFSPE en su articulado.

5. El principio de facilidad de los servicios electrónicos

El principio de facilidad viene a reconocer que «los servicios electrónicos deben estar centrados en las personas usuarias, de forma que se minimice el grado de conocimiento necesario para el uso del servicio» (62). La consagración de este principio sí que representa una novedad en nuestro ordenamiento jurídico, especialmente por la explicitud de los términos que emplea. De igual manera, se traslada la finalidad del mismo sobre la figura de los servicios electrónicos, los cuales tienen que cumplir, además, con el carácter de ser fáciles en su utilización. No obstante, el principio de facilidad en el uso de los servicios públicos electrónicos debe relacionarse con el principio general de «servicio efectivo para los ciudadanos», «simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos», «transparencia en la actuación administrativa», «buena fe y confianza legítima» y «de eficacia en el cumplimiento de los objetivos» (63).

(60) *Vid.* Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y de Garantía de los Derechos Digitales, artículo 81.

(61) *Vid.* Carta de los Derechos Digitales, 14 de julio de 2021, artículo 18.3.

(62) *Vid.* Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, artículo 2 c).

(63) *Vid.* Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículo 3.1.



En este sentido, un servicio o actividad administrativa que es tramitado de manera que no garantiza que los ciudadanos puedan acceder a su prestación, no puede considerarse efectivo de acuerdo con las disposiciones generales del art. 103.1 CE. En efecto, la minimización del grado de complejidad en la prestación o el desarrollo de la actividad electrónica resulta indispensable para acercar a la ciudadanía a la comunicación por esta vía con las Administraciones Públicas. Así, a medida que descienda la complejidad de acceso, tramitación, o prestación de estos servicios es más sencillo que se llegue a abordar la conversión completa de la Administración en sus actuaciones. Las Administraciones Públicas deben abandonar el elevado nivel de tecnicismo y complejidad en la prestación de servicios por medios electrónicos, puesto que, hasta el momento, están ralentizando el interés de los ciudadanos por la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos. Sin embargo, debe advertirse que, por regla general, el aumento de los tecnicismos y la complejidad del sistema informático de las Administraciones está directamente relacionado con el incremento de las medidas de protección y seguridad de este.

Además, se puede señalar que la crisis del Covid-19, y en particular el confinamiento de la población y el establecimiento de medidas limitativas de los desplazamientos, ha acelerado el interés (obligado) de los ciudadanos por estos canales de comunicación con las Administraciones Públicas (BARRIOS, 2020: 2). Si bien, junto a este principio, debe señalarse la necesidad de formar a los ciudadanos en el uso de estas tecnologías. En efecto, si no se aborda este proceso de transformación dotando de recursos a las personas afectadas por la brecha digital, se corre el riesgo de crear una Administración que funcione a dos niveles distintos (analógico y electrónico) lo que pondría en peligro la eficiencia y eficacia de las actuaciones administrativas.

6. El principio de proporcionalidad en las medidas de seguridad de las actuaciones administrativas

El principio de proporcionalidad engloba que «solo se exigirán las garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones electrónicas» (64). Este principio no es una novedad, en tanto en cuanto la normativa anterior ya lo reconocía en un supuesto prácticamente idéntico (65). Tal y como se des-

(64) *Vid.* Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, artículo 2 e).

(65) *Vid.* Ley 11/2007, de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, artículo 4 g): «Principio de proporcionalidad en cuya virtud solo se exigirán las garantías



prende del concepto, el principio de proporcionalidad está destinado a que, en términos de seguridad y de protección de la información, solo se exijan aquellos requisitos y garantías que sean estrictamente necesarios en la prestación de servicios electrónicos. Por tanto, en materia de seguridad en las prestaciones electrónicas habrá que atender a lo dispuesto en el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración electrónica.

El punto de partida de este análisis es que, dentro de las obligaciones en materia de servicios electrónicos, las Administraciones Públicas tienen el deber de asegurar y proteger los datos de que disponen, especialmente cuando se trata de datos personales de los ciudadanos. En este sentido, el RGPD establece que los datos deben ser tratados de manera que se garantice una seguridad adecuada de los mismos,

«incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícita y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas» (66).

De tal manera que, de este principio general de protección y seguridad de los datos, se derivan otras obligaciones para las Administraciones competentes, como la de garantizar un nivel de seguridad adecuado a los datos personales, la de notificar a la autoridad de control las violaciones de seguridad de los datos personales (67); e igualmente la de comunicación de estas violaciones a los administrados, siempre que exista un elevado riesgo para los derechos y libertades de los perjudicados (68).

En consecuencia, las Administraciones Públicas tienen la obligación de garantizar un nivel de seguridad adecuado en el tratamiento de los datos personales, teniendo en cuenta el estado de la técnica, los costes de aplicación, la naturaleza y el alcance de los fines de tratamiento, así como también, los riesgos de probabilidad y gravedad de que se produzca una intromisión ilegítima en la salvaguarda de estos derechos (69). De tal ma-

y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones. Asimismo, solo se requerirán a los ciudadanos aquellos datos que sean estrictamente necesarios en atención a la finalidad para la que se soliciten».

(66) Vid. PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, *Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE*, Estrasburgo, artículo 5.1. f).

(67) *Ibidem*, artículo 33.

(68) *Ibidem*, artículo 34.

(69) Vid. PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, *Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE*, Estrasburgo, artículo 32.



nera que el principio de proporcionalidad vendría a establecer un límite en esos niveles de seguridad que se deben instaurar para la protección de los datos personales de los ciudadanos, en tanto en cuanto, a medida que aumenta el nivel de seguridad, acrecienta la complejidad en la utilización del sistema.

El ejemplo que de forma más evidente refleja este hecho son los sistemas de identificación y firma. En este sentido, la autenticación de estos sistemas se configura por dos recomendaciones de carácter internacional que son la ISO/IEC 24760-1 de 2011, y la ISO/IEC 29115 de 2013, siendo la criptografía la base tecnológica en la que se fundamenta la acreditación de estas actuaciones, ya sea bien de resumen, de código de autenticación de mensaje, o de firma digital (ALAMILLO, 2018: 35). A medida que aumenta el nivel de esa seguridad se generan certificados que requieren un mayor nivel técnico para su ejecución, dando lugar a los certificados avanzados y cualificados, tal y como se recoge en la normativa correspondiente (70), y en lo dispuesto en la LPAC para la identificación electrónica de los interesados en el procedimiento administrativo (71).

7. El principio de personalización y proactividad: la datificación de la actividad y el uso de las cookies

Por último, el RAFSPE ha incluido un nuevo principio en el régimen de funcionamiento y actuación de las Administraciones Públicas que va a revolucionar el sistema: la personalización y proactividad. La norma define este como

«la capacidad de las Administraciones Públicas para que, partiendo del conocimiento adquirido del usuario final del servicio, proporcione servicios precumplimentados y se anticipe a las posibles necesidades de los mismos» (72).

La concreción de este principio, junto con la interoperabilidad interadministrativa, representa la base que va a transformar el funcionamiento de la Administración Pública, permitiendo abordar una transformación digital de la misma. En este sentido, el sistema de gestión y funcionamiento de la Administración va a personalizar sus actuaciones y servicios atendiendo a la información que dispone de los ciudadanos. De tal manera que, a través

(70) *Vid.* Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza

(71) *Vid.* Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, artículo 9.2.

(72) *Ibidem*, artículo 2 f).



de los datos que obran en sus bases, las Administraciones ofrecerán servicios a los ciudadanos previamente cumplimentados (especialmente, con los datos elementales de identificación sobre el individuo), pero que, además, deberán adelantarse y anticiparse a sus necesidades, atendiendo a las particularidades de cada caso concreto.

El ejemplo paradigmático estaría representado por la actividad que desempeña cualquier cibernauta cuando navega por Internet y, constantemente, se le proponen determinados servicios o actividades sobre los que podría estar interesado. En efecto, son las cookies (ORTIZ, 2020: 118) las que permiten el acceso a esa información personal de los usuarios del ciberespacio. De este modo, a través del consentimiento previo del usuario, las cookies rastrean y analizan la actividad de este, de forma que el proveedor de los servicios de la sociedad de la información puede acceder al contenido que recogen, cada vez que dicho usuario visita esa página, para facilitar la navegación u obtener información específica sobre su actividad.

En consecuencia, la instalación de cookies en el dispositivo digital es lo que permite hacer un seguimiento de la actividad de los usuarios en el ciberespacio, para después analizar los datos que se extraen ofreciéndole productos y servicios en los que puede estar interesado. Sin embargo, debe advertirse que el tratamiento de los datos que recogen las cookies está sometido a idénticos principios y normativa que el resto de los instrumentos que tratan con datos personales, especialmente en relación con el consentimiento del titular de esos datos para que sean analizados (73). Así, el RGPD regula los identificadores en línea (74), a los que también le resulta de aplicación lo dispuesto sobre la creación de perfiles (75) (VELASCO, 2020: 9). Sin embargo, debe advertirse que la falta de unificación en el tratamiento y gestión de las cookies genera dudas interpretativas, aunque estas podrían quedar resueltas una vez que se apruebe el Reglamento e-privacy, donde se van a regular también otras figuras tan importantes como el spam y la huella digital. Sin embargo, este Reglamento no goza de gran aceptación, por la rigidez de sus términos y la falta de interconexión con el RGPD (FERNÁNDEZ, 2019: 2).

Como norma general, el empleo de cookies dentro de las Administraciones se construye sobre un entorno de código abierto e incluyen los

(73) *Vid.* STJUE, Asunto C-673/17, de 1 de octubre de 2019, apartado 57: «el consentimiento no se otorga de manera válida cuando el almacenamiento de información o el acceso a información ya almacenada en el equipo terminal del usuario de un sitio de Internet se autoriza mediante una casilla marcada por defecto por el proveedor del servicio de la que el usuario debe retirar la marca en caso de que no desee prestar su consentimiento»

(74) *Vid.* Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, artículo 4.

(75) *Ibidem*, artículo 22.



SDKs de los usuarios, de tal manera que se permite ampliar la agilidad y funcionalidad del sistema. No obstante, este régimen no impide que las Administraciones también puedan incorporar técnicas de seguimiento conductuales de la actividad del usuario, o el tratamiento de esta información con fines publicitarios de su actividad. De tal manera que será la Administración Pública titular del portal web o sede electrónica la responsable de la gestión y tratamiento de la información que recojan las cookies(76). No obstante, en la configuración de estas plataformas, no se puede obviar el hecho de que, bajo ningún concepto se puede negar el acceso a las mismas por no consentir el usuario las cookies generales, excepto el caso de aquellas que tengan carácter imprescindible para la implementación del servicio.

Los riesgos para los derechos y libertades asociados al uso de las cookies aumentan cuando son utilizadas por las Administraciones Públicas. En este sentido se ha pronunciado la Agencia Española de Protección de Datos, en el documento «Tecnologías y protección de datos en las AA.PP.» de noviembre de 2020. Este documento señala que el principal riesgo es la recopilación de información personal más allá de lo estrictamente necesario, de tal manera que no se respete el principio general de minimización en el tratamiento de los datos. Asimismo, como recomendación para gestionar dicho riesgo, se propone la utilización de servicios que no obliguen a identificar al usuario, lo que no termina de casar con la rigidez estructural y los sistemas de identificación de algunas plataformas de las Administraciones. Además, tampoco se pueden obviar los riesgos derivados de los mecanismos de protección y seguridad de los datos como, por ejemplo, para evitar que se utilicen técnicas maliciosas para la captura y utilización de esa información por terceros con otras finalidades a las consentidos por el titular (77).

Sin embargo, se debe partir de la base de que la única forma de diseñar servicios completamente proactivos y personalizados es datificar la información de la que dispone la Administración y que, mediante su análisis, permite adelantarse a los servicios y necesidades de los ciudadanos. Lo que, en sentido contrario, obliga a incorporar a las actuaciones generales de la Administración la utilización de las herramientas de Big Data y, de igual manera, de algoritmos simples, tanto analíticos como predictivos, para proponer esos servicios anticipados; o en su caso, de sistemas de inteligencia artificial. Esto supone un paso abismal en el tratamiento de la información de los ciudadanos y la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, llama la atención que las previsiones normativas en

(76) Vid. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículos 38 y 39.

(77) Vid. AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, «Tecnologías y protección de datos en las AA.PP.», de noviembre de 2020, pág. 14.



esta materia son escasas para salvaguardar los bienes jurídicos en juego, más aún, cuando su utilización se pueda convertir «en general» en las actuaciones administrativas (MARTÍNEZ, 2021: 19).

III. Conclusiones

La adecuación del régimen de funcionamiento de la Administración a las nuevas tecnologías es una obligación intrínseca al derecho de los ciudadanos a una buena Administración (art. 41 de la Carta de los Derechos fundamentales de la UE). Sin embargo, a pesar de las distintas reformas normativas, el régimen jurídico no parece garantizar un punto de solidez y consolidación suficiente de la Administración electrónica que permita abarcar el siguiente paso evolutivo: la configuración de una Administración Digital. En este sentido, el régimen jurídico parece haberse quedado estancado en la incorporación formal de los preceptos, pero sin apostar definitivamente por su consecución material a través de una dotación suficiente de recursos económicos y formativos. De tal manera que la falta de garantías y derechos de los ciudadanos en las actuaciones electrónicas, junto con la carencia de concreciones de obligaciones auténticas, y los problemas técnicos que aún no se han conseguido solventar se presentan como las principales causas que impiden afianzar y consolidar la Administración electrónica. Así, a pesar de que el RAFSPE intenta reparar algunos desaciertos normativos de las leyes de procedimiento, las sombras de un aparato administrativo lúgubre y arcaico siguen reinando en su funcionamiento y organización.

El ejemplo paradigmático es que el RAFSPE ha venido a recuperar en su mayoría principios de funcionamiento en las actuaciones por medios electrónicos que estaban recogidos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónicos de los ciudadanos a los servicios públicos. De tal manera que, en materia de principios organizativos, el único principio innovador y revolucionario es la personalización y proactividad de las actuaciones administrativas. Este principio sí que puede llegar a representar un punto de inflexión muy interesante sobre el diseño de la Administración Digital. En este sentido, la materialización del principio de personalización y proactividad conlleva inevitablemente la implementación de herramientas que permitan la conservación, el análisis, el tratamiento y la reutilización de los datos que obren en poder de las Administraciones. Para ese fin, las Administraciones deberán incorporar herramientas como el Big Data o el Cloud Computing, así como también las cookies, para prestar servicios que prevegan y se anticipen a las necesidades de los ciudadanos.

Sin embargo, para que este puede alcanzar los fines que tiene encomendados, el resto de los principios sobre los que se articula el régimen



jurídico de las Administraciones deben contar con las garantías necesarias. Así, por ejemplo, a lo largo de este artículo ha quedado constatado que, sin garantizar la interoperabilidad interadministrativa, no se puede iniciar la digitalización del sistema organizativo y funcional de las Administraciones Públicas. De tal manera que, sin la interconexión efectiva de las plataformas, sistemas de almacenamiento y gestión de datos, no es factible abordar la conversión del medio electrónico al digital. Por ello, existe una importancia radical de garantizar la interoperabilidad por defecto, de tal manera que a través de los datos que obran en su poder, estos puedan llegar a reutilizarse en la prestación y desarrollo de servicios y actividades de carácter público.

En efecto, las Administraciones Públicas deben abandonar el modelo de islas independientes en materia de agrupación, análisis, tratamiento y reutilización de la información de la que disponen, para asentar una figura superior que permita acometer las actividades previas de las que devienen las actuaciones administrativas: una base de datos general de la ciudadanía. En este sentido, tener un único perfil del ciudadano en sus relaciones con las distintas Administraciones donde de forma ordenada y sistemática se aglutinarán todos sus datos, aunque sometido a medidas de control para proteger el acceso a esa información, facilitaría en gran medida del diseño de los servicios públicos digitales. Esta figura podría recogerse dentro de la Carpeta Única Ciudadana (78). Este era uno de los mayores reclamos sociales para unificar el régimen de las notificaciones en un solo punto de acceso que permitiera constatar el desarrollo de los procedimientos, con independencia de la Administración tramitadora en los que una persona tuviera la condición de interesado. Sin embargo, la regulación jurídica que la Carpeta Ciudadana ha experimentado difiere de lo dispuesto anteriormente, puesto que solo permite la unificación de los procedimientos que tengan a la AGE como órgano competente. De manera que, el resto de las Administraciones Públicas, es decir, las Comunidades Autónomas y las entidades locales, quedan fuera del ámbito subjetivo de aplicación de la norma, lo que la convierte de nuevo en poco útil.

Por ello, debería ser la Carpeta Ciudadana el elemento a partir del cual se debe iniciar la transformación de la Administración, pasando de concebirla como un gestor de consulta de los procedimientos en los que se es parte interesada, a entenderla como la herramienta que posibilita, tras el análisis de los datos que obran en su poder, prestar servicios digitales personalizados y más eficientes a la población. En este sentido, el ejemplo más elocuente es la regulación jurídica que experimenta la Carpeta

(78) Vid. Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se regula el Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos, artículo 7. 3.



Ciudadana en la legislación gallega de Administración Digital, articulando un inventario de información administrativa, cuya utilización es obligatoria en la gestión de los servicios públicos (79).

Pero es que, además, el principio de adaptabilidad al progreso obliga a que las Administraciones Públicas incorporen los avances promovidos en el seno de la Revolución Digital, especialmente en materia de inteligencia artificial. El problema es que, ante una realidad tan inminente, las previsiones del régimen jurídico de las Administraciones Públicas están destinadas exclusivamente hacia la automatización de los procedimientos, y no se realizan previsiones normativas sobre la implementación y utilización de la inteligencia artificial, *strictu sensu*. El legislador debe ser consciente de que la incorporación de estas herramientas al procedimiento administrativo aumenta el riesgo de lesionar los derechos de los ciudadanos y, por tanto, consecuentemente debe incrementarse las medidas de seguridad y protección para evitar que los avances tecnológicos vuelvan a vilipendiar estos derechos consagrados en el ordenamiento. Por ello, hay que empezar un debate más profundo sobre los cambios normativos que necesita el régimen jurídico de las Administraciones Públicas para incorporar de manera segura estas tecnologías, que vaya más allá de una mera declaración de intenciones como ha ocurrido con la Carta de los Derechos Digitales.

En consecuencia, los problemas comienzan a agolparse, siendo muchos los cambios que realizar, y el tiempo apremia cada vez más para iniciar las reformas que la Administración necesita para responder a las necesidades de los ciudadanos del S. XXI. Así, la realidad evidente es que seguir retrasando la adaptación del régimen de actuación y funcionamiento de las Administraciones Públicas, solo va a empeorar y dificultar cada vez más su adecuación al medio digital.

IV. Bibliografía

- ALAMILLO DOMINGO, I. (2018), «La identificación y la autenticación por medios electrónicos», en ALMEIDA CERREDA, M. (Coord.), *La actualización de la Administración electrónica*, Andavira, págs. 107-173.
- ALAMILLO DOMINGO, I. (2020), «El régimen jurídico de la Administración digital: aspectos tecnológicos, plataformas y servicios de intermediación», en MARTÍN DELGADO, I. (Coord.), *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación digital*, lustel, págs. 225-276.

(79) Vid. Ley 4/2019, de 17 de julio, de Administración Digital de Galicia, artículo 61



- ALMONACID LAMELAS, V. y ALAMILLO DOMINGO, I. (2016), «Los ciudadanos en el procedimiento y su personalidad electrónica: medios de identificación y firma», en CAMPOS ACUÑA, M.C. (Coord.), *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Wolters Kluwer, págs. 193-236.
- BARRIOS ANDRÉS, M. (2020), «La crisis del Covid-19 está acelerando la automatización y la implementación de robots e inteligencia artificial, los robots no se pueden contagiar», *Diario LA LEY CIBERDERECHO*, núm. 40, págs. 1-5.
- CAMPOS ACUÑA, M.^a C. (2019), «Inteligencia artificial e innovación en la Administración Pública: (in)necesarias regulaciones para la garantía del servicio público», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 3, págs. 74-91.
- CAPDEFERRO VILLAGRASA, O. (2020), «La inteligencia artificial del sector público: desarrollo y regulación de la actuación administrativa inteligente en la cuarta revolución industrial», *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 30, págs. 1-14.
- CASTILLO BLANCO, F. (2020), «Un sistema de empleo público distópico: ¿sería preciso reformar el EBEP?», *Documentación Administrativa*, núm. 7, págs. 8-32.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2016), *A las puertas de la Administración Digital: una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*, INAP, págs. 282-298.
- COTINO HUESO, L. (2013), «Derecho y «Gobierno Abierto». La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas. Propuestas concretas», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, extra 14, págs. 51-92.
- EXPÓSITO GÁZQUEZ, A. (2020), «La sinergia entre Administración y sociedad: Análisis del «Plan España Digital 2025»», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 108, págs. 115-151.
- EXPÓSITO GÁZQUEZ, A. (2021), «Ciberataque al Sepe: ¿posible responsabilidad patrimonial?», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 58, págs. 1-38.
- FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C. B. (2019), «El Consejo Europeo presenta una nueva propuesta del Reglamento e-privacy», *Diario LA LEY CIBERDERECHO*, núm. 33, págs. 1-6.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (2015), «Una llamada de atención sobre las notificaciones electrónicas en la novísima Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», *Revista de Administración Pública*, núm. 198, págs. 361-367.
- GAMERO CASADO, E. (2016), «Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica», *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 175, págs. 15-27.
- GAMERO CASADO, E. (2017), «Administración electrónica e interoperabilidad», en MARTÍN DELGADO, I. (Coord.), *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP, págs. 499-517.



- GAMERO CASADO, E. (2020), «Reparto competencial y posibilidades competenciales», en MARTÍN DELGADO, I. (Coord.), *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, lustel, págs. 29-60.
- MANZANO PELÁEZ, E. (2021), «El cambio comienza desde dentro: avanzando en la administración digital», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 2, págs. 74-85.
- MARTÍN PALACIOS, P. (2021), «Administración electrónica y derechos digitales», *Derecho Digital e Innovación*, núm. 9, págs. 1-16.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2009), *Administración Pública electrónica*, Thomson, págs. 275 y ss.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2012), «Servicio público electrónico y responsabilidad», *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 155, págs. 291-318.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2017), «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», en GAMERO CASADO, E. (Coord.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, págs. 2891-2932.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2021), «La plena eficacia de la e-administración. Comentario y notas fundamentales del Real Decreto 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos», *Derecho Digital e Innovación*, núm. 8, págs. 1-20.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R. (2020), «El laberinto de la contratación pública en protección de datos», *Ciberderecho*, núm. 35, págs. 1-10.
- MERCHÁN MURILLO, A. (2019), «Inteligencia artificial y blockchain: retos jurídicos en paralelo», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, págs. 1-35.
- ORTIZ LÓPEZ, P. (2020), «E-privacy: protección de datos en el mundo de las comunicaciones comerciales y de la publicidad», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 88-89, págs. 116-125.
- PIÑAR MAÑAS, J. L. (2020), «Protección de datos. Las claves de un derecho fundamental imprescindible», *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 88-89, págs. 6-19.
- PONCE SOLÉ, J. (2019), «Inteligencia artificial, derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, págs. 1-56.
- SAINT-AMANS, P. (2017), «¿Están las grandes compañías de Internet modelando un nuevo sistema económico? *Los retos de las políticas tributarias, Vanguardia Dossier*, núm. 63, págs. 60-65.
- VALERO TORRIJOS, J. (2018), «La necesaria reconfiguración de las garantías jurídicas en el contexto de la transformación digital del Sector Público», en DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. y PIÑAR MAÑAS, J. L. (Coord.), *Sociedad digital y derecho*, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, págs. 219-248.



- VALERO TORRIJOS, J. y CERDÁ MESEGUER, J. I. (2020), «Transparencia, acceso y reutilización de la información ante la transformación digital del sector público: enseñanzas y desafíos en tiempos del Covid-19», *Economía*, núm. 19, págs. 103-126.
- VELASCO RICO, C. (2020) «Personalización, proactividad e inteligencia artificial. ¿Un nuevo paradigma para la prestación electrónica de servicios públicos?, *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 30, págs. 1-16.
- VILLAESCUSA SORIANO, A. (2021), «La interoperabilidad como elemento clave: colaboración entre administraciones públicas para la actuación administrativa por medios electrónicos y reutilización de aplicaciones», *El Consultor de los Ayuntamientos*, número extra 3, págs. 1-10.

