



UNIVERSIDAD DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO

LA CARGA DOCUMENTAL DE LOS INTERESADOS EN EL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
EL DERECHO A NO APORTAR INFORMACIÓN EN EL
CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Tesis doctoral realizada bajo la dirección de

Prof. Dr. D. JULIÁN VALERO TORRIJOS
Prof. Dr. D. MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN

JOSÉ MARÍA DELGADO BÁIDEZ
2022

Tesis para la obtención del grado de Doctor presentada por el Licenciado JOSÉ MARÍA DELGADO BÁIDEZ y realizada bajo la dirección del Prof. Dr. D. Julián Valero Torrijos y del Prof. Dr. D. Manuel Fernández Salmerón, Catedráticos de Derecho Administrativo de la Universidad de Murcia.

Murcia, 2022

A Ana, por su inmensa paciencia y su generosidad infinita.

A María y Marta, porque todo este tiempo era suyo.

A Carmen, que vino y se quedó para siempre.

A mis padres, a quienes les debo todo.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	XI
---------------------------	-----------

INTRODUCCIÓN. OBJETO, JUSTIFICACIÓN, ESTRUCTURA Y PREMISAS METODOLÓGICAS	1
---	----------

I.- Delimitación del objeto de este trabajo y justificación de su elección.....	1
---	---

II.- Estructura.....	5
----------------------	---

III.- Premisas metodológicas.....	8
-----------------------------------	---

PARTE I: PRESUPUESTOS CONFIGURADORES DEL DERECHO A LA NO APORTACIÓN DOCUMENTAL. SIMPLIFICACIÓN E INTEROPERABILIDAD ..	11
--	-----------

CAPÍTULO PRIMERO: SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y SIMPLIFICACIÓN DOCUMENTAL: EL IMPACTO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LA REDUCCIÓN DE CARGAS.....	13
--	-----------

I. LA DISMINUCIÓN DE LA CARGA DOCUMENTAL, ARQUETIPO DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA CENTRADA EN EL CIUDADANO	13
--	----

1. La aportación de información al procedimiento por parte del interesado y la simplificación administrativa	13
---	----

2. La obligación de aportación documental, una carga administrativa evitable en una sociedad tecnológicamente desarrollada	16
---	----

3. Sociedad, Derecho, Administración y Tecnología.....	20
--	----

II. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, REDUCCIÓN DE CARGAS E INNOVACIÓN	25
---	----

1. La complejidad del sector público, el intervencionismo estatal y la necesidad de simplificación administrativa.....	25
---	----

1.1.- La Administración pública como estructura vicaria de carácter servicial. El interés general y el servicio al ciudadano como elementos teleológicos justificadores de las Administraciones.....	25
--	----

1.2.- La creciente complejidad organizativa del sector público y la metajustificación de la Administración	30
---	----

1.3.- La presión por cambiar: la travesía perpetua del sector público hacia la modernización y la simplificación administrativa.....	37
---	----

1.4.- El secular "inmovilismo modernizador" de la Administración española	44
---	----

1.5.- Límites y obstáculos a la reforma y a la simplificación administrativas	48
---	----

1.6.- Endogamia y resistencia al cambio en las estructuras burocráticas	51
2. Otros términos afines: reforma, modernización, innovación y racionalización	53
3. Modernización y tecnología	60
4. Innovación, la <i>tierra prometida</i> de la Administración pública.....	62
4.1.- Innovación pública	62
4.2.- Innovación tecnológica en el sector público	65
III. TAXONOMÍA Y SISTEMATIZACIÓN DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.....	68
1. Las diversas vertientes de la simplificación	68
2. Breve referencia a la racionalización normativa. ¿ <i>Better regulation</i> significa necesariamente menos regulación?.....	73
IV. EL ADMINISTRADO Y EL PRINCIPIO DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA	76
1. El “nuevo” principio jurídico de simplificación administrativa.....	76
2. El “principio general de servicio al ciudadano”, consecuencia y corolario del principio de eficacia.....	78
3. Reinención de la Administración, <i>gerencialismo</i> y el “ciudadano-cliente”	83
V. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA COMO HERRAMIENTA DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.....	88
1. Derecho administrativo y cambio tecnológico.....	88
2. Las tecnologías de la información y la comunicación como <i>instrumentum laboris</i> de la simplificación administrativa.....	94

CAPÍTULO SEGUNDO: SIMPLIFICACIÓN PROCEDIMENTAL. EL IMPACTO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LA REDUCCIÓN DE CARGAS..... 99

I. EL PROCEDIMIENTO EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA. LA RELEVANCIA NUCLEAR DE LA FUNCIÓN INFORMATIVA EN EL <i>ITER</i> PROCEDIMENTAL	99
1. La relevancia de las normas formales en el Derecho administrativo.....	99
2. La función informativa del procedimiento administrativo: el procedimiento como cauce para la obtención de información por el órgano tramitador y su conexión con la carga documental que soportan los particulares	101
3. El momento procedimental para la obtención de información por el órgano tramitador	105
4. Incidencia de las herramientas digitales en el tracto temporal de la cadena de actos que conforman el procedimiento.....	109
4.1.- El carácter secuencial del procedimiento administrativo en un entorno digital	109
4.2.- Burocracia digital, digitalización analógica y simplificación procedimental.....	112
II. LA SIMPLIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	114
1. El principio de simplificación procedimental como principio de ordenación y su íntima relación con los principios de buena regulación	115

2. Breve referencia a la regulación de la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común en la LPAC	119
3. Los primeros límites a la simplificación procedimental. La función garantista del procedimiento y la eficacia de la actividad administrativa	120
4. ¿Es imprescindible simplificar el procedimiento administrativo a toda costa?	126
5. Relación coste-beneficio en la simplificación procedimental. El coste social de la carga documental.....	133
6. Simplificación procedimental. Del procedimiento debido al procedimiento administrativo adecuado	137
7. Sucinta referencia al derecho de buena administración y al procedimiento administrativo en el Derecho de la UE.....	140
8. La articulación de la dimensión procedimental de la simplificación administrativa.....	143
9. Finalidades de la simplificación procedimental	145
III. ESTRATEGIAS, INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS DE SIMPLIFICACIÓN PROCEDIMENTAL Y ELIMINACIÓN DE CARGAS.....	147
1. Carga y obligación.....	147
2. “Carga administrativa”, concreción formal del concepto en el ámbito del Derecho público	149
3. El componente económico de la “carga administrativa”	152
3.1.- Un dispendio de tiempo y de dinero.....	152
3.2.- Otra consecuencia de las cargas administrativas: la carga de trabajo que genera en la Administración	154
4. <i>Better Regulation</i> y <i>Better Administration</i>	156
5. Técnicas de reducción de cargas administrativas.....	157
5.1.- Prohibición de exigir requisitos no previstos por la normativa. El principio de intervención mínima y su relación con el derecho a no aportar documentación.....	157
5.2.- El principio de una sola vez. El derecho del interesado a no ser molestado	159
5.3.- Otras técnicas de reducción de cargas administrativas.....	162
5.3.1.- “One-in, n-out”	162
5.3.2.- Sustitución de autorizaciones y licencias por declaraciones responsables y comunicaciones previas.....	166
5.3.3.- Determinación de objetivos cuantitativos de reducción de cargas.....	172

CAPÍTULO TERCERO: LA INTEROPERABILIDAD, REQUISITO IMPRESCINDIBLE PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A NO APORTAR DATOS Y DOCUMENTOS QUE SE ENCUENTREN EN PODER DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ... 175

I. INTEROPERABILIDAD, PIEDRA ANGULAR DE LA TRANSMISIÓN DE INFORMACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES.....	175
---	-----

1. Una primera aproximación al concepto y a su importancia en relación con la reducción de la carga documental	175
2. Una aproximación histórica y semántica	178
3. Diversas definiciones del concepto desde el prisma de la Administración electrónica.	181
4. El sistema como elemento central de la interoperabilidad. La Teoría General de los Sistemas	187
II. EL DESAFÍO DE LA INTEROPERABILIDAD. <i>CONDICTIO SINE QUA NON</i> PARA LA CORRECTA IMPLANTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.....	189
1. El reconocimiento del carácter esencial de la interoperabilidad en la reciente literatura científica.....	189
2. La interoperabilidad, ¿principio jurídico o presupuesto para el cumplimiento de otras reglas o derechos?	193
2.1.- La interoperabilidad y los principios jurídicos en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.....	193
2.2.- La hipótesis de la interoperabilidad como nuevo principio jurídico y su naturaleza de premisa jurídica de la Administración electrónica.....	195
3. La interoperabilidad, instrumento irremplazable para la colaboración y cooperación interadministrativas en la Administración del siglo XXI. Especial relevancia de las relaciones interadministrativas para la supresión de la carga documental	199
4. Conectividad y compatibilidad al margen de la colaboración interadministrativa: la dimensión <i>ad extra</i> de la interoperabilidad	203
5. Interoperabilidad, uniformidad y recentralización.....	206
6. Delimitación conceptual entre interoperabilidad y otras nociones afines. La compatibilidad y la integración	210
6.1.- Interoperabilidad y compatibilidad	211
6.2.- Interoperabilidad e integración	214
7. La interoperabilidad, exigencia del principio constitucional de eficacia y del criterio de eficiencia	217
III. LAS DIFERENTES PROYECCIONES O DIMENSIONES DE LA INTEROPERABILIDAD...	225
1. La interoperabilidad como cualidad integral. Una propiedad que excede lo tecnológico... ..	225
2. Las dimensiones de la interoperabilidad en el marco jurídico español y europeo.....	229
3. Otras propuestas taxonómicas a la interoperabilidad.	232
4. “La quinta dimensión” de la interoperabilidad. Su proyección a lo largo del tiempo y el problema de los sistemas heredados	235
5. La interoperabilidad técnica. Que las máquinas se entiendan entre ellas	241
5.1.- Compatibilidad tecnológica no es sinónimo de interoperabilidad, pero sin interoperabilidad tecnológica no existe relación electrónica	241

5.2.- La interoperabilidad técnica en el RDENI, el empleo de estándares abiertos o de uso generalizado	243
6. Interoperabilidad organizativa: la proyección subjetiva de la interoperabilidad	245
6.1.- Justificación del nivel organizativo como dimensión autónoma de la interoperabilidad	250
6.2.- Técnicas para la interoperabilidad organizativa: Integración y estandarización	251
6.3.- La interoperabilidad organizativa en el Esquema Nacional de Interoperabilidad	254
7. Interoperabilidad semántica. Empleo de ontologías y formatos en el intercambio de datos	255
7.1.- La subdimensión sintáctica de la interoperabilidad semántica.....	259
7.2.- Intercambiar datos y compartir información: Herramientas para la estandarización sintáctica y semántica. La actual relevancia del lenguaje de marcado XML	261
7.3.- La importancia de los metadatos en el ámbito de la interoperabilidad semántica	265
7.4.- Regulación de los activos semánticos en el RDENI: los modelos de datos	268
7.5.- La subdimensión semántico-legal de la interoperabilidad.....	269
8. La interoperabilidad jurídica: el imprescindible “alineamiento normativo” de los intercambios de información a través de medios electrónicos	270
8.1.- Los diferentes grados de interoperabilidad jurídica. De la homogeneización de regímenes jurídicos al reconocimiento mutuo	274
8.2.- La Unión Europea como paradigma de la interoperabilidad legal.....	275
IV. EL ESQUEMA NACIONAL DE INTEROPERABILIDAD	278
1. Los marcos y esquemas de interoperabilidad (e-GIF)	278
2. Soporte legal del Esquema Nacional de Interoperabilidad.....	280
3. Naturaleza jurídica del RDENI	282
4. Marcos de interoperabilidad empresarial y su importancia para el estudio de la interoperabilidad en el sector público	285
5. Especial referencia al “Framework for Enterprise Interoperability” (FEI).....	288
6. Barreras para la adopción de Marcos o Esquemas de Interoperabilidad.....	292
V. LA INTEROPERABILIDAD EN LA PRÁCTICA. SISTEMAS ELECTRÓNICOS DE INTERMEDIACIÓN DE DATOS	299
1. Adhesión a las plataformas de la Administración General del Estado.....	300
2. La Red SARA	302
3. Plataforma de Intermediación de Datos (PID)	303
3.1.- Introducción	303
3.2.- Funcionamiento de la PID	306

PARTE II: RÉGIMEN LEGAL DEL DERECHO DE NO APORTACIÓN DOCUMENTAL, UN DERECHO DIGITAL..... 311

CAPÍTULO CUARTO: LA REGULACIÓN DE LA CARGA DOCUMENTAL EN EL DERECHO ESPAÑOL. CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE LOS PARTICULARES A NO APORTAR INFORMACIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO 313

I. EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN DOCUMENTAL EJERCIDA SOBRE EL INTERESADO EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL. DEL “VUELVA USTED MAÑANA” A LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA	313
1. La exigencia abusiva de documentación y las inercias burocráticas	313
2. La situación anterior a la LRJPAC en relación con la exigencia abusiva de documentación al interesado.....	318
3. El reconocimiento de los derechos del ciudadano en la LRJPAC	320
4. El derecho a no presentar documentos ya aportados a la Administración actuante en la LRJPAC	324
4.1.- La relevancia del reconocimiento formal del derecho.....	324
4.2.- Alcance del derecho a no aportar documentos en la LRJPAC	327
5. El procedimiento administrativo electrónico. El reconocimiento del derecho en la LAESCP	332
5.1.- Significado e importancia de la LAESCP. Régimen jurídico dual y modelo híbrido de gestión administrativa.....	332
5.2.- El derecho a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas en la LAESCP	334
5.3.- Transmisiones de datos entre Administraciones Públicas en la LAESCP	336
II. REGULACIÓN DEL DERECHO A NO APORTAR DOCUMENTOS EN LA REFORMA LEGISLATIVA DE 2015	338
1. El derecho a no aportar al procedimiento documentación inexigible, un derecho digital... ..	338
2. El reconocimiento de este derecho en la LPAC: simplificación administrativa y buena administración	340
3. Los diversos supuestos de ejercicio del derecho: documentos originales, datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable o que ya se encuentren en poder de cualquier Administración	342
4. Derecho subjetivo del interesado u obligación de la Administración pública	343
III. REQUISITOS Y CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO.....	349
1. El elemento objetivo	349
1.1.- Del papel al formato digital	350

1.2.- El documento electrónico, información y datos en soporte inmaterial	354
1.3.- El documento administrativo electrónico, un puente entre la gestión administrativa tradicional y la Administración electrónica	356
1.4.- Documento administrativo y copias auténticas. El problema de la tradicional de la compulsión en el actual marco jurídico y las meras copias de los documentos aportados por los interesados	362
1.5.- Una llamativa excepción a la obligatoriedad del formato electrónico de los documentos públicos: la obligación de emitir en papel las actas de los órganos colegiados de las Entidades Locales	367
2. Del documento al dato: un replanteamiento conceptual y normativo del modelo de gestión	368
2.1.- El archivo electrónico único de las Administraciones y las bases de datos	372
2.2.- <i>Data warehouse</i> y sistemas de tratamiento y gestión de datos	376
2.3.- El documento como soporte material para la transmisión de conocimiento y como unidad de intercambio de datos	378
2.4.- La necesaria superación del esquema analógico de almacenamiento y transmisión de datos	380
3. De la operación de transmisión de información entre Administraciones públicas	384
3.1.- El intercambio de datos entre Administraciones públicas, como arquetipo de comunicación interadministrativa horizontal	384
3.2.- La transmisión de información como trámite autónomo y peculiar integrado en el procedimiento administrativo	387
3.3.- Transmisión de datos entre Administraciones públicas. Presupuestos y condiciones de la comunicación	391
3.3.1.- La regulación de las condiciones de la transmisión de datos entre Administraciones públicas	393
3.3.2.- Intercambio de datos y descentralización	395
3.3.3.- El intercambio automatizado de datos	396
3.3.4.- La gobernanza de los datos en la <i>Era de la Disrupción</i>	401
3.3.5.- Puesta a disposición y remisión de la información	406
4. El elemento subjetivo	408
4.1.- El titular del derecho: el interesado	408
4.2.- Las Administraciones públicas. La posición jurídica de los diversos organismos públicos que intervienen en la compleja red de relaciones <i>ad extra</i> y <i>ad intra</i> necesaria para el intercambio de información	410
4.2.1.- El sujeto obligado a obtener la información por sus propios medios. Cuestión fundamental en la determinación del verdadero alcance del derecho: de “la Administración actuante” a “cualquier Administración”	410
4.2.2.- Los sujetos de la operación de intercambio	412

4.2.3.- Eventual aplicación de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas al resto del sector público y a otros sujetos.....	416
5. Significado y alcance del artículo 28 de la LPAC en la instrucción del procedimiento administrativo.....	420
6. Herramientas de viabilidad. Intercambio información	421

CAPÍTULO QUINTO: LAS GARANTÍAS JURÍDICAS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA NO APORTACIÓN DOCUMENTAL Y LAS CONSECUENCIAS DE SU VULNERACIÓN

423

I. LA PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL Y LA TRANSMISIÓN DE INFORMACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	423
1. Aproximación inicial a la protección de datos de carácter digital en una Administración digital	423
2. El problema del consentimiento como base legitimadora del tratamiento de datos de carácter personal por la Administración previsto en el artículo 28 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.....	427
3. Las posibles bases jurídicas del tratamiento de datos personales por parte de las Administraciones públicas	428
4. El acceso a datos personales de terceros en las operaciones interadministrativas de intercambio de información amparadas por el artículo 28 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.....	431
5. Principios del tratamiento de datos de carácter personal: limitación de la finalidad y principio de minimización.....	432
6. Privacidad por defecto y privacidad desde el diseño: Más vale prevenir... ..	434
7. Tecnologías de protección del derecho a la intimidad. <i>Privacy-enhancing technologies</i> (PETs).....	438
8. El problema jurídico que plantea aquella información de los particulares que no tiene naturaleza de datos de carácter personal	439
II. GARANTÍAS DE LA POSICIÓN JURÍDICA DEL ADMINISTRADO. POSIBLES MECANISMOS DE DEFENSA ANTE EL REQUERIMIENTO DE DOCUMENTACIÓN INEXIGIBLE POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN.....	440
1. Formulación de una queja y presentación de alegaciones.....	443
1.1.- La naturaleza polisémica de la queja como mecanismo de defensa ante las irregularidades cometidas por los organismos públicos	443
1.2.- La eventual formulación de queja en el seno de un procedimiento por la exigencia abusiva de datos y documentos. El trámite de alegaciones	446
2. La vía de la responsabilidad patrimonial	448

2.1.- La más que dudosa posibilidad de reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración por la mera exigencia abusiva de documentación. Su complicado encuadre en el daño moral	451
2.2.- La responsabilidad patrimonial por la emisión de un acto administrativo condicionado por una exigencia antijurídica de información al interesado	455
3. Impugnación en vía administrativa y en vía judicial	456
III. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DEL INCUMPLIMIENTO POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN.....	458
1. Un marco jurídico desincentivador del ejercicio del derecho.....	458
2. La complicada determinación de las consecuencias jurídicas del abuso de exigencia documental.....	462
3. Régimen de validez de los actos administrativos en los procedimientos en los que se haya vulnerado el derecho de los interesados a no aportar datos y documentos	463
3.1.- Aclaración terminológica inicial. La confusión como norma del régimen de validez y eficacia de los actos administrativos.....	463
3.2.- Planteamiento de la cuestión. Acto anulable, irregularidad no invalidante o ilícito atípico	464
3.3.- Posible anulabilidad en el seno de un procedimiento en el que se ha vulnerado el derecho subjetivo de no aportación documental	468
3.3.1.- Indefensión y abuso de exigencia documental	470
3.3.2.- Desviación de poder como ilícito atípico.....	471
3.4.- El requerimiento abusivo de información como irregularidad no invalidante	473
3.5.- La obligación “excepcional” de aportación documental por parte del interesado.....	475
3.5.1.- El riesgo del traslado de la carga de la prueba hacia el particular	475
3.5.2.- Algunas cuestiones conexas: la necesidad de invocación por el titular del derecho y obligación de aportación documental impuesta en bases de convocatorias de procesos de concurrencia competitiva	480
3.6.- Vulneración del derecho de no aportación documental, entre el defecto de forma y la lesión de un derecho subjetivo	481
3.7.- La infracción del derecho de no aportación documental y el <i>favor acti</i>	484
CONCLUSIONES	489
ÍNDICE DE IMÁGENES	501
BIBLIOGRAFÍA	503
OTRAS FUENTES CONSULTADAS.....	571
Informes y guías	571
Blogs y material audiovisual.....	575
Normativa y documentación de la Unión Europea	576

ABREVIATURAS

AAPP: Administraciones públicas

AEPD: Agencia Española de Protección de Datos

AGE: Administración General del Estado

AIF: *ATHENA Interoperability Framework*

AN: Audiencia Nacional

ATHENA: *Advanced Technologies for Interoperability Heterogeneous Enterprise Networks and Applications*

BOE: Boletín Oficial del Estado

CARM: Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

CDFUE: Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

CE: Comisión Europea

CEG: *Council for Excellence in Government* (EEUU)

CEN: Centro Europeo de Normalización

CES: Consejo Económico y Social

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial

CORA: Comisión para la Reforma de las Administraciones públicas

CORDIS: Servicio de información para la comunidad de investigación y desarrollo de la Comisión Europea, (por sus siglas en inglés, *Community Research and Development Information Service*)

DESI: Índice de Economía y Sociedad Digital, (por sus siglas en inglés, *Digital Economy and Society Index*)

e-BIF: *eBusiness Interoperability Framework*

EDPS: Supervisor Europeo de Protección de Datos, (por sus siglas en inglés, *European Data Protection Supervisor*)

e-GIF: *eGovernment Interoperability Framework*

EIF: Marco Europeo de Interoperabilidad, (por sus siglas en inglés, *European Interoperability Framework*)

EIF2: Marco Europeo de Interoperabilidad de 2017, (por sus siglas en inglés, *European Interoperability Framework*)

ELI: *European Law Institute*

ENI: Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica

ETSI: *European Telecommunication Standards Institute*

EEUU: Estados Unidos de América

FEI: *Framework for Enterprise Interoperability*

FPGA: *Field-Programmable Gate Array*

IA: Inteligencia artificial

IDEAS: *Interoperability Development for Enterprise Application and Software Framework*

IEEE: *Institute of Electrical and Electronics Engineers*

INAP: Instituto Nacional de Administración Pública

INE: Instituto Nacional de Estadística

Img: Imagen

IP (dirección IP): dirección del Protocolo de Internet, (por sus siglas en inglés, *Internet Protocol*)

ISO: Organización Internacional para la Estandarización, (por sus siglas en inglés, *International Organization for Standardization*)

Iust. Institut: Instituciones de Justiniano

LAECSP: Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos

LCSP: Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

LDGC: Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes

LEC: Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil

LFE: Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica

LGT: Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria

LGUM: Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado

LISI: *Levels of Information Systems Interoperability*

LJCA: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

LMISI: Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información

LOFAGE: Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado

LOPDGD: Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales

LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

LUTICAJ: Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia

NGP: Nueva Gestión Pública

NTI: Norma Técnica de Interoperabilidad. (Plural, NNTTII)

OBSAE: Observatorio de la Administración Electrónica y Transformación Digital de la Administración General del Estado

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OECD: *Ídem* (por sus siglas en inglés, *Organisation for Economic Co-operation and Development*)

ONU: Organización de Naciones Unidas

PETs: Tecnologías de mejora de la privacidad, (por sus siglas en inglés, *Privacy-Enhancing Technologies*)

PID: Plataforma de Intermediación de Datos del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

RAE: Real Academia Española

RAFME: 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

RDENI: 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

RDENS: Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad

Red s-TESTA: Red de servicios transeuropeos seguros de telemática entre Administraciones

Red SARA: Sistemas de Aplicaciones y Redes para las Administraciones

ReNEUAL: *Research Network on EU Administrative Law*

RGPD: 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 (Reglamento general de protección de datos)

RJ: Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi-Westlaw

RLAESCP: Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos

SAN: Sentencia de la Audiencia Nacional

SCM: Modelo de Costes Estándar (por sus siglas en inglés, *Standard Cost Model*)

SCSP: (Protocolo de) Sustitución de Certificados en Soporte Papel

SIA: Sistema de Información Administrativa

SSTS: Sentencias del Tribunal Supremo

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STEDH: Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

TC: Tribunal Constitucional

TREBEP: Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público

TRLCSP: Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

TS: Tribunal Supremo

UE: Unión Europea

UNDP: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (por sus siglas en inglés, *United Nations Development Programme*)

XML: Lenguaje de Marcado Extensible o Lenguaje de Marcas Extensible, (por sus siglas en inglés, *eXtensible Markup Language*)

XSD: Definición de Esquema XML, (por sus siglas en inglés, *XML Schema Definition*)

INTRODUCCIÓN. OBJETO, JUSTIFICACIÓN, ESTRUCTURA Y PREMISAS METODOLÓGICAS

I.- Delimitación del objeto de este trabajo y justificación de su elección

Uno de los estereotipos más firmemente asentados en nuestro subconsciente colectivo es aquel que equipara Administración con burocracia, sector público con ineficiencia. Y aunque ello suponga caer de bruces en otro tópico, es difícil pasar de largo por esta afirmación sin recordar que, hace casi dos siglos, Mariano José DE LARRA retrataba mordazmente a la Administración de su época como una estructura impenetrable en la que el interesado estaba condenado, como Sísifo, a volver siempre mañana. Un mañana que no habría de llegar jamás.

No se trata, por tanto, de una percepción social reciente, sino que hunde sus raíces en el tiempo, componiendo una imagen que puede ser más o menos justa, pero que ha acompañado a nuestra Administración pública desde su nacimiento. Aquella Administración que caricaturizó LARRA se encontraba en un estado embrionario, pero ya adolecía entonces, según sus contemporáneos, de una insuperable indolencia que, supuestamente, habría de acompañarle durante toda su existencia como un rasgo indeleble de su identidad, como si se tratara de un pecado original.

No es de extrañar, por tanto, que, en ocasiones, el sintagma “Administración electrónica” sea percibido como un oxímoron.

No obstante, la Administración pública no es un sujeto distante y desconectado de la realidad social. De hecho, no se lo puede permitir. Más bien al contrario, el imperativo de servicio a los intereses generales que tiene encomendado la convierte en un sujeto especialmente cualificado que, sin embargo, con frecuencia parece no ser capaz de percibir la verdadera dimensión de las convulsiones, en ocasiones de naturaleza telúrica, que hacen vibrar la rigidez de sus cimientos firmemente asentados en la estructura social.

Pues bien, el trabajo de investigación realizado, cuyo resultado es esta memoria de tesis doctoral, nace de la observación de una de las paradojas más llamativas de nuestra praxis jurídico-administrativa, el incuestionable desfase que existe entre el empeño del legislador en proclamar, de manera, en ocasiones contundente, el derecho que asiste a los interesados a no aportar al procedimiento documentación innecesaria o que ya obre de alguna forma en poder de las Administraciones públicas y la escasa aplicación práctica que este derecho ha alcanzado en la experiencia administrativa cotidiana. Se trata de una anomalía que impone a los particulares una carga penosa y con frecuencia evitable que, en definitiva, entorpece el funcionamiento armónico de la relación jurídico-administrativa.

No puede afirmarse hoy que el derecho de los particulares a no aportar al procedimiento documentos que ya posean las Administraciones públicas, (bien porque hayan sido elaborados por éstas, bien porque le hayan sido facilitados previamente por los ciudadanos), sea una novedad en nuestro ordenamiento jurídico. Se trata de un derecho que cuenta ya con cierta tradición y, por ende, con un apreciable recorrido normativo.

Sin embargo, a pesar de la raigambre que posee este derecho en el ordenamiento jurídico-positivo español, de su potente carácter simbólico y de estar llamado a ser uno de los fundamentos de la moderna Administración pública, este elogiado anhelo de los legisladores que han ido alumbrando las sucesivas reformas de las normas de procedimiento administrativo desde 1992 ha pasado prácticamente inadvertido para los ciudadanos, que apenas han percibido alguna ventaja en sus relaciones con la Administración. Puede afirmarse, por tanto, que se trata de un derecho reconocido pero escasamente asumido o interiorizado -cuando no directamente desconocido o ignorado-, tanto por las Administraciones (con las excepciones de rigor que, como es sabido, confirman la norma), como por el ciudadano en sus relaciones con aquéllas.

A pesar de que algo se ha avanzado en los últimos años, lo cierto es que continúa siendo habitual en la rutina administrativa cotidiana que los órganos y unidades tramitadores sigan solicitando a los interesados con machacona frecuencia documentos que ya obran en poder de las Administraciones, que han sido elaborados por alguna de ellas o que resultan innecesarios o incongruentes con el objeto del expediente. Mientras, el ciudadano, impotente y resignado, prefiere plegarse y cumplir con esta incómoda carga por temor a enzarzarse en infructuosas reclamaciones y a ver perjudicado, en el camino, el reconocimiento de la pretensión que se dilucide en el procedimiento.

En otras palabras, el administrado sabe que la resolución de sus asuntos sufrirá menos dilaciones si asume la carga, el coste¹ y la molestia de aportar al expediente una información que no tendría por qué facilitar. De esta manera, el propio funcionamiento burocrático de los organismos públicos crea un círculo vicioso que desincentiva tanto el ejercicio como la reivindicación de un derecho legalmente reconocido. Como puede comprenderse, se trata de un mecanismo profundamente perverso.

Pero no hay que pasar por alto que la sobrecarga documental también perjudica a la Administración pública, que deberá perder tiempo en la clasificación, examen y despacho de la información y habrá de asignar recursos materiales y humanos para su tratamiento, todo lo cual repercutirá en el funcionamiento del sector público en términos de ineficacia y, sobre todo, de ineficiencia en la asignación de sus recursos.

¹ Se imputa como coste medio de la aportación documental la cantidad de 5€ por documento por lo que, teniendo en cuenta el volumen documental en el conjunto de las tramitaciones administrativas, la pervivencia de esta carga administrativa supone, además de una molestia, una notable carga económica para los particulares. *Cfr. Informe sobre el uso de la verificación de datos y registros de entrada en los distintos niveles de las Administraciones españolas en 2020*, Madrid, Fundación NovaGob, 2022, p. 5.

Es decir, la Administración pública provoca con esta carga injusta un inexcusable derroche de tiempo y dinero, no sólo a los ciudadanos, sino también a las propias unidades tramitadoras, generando unos considerables costes sociales a los que hay que añadir el *desprestigio*, el quebranto reputacional que sufren las Administraciones y los servidores públicos por la obstinada vulneración de un derecho legalmente reconocido. En consecuencia, la eliminación de las cargas de aportación de información que soportan los particulares interesa tanto al administrado como a los poderes públicos.

Las preguntas que surgen son evidentes, ¿cuál es la causa del persistente mantenimiento *de facto* de una carga administrativa que es *de iure* inexigible?, ¿cuáles son las consecuencias del habitual incumplimiento de este derecho por parte de las Administraciones?, ¿existe algún tipo de respuesta jurídica a esta vulneración o acaba imponiéndose por la vía de los hechos la consolidación de situaciones jurídicas derivadas de requerimientos injustos de documentación? La presente memoria de tesis doctoral se orienta, principalmente, a dar respuesta a estas preguntas.

En descargo de las Administraciones públicas hay que admitir que las limitaciones tecnológicas propias de la época dificultaron el cumplimiento efectivo del derecho recogido en el artículo 35.f) de la Ley procedimental de 1992. La barrera técnica resultaba prácticamente insalvable para la mayor parte de las Administraciones en aquel momento. Es evidente que para que la aplicación de este derecho fuera efectiva cuando se plasmó legalmente a principios de los años noventa del siglo pasado, se requería una Administración ágil y moderna que contara con unos medios tecnológicos -de los que no siempre ha dispuesto- que le permitieran conocer de qué información disponía, dónde se encontraba y que fueran capaces de transmitirla (o de permitir su acceso a otros órganos y entidades del sector público) de forma rápida y sin dilaciones.

Treinta años después existe, sin embargo, un amplísimo consenso a nivel doctrinal, normativo e incluso social en la identificación de las herramientas digitales como el *instrumentum laboris* apropiado para luchar contra la complejidad burocrática. La incorporación de las herramientas TIC al sector público permiten utilizar en la gestión de los asuntos administrativos, conductas y rutinas que ya se encuentran incorporadas a los métodos de trabajo de la mayoría de las empresas privadas y a la vida cotidiana de los ciudadanos.

Se trata, pues de hacer normal en la Administración pública una forma de interrelacionarse eficiente, inmediata y cómoda que es más habitual en la sociedad civil. La sociedad lleva a cabo hoy sus relaciones interpersonales, económicas, e incluso jurídico-privadas, a través de unas herramientas tecnológicas que han modificado de forma paulatina –pero, paradójicamente, vertiginosa- sus patrones convencionales de comunicarse, relacionarse y actuar. Según el INE, lo largo de 2021, el 68,7% de la población española entre 16 y 74 años se relacionó con las Administraciones o accedió a servicios

públicos de forma electrónica². Esta cifra se ha incrementado de forma palpable en los últimos años (en 2020 fue el 62,9% y en 2019 el 57,6%) y es previsible que siga haciéndolo en el futuro.

En el ámbito concreto del intercambio de información, y teniendo en cuenta que las Administraciones públicas son los operadores jurídicos que poseen más información relativa a los ciudadanos, existen hoy herramientas digitales aptas para llevar a cabo el tratamiento de los datos de los particulares sin necesidad de requerirles su aportación. Así, a través de la Plataforma de Intermediación (PID) se realizan millones de transmisiones de datos cada mes y tanto la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas SARA como la Red transeuropea s-TESTA comienzan a ser sendos ejemplos de éxito.

La PID llevó a cabo en 2021 más de 187,2 millones de transmisiones de datos (en 2020 fueron poco más de 154 millones y medio y en 2019 apenas superaba los 124 millones). Para ilustrar el rápido crecimiento del intercambio de datos entre Administraciones públicas, podemos mencionar que sólo en abril de 2022 se llevaron a cabo 23.428.048 transmisiones, mientras que en el mismo mes de 2021 se produjeron casi nueve millones menos (14.803.928)³. Y aunque la razón de ser de la PID no es exclusivamente económica, su existencia se justificaría en términos de eficiencia pues su funcionamiento produce, por sí solo, el retorno de la inversión. Así, por ejemplo, en 2021, la PID generó a los particulares un ahorro estimado de 936 millones de euros (calculados conforme el SCM) y ahorró a las Administraciones 527,49 millones en 2020⁴.

Entonces, si no puede afirmarse hoy que los obstáculos de tipo técnico sean una barrera insalvable para el alivio de la carga documental que soportan los particulares, ¿dónde reside el problema? Al inicio de esta investigación y desde mi perspectiva particular como empleado público, contaba con algunas intuiciones y muy pocas certezas.

Parece evidente que el problema no es solo ni principalmente de tipo normativo, como apuntaba parte de la doctrina antes de la entrada en vigor de la LRJPAC. Como venimos repitiendo, las leyes procedimentales reconocen este derecho desde hace décadas, demostrando que el Boletín Oficial, por sí solo, no modifica la realidad. Sin embargo, la indefinición de las consecuencias jurídicas de su vulneración y la vaguedad en la determinación de los medios de reacción con los que cuenta el interesado ante su infracción suponen un obstáculo difícil de salvar para el levantamiento efectivo de la carga documental.

² *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares 2021*, INE, Madrid, Instituto Nacional de Estadística, Noviembre de 2021, p. 6. Documento disponible en www.ine.es, en la Sección "Condiciones de vida". (Último acceso el día 5 de junio de 2022).

³ Información disponible en *DATAOBSAE*, <https://dataobsae.administracionelectronica.gob.es>, área de Soluciones para las AAPP. (Último acceso el día 5 de junio de 2022).

⁴ *Cfr.* «Presente y futuro de la verificación de datos en las AAPP españolas. Informe 2020», *Fundación NovaGob*, 7 de abril de 2022. Sesión disponible en <https://www.youtube.com/>, minuto 25:00. (Última visita el día 5 de junio de 2022).

Por otro lado, el tradicional reproche al inmovilismo burocrático, o una supuesta falta de competencias digitales de los funcionarios, parecen hoy meros lugares comunes o, en todo, caso, no explican por sí solos la profundidad de la problemática objeto de análisis. Como suele ocurrir, los problemas complejos no persisten por un único motivo, por lo que habrá que buscar la explicación en una combinación de factores a los que se hará referencia a lo largo de esta memoria.

II.- Estructura

La memoria de tesis doctoral, se estructura dos Partes bien diferenciadas, compuesta cada una de ellas por varios capítulos; la primera Parte se divide en tres capítulos y la segunda en dos.

Resulta incuestionable que la disminución o supresión de la carga documental que han de soportar los ciudadanos y las entidades que operan en el tráfico jurídico privado cuando se relacionan con los poderes públicos es una cuestión que ha de analizarse en el marco más extenso y complejo de la simplificación administrativa. Por otra parte, la interoperabilidad opera como *condictio sine qua non*, como premisa jurídica y fáctica del intercambio de información en un entorno digital.

Por estas razones, con el objetivo de dotar de contexto al resto de la investigación, se dedica la primera parte de la memoria al análisis de la simplificación administrativa y de la interoperabilidad como presupuestos configuradores del derecho a la no aportación documental.

El capítulo primero se centra en el examen de la simplificación administrativa y la supresión de cargas, así como en la posible utilidad del uso de medios electrónicos en la consecución de estos objetivos.

La Administración pública se encuentra en un viaje perpetuo hacia la modernidad. Desde ámbitos jurídico-administrativos y políticos se realizan continuas apelaciones a la simplificación administrativa, sintagma que representa un anhelo siempre inalcanzado y por lo tanto frecuentemente frustrante. En muchas ocasiones se alude a ella como un recurso meramente retórico, lo que ha acabado por conducir esta expresión al ámbito de la abstracción.

Por ello, la simplificación administrativa adquiere una dimensión concreta y palpable cuando se pone al ciudadano en el centro de la actuación pública. La simplificación cobra significado real cuando la actividad administrativa se adelanta proactivamente a las necesidades de los administrados para ofrecer soluciones, por ejemplo, evitándoles cargas y molestias innecesarias, y cuando se pone al servicio de la eficacia y la eficiencia en la actuación del sector público

A lo largo de este capítulo se examina el significado actual de términos como simplificación, innovación, modernización o reforma y se analiza la taxonomía de la simplificación administrativa en sus clásicas vertientes procedimental, organizativa y

normativa. No obstante, es preciso tener presente que el objeto de la investigación no es la simplificación administrativa en sí misma, sino que ésta interesa en cuanto que representa el contexto natural del estudio de la supresión de cargas. Es más, la simplificación constituye una materia lo suficientemente vasta como para disuadirnos de emprender un exhaustivo análisis de la misma, pues ello nos desviaría del objeto principal de nuestro trabajo.

Merece la pena, en cambio, detenerse en la vertiente procedimental de la simplificación, por su especial relevancia en el ámbito de la reducción de cargas. Por este motivo se lleva a cabo en el segundo capítulo una aproximación al papel que ha de tener el procedimiento administrativo en el futuro de la Administración. La simplificación procedimental se muestra, desde este enfoque, como una cuestión compleja, pues, por una parte, es cierto que el procedimiento administrativo ha de despojarse de aquellos formalismos que obstaculizan la relación de los ciudadanos con los poderes públicos o que restan eficacia a la actuación administrativa. Pero, por otro lado, la simplificación no puede afectar a trámites que tengan una razón de ser por desempeñar una función de tutela de la posición jurídica del interesado o por encontrarse al servicio del interés general. Será preciso, pues, analizar la simplificación procedimental desde la perspectiva de las garantías de los ciudadanos.

Desde esta premisa, el empleo de la Administración electrónica como herramienta de simplificación procedimental, el llamado “procedimiento electrónico”, reclama nuevos procedimientos adaptados a las posibilidades e inmediatez que brinda el nuevo contexto digital y que aborden, además, entre otras cuestiones, la necesaria reconfiguración del alcance de las garantías jurídicas, de forma que la celeridad y la agilidad procedimental no supongan un menoscabo de la posición jurídica del administrado.

A lo largo del último capítulo de la primera parte, el capítulo tercero, se examina la cooperación administrativa y las relaciones entre Administraciones públicas, muy especialmente las que se llevan a cabo a través de medios digitales. Para ello será preciso prestar especial interés a la interoperabilidad, presupuesto de viabilidad del intercambio electrónico de datos y, por tanto, instrumento irremplazable para la colaboración y cooperación interadministrativas en la Administración del siglo XXI.

Se realiza, en coherencia con ello, un recorrido por las dimensiones técnica, semántica, organizativa y jurídica de la interoperabilidad, por su regulación normativa actual en el ordenamiento español y europeo, así como por las herramientas que permiten el intercambio de datos entre Administraciones públicas. La interoperabilidad es una cuestión ampliamente estudiada desde ópticas y disciplinas científicas muy diversas, algo comprensible debido a su carácter multidimensional, por lo que este capítulo adquiere un carácter principalmente exegético.

Existe, por otra parte, un interesante debate doctrinal sobre la naturaleza jurídica de la interoperabilidad, discutiéndose si se trata de un nuevo principio o de una regla jurídica. No obstante, la materia se aborda desde la convicción de que, en todo caso, la interoperabilidad

representa una premisa técnica y jurídica, casi ontológica, de las transmisiones de datos entre Administraciones y de la propia existencia de la Administración electrónica. Esta idea es el hilo conductor que subyace y dota de coherencia a todo el capítulo.

Pero el conocimiento de la interoperabilidad desde una perspectiva jurídico-administrativa requiere, por una parte, de un examen jurídico de los instrumentos normativos que la regulan y, por otro lado, de un análisis de las soluciones tecnológicas de las que se sirven en la actualidad las Administraciones para cooperar entre ellas. En relación con la primera cuestión se dedica parte de este capítulo a los marcos o esquemas de interoperabilidad (en especial a los vigentes EIF y ENS, pero también a otros marcos de interoperabilidad desarrollados en la esfera de las relaciones jurídico-privadas) como instrumentos normativos de carácter jurídico y técnico que permiten la acción conjunta de diversos sujetos en materia de interoperabilidad para la cooperación electrónica en el seno de la Sociedad digital.

Por otra parte, la existencia de sistemas electrónicos aptos para el intercambio de información entre Administraciones es el presupuesto fáctico esencial para la efectividad real del derecho de no aportación documental. Por esta causa, cerramos el capítulo con una alusión al estado del arte en materia de sistemas electrónicos, plataformas de intermediación y redes corporativas para el intercambio de datos entre organizaciones públicas.

La segunda parte del trabajo pone el foco, ya propiamente, en el estudio del derecho de los ciudadanos a no aportar al procedimiento documentación e información que ya se encuentre en poder de las Administraciones públicas. Esta parte se estructura en dos capítulos. El primero de ellos, capítulo cuarto, analiza la regulación de la carga documental en el Derecho español y el *iter* evolutivo que ha experimentado el reconocimiento de este derecho a lo largo de los años. Se aborda, asimismo, el examen de los elementos propios de todo intercambio de información, los sujetos y el objeto de la transmisión de información, así como las condiciones y requisitos para el ejercicio del derecho.

Especial mención requiere también en este capítulo el análisis de la posibilidad de desvincular los datos de los soportes documentales que los contienen, un asunto que -a nuestro juicio- resulta de capital importancia en el desarrollo futuro de la Administración electrónica. En una Administración basada en el papel era imposible desasociar el dato del documento que lo contiene, de ahí que, para poner de manifiesto un dato concreto, sea preciso *encapsularlo* en un documento, que le sirve como *hospedaje* y como *medio de transporte*. Ello, además de resultar incómodo, ocasiona una innecesaria sobreexposición de los datos y obliga a los operadores jurídico-administrativos a la elaboración cotidiana de una maraña de certificados y copias auténticas de documentos. Con la tecnología actual ello carece de sentido.

Por último, el capítulo quinto, se centra en las garantías jurídicas para el ejercicio del derecho a la no aportación documental y en las consecuencias jurídicas de su vulneración.

El intercambio de información entre Administraciones públicas se desenvuelve en un entorno digital que tiene un potencial inmenso para facilitar la relación jurídica de los ciudadanos con el sector público, pero que simultánea e inevitablemente nos conducirá, en un futuro tan próximo que ya está aquí, a afrontar desafíos que deben ser resueltos de forma cuidadosa. Ello requerirá, adicionalmente, reflexionar sobre la regulación de este derecho contenida en la LPAC y la LRJSP, que se basa en el principio de una sola vez (*once only*), y que tiene como objeto dejar de molestar al ciudadano con peticiones innecesarias, presuponiendo que el ciudadano prefiere no ser incordiado y estableciendo esta presunción legal de *non perturbare*, salvo que conste la oposición expresa del interesado. Lo que nos conduce al examen de otras cuestiones conexas, pero con una importancia no siempre tangencial en relación con el objeto de esta investigación, como la protección de los datos de carácter personal, pues el respeto a la privacidad de los ciudadanos es un límite jurídico primordial a la transmisión de información relativa a terceros entre los diversos sujetos que operan en el tráfico jurídico.

Se cierra el capítulo, y también el trabajo, abordando las eventuales consecuencias jurídicas de la vulneración del derecho a la no aportación documental y los mecanismos de defensa con los que cuenta el ciudadano para responder a eventuales infracciones de este derecho. Como ya se ha avanzado, la indeterminación de las consecuencias de la infracción del derecho por parte del órgano tramitador es, sin duda, la mayor carencia del reconocimiento jurídico de este derecho y abre ante el interesado un panorama de incertidumbre por las dudosas vías de reacción jurídica que le ofrece el ordenamiento jurídico ante los incumplimientos de la Administración.

III.- Premisas metodológicas

En cuanto a la **metodología** empleada, la presente investigación ha descansado, obviamente, en la aplicación del método jurídico, principalmente a través del análisis de fuentes normativas y del estudio de la doctrina científica y jurisprudencial, interpretada a la luz de mi propia experiencia como empleado público, perspectiva de la que, aunque lo hubiera deseado, no habría podido apartarme del todo, pues forma parte inescindible de mi formación jurídica. Consciente de esta circunstancia, he intentado extraer lo mejor de ella, desprendiéndome de cualquier sesgo o corporativismo que pudiera condicionar involuntariamente la orientación del trabajo investigador a realizar. El lector juzgará si se ha logrado tal propósito.

Por otra parte, el método jurídico se ha empleado en la presente investigación teniendo en consideración las peculiaridades propias del Derecho administrativo, rama jurídica en constante cambio por su estrecho contacto con la realidad social. Efectivamente, ninguna transformación social debe resultar ajena a nuestra disciplina jurídica, la cual debe ser lo suficientemente dúctil como para adaptarse a las transformaciones colectivas, así como ser lo suficientemente ágil como para adelantarse a las mismas cuando ello sea posible. Transformación, reforma, innovación, cambio o crisis son términos inherentes a la propia

naturaleza de nuestra rama jurídica y hacen de la misma un *ius in fieri*, un campo del Derecho en incesante elaboración. Precisamente este contacto casi epidérmico con la sociedad de cada momento, requiere y a su vez, facilita, la vinculación con otras ramas del conocimiento, no sólo jurídicas, a cuyas fuentes ha sido necesario recurrir.

Las particularidades del objeto de esta investigación han exigido la adopción de un método flexible que, sin perder de vista la esencia propia del método jurídico, admita la realización de imprescindibles indagaciones en el campo de otras disciplinas científicas. El Derecho es un sistema en sí mismo, pero entiendo que es un sistema abierto y permeable, por lo que, con frecuencia, la investigación jurídico-administrativa depende irremediamente de las descripciones de la realidad realizadas por otras ramas de la ciencia⁵. Como señalara VILLAR PALASÍ, de igual forma que el Derecho ha merecido la atención de otras ramas del conocimiento, resulta beneficioso “en justa correspondencia” que el jurista emplee las perspectivas y métodos que le brindan otras ciencias con el fin de lograr una visión “caledoscópica y multiforme” de la propia ciencia jurídica, así como una mejor comprensión del Derecho⁶.

Pero si la flexibilidad y la autonomía metodológica son predicables para el análisis y estudio del Derecho administrativo en su conjunto, entendemos que ambas son especialmente reivindicables en el campo específico de la Administración electrónica. Por ello, el objeto de la presente investigación ha requerido de una aproximación transversal, de un diálogo interdisciplinar, y por ende, de una mirada quizás cautelosa, pero en todo caso abierta, a las aportaciones de otras ciencias no propiamente jurídicas. Esta aportación extrajurídica es especialmente necesaria en el ámbito de la innovación y la modernización administrativa, puesto que conceptos como *interoperabilidad* o la propia noción global de *Sociedad de la Información* no son, como apunta BARNÉS, construcciones propiamente jurídicas⁷.

En realidad, la ciencia moderna se caracteriza por una hiperespecialización creciente, y cada campo precisa una enorme cantidad de datos, de técnicas y de estructuras teóricas. Así, el análisis científico se divide en innumerables disciplinas que continuamente generan nuevas subdisciplinas. En consecuencia, estimamos que es positiva la reivindicación de enfoques transversales y generales que amortigüen el encapsulamiento de cada campo del conocimiento en universos privados e impermeables. Ello es especialmente necesario cuando el objeto de una investigación posee dimensiones de una diversidad tal, que hace irrealizable su encuadramiento en una sola rama del conocimiento.

⁵ Cfr. VOSSKUHLE, A., «Sobre el método del Derecho Administrativo», en BARNÉS, J. (coord.) *Innovación y reforma en el derecho administrativo*, 2ª ed., Sevilla, Global Law Press; INAP, 2012, p. 145.

⁶ Cfr. VILLAR PALASÍ, J. L. y VILLAR EZCURRA, J. L., «El derecho a la certidumbre jurídica y la incertidumbre de nuestro Derecho», en MARTÍN-RETORTILLO, L. y GONZÁLEZ PÉREZ, J. (coords.) *La protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional): estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, vol. I, Madrid, Civitas, 1993, pp. 81-82.

⁷ Cfr. BARNÉS VÁZQUEZ, J., «Sobre el Derecho Administrativo de la información», *Revista Catalana de Dret Públic*, vol. 35, 2007, p. 122.

Sin olvidar la naturaleza jurídica de este trabajo -que requiere, como se ha avanzado, del lógico análisis crítico del Derecho positivo, así como de aportaciones doctrinales y jurisprudencia-, la peculiar naturaleza del Derecho administrativo contemporáneo y de la Administración electrónica exige la búsqueda de visiones complementarias en la doctrina propia de otros campos del conocimiento, tales como la tecnología, la informática, la sociología o la economía. Existe en el ámbito europeo y anglosajón una rica variedad de estudios académicos sobre materias nucleares de este trabajo, tales como la simplificación administrativa o, muy especialmente, la interoperabilidad.

Esta búsqueda de fuentes interdisciplinarias y desde tradiciones científicas y jurídicas diversas pretende ser, modestamente, una original aportación entre los estudios publicados hasta la fecha en relación con la innovación administrativa en el campo de la Administración electrónica y, en particular, la simplificación del procedimiento y la reducción de la carga documental.

**PARTE I: PRESUPUESTOS CONFIGURADORES DEL DERECHO A
LA NO APORTACIÓN DOCUMENTAL. SIMPLIFICACIÓN E
INTEROPERABILIDAD**

*“Lo bueno, si breve, dos veces bueno;
y aun lo malo, si poco, no tan malo. (...)
Lo bien dicho se dize presto”*

Baltasar GRACIÁN (1647)¹

“In legibus magis simplicitas quam difficultas placet”

(Iust. Institut. 2.23.7)

CAPÍTULO PRIMERO: SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y SIMPLIFICACIÓN DOCUMENTAL: EL IMPACTO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LA REDUCCIÓN DE CARGAS

I. LA DISMINUCIÓN DE LA CARGA DOCUMENTAL, ARQUETIPO DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA CENTRADA EN EL CIUDADANO

1. La aportación de información al procedimiento por parte del interesado y la simplificación administrativa

A pesar de la ya apreciable tradición con la que cuenta en el ordenamiento español derecho que asiste a los interesados a no aportar al procedimiento documentación innecesaria o que ya obre de alguna forma en poder de las Administraciones públicas, de tener una importante relevancia simbólica dentro del ámbito más amplio de la simplificación administrativa² y de estar llamado a ser una de las “piedras angulares”³ de la Administración pública moderna, puede decirse que los ciudadanos apenas han notado su aplicación en la práctica. Se trata, en palabras de CIERCO SIERA, de “[u]na grave disfunción que perturba el desarrollo armónico y fluido de las relaciones entre las administraciones públicas y los ciudadanos”⁴.

Escribía sarcásticamente al respecto el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO que, lo mismo que “a los madrileños les encanta hacer colas y tener a alguien a quien dar

¹ GRACIÁN, B., *Oráculo manual y arte de prudencia*, Huesca, Juan Nogués impresor, 1647. Edición digital de esta obra disponible en <http://www.cervantesvirtual.com>, sección Literatura. (Última visita el día 5 de junio de 2022).

² Señala TORREGROSA que el derecho de los interesados a no aportar documentos que ya obren en poder de las Administraciones “simboliza una clara simplificación de la carga documental que los interesados han de soportar en sus trámites con la Administración”. TORREGROSA VÁZQUEZ, J., «Intercambio de información entre Administraciones Públicas. Un análisis comparado», 2016, Bolonia, Tesis Doctoral. Università di Bologna, p. 43

³ “Un derecho que en línea de principio estaba y está llamado a ser una de las piedras angulares en lo que toca a la reducción de la presión documental del interesado”. CIERCO SEIRA, C., «La reducción de la carga de presentación de documentos ante la Administración Pública (Reflexiones a propósito de la experiencia italiana)», *Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Administración Pública*, 48, 2002, p. 393.

⁴ *Ibid.*, p. 389.

limosna”, a las Administraciones públicas “les priva” el solicitar documentación y datos incesantemente, “aunque ella misma los tenga, o debiera tenerlos”⁵.

Resulta incuestionable que este derecho a la no aportación documental, así como la disminución o supresión del resto de cargas administrativas que han de soportar los ciudadanos y las entidades que operan en el tráfico jurídico privado, cuando se relacionan con los poderes públicos, es una cuestión que ha de analizarse en el marco más extenso y complejo de la simplificación administrativa.

Destaca TORNOS MAS la especial relevancia de la reducción de la carga documental como objetivo específico dentro del espacio más general de la simplificación, la cual “incluye medidas de contenido diverso que, a su vez, poseen una incidencia también diversa sobre los fines propios de procedimiento administrativo. Algunas de estas medidas simplificadoras tratan de mejorar las relaciones del ciudadano con la Administración, haciendo más fácil el acceso de aquél a los documentos en poder de esta última, ampliando los puntos de conexión con la Administración o suprimiendo trámites innecesarios. Así, por ejemplo, a través del desarrollo de las herramientas de comunicación electrónica, mediante una nueva regulación de los registros administrativos, o disponiendo que no es preciso aportar a la Administración aquellos documentos que ya obran en su poder”⁶.

Lo cierto es que la percepción ciudadana de estar soportando un volumen excesivo de cargas burocráticas de todo tipo “es un fenómeno universal y tan antiguo como el procedimiento administrativo mismo”⁷. Se trata de un problema estructural que hasta hoy ha tenido difícil solución por muchas razones. Aunque, si la Administración “dispara con pólvora de rey”⁸, ello ocurre, principalmente, porque con frecuencia no pondera suficientemente los costes sociales de los trámites administrativos que los particulares se ven obligados a realizar en el curso de sus relaciones con el sector público, y porque “en líneas generales a las autoridades competentes no les interesa lo suficiente que se resuelva”⁹. Esto, que dicho así puede resultar escandaloso o provocador, ya lo afirmó el TC cuando señaló rotundamente que el interés público o interés general no se identifica necesariamente con el interés administrativo¹⁰. En efecto, lamentablemente, existen fallos en el funcionamiento administrativo, que la propia Administración incumple las leyes frecuentemente sin que nadie se rasgue las vestiduras y que tanto los empleados públicos como los ciudadanos acaban por considerar “normal lo anormal”¹¹.

⁵ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Aviso sobre tesis doctorales en elaboración», *Revista de Administración Pública*, vol. 157, 2002, p. 511.

⁶ TORNOS MAS, J., «La simplificación procedimental en el Ordenamiento español», *Revista de Administración Pública*, vol. 151, 2000, p. 66.

⁷ DOMÉNECH PASCUAL, G., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», en MIGUEZ MACHO, L., ALMEIDA CERREDA, M. y SANTIAGO IGLESIAS, D. (coords.) *La simplificación de los procedimientos administrativos: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 2014, p. 34.

⁸ *Ibid.*, p. 15.

⁹ *Ibid.*, pp. 33-35.

¹⁰ Fundamento jurídico quinto de la STC (Sala Segunda) nº 143/1991, de 1 de julio. Recurso de amparo nº 37/1989. (BOE nº 174, de 22 de julio de 1991).

¹¹ *Cfr.* CHAVES GARCÍA, J. R., *Derecho Administrativo vivo*, Madrid, Wolters Kluwer, 2021, p. 282.

Pero no hay que soslayar el hecho de que la sobrecarga documental también afecta a la Administración pública, pues esta habrá de perder tiempo y destinar recursos al tratamiento de la información que le aporten los particulares, lo que repercutirá en el funcionamiento del sector público restando a su actuación eficacia y eficiencia. Así pues, la simplificación administrativa y, más en concreto, el alivio de las cargas documentales, interesan tanto al ciudadano como a las Administraciones.

Sin embargo, los proyectos simplificadores suelen concebirse, por lo general, desde la perspectiva de las AAPP, poniendo el foco en las necesidades de estas - principalmente en materia de ahorro y austeridad económica en los periodos de crisis, pues es sabido que solemos acordarnos de santa Bárbara solamente cuando truena-. Con ese objetivo, el día del 26 de octubre de 2012 se creó mediante Acuerdo del Consejo de Ministros la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), con la finalidad declarada de “mejorar la eficiencia y eficacia de la actividad pública, minorando su coste sin que ello conlleve la disminución de la calidad de los servicios prestados”¹². En definitiva, se antepone, así, la austeridad en la actuación administrativa a su mejora, objetivo que se supedita a la eficiencia, conformándose el Ejecutivo con no deteriorar el funcionamiento del sector público.

No obstante, la simplificación de la actividad administrativa en toda sociedad avanzada debe poner al ciudadano en el centro de la actuación pública, priorizando las necesidades y las demandas de los administrados y anticipándose de manera proactiva a las mismas. Por esta razón, simplificar significa también evitar los requerimientos y molestias innecesarias a los interesados, reduciendo las interacciones no demandadas entre Administración y administrados al mínimo razonable. De esta forma, el levantamiento de la carga documental representa, sin duda, el ejemplo arquetípico de

¹² La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), fue creada con el objetivo de corregir ineficiencias y redundancias competenciales y la finalidad de lograr unas Administraciones públicas “modernas, transparentes y ágiles” evitando “solapamientos, duplicidades y gastos innecesarios”, tal y como reza el Resumen Ejecutivo del informe de la Comisión que fue presentado al Gobierno de España en junio de 2013. La Comisión propuso en este informe 218 propuestas de muy diverso tipo para la reforma de la estructura y la organización del sector público español.

Más de la mitad de las citadas medidas estaban, directa o indirectamente, relacionadas con las TIC, lo que demuestra “una fuerte correlación entre este proceso de digitalización y las mejoras de competitividad globales de las sociedades y los países” (*Orden PRA/10/2018, de 11 de enero*, BOE nº 14, de 16 de enero de 2018). Las medidas recogidas en el Informe CORA tenían un carácter muy heterogéneo y diverso, lo que mostraba un conjunto escasamente estructurado del que no podía extraerse un plan uniforme. No obstante se han reconocido doctrinalmente los esfuerzos realizados por la comisión, admitiendo el carácter modélico de “algunos de sus extremos”, si bien se reprocha, con la perspectiva del tiempo transcurrido, que se limitaba a proponer cambios a corto plazo “que no implicaban una reforma estructural de la organización administrativa ni un rediseño del procedimiento”. MARTÍN DELGADO, I., «El acceso electrónico a los servicios públicos: hacia un modelo de Administración Digital auténticamente innovador», en QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO (DIR.), T. DE LA, PIÑAR MAÑAS, J.L., BARRIO ANDRÉS, M. y TORREGROSA VÁZQUEZ, J. (coords.) *Sociedad Digital y Derecho*, Madrid, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2018, p. 199.

simplificación administrativa centrada en el ciudadano¹³, una “exigencia ineludible” en el marco del proceso de simplificación de la acción de la Administración¹⁴.

Para ello es preciso que la Administración, como organización de carácter servicial, encuentre su verdadero papel en los modernos Estados de Derecho, superando los viejos esquemas burocráticos en la consecución de los fines públicos y priorizando la satisfacción del ciudadano. Se trata de una cuestión complicada, pues, como señala el profesor NIETO, la Administración pública es una de las instituciones más difíciles de organizar y de mantener en buen funcionamiento, de tal manera que su “es la de una serie ininterrumpida de ensayos de corrección, que nunca han logrado satisfacer a todos y a veces a nadie”¹⁵.

2. La obligación de aportación documental, una carga administrativa evitable en una sociedad tecnológicamente desarrollada

El aparato administrativo posee un patrimonio informativo, una capacidad cognoscitiva, no parangonable por cantidad y calidad con la de ningún otro sujeto jurídico¹⁶. Esta ingente cantidad de datos constituye uno de los recursos más valiosos con los que cuenta el sector público¹⁷, representa el *combustible* para sus tomas de decisiones¹⁸ y su adecuado tratamiento, intercambio entre organismos públicos y reutilización son la base del levantamiento de las cargas de aportación documental que pesan sobre los particulares. Sin embargo, gran parte de esos datos están

¹³ El derecho de los ciudadanos a no aportar al procedimiento información que ya se encuentre en poder de las Administraciones es un derecho de los ciudadanos en el procedimiento que se relaciona con la simplificación administrativa de manera más directa. *Vid.* FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. J., «Los derechos de los ciudadanos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: artículo 35», en *Ponencias del I Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria celebrado en Almagro, junio de 1994*, Universidad de Castilla La Mancha, 1995, p. 15.

¹⁴ CIERCO SEIRA, C., «La reducción de la carga de presentación de documentos ante la Administración Pública...», cit., p. 389.

¹⁵ NIETO GARCÍA, A., *El desgobierno de lo público*, Barcelona, Ariel, 2008, p. 252.

¹⁶ BONOMO, A., *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, Cacucci, 2012, p. 25.

¹⁷ “Information is one of the most valuable resources in government. Government managers are finding however, that information needed to plan, make decisions, and act is often held outside their own organizations, maintained in disparate formats, and used for widely different purposes. (...) Information sharing is key to government’s ability to work effectively across organizational boundaries”. PARDO, T. A.; GIL-GARCIA, J. R. y BURKE, G. B., «Sustainable Cross-Boundary Information Sharing», en CHEN, H. Y OTROS (coords.) *Digital Government. E-Government Research, Case Studies, and Implementation*, vol. 17, Boston, MA, Springer US, 2008, pp. 421-422.

La información es, además, un bien “en el sentido económico del término”, pues sirve para satisfacer necesidades humanas, tiene una existencia limitada y tiene un valor de mercado “conforme a su ley de la oferta y la demanda”. EUGENIO DÍAZ, F., «Naturaleza jurídica de la información», en DAVARA RODRÍGUEZ, M.Á. (coord.) *Encuentros sobre Informática y Derecho: 1990-1991*, Pamplona, Aranzadi, 1992, p. 42.

Sobre “la información como producto”, *vid. et.* TUR FAÜNDEZ, M. N., «La información como producto: la aplicación en Internet de la Ley de Responsabilidad Civil por los daños causados por productos defectuosos», en *Responsabilidades de los proveedores de información en internet*, Granada, Comares, 2007, pp. 85-89.

¹⁸ AUBY, J.-B., «Administrative law facing digital challenges», *European Review of Digital Administration & Law*, vol. 1, 1, 2020, p. 7.

En un sentido similar: “Les données sont partout. (...) Elles sont tout à la fois *le carburant* de cette économie, une opportunité de développement, et un sujet d’inquiétude pour les individus qui voient leur vies mises en donnés et surveillées par les entreprises et les États”. CHIGNARD, S. y BENYAYER, L.-D., *Datanomics. Les nouveaux business models des données*, Limoges, FYP éditions, 2015, p. 14. (Las cursivas son nuestras).

“deficientemente estructurados”¹⁹, por lo que las TIC constituyen una espléndida oportunidad para conseguir la “drástica reducción de las aportaciones documentales por parte de las personas interesadas” así como, de paso, “mejorar la ordenación de los expedientes en la plataforma de tramitación electrónica facilitando así enormemente la labor de los empleados públicos”²⁰.

Existe hoy, en consecuencia, un amplísimo consenso a nivel doctrinal, normativo e incluso social en la identificación del *instrumentum laboris* apropiado para luchar contra la complejidad burocrática²¹: la *Era de la Información* ha supuesto “la emergencia de un nuevo conjunto de actuaciones jurídicas y materiales para las que se ha acuñado la denominación de *Administración electrónica o eGovernment*”²².

El debate, por tanto, no es ya si la incorporación de las TIC a la actividad Administrativa es más o menos necesaria u oportuna. Tampoco si las herramientas tecnológicas son necesarias para aliviar las cargas administrativas que soportan los administrados²³. Ello está fuera de toda duda.

Sin embargo, a pesar del impulso que la Administración electrónica ha experimentado tras la entrada en vigor de la reforma de 2015 y, con ella, la obligación que la ley impone a cada Administración de facilitar a las demás el acceso a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, lo cierto es que obstáculos de diversa índole, especialmente de tipo organizativo, económico y político, han impedido que hasta la fecha se hayan alcanzado unos niveles de interoperabilidad suficientes como para que los ciudadanos perciban su derecho a omitir el engorroso trámite de aportar documentación al procedimiento como una realidad palpable. “¡En un mundo en que con sólo apretar una tecla se hace llegar un mensaje a las antípodas, aunque sea un mamotreto del tamaño de una tesis doctoral! ¡Decididamente, hay algo que no va!”²⁴.

Aunque en ocasiones, es verdad, el mantenimiento de cargas administrativas -como la obligación de presentación documental por parte de los interesados- se debe en la práctica a problemas de tipo tecnológico relacionados especialmente con la interoperabilidad, más veces de las deseables el problema trae causa de las inercias propias de la actuación burocrática, de una deficiente planificación y de una mejorable dirección y liderazgo públicos.

¹⁹ GAMERO CASADO, E., «Reflexiones introductorias: de la Administración electrónica a la digital (o la historia interminable)», en CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S.E. y CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coords.) *La Administración digital*, Madrid, Dykinson, 2022, p. 38.

²⁰ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El procedimiento electrónico en las Administraciones Locales. Aspectos metodológicos y normativos del proceso de implantación*, Granada, CEMCI, 2018, p. 200.

²¹ Cfr. CIERCO SEIRA, C., «La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 38, 2011, p. 159.

²² GAMERO CASADO, E. y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «El Derecho Administrativo ante la Era de la Información», en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *La Ley de Administración electrónica: comentario sistemático a la Ley 11-2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, 3ª ed., Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2010, p. 37.

²³ “Por otro lado, se considera prioritario continuar la transformación digital de la Administración. La Administración electrónica simplifica los procesos administrativos, mejora la calidad de los servicios y aumenta la eficiencia interna del sector público”. *La digitalización de la economía*, CES, Madrid, Consejo Económico y Social, 2017, p. 50.

²⁴ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Aviso sobre tesis doctorales en elaboración», cit., p. 512.

En todo caso, lo cierto es que, por lo general, relacionarse electrónicamente en el ámbito privado (realizar operaciones de banca digital o adquirir bienes a través de plataformas de comercio electrónico, por ejemplo), suele ser mucho más sencillo e intuitivo que llevar a cabo trámites administrativos en línea. Ello ocurre porque los procesos de funcionamiento interno de las entidades privadas están diseñados para satisfacer al cliente, en el sentido de que el medio electrónico no sólo no debe resultar desincentivador para el consumidor sino que ha de ser un instrumento que facilite todo lo posible las transacciones y estimule el tráfico económico.

Por el contrario, en la relación jurídico-administrativa -relación, como sabemos, peculiar por la característica desigualdad que existe entre las partes, pues una de ellas ostenta una serie de potestades jurídicas exorbitantes para el logro de sus fines-, los procedimientos se han venido diseñando pensando principalmente en el logro de un funcionamiento administrativo eficaz, mientras que la comodidad y las necesidades de los particulares, aunque se consideran deseables, representan objetivos indirectos y mediatos.

En efecto, en su origen, la Administración electrónica se concibió como un instrumento al servicio de los ciudadanos, idóneo para dotar de transparencia, inmediatez y comodidad a la relación jurídico administrativa. Pero muy pronto se puso de manifiesto que las TIC representaban, además, una herramienta óptima para ahorrar costes a la Administración pública y para que el ciudadano, al realizar algunas tareas propias de la de tramitación (como aportar datos en soporte digital o rellenar datos que acaban en las plataformas de gestión de expedientes), le facilitaran las cosas a los órganos tramitadores, perdiéndose, así, gran parte de la naturaleza servicial de la Administración pública²⁵.

A lo largo de 2021, el 68,7% de la población española entre 16 y 74 años se relacionó con las Administraciones o accedió a servicios públicos de forma electrónica²⁶. Esta cifra se ha incrementado en los últimos meses (en 2020 fue el 62,9% y en 2019 el 57,6%) y es previsible que siga haciéndolo de forma notable en los próximos años, por cuanto la situación producida por la reciente crisis sanitaria causada por la expansión del coronavirus SARS-CoV-2/Covid-19 ha puesto de manifiesto la necesidad de potenciar los medios no presenciales de atención y tramitación administrativa. No obstante, el 10,1% de los internautas declara no haber podido relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos a pesar de haberlo necesitado. Entre las causas expuestas, más de las dos terceras partes (el 68,3%) declaró que tuvo que recurrir a otra persona –gestor o conocidos– y el 39,3% reconoció tener falta de habilidades o conocimientos²⁷.

²⁵ Cfr. GAMERO CASADO, E., «Reflexiones introductorias: de la Administración electrónica a la digital...», cit., pp. 44-45.

²⁶ Según el INE, si tomamos como población del estudio a los internautas, es decir, a las personas que utilizan habitualmente Internet, el porcentaje asciende al 72,7%. *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares 2021*, cit., INE, Madrid, Instituto Nacional de Estadística, Noviembre de 2021, p.7. Documento disponible en www.ine.es, en la Sección “Condiciones de vida”. (Último acceso el día 5 de junio de 2022).

²⁷ *Ibid.*, p. 8.

Sea como fuere, para ser justos, es preciso reconocer que nuestro país no se encuentra actualmente mal situado en materia de Administración electrónica en relación con el resto de los Estados miembros de la UE. Según el Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI) de 2021²⁸ España obtiene una buena puntuación en materia de servicios públicos digitales, muy por encima de la media europea y exhibiendo “un nivel alto de interacción en línea” entre las Administraciones, los ciudadanos y las empresas. Es también cierto, además, que el funcionamiento electrónico de determinados organismos públicos, como la Agencia Tributaria o la Tesorería General de la Seguridad Social, son verdaderos referentes internacionales en Administración digital.

Para concluir, tanto la simplificación administrativa en general como el levantamiento de las cargas de información que pesan sobre los ciudadanos en particular, deben tener un doble horizonte: la Administración debe cumplir de la mejor forma posible con el mandato constitucional de servicio a los intereses generales teniendo siempre presente que el ciudadano es el destinatario de la actuación administrativa. A pesar de los innegables avances de los últimos años, a las distintas Administraciones les sigue costando colocar realmente al administrado en el eje de su actividad para establecer un modelo de relación más cercano, más inmediato, más centrado en el ciudadano²⁹.

Para servir a los intereses generales y a los ciudadanos la Administración cuenta en nuestros días con la Administración electrónica como instrumento, no sólo idóneo, sino ineludible. En una sociedad tecnológicamente desarrollada el empleo de las herramientas digitales por sus operadores jurídicos supone un debate impropio por su obviedad, debiendo centrarse el esfuerzo, una vez asumida como inevitable la adopción de las herramientas TIC en la actividad de los poderes públicos, en la tutela

²⁸ *Digital Economy and Society Index* (DESI) es un índice compuesto publicado por la Comisión Europea que resume en cinco indicadores el rendimiento digital de los Estados miembros de la UE y que permite un seguimiento de la evolución los países de la UE en la competitividad digital. Estos cinco indicadores son conectividad, capital humano, uso de internet, integración de la tecnología digital y servicios públicos digitales. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>. (Último acceso el 5 de junio de 2022).

Existen otros informes y estudios que ponderan periódicamente el desarrollo tecnológico de los países. Especialmente destacable es el *Network Readiness Index*, NRI, índice que elaboran anualmente técnicos del Foro Económico Mundial y que se publica en colaboración con *World Information Technology and Services Alliance*, WITSA. Este índice evalúa la capacidad de los países de explotar las oportunidades que ofrecen las TIC y de integrarlas en su economía y modelo productivo. El NRI otorgaba a España en 2020 el puesto 25º entre 121 economías de todo el mundo. El NRI se encuentra disponible en <https://networkreadinessindex.org>, en la Sección *Full Report*. (Último acceso el 5 de junio de 2022).

²⁹ La implantación de una Administración más centrada en los ciudadanos ha sido una de los principales propósitos de la Administración electrónica desde sus primeras regulaciones normativas. Así, la *e-Government Act* de 2002, del Congreso de los EEUU, afirmaba que su objeto era “[t]o enhance the management and promotion of electronic Government services and processes (...) by establishing a broad framework of measures that require using Internet-based information technology to enhance citizen access to Government information and services, and for other purposes”. Y señalaba como uno de sus propósitos “[t]o promote the use of the Internet and emerging technologies within and across Government agencies to provide citizen-centric Government information and services”.

También la Organización de las Naciones Unidas ha declarado que “(...) e-government should be transformative and become more citizen- rather than government- focused in delivering public services.(...)” *e-Government Interoperability: Guide*, UNDP, Regional Centre in Bangkok, United Nations Development Programme, 2007, p. iii.

De igual forma, en el ámbito europeo la “Declaración Ministerial de Malmö” de 2009 recogió el compromiso de “[m]ejorar los servicios de la administración electrónica para tener en cuenta las distintas necesidades de los usuarios y atenderles de la manera más efectiva. Desarrollaremos servicios centrados en el usuario que ofrezcan métodos flexibles y personalizados de interactuar con las administraciones públicas”.

de las garantías de la posición jurídica de los ciudadanos bajo este paradigma tecnológico.

3. Sociedad, Derecho, Administración y Tecnología

Las sociedades, en cada momento histórico, han producido bienes, han intercambiado servicios, han comerciado, se han relacionado y, en definitiva, se han organizado, alrededor de la tecnología de la que disponían en cada instante. En algunas ocasiones, a lo largo de los siglos, la aparición de algún avance de naturaleza disruptiva ha tenido el vigor suficiente como para suponer un punto de inflexión en el devenir de la Historia, cambiando para siempre el mundo tal y como era conocido hasta entonces. El uso del hierro, del bronce, la invención de la escritura, de la imprenta, de la máquina de vapor, la utilización de la electricidad... trajeron cambios en unas ocasiones paulatinos, en otras casi inmediatos, pero, en todo caso, igual de inevitables e irreversibles. En efecto, la irrupción de una determinada tecnología, si además de novedosa resulta útil, suele suponer para la sociedad un punto de no retorno.

Por ello, las etapas en las que la Humanidad ha alcanzado, de forma más o menos súbita, de manera más o menos abrupta, algún progreso científico o técnico notable, han sido, inevitablemente, épocas de transición, de transformación colectiva. Transformación y cambio al que no puede ser ajeno el Derecho como germen y consecuencia de la propia sociabilidad del ser humano. El Derecho es una exigencia ontológica de la organización social, la cual, como aseguraba HUME no sería posible, en modo alguno, sin el respeto a la equidad y a la justicia³⁰. *Ubi societas, ibi ius*, proclama el clásico aforismo latino. Donde hay sociedad, hay Derecho³¹.

Sociedad y Derecho son, así, dos nociones difícilmente aprehensibles por separado. Para SANTI ROMANO los elementos esenciales del Derecho son la sociedad y la organización. El orden social, en definitiva³². Apuntaba MERKL que Estado y Derecho no son lo mismo, pero que aquel se encuentra “condicionado por la totalidad de éste”³³. HAURIUO, por su parte, argumenta que la propia concepción de algún orden social

³⁰ “Human nature cannot by any means subsist without the association of individuals; and the association never could have place were no regard paid to the laws of equity and justice”. DAVID HUME, *Essays and Treatises on several subjects, vol. II*, Cadell, Londres, 1784, sec. IV.

³¹ CHRISTIAN THOMASIIUS integró la tesis de HUME con la precitada sentencia clásica a través del siguiente axioma: *Extra societatem non est ius; in omni societate ius est*. Es decir, “fuera de la sociedad no hay Derecho, en toda sociedad existe el Derecho”.

³² La teoría jurídica de SANTI ROMANO, enunciada en 1918 en su obra capital *L'Ordinamento giuridico*, parte de la afirmación de que el Derecho es un ente superior a la adición de las conciencias individuales de cada uno de los sujetos que integran la sociedad. De esta forma su concepto de Derecho está integrado por tres elementos esenciales: el concepto de sociedad, configurándose el Derecho como un producto de la sociedad en su conjunto, no de los individuos; la idea de orden social, en la que toda manifestación social aparece preordenada a la consecución de un fin jurídico; y, por último, la idea de organización, de estructura que otorga a la sociedad la unidad y la sustantividad propia del Derecho. ROMANO, S., *El ordenamiento jurídico*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963, pp. 111 y ss.

³³ MERKL, A., «Prolegómenos a una teoría de la estructura jurídica escalonada del ordenamiento (I)», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, vol. 2, 2004, p. 237.

implica la existencia de la Ley, porque “en la Sociedad las personas no se encuentran aisladas, como el polvo, sino [entrelazadas] como las fibras de un tejido”³⁴.

Por ello, cuando en determinados momentos surge un avance técnico tan notable como para provocar un cambio de paradigma tecnológico, se comienza a transitar un camino que trasciende el desarrollo meramente técnico y conduce a un escenario de transformación social y, por ende, jurídica, que, en ocasiones, puede llegar a ser profunda.

Desde finales del pasado siglo, una revolución tecnológica desarrollada en torno a las tecnologías de la información y la comunicación ha transformado “el paisaje social de la vida humana” y está alterando, aún en nuestros días, la “base material de la sociedad a un ritmo acelerado”³⁵. CASTELLS sostiene que, aunque la tecnología por sí sola no determina la sociedad, ya que el resultado final de las dinámicas sociales son consecuencia de un proceso más complejo³⁶, sí *plasma* la sociedad de cada momento, “puesto que tecnología es sociedad y ésta no puede ser comprendida o representada sin sus herramientas técnicas”³⁷.

No obstante, a pesar de que toda innovación tecnológica suele suponer una mejora en la calidad de vida y en las condiciones de trabajo de las personas, al liberarlas de tediosos procesos de producción y aliviar la carga de trabajo más penosa, todo progreso tiene que hacer frente a determinadas inercias y a poderosas fuerzas que lo obstaculizan y retrasan³⁸.

Independientemente del juicio personal que ello nos suscite, es indudable que la resistencia al cambio es un fenómeno profundamente humano. La velocidad produce vértigo y el cambio inseguridad. “También el *quattrocento* italiano mostró beligerancia contra la imprenta, cuando consideraba meretriz a la escritura realizada sin usar

³⁴ El elemento que daría estructura a la Sociedad, lo que entrelazaría los *hilos* para formar el tejido social, sería, como expuso HAURIUO, en *La science sociale traditionnelle* (1896), el Derecho. “Estas ataduras y conexiones poseen una existencia objetiva, que se manifiesta de forma clara cuando son sancionadas por la Ley y cuando su violación puede ser castigada” HAURIUO, M., *Tradition in Social Science*, Amsterdam, Editions Rodopi, 2011, p. 4.

³⁵ CASTELLS OLIVÁN, M., «Innovación, libertad y poder», *Comunicación: estudios venezolanos de comunicación*, vol. 129, 2005, p. 28.

³⁶ Señala CASTELLS que “la era de información es nuestra era” y que los fenómenos que caracterizan este periódico histórico son, en primer lugar, la eclosión de una revolución tecnológica centrada en las tecnologías digitales de información y comunicación, y, junta a aquella, “la emergencia de una estructura social en red en todos los ámbitos de la actividad humana”. Advierte, sin embargo, que el elemento tecnológico no es el único que configura la estructura social contemporánea, sino que “estamos viviendo un proceso de transformación multidimensional que es a la vez incluyente y excluyente en función de los valores e intereses dominantes en cada proceso, en cada país y en cada organización social”. *Ibid.*, p. 32.

³⁷ CASTELLS OLIVÁN, M., *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, 6ª ed., México D.F., Siglo XXI editores, 2005, p. 31.

³⁸ No obstante, sobre el peligro inherente a una aceptación acrítica de las nuevas tecnologías también advierte CASTELLS, al afirmar, incisivo, que “la ideología tecnocrática futuroológica trata de presentar la revolución tecnológica como dictando una única forma de organización social posible (...). De esta forma la aceptación del extraordinario carácter de la revolución tecnológica en curso conllevaría la aceptación, en lo esencial, de que la propuesta según la cual la ciencia y la tecnología, utilizadas racionalmente, irán solucionando los principales problemas de la humanidad”, de esta forma “la crítica a los usos de la tecnología se identifica con la resistencia oscurantista al cambio social. La ideología de la bondad tecnológica y la ideología de una globalización fundamentalmente orientada por la ley del mercado se refuerzan la una a la otra. En ambos casos desaparece la sociedad como proceso autónomo de decisión en función de los intereses y valores de sus miembros sometidos a las fuerzas externas del mercado y la tecnología” CASTELLS OLIVÁN, M., «Innovación, libertad y poder», cit., pp. 32 y 33.

estrictamente la pluma. Diferentes momentos históricos se parecen entre sí como una gota de rocío a otra. Y lo humano nos resulta familiar”³⁹. En efecto, resulta muy tentador refugiarse en el confort de la certidumbre y en la sensación de estabilidad que proporcionan los métodos que han sido repetidos con éxito durante mucho tiempo⁴⁰.

Es un hecho ampliamente conocido que cuando comenzó a popularizarse el uso de la máquina de escribir surgieron serias reticencias entre las autoridades y los servidores públicos acerca de la posibilidad de admitir documentación cumplimentada por los interesados empleando ese medio en lugar de mediante letra manuscrita, así como sobre la propia legalidad del eventual empleo de esta herramienta para la emisión de documentos públicos. Como si la utilización de aquel rudimentario medio mecanizado de escritura pudiera afectar a la validez jurídica de los documentos⁴¹.

Salvando las distancias, algo parecido es lo que está ocurriendo durante el proceso de implementación de las TIC en las Administraciones públicas. En este preciso momento, y en tiempo récord, estamos siendo testigos de la aparición y del dinámico desarrollo de unas tecnologías que están cambiando de forma radical, y para siempre, la manera en las que nos relacionamos en el ámbito privado, pero también la forma de gestionar los intereses públicos⁴². Esto último requiere un notable despliegue de medios técnicos y humanos, pero además – y fundamentalmente – una regulación legal totalmente novedosa que diseñe nuevos procedimientos adaptados a las posibilidades y a la inmediatez que brinda el nuevo contexto digital y que aborde simultáneamente, entre otras cuestiones, la necesaria reconfiguración del alcance de las garantías jurídicas⁴³.

³⁹ ORTIGOSA LÓPEZ, S., «Twitter, Hangout y Youtube como instrumentos educativos», en HERNÁNDEZ YÁÑEZ, L. y SALAMANCA LÓPEZ, M. (coords.) *Las TIC en la Enseñanza. Experiencias en la UCM: actas de la Jornada. 29 de marzo de 2017, Facultad de Geografía e Historia*, Madrid, Universidad Complutense, 2017, p. 84.

⁴⁰ “A finales de los 90 algunos colegas comparaban internet con la revolución Gutenberg. Simultáneamente muchos de ellos cuestionaban el uso de la red con fines educativos”. *Ibid.*

⁴¹ Una Real Orden de 12 de febrero de 1900, puso fin a la controversia: “Excmo. Sr.: Vista la petición formulada por D. Antonio Comyn en instancia fecha 1º del corriente solicitando que en todas las oficinas del Estado, de las provincias y de los Municipios se admitan las instancias y demás documentos hechos con máquinas de escribir, en los mismos términos y con los mismos efectos de los escritos ó copiados á mano;

Considerando que no existe ninguna razón administrativa ni de otra índole que aconseje no admitir en las oficinas anteriormente citadas las instancias y demás documentos que en ellas se presenten hechos con máquinas de escribir, siendo más clara y fácil su lectura que muchos de los escritos á mano, y cuya legalidad consiste en la autenticidad de la firma que los suscribe y no en que estén hechos precisamente con letra manuscrita;

S. M. el Rey (Q. D. G.), y en su nombre la Reina Regente del Reino ha tenido á bien disponer que en todas las oficinas del Estado, provinciales y municipales se admitan cuantas instancias y documentos se presenten hechos con máquinas de escribir, en los mismos términos y con iguales efectos de los escritos ó copiados á mano”. La Gaceta de Madrid, nº 50, lunes, 19 de febrero de 1900.

⁴² Sobre esta cuestión reflexioné en la introducción del trabajo titulado “Incorporación del expediente administrativo al proceso judicial” DELGADO BÁIDEZ, J. M., «Incorporación del expediente administrativo al proceso judicial», en GÓMEZ MANRESA, M.F. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.) *Modernización Digital e Innovación en la Administración de Justicia*, 1ª ed., Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2019, pp. 450 y ss.

⁴³ Acerca de esta materia, de importancia absolutamente nuclear en relación con el objeto de esta Tesis, se recurrirá con frecuencia a los estudios elaborados por VALERO TORRIJOS, en particular VALERO TORRIJOS, J., «Seguridad, tecnología y Administración Pública electrónica: La necesaria reconfiguración del alcance de las garantías jurídicas ante la innovación tecnológica», en GIL-GARCÍA, J.R., CRIADO, J.I. y TÉLLEZ, J.C. (coords.) *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados*, México D.F., Infotec, 2016. V. et. VALERO TORRIJOS, J., «La transformación digital

Nos encontramos, como tantas veces se ha dicho, ante un cambio de paradigma de enormes dimensiones. Las tecnologías de la información y la comunicación han hecho el mundo más pequeño y han abierto ante nosotros unas posibilidades de intercambio de información a nivel global de enormes dimensiones que puede realizarse, además, de manera inmediata.

No solo eso, cuando la implantación de la Administración electrónica es todavía una etapa inconclusa, autores como GAMERO sugieren que nos encontramos ya, en estos años veinte del siglo XXI, en una nueva etapa que podría calificarse como “periodo disruptivo” y que plantea problemas novedosos y diferentes a los propios de la implantación de la Administración electrónica y de la definición de las bases de su régimen jurídico⁴⁴.

Todo ello tendrá también indudables repercusiones en un procedimiento administrativo pensado para un paradigma tecnológico completamente distinto. La posibilidad, por ejemplo, de desligar el dato del documento y de compartirlo, analizarlo y tratarlo de forma automatizada e instantánea puede sorprendernos. Al fin y al cabo, como diría Arthur C. CLARKE, cualquier tecnología lo suficientemente avanzada es indistinguible de la magia⁴⁵. Pero también nos empuja a adaptar los funcionamientos administrativos a todas estas posibilidades, reflexionando, por ejemplo, sobre la necesidad de mantener la base documental de la actividad administrativa, qué plazos pueden ser reducidos sin afectar las garantías de los ciudadanos, o cómo puede darse respuesta con seguridad jurídica a los nuevos retos y amenazas que nos hacen más vulnerables.

Desde mediados del siglo XX el progreso de la tecnología ha ido cumpliendo la denominada *Ley de Moore*, principio que afirma que cada breve lapso de tiempo, cada dos años, la tecnología duplica su rendimiento y divide su coste⁴⁶. Desde que su autor la publicara en 1965⁴⁷, esta tesis “ha marcado el destino de los procesadores y chips

del sector público. Implicaciones y desafíos desde la perspectiva jurídica», 2017, Universidad de Murcia, Proyecto de Cátedra.

⁴⁴ Afirma GAMERO CASADO que el proceso histórico de desarrollo de la Administración electrónica puede dividirse en dos grandes etapas. Un “periodo clásico” que abarcaría las dos primeras décadas del siglo XXI y durante el que se sentaron las bases de su implantación de su régimen jurídico y un “periodo disruptivo”, que está empezando en la tercera década del siglo y en el que habrá que dar respuesta a nuevos desafíos, como la IA, el *blockchain* o la identidad digital soberana, retos que precisan de nuevas respuestas jurídicas. GAMERO CASADO, E., «Reflexiones introductorias: de la Administración electrónica a la digital...», cit., pp. 37-38.

⁴⁵ Esta afirmación es conocida como “la tercera ley de CLARKE”. Vid. CLARKE, A. C., «Letter», *Science*, vol. 159, 3812, 1968, p. 255.

⁴⁶ Aunque se conoce con ese nombre lo cierto es que no es propiamente una “ley”, sino una especie de predicción basada en la experiencia. En realidad, el enunciado de esta regla es el siguiente: “cada dos años, se duplica el número de transistores que caben en un circuito integrado” y fue enunciada en 1965 por GORDON E. MOORE, cofundador de Intel. “La Ley de Moore es la norma que, durante cinco décadas, ha marcado el destino de los procesadores y chips que llevan los equipos tecnológicos. No sólo los ordenadores, sino también las tabletas, los móviles o los *wearables*”. La «Ley de Moore» seguirá viva hasta 2023, según Intel. Disponible en <https://www.expansion.com>, en la Sección Economía Digital, Innovación. (Último acceso el 5 de junio de 2022).

⁴⁷ “Because of the accuracy with which Moore's Law has predicted past growth in IC complexity, it is viewed as a reliable method of calculating future trends as well, setting the pace of innovation, and defining the rules and the very nature of competition. And since the semiconductor portion of electronic consumer products keeps growing by leaps and bounds, the Law has aroused in users and consumers an expectation of a

que llevan los equipos tecnológicos”⁴⁸, y se ha convertido en “la métrica de nuestra época”⁴⁹. Parece, por tanto, que la capacidad de transformación de la tecnología es, en estos momentos, incluso más veloz que la de la sociedad, y, por supuesto, que la de la Administración pública.

Ello exige del sector público un esfuerzo extraordinario. Dentro de poco, en un futuro tan próximo que ya ha llegado, los actuales retos tecnológicos irán quedando obsoletos, por lo que habrá que apresurarse a proporcionar soluciones fiables a los desafíos que están hoy sobre la mesa -interoperabilidad, proximidad a los ciudadanos, seguridad de las comunicaciones, protección de los datos de carácter personal...- como base imprescindible para abordar los próximos interrogantes con expectativas de éxito.

Por todo ello, la verdadera magnitud del reto jurídico ante el que nos encontramos es proporcional a las dimensiones del vertiginoso progreso tecnológico del que estamos siendo testigos y a las inmensas posibilidades que esta transformación nos está ofreciendo.

Precisamente por ello, la tradicional escasa permeabilidad a la transformación, las inercias tan propias de las anquilosadas estructuras burocráticas, pueden resultar desalentadoras. Sin embargo, muy al contrario, precisamente este inconveniente transforma el reto en algo profundamente cautivador para el jurista y para el empleado público. Hay pocas cosas más gratificantes que ser capaces de mejorar el entorno en el que nos desenvolvemos y, a fin de cuentas, “la burocracia es el lugar ideal para hacer que la innovación se desarrolle”⁵⁰.

continuous stream of faster, better, and cheaper high-technology products” SCHALLER, R. R., «Moore’s law: past, present and future», *IEEE Spectrum*, vol. 34, 6, 1997, p. 52.

⁴⁸ La «Ley de Moore» seguirá viva hasta 2023, según Intel. Disponible en <https://www.expansion.com>, en la Sección Economía Digital, Innovación. (Último acceso el 5 de junio de 2022).

⁴⁹ Esta frase fue pronunciada por C. MEAD, Premio Nacional de Tecnología de los Estados Unidos en 2002. *Apud.* BROCK, D. C. (coord.), *Understanding Moore’s Law: Four Decades of Innovation*, Philadelphia, PA, Chemical Heritage Press, 2006, p. 124.

⁵⁰ Esta sugerente frase fue pronunciada por Alessandro FUSACCHIA en una conferencia que, bajo el título *Innovation in Public Administration*, pronunció en la Universidad Politécnica de Milán el día 16 de febrero de 2016. La conferencia completa está disponible en <https://www.youtube.com> con el nombre “Alessandro Fusacchia – Innovation in Public Administration”. Asimismo, una reseña del acto académico se encuentra disponible en la plataforma *Medium.com*. FUSACCHIA, A., «Innovation in Public Administration», *Blog Medium.com* Disponible en <https://fusacchia.medium.com/>, 29 de febrero de 2016. (Última visita el día 5 de junio de 2022).

II. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, REDUCCIÓN DE CARGAS E INNOVACIÓN

1. La complejidad del sector público, el intervencionismo estatal y la necesidad de simplificación administrativa

1.1.- La Administración pública como estructura vicaria de carácter servicial. El interés general y el servicio al ciudadano como elementos teleológicos justificadores de las Administraciones

Adolf J. MERKL señaló en su momento que la materialización del Derecho precisa una organización, pues el ordenamiento jurídico es un “orden organizado”⁵¹ y VILLAR PALASÍ, por su parte, afirmó que la Administración pública es fácil de describir, pero muy difícil de definir, pues es el producto de una evolución histórica que se encuentra íntimamente unida a la idea de Estado. A causa de este estrecho vínculo, el ámbito que cubre la Administración pública varía funcionalmente conforme lo hacen los fines que el Estado vaya asumiendo en cada momento⁵².

En su concepción más amplia, el Estado es -conforme la definición clásica de JÈZE-, el sujeto y el soporte de la autoridad, del poder público⁵³. Para la doctrina francesa tradicional, de cuya fuente ha bebido directamente la nuestra, la Administración pública es la herramienta que emplea el Estado, el poder público, para satisfacer el interés general, ya sea a través de actos jurídico-administrativos o de operaciones de naturaleza material como la prestación de servicios públicos. El buen funcionamiento de estos servicios justificará la propia existencia de un poder público sometido a la Ley⁵⁴.

La palabra “administración” procede del latín pero su etimología es, en cierto modo, controvertida, pues evoca, según se escoja una u otra procedencia, la noción de servicio o la de gestión, cuestiones ambas que, en todo caso, se encuentran comprendidas en la concepción actual de la palabra en sentido amplio. Según la RAE, “administración” proviene del verbo *administrāre*⁵⁵, que a su vez se compone de la preposición *ad* y el verbo *ministrare*, que significa “servir”⁵⁶. GIANNINI, en cambio, encuentra su procedencia en una contracción de la expresión latina *ad manus trahere*, que implica la idea de gestión o de manejo⁵⁷.

⁵¹ MERKL, A., «Prolegómenos a una teoría de la estructura jurídica escalonada...», cit., p. 237.

⁵² VILLAR PALASÍ, J. L., «Derecho Administrativo. Introducción y teoría de las normas (Síntesis bibliográfica)», *Documentación Administrativa*, vol. 128, 1969, p. 114.

⁵³ JEZE, G., *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, Berger-Levrault et C. Editeurs, 1904, p. 9.

⁵⁴ “Ainsi, dans ce point de vue, le droit administratif est expliqué et justifié comme nécessaire au bon fonctionnement des services publics administratifs vu que ces services n’ont pas les mêmes objets et les mêmes buts que les entreprises privées”. BONNARD, R., *Précis de Droit administratif*, 4e édition revue et mise au courant des réformes administratives, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1943, p. 43.

⁵⁵ Vid. voz “administrar” en RAE, *Diccionario de la Lengua Española*, vol. I, 22ª ed., Madrid, Espasa, 2001.

⁵⁶ Vid. voz “ministro” en *Diccionario Ilustrado Latín-Español; Español-Latín*, 19ª ed., Barcelona, VOX, 1987.

⁵⁷ Massimo Severo GIANNINI, *apud*. GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I; Parte General, 4ª ed., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966, p. 21.

La Administración pública constituye, pues, “un subsistema de un sistema social más amplio que le da su sentido propio”⁵⁸, mas ni el Estado ni la Administración pública ostentan una legitimación implícita ni indiscutible. Quedan en la actualidad, así, superados en cierto modo los argumentos de naturaleza hegeliana según los cuales el Estado poseía una legitimidad de origen⁵⁹. Más bien al contrario, aumenta cada día “la conciencia común de que el Estado y la Administración no se justifican sino por sus resultados, lo que da lugar a que se planteen frente a ellos las demandas de eficacia y de eficiencia, cuya mención ya se ha convertido en un verdadero tópic”⁶⁰.

De esta forma, la naturaleza y justificación de la Administración tienen un componente marcadamente teleológico, pues será definida por sus fines, por “la funcionalidad propia que el ordenamiento jurídico le atribuye”⁶¹. Por esta causa, la Administración pública no puede ser un ente transitorio u ocasional, sino que tiene una inequívoca vocación de permanencia, pues ha de llevar a cabo una actividad incesante que le viene exigida “por el no agotamiento de las aspiraciones y necesidades sociales, del interés general, en suma”⁶².

Aunque, como señaló GARRIDO FALLA, la Administración como institución es un *hecho*, y que su existencia es independiente del *deber ser* y de las exigencias deontológicas del Derecho⁶³, la legitimación de las instituciones y, por ende, de las estructuras administrativas, resulta fundamental en un Estado democrático. La

⁵⁸ Vid. NIETO GARCÍA, A., «Condicionantes y determinantes de la Administración Pública española histórica», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1997, p. 67.

⁵⁹ Para HEGEL la existencia del Estado es immanente a la existencia de la colectividad humana. Sería un organismo natural, por lo que encuentra su legitimación como fase del proceso histórico del mundo, de la evolución dialéctica. Vid. ECHANDI GURDIÁN, M., «Teoría del Estado en los Fundamentos de la Filosofía del Derecho de Hegel», *Revista Estudios*, 31, 2015, p. 293 y ss.

⁶⁰ BAENA DEL ALCÁZAR, M., «Reformando a Leviathan: la Administración pública», *Política y sociedad*, 20, 1995, p. 53.

⁶¹ SANZ LARRUGA, J., «La Administración pública española: su naturaleza jurídica», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y CALVO CHARRO, M. (coords.) *La Administración pública española*, Madrid, INAP, 2002, p. 186.

⁶² MEILÁN GIL, J. L., «La Administración Pública a partir de la Constitución española de 1978», *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 47, 1996, p. 67.

⁶³ GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., vol. I; Parte General, pp. 63-65. Incide posteriormente el autor en esta idea al señalar que “(...) la administración (en sentido objetivo) es la obra de la Administración (en sentido subjetivo)”. *Ibid.*, p. 349.

Administración, el Estado en su concepción más amplia⁶⁴, cuenta con el sostén de la legalidad independientemente de la forma en la que se manifieste el poder estatal⁶⁵.

Por esta razón conviene precisar los contornos entre legalidad y legitimidad. La primera se sustenta sobre las normas establecidas desde el aparato coercitivo del Estado, desde las estructuras políticas de una organización social determinada. La legitimidad, sin embargo, descansa sobre el acuerdo voluntario y generalmente implícito de los ciudadanos, por lo que “aspira a una validación constante de las acciones, mediante el juicio racional, informado y voluntario de los actores que participan en un ámbito de funcionamiento establecido”⁶⁶. Afirmaba LEGAZ LACAMBRA que “el principio de legalidad no puede agotarse en un estático formalismo; es, por el contrario, un principio activo y dinámico que en cada circunstancia concreta ha de legitimarse”⁶⁷. En otras palabras, mientras la legalidad implanta una organización social de contenido normativo, la legitimidad se constituye al margen de las estructuras de dominio, por lo que no puede ser impuesta y requiere de una justificación constante⁶⁸.

⁶⁴ En aras de la corrección semántica conviene aclarar que se empleará en ocasiones, por razones de estilo y de concisión, el término Estado como sinónimo del poder Ejecutivo, aún a sabiendas de su inexactitud e incluso de su incorrección. Ni siquiera el poder Ejecutivo, como es sabido, puede identificarse sin más con Administración pública, pues esa equiparación obvia la dirección política del Gobierno. Administración y Gobierno tienen naturaleza y finalidad diferentes. “En primer lugar, ambas son esferas de actividad diferentes; en segundo lugar, las estructuras que les sirven son distintas; por último, la naturaleza y las actitudes de los actores que desempeñan roles en la política y en la administración también han de ser dispares”. ROMÁN-MASEDO, L., «La politización de la Administración pública: el concepto y su aplicación en el caso de la administración general del Estado», en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.) *La Administración pública entre dos siglos: Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid, INAP, 2010, p. 389.

No obstante, la frontera entre ambas dista de ser nítida, pues, aunque “la función constitucional «ejecutiva» tiene una doble dimensión gubernativo-directiva y administrativo-dirigida, cada una de ellas dotada de una lógica propia, aunque compatible con la de la otra. Su compatibilidad permite que la línea divisoria entre estas dimensiones no coincida con la derivada de la diferenciación orgánica entre gobierno y administración. Quiere decirse, así, que nada se opone a que la organización del «gobierno», en cuanto titular de la función ejecutiva, ejerza ésta tanto en términos gubernativos en sentido estricto, como administrativos, es decir, realice actuaciones y adopte actos propiamente gubernamentales y exclusivamente administrativos”. PAREJO ALFONSO, L. J., «Gobierno y Administración pública en la Constitución española», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y CALVO CHARRO, M. (coords.) *La Administración pública española*, Madrid, INAP, 2002, pp. 92-93.

⁶⁵ Aunque podría entenderse que un Estado de Derecho se caracteriza por el sometimiento de los ciudadanos y los poderes públicos al principio de legalidad, este único criterio, si bien constituye una *condictio sine qua non*, es insuficiente. Sostiene ENTRENA CUESTA que lo que distingue a un Estado de Derecho es el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos y la concesión a los ciudadanos de las herramientas necesarias para hacerlos valer. “Sólo si el término «Ley» se emplea en sentido amplio, con mayúsculas, equiparable a Derecho, como ley que responde a unos principios determinados que se edifican sobre la base del respeto a la persona humana, podrá considerarse suficiente la afirmación (...) de que el Estado de Derecho es aquel en que se somete el Estado a la Ley”. ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I/1, 13ª ed., Madrid, Tecnos, 1999, pp. 48-49.

⁶⁶ CRUZ SOTO, L. A., «El concepto de poder en la Administración», *Contaduría y Administración*, vol. 58, 4, 2013, pp. 42-46.

⁶⁷ LEGAZ LACAMBRA, L., «Legalidad y legitimidad», *Revista de estudios políticos*, vol. 101, 1958, p. 21.

⁶⁸ Ello, por supuesto, no quiere decir que se trate de dos conceptos antagónicos. De hecho, la legalidad ha de aspirar a ser legítima y suele serlo en los Estados de Derecho democráticos. La legalidad orienta, organiza y condiciona el comportamiento colectivo, hace posible la convivencia social. La legitimidad por su parte añade a las reglas sociales el respaldo propio del consenso libre, mayoritario e informado de los ciudadanos. Por ello, la legalidad y las estructuras de poder creadas o sustentadas por las mismas anhelan al aval de la legitimidad.

La Administración encuentra su legitimación, por tanto, en el ciudadano, es decir, en su configuración como estructura de carácter servicial⁶⁹, la cual, además, se halla subordinada al principio de legalidad⁷⁰. Señalaba el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA que las funciones y actividades que ha de realizar la Administración pública son algo “puramente contingente e históricamente variable”, puesto que se encuentran sometidas a una exigencia colectiva que es diferente según la órbita social y el contexto socioeconómico en el que se produce⁷¹.

La finalidad de las Administraciones, señala ESTEVE PARDO, “es la acción sobre la sociedad”, una acción que varía con el tiempo, mostrando “diverso radio, intensidad y modos de producirse”⁷². Actualmente, la misión de servicio al interés general encomendada a la Administración pública por el artículo 103 de la Constitución requiere de una determinada ordenación de medios y recursos que, por fuerza, ha de ser compleja como reflejo de la propia complejidad del Estado moderno y a causa de la diversidad tanto de las necesidades a satisfacer, como de los fines a conseguir; unos fines que, no ha de pasarse por alto, no son determinados por la Administración, dado que las AAPP no representan a los ciudadanos, sino que están a su servicio⁷³.

La consideración del carácter servicial de la Administración no tiene, sin embargo, un alumbramiento reciente, ni su defensa se circunscribe a un contexto constitucional o democrático en la forma en la que actualmente entendemos esos términos, sino que ha sido proclamado desde que la Administración pública española se encontraba en un estado embrionario. La Constitución española de 1812 proclamaba, de forma tan elevada como utópica, que el objeto de la actividad del Estado es *la felicidad de la Nación*, “puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen”⁷⁴.

En 1843, Alejandro OLIVÁN escribía que “se ha convenido en considerarla científicamente [la Administración] en su acepción más lata, y en referirla constantemente al conjunto de cuidados que exige la *cosa pública*, no como atribución de supremacía, sino al contrario como gestión de responsabilidad. Porque en efecto,

⁶⁹ De *entidad vicaria*, por su carácter servicial, califican GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS a la Administración pública, siguiendo a VILLAR PALASÍ. GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de Derecho administrativo*, 16ª ed., Madrid, Tecnos, 2019, p. 86.

⁷⁰ “(...) es preciso tener en cuenta que el rasgo definitorio de la gestión pública es el ejercicio de la autoridad que se ejerce por delegación dentro de un marco jurídico y el control, también jurídico, del ejercicio de esa autoridad”. IGLESIAS ALONSO, A., «Administración pública y dinamización del estado del bienestar: las estrategias de reforma administrativa en Europa (1990-2010)», en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.) *La Administración pública entre dos siglos: Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid, INAP, 2010, p. 1039.

⁷¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 13ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2006, p. 31.

⁷² ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho administrativo*, 9ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2019, p. 50.

⁷³ Señala al respecto RODRÍGUEZ-ARANA lo siguiente: “En un mundo en compleja y profunda transformación, como es el de principio de un nuevo siglo, parece evidente que el interés público no es un concepto que deba gestionar patrimonial y monopolísticamente la Administración, sino que el aparato público ha de abrirse a la sociedad para incorporar a los agentes sociales en la definición de los intereses que les afectan”. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., «Reformas y modernización de la Administración pública española (1996-2000)», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y CALVO CHARRO, M. (coords.) *La Administración pública española*, Madrid, INAP, 2002, p. 21.

⁷⁴ Artículo 13 de la Constitución promulgada en Cádiz el día 19 de marzo de 1812. Vid. FARIAS GARCÍA, P., *Breve Historia constitucional de España*, 1ª ed., Madrid, Editorial Latina, 1981, p. 153.

quien administra reconoce dependencia. En este supuesto, la administración pública ó de la cosa pública tiene por objeto la satisfacción de las necesidades interiores de la sociedad, la vigilancia de sus intereses, y el ordenado manejo de sus negocios en la intención del mejor estar de los asociados, y con sujeción a las reglas de un superior”⁷⁵.

De esta forma, llamamos Administración pública a esta organización “que atiende a todos los fines a tener en cuenta en la sociedad actual y que incorpora plenamente el poder subordinado al poder político”⁷⁶. La Administración se estructura, así, como una organización instrumental y profesionalizada al servicio de los intereses generales⁷⁷. Este elemento finalista, el servicio al interés general y a las necesidades públicas, define y determina la propia esencia de la organización administrativa y de su ordenamiento jurídico, y justifica, como se ha avanzado, su existencia, a la vez que sirve de límite a su actuación⁷⁸.

Necesidad pública es, conforme la conocida definición de JORDANA DE POZAS, “todo deseo o interés de un extenso grupo social que es imprescindible satisfacer”. Obviamente no todas las necesidades colectivas son necesidades públicas, existe una jerarquía de necesidades que van desde las más elementales o primarias, de las que depende la vida, hasta aquellas otras “en las que el daño producido por no atenderlas es de carácter cultural o económico”⁷⁹.

En consecuencia, la existencia de la Administración no se justifica por sí misma como sugeriría HEGEL, sino que serán el interés general y, en última instancia, las necesidades de los ciudadanos, los motivos que avalan el mantenimiento de estructuras públicas con potestades exorbitantes.

Así, la propia razón de ser de la Administración pública como organización vicarial al servicio de los intereses generales constituye en sí misma, ex artículo 103 de la

⁷⁵ OLIVÁN, A., *De la Administración pública con relación a España*, Madrid, Boix, 1843, p. 6.

Hacia mediados del siglo XIX se produce en España una eclosión del Derecho administrativo influida, fundamentalmente, por la doctrina francesa. Señala GACTO que en realidad el Derecho administrativo nace en España en ese momento. Hasta aquel instante las obras utilizadas y relativas al tema “eran trabajos centenarios, traducciones de obras extranjeras o estudios mediocres”. GACTO FERNÁNDEZ, E.; ALEJANDRE GARCÍA, J. A. y GARCÍA MARÍN, J. M., *El Derecho histórico de los pueblos de España*, 7ª ed., Madrid, Artes Gráficas Iberoamericanas S.A., 1992, p. 537.

⁷⁶ BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Organización administrativa*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 19-20.

⁷⁷ “La eficacia [se refiere] a la prestación de servicios públicos de calidad en donde la gestión deviene un aspecto capital, transformando los servicios públicos en servicios para los ciudadanos. De la legitimidad depende el que el ciudadano deposite su confianza en las instituciones y esté dispuesto a sufragar sus actividades mediante el pago de impuestos”. IGLESIAS ALONSO, A., «Administración pública y dinamización del estado del bienestar: las estrategias de reforma administrativa en Europa (1990-2010)», cit., p. 1044.

⁷⁸ “La Administración Pública del Estado social y democrático de Derecho ha de configurarse como una organización que debe distinguirse por los principios de legalidad, de eficacia y de servicio. Legalidad, porque el procedimiento administrativo no es otra cosa que un camino pensado para salvaguardar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Eficacia, porque hoy es perfectamente exigible a la organización administrativa que ofrezca productos y servicios públicos de calidad. Y servicio, sobre todo, porque no se puede olvidar que la justificación de la existencia de la Administración, como ya se ha dicho, se encuentra en el servicio a los intereses colectivos. Por eso, las distintas potestades y poderes públicos son manifestaciones concretas de esa idea de servicio público”. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., «Reformas y modernización de la Administración pública española...», cit., p. 17.

⁷⁹ JORDANA DE POZAS, L., «El problema de los fines de la actividad administrativa», *Revista de Administración Pública*, vol. nº 4, 1951, p. 15.

Constitución, un mandato constante de modernización y racionalización⁸⁰, de tal forma que su actuación y su estructura sean más accesibles y más próximas a los administrados a los que ha de servir, respondiendo a sus necesidades y a sus nuevas demandas, “poniendo a la altura de las circunstancias sociológicas y técnicas sus estructuras y sus procedimientos”⁸¹.

Por esta razón, la simplificación de la actuación de las Administraciones no habrá de tener en consideración únicamente objetivos de relevancia interna -mejora de la eficacia y de la eficiencia administrativa-, sino que, al colocar al administrado en el centro de la acción pública, el levantamiento de las cargas que soportan particulares y empresas, -evitar molestias, trámites engorrosos y gastos innecesarios- se convierte en un elemento legitimador de la actividad pública.

1.2.- La creciente complejidad organizativa del sector público y la metajustificación de la Administración

La necesidad de satisfacer un interés público creciente ha determinado el paulatino establecimiento de una superestructura administrativa cada vez más compleja, incluso *aparatosas*. Por esta causa resulta apropiado referirse a Administraciones públicas en plural, pues el sector público se compone, “a modo de constelación”⁸², formando un conjunto “monstruoso”⁸³, “hinchado”⁸⁴, de organismos, entidades e instituciones muy diversas⁸⁵. Apunta al respecto FERNÁNDEZ SALMERÓN que “el advenimiento del moderno Estado social ha determinado la eclosión de nuevas organizativas públicas que responden, sin embargo, a razones de ser diferentes”⁸⁶. Esta organización instrumental y su estructura formal, la *burocracia*, “se encuentra en la esencia del Estado”⁸⁷, de tal forma que la idea de una Administración burocrática y jerarquizada es inescindible de la propia idea estatal⁸⁸, razón por la que “plantearse la organización administrativa en un momento concreto equivale a referirse a toda la estructura interna del Estado”⁸⁹.

La progresiva sofisticación y complejidad de las estructuras administrativas conducen a “un punto disfuncional” para el logro de sus propios objetivos⁹⁰. La conocida Ley de

⁸⁰ Cfr. CIERCO SEIRA, C., «Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica», *Revista General de Derecho Administrativo*, 19, 2008, sec. I.

⁸¹ RIVERO ORTEGA, R., «Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de servicios», *Revista Catalana de Dret Públic*, 42, 2011, p. 116.

⁸² LÓPEZ PELLICER, J. A., *Lecciones de Derecho administrativo*, vol. I (1), 4ª ed., Murcia, D.M., 1997, p. 13.

⁸³ BAENA DEL ALCÁZAR, M., «La estructura administrativa del Estado contemporáneo», Madrid, 1976, p. 9.

⁸⁴ “El resultado final no ha sido un Estado grande sino «hinchado», sin fibra, débil (...)”. NIETO GARCÍA, A., *El desgobierno de lo público*, cit., p. 30.

⁸⁵ “But, of course, the [public] agency is a ‘they’, not an ‘it’.” PARRILLO, N. R., «Introduction: Jerry L. Mashaw’s Creative Tension with the Field of Administrative Law», en PARRILLO, N.R. (coord.) *Administrative Law from the Inside Out*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2017, p. 3.

⁸⁶ FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., *La Protección de los Datos Personales en las Administraciones Públicas*, Madrid, Thomson-Civitas, 2003, p. 396.

⁸⁷ GARRIDO FALLA, F., *Reformas de la función pública. Discurso leído en el acto de su recepción pública como académico de número por el Excmº Sr. D. Fernando Garrido Falla y Discurso de contestación del Académico Excmº Sr. D. Laureano López Rodó*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1985, p. 18.

⁸⁸ AGUDO GONZÁLEZ, J., «La administración del espacio administrativo europeo», *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. 99, 2014, p. 111.

⁸⁹ BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Organización administrativa*, cit., p. 13.

⁹⁰ RIVERO ORTEGA, R., «Simplificación administrativa y administración electrónica...», cit., p. 116.

Parkinson afirma que el trabajo se expande hasta ocupar todo el tiempo disponible para realizarlo, su autor, Cyril PARKINSON, extraía de forma irónica las siguientes conclusiones en relación con las organizaciones administrativas: los funcionarios se crean trabajo unos a otros y las estructuras burocráticas crecen de forma natural independientemente de su utilidad real a la sociedad⁹¹. De esta forma, el establecimiento y posterior hipertrofia de la Administración corre el riesgo de sucumbir a tentaciones metajustificativas, explicando su legitimidad en su mera existencia y perdiendo de vista al ciudadano como núcleo y fin último de su actividad.

Entendemos, con ENTRENA CUESTA, que, a pesar de la relevancia de las heterogéneas actividades que llevan a cabo las Administraciones públicas, es a estos órganos- y no a sus funciones- a lo que llamamos Administración. La palabra "Administración" hace referencia, pues, a ciertos órganos y no a la actividad que éstos despliegan. "No se puede decir: la administración son las operaciones, cualquiera que sea su naturaleza intrínseca, que realizan los administradores"⁹².

Esta concepción de la Administración como conjunto de entes de naturaleza instrumental que realizan las políticas públicas, como el "brazo que ejecuta" bajo la dirección del Gobierno⁹³, se remonta a los mismos orígenes de la Administración moderna. A mediados del siglo XIX, el antes mencionado OLIVÁN afirmó que la Administración "constituye el servicio general ó el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del gobierno (...)"⁹⁴.

El concepto de Administración pública puede ser considerado y abordado, por tanto, desde dos puntos de vista fundamentales, subjetivo y objetivo. Desde el punto de vista subjetivo se entiende por Administración pública el conjunto de órganos y desde el segundo la actividad que aquéllos realizan⁹⁵. Esta doble acepción complicará, como se será posteriormente, la definición del concepto de simplificación administrativa, pues este término podrá hacer referencia tanto al aligeramiento de las estructuras organizativas del sector público, como a la reducción de su intervención y de los procesos que sigue para la formación de su voluntad.

Con la crisis del Estado liberal, y especialmente, a partir de la segunda mitad del siglo XX, tras la II Guerra Mundial, se dio paso a un sector público crecientemente intervencionista, con poderes más vastos e intensos, en el que la Administración pública se concebiría como una herramienta para la mejora económica y social de la

⁹¹ PARKINSON, C. N., *Parkinson's law, and other studies in administration*, Boston, Houghton Mifflin, 1957, pp. 2-13.

⁹² ENTRENA CUESTA, R., «El concepto de Administración pública en la doctrina y el Derecho positivo españoles», *Revista de administración pública*, 32, 1960, p. 69.

⁹³ "Desde el pensamiento impulsivo del gobierno hasta la acción administrativa no media distancia apreciable: el gobierno y la alta administración se tocan, y se confunden á la vista. De consiguiente, siendo el poder supremo la voluntad social representada en la cabeza, es la administración el brazo que ejecuta, y sus funciones comprenden el cumplimiento de las leyes en cuanto al gobierno compete, con mas el cuidado de las mejoras, que son el fin y la condición de toda reunión de hombres civilizados". OLIVÁN, A., *De la Administración pública con relación a España*, cit., p. 8.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 7.

⁹⁵ ENTRENA CUESTA, R., «El concepto de Administración pública en la doctrina y el Derecho positivo españoles», cit., p. 57.

población⁹⁶. Surge, en definitiva, el “Estado social” como revisión y crítica del absentismo estatal y del individualismo que propugnaba el Estado liberal⁹⁷. Este compromiso por parte del Estado de promover la *justicia social*, con la pretensión de reequilibrar el orden social⁹⁸ corrigiendo las desigualdades se ha conocido como *Estado del bienestar*.

El Constituyente ubicó en España el carácter social del Estado en el mismo frontispicio del texto constitucional, en el primer apartado de su primer artículo. Tal es la relevancia que se otorgó en la Carta Magna a la justicia social. Queda así constitucionalmente justificado el Estado del bienestar, entendido como el modelo que defiende “la presencia activa del Estado en el gobierno de la economía y en la mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos”⁹⁹.

En su actividad prestacional encontrará la Administración la principal justificación de su intervención en el ámbito privado y de la imposición de su voluntad sobre las voluntades o intereses de los individuos¹⁰⁰. La voluntad de la Administración es legítima en cuanto se pone al servicio del Derecho y, especialmente, cuando se dirige a la realización de un *acto social* y con un *valor social*¹⁰¹, que es aquel que tiene como fin la *solidaridad social*¹⁰².

Sin embargo, puesto que el interés general es un fin superior y distinto a la suma de los intereses particulares de cada uno de los individuos¹⁰³, no resulta sencillo identificar

⁹⁶ “The terminology I am using (...) refers to the elements we may assume to be present when a country with a capitalist market economy develops democratic political and civil institutions and practices out of which emerge a mixed economy including both private and public capitalism similarly organized and using the same calculus, together with that complex of public social services, insurances and assistances which is the eponymous element in what all the world knows as the Welfare State”. MARSHALL, T. H., «Value problems of Welfare-Capitalism», *Journal of Social Policy*, vol. 1, 1, 1972, p. 18.

⁹⁷ CARRO MARTÍNEZ, A., «Administración y productividad», *Documentación Administrativa*, vol. 163, 1975, p. 15.

⁹⁸ “Para remediar, o al menos atenuar, este estado de cosas surge la justicia social, (...) impidiendo el abismo abierto entre los distintos elementos que participan en una misma comunidad de economía y producción continúa acentuándose y, de esta manera, conteniendo la quiebra total y definitiva de la convivencia”. TORRES RUIZ, J. R., *Temas de Derecho Natural, Cuaderno 2*, 1ª ed., Murcia, DM - Promociones y Publicaciones Universitarias SA (PPU), 1992, p. 48.

⁹⁹ TORNOS MAS, J., «Crisis del Estado de bienestar. El papel del Derecho administrativo», en PIÑAR MAÑAS, J.L. (coord.) *Crisis económica y crisis del estado de bienestar: el papel del Derecho administrativo*, Madrid, Reus, 2013, p. 172.

¹⁰⁰ “Le service public comporte essentiellement une intervention administrative à l’égard des particuliers visant à la satisfaction des besoins publics, soit de besoins dont la satisfaction importe à tous”. BONNARD, R., *Précis de Droit administratif*, cit., p. 45.

“Elle [l’Administration] aurait une volonté propre, dont le caractère essentiel serait d’être une volonté souveraine s’imposant aux volontés des simples particuliers”. JEZE, G., *Les principes généraux du droit administratif*, cit., p. 9.

¹⁰¹ Vid. JEZE, G., *Les principes généraux du droit administratif*, cit., pp. 15-20.

¹⁰² “Un premier fait, c’est que les hommes vivent en société. Un second fait, c’est qu’ils *veulent* vivre en société parce que c’est pour eux le moyen de souffrir moins, parce qu’ils ont conscience que la vie commune est pour eux le moyen de satisfaire leurs besoins (besoins communs ou besoins divers). Dès lors, la solidarité sociale est le fait primordial”. *Ibid.*, p. 18.

¹⁰³ Tampoco parece correcto identificarlo con el interés de la mayoría. Aunque desde el punto de vista del utilitarismo social más clásico, el interés general sí se correspondería en gran medida con el interés de la mayor parte de la población, *la mayor felicidad para el mayor número*, esta concepción no explica muchas de las políticas propias del Estado del bienestar, que se adoptan para la satisfacción de reducidos grupos en riesgo de exclusión. “De este modo, afirmar que el interés general coincide con el interés de la mayoría llevaría a ignorar las necesidades de las minorías, idea incompatible con el principio de igualdad y con el fundamento mismo de la democracia”. ACOSTA GALLO, P., «El interés general como principio inspirador de las políticas públicas», *Revista General de Derecho Administrativo*, 41, 2016, sec. 3.2.

un interés social que, además, varía según el momento y no es el mismo en todas las comunidades políticas. Por esta razón el concepto de interés general tiene, además de una perspectiva jurídica, una innegable “sustancia ideológica”¹⁰⁴. Señala NIETO que “los autores, con absoluta ingenuidad (e irresponsabilidad)”, presumen frecuentemente que el interés general, y consecuentemente los fines del Estado, son “inmanentes, constantes y esenciales”, mientras que “los políticos, más pragmáticos, les atribuyen los objetivos concretos que en cada momento les convienen”¹⁰⁵.

En un Estado de Derecho las políticas públicas deben estar al servicio de los ciudadanos, “dado que el poder de los gobernantes no va más allá de interpretar -a través del criterio de los resultados electorales- cuáles son los valores, intereses y deseos del pueblo”¹⁰⁶. Concluye PAREJO que es el legislador, y en menor medida los tribunales, quienes tienen la prerrogativa de definir los intereses generales en cada momento¹⁰⁷. Idéntica opinión mantienen GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS¹⁰⁸.

En cualquier caso, el paulatino aumento de la actividad administrativa fue contemplado con alarma por parte de la doctrina tradicional, que valoraba como un fenómeno sustancialmente peligroso el recorte, e incluso mutilación, de las libertades individuales que produciría la intromisión del Estado, el *Leviatán* de nuestros días¹⁰⁹, en el ámbito privado de los ciudadanos.

¹⁰⁴ Se sugiere al respecto la consulta de NIETO GARCÍA, A., «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (coord.) *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. 3, 1991.

¹⁰⁵ “Las agendas públicas nos proporcionan el mejor criterio para identificar y valorar los fines del Estado en cada coyuntura (...)”. NIETO GARCÍA, A., *El desgobierno de lo público*, cit., p. 27.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 31.

¹⁰⁷ “Pues las formalizaciones normativas, complementadas por la doctrina jurisprudencial, valen como intereses públicos reales correctamente identificados (presunción, que solo puede ser destruida mediante derogación o declaración de nulidad de la norma, plan o acto o modificación de la jurisprudencia)”. PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, 10ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 510.

Ahora bien, “[h]a de tenerse también en cuenta que la concepción del interés general no puede desligarse de la voluntad general (Rousseau). (...) El poder político no tiene libertad absoluta para decidir el contenido del interés general, pues su capacidad de decisión está delimitada no sólo por la ley, sino también por la voluntad popular expresada por los ciudadanos en las urnas”. ACOSTA GALLO, P., «El interés general como principio inspirador de las políticas públicas», cit., sec. 7.

¹⁰⁸ “La concreta determinación de lo que sea el interés general que debe perseguir la Administración puede parecer una tarea imposible. (...) ¿Cómo se determinan los intereses generales que la Administración debe cuidarse de satisfacer? Mediante el principio de legalidad: cuando el legislador dicta una norma, y apodera a la Administración con la correspondiente facultad de actuación, lo hace porque en ese campo existe un interés general que debe ser atendido, y permite a la Administración actuar para satisfacerlo”. GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de Derecho administrativo*, cit., p. 86.

¹⁰⁹ Se menciona con toda intención en este punto el término *Leviatán*, la personificación del poder invencible del Estado alumbrada por Thomas HOBBS, que era presentada como un artificio monstruoso y autoritario con quien los individuos pactan la cesión de su libertad natural a cambio seguridad y paz. Resulta ilustrativa esta alusión al contractualismo *hobbesiano*, pues suele ubicarse en este contrato social la transición al Estado moderno, un Estado que curiosamente reclama la garantía de las libertades individuales, pues “[e]l Estado moderno se caracteriza por la evolución encaminada a ofrecer, cada vez más, mayores garantías a los ciudadanos”. ÁLVAREZ-GENDÍN, S., «Garantías de los ciudadanos frente a la Administración. Los Tribunales en la nueva Ley de lo contencioso-administrativo», *Revista de Administración Pública*, vol. 22, 1957, p. 231.

En consecuencia, se acostumbra a concluir que la teoría política de HOBBS constituyó el germen del propio principio de legalidad y de la sumisión del Estado al mismo, como mecanismo de tutela de las libertades individuales. *Cfr.* ÁVILA MARTÍNEZ, A.; CASTELLANOS RODRÍGUEZ, N. F. y TRIANA AGUDELO, A. M., «La teoría política de Thomas Hobbes y su influencia en la construcción del principio de legalidad en el Estado moderno», *Via Iuris*, vol. 20, 2016, p. 161.

No obstante, esta eventual restricción de las libertades individuales provocada por el carácter expansivo de la actuación de los sujetos públicos en los más diversos ámbitos de la sociedad se vio compensada por el “aumento innegable de las posibilidades de aprovechamiento por el particular de las utilidades dimanantes de la actividad administrativa”¹¹⁰.

Al respecto, apunta JORDANA DE POZAS que “todo fin que el Estado persiga puede convertirse en motivo de acción administrativa” y recuerda que existe una corriente doctrinal clásica, “de ningún modo arrumbada”, que sostenía que “el fin único del Estado” es el *bonum commune*. En consecuencia, si la actuación estatal está dirigida al bien común y, dado que “la inmensa mayoría de los fines estatales sólo pueden realizarse a través de la Administración Pública”¹¹¹, podría inferirse que la creciente injerencia del Estado en el ámbito particular ha de ser, por fuerza, benéfica¹¹².

Desde una perspectiva decididamente escéptica, NIETO apunta que el fin de la burocracia, del “jurista funcionario”, es “el interés de la Administración o el cumplimiento de la voluntad política, aunque vengan disfrazados con el solemne rótulo del interés público”¹¹³.

En todo caso, en palabras de GARRIDO FALLA, se comienza por suprimir una libertad, pero a cambio “se ofrece una mejor satisfacción de las necesidades existentes”, y admite que, “en principio, parece antirracional no comprender las ventajas que para el bien común se derivan de este cambio”. No obstante, el autor reflexiona a renglón seguido “que la preocupación de nuestro tiempo está precisamente constituida por el empeño de salvaguardar la libertad en la inevitable marcha hacia la socialización”¹¹⁴.

La doctrina reclama hoy que han quedado atrás “los tiempos en que el individuo era contemplado simplemente como un particular, o como un mero sujeto pasivo que había que tutelar y proteger frente a la injerencia o intervención estatal”¹¹⁵.

De igual forma, se ha dicho que “los pensadores ilustrados retomaron racionalmente las ideas de Hobbes” para establecer los fundamentos del Estado de Derecho. Cfr. GARCÍA RICCI, D., *Estado de Derecho y Principio de Legalidad*, 1ª ed., México D.F., Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, 2011, p. 25.

HOBBS explica el origen y fundamento del Poder en el *consentimiento*, el cual “supone una limitación al poder en su origen y conduce también a los conceptos de soberanía popular e igualdad originaria” PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., «El contexto social y cultural de los derechos. Los rasgos generales de evolución», en *Historia de los Derechos Fundamentales. Tomo I*, vol. 2, Madrid, Dykinson, 1998, p. 82.

En todo caso, ha de puntualizarse, con BAENA DEL ALCÁZAR, que el Leviatán no puede ser la Administración pública, pues la cabeza del monstruo habría estado siempre constituida por los órganos políticos. “A lo sumo la Administración sería el tronco y las extremidades de la gran bestia que ejerce el poder”. BAENA DEL ALCÁZAR, M., «Reformando a Leviathan: la Administración pública», cit., p. 53.

¹¹⁰ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «Exceso de poder como vicio del acto administrativo», *Revista de Administración Pública*, vol. nº 23, 1957, p. 86.

¹¹¹ Cfr. JORDANA DE POZAS, L., «El problema de los fines de la actividad administrativa», cit., p. 12 y ss.

¹¹² “(...) la sencilla receta para conseguir que se hicieran las cosas (fueran cuales fueren las cosas propugnadas) consistía en tomar el aparato del Estado para, desde allí, desplegar el poder que éste poseía. En la imaginación general, el poder estaba «almacenado» en los depósitos gubernamentales, listo para ser usado (...)”. BAUMAN, Z. y BORDONI, C., *Estado de crisis*, 1ª ed., Barcelona, Paidós, 2016, p. 129.

¹¹³ NIETO GARCÍA, A., «Sobre las distintas formas de entender y utilizar el Derecho», en *El derecho y el revés: diálogo epistolar sobre leyes, abogados y jueces*, 5ª ed., Barcelona, Ariel, 2008, p. 16.

¹¹⁴ GARRIDO FALLA, F., «La Administración y la Ley», *Revista de Administración Pública*, vol. 6, 1951, p. 134.

¹¹⁵ BARNÉS VÁZQUEZ, J., «La vida pública de los sujetos privados, una expansión (cualitativa) del Derecho administrativo», en VAQUER CABALLERÍA, M., MORENO MOLINA, A.M., DESCALZO GONZÁLEZ, A. y PAREJO

La antigua confrontación entre autoridad y libertad ha dado paso a una nueva dialéctica autoridad *versus* prestación de servicios, puesto que en un Estado democrático los dos términos de la vieja dialéctica han de quedar subsumidos en el primero de la nueva, dado que la autoridad debe ser ejercida en un contexto de libertad, por lo que los servicios públicos han de ser prestados a la comunidad social integrada por los ciudadanos con el debido respeto a los derechos y libertades¹¹⁶. Efectivamente, “la aparición de una Administración propia del Estado Social o de Bienestar, hace que dentro de su ámbito no jueguen con los ciudadanos las mismas relaciones que las establecidas en la Administración de ejercicio de la autoridad”¹¹⁷.

Así, la institución del servicio público adquirió una importancia central para el Derecho administrativo a lo largo del pasado siglo, hasta el punto de que llegó a identificarse doctrinalmente con la propia estructura del Estado¹¹⁸. Desde una concepción prácticamente organicista, BONNARD afirmará que los servicios públicos son las células que componen el cuerpo mismo de la Administración, a la que presenta como un ente constituido por servicios que tienen por objeto asegurar la realización de los fines del Estado a través de la actuación en la esfera particular, en ejercicio de sus atribuciones¹¹⁹.

Sea como fuere, lo cierto es que paralelamente al incremento de la presencia de la Administración en la vida particular de los administrados, en el tráfico jurídico y económico privado, el Estado fue desarrollando un papel prestacional. De esta forma nació, y progresivamente fue adquiriendo carta de naturaleza, un Estado *proveedor* que fue moldeando la noción de servicio público bajo “los valores de justicia y de solidaridad”. De este modo, fue tornándose habitual “la intensa presencia de una Administración pública (...) que reglamenta, controla, inspecciona, impone nuevas obligaciones, todo ello con el objeto de asegurar precisamente la universalidad y la accesibilidad a las prestaciones por parte de quienes las necesiten”¹²⁰.

A pesar de las connotaciones negativas de la palabra *burocracia*, una estructura pública organizada al servicio del interés general es una herramienta imprescindible para el cumplimiento de los fines de un Estado democrático, e incluso para conquistar

ALFONSO, L.J. (coords.) *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, vol. 1, 1, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, p. 225.

En sentido parecido: “La legitimación de la Administración pública, lo sabemos bien, ha de basarse en los resultados, en la capacidad de la acción pública para satisfacer las nuevas demandas sociales, lo cual implica inevitablemente dar prioridad a la producción y entrega de bienes y servicios a los ciudadanos considerados como destinatarios, siempre desde el contexto del principio de legalidad y teniendo presente que la función de la Administración se justifica en la medida en que sirve con objetividad (...)” los intereses generales. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., «Reformas y modernización de la Administración pública española...», cit., p. 16.

¹¹⁶ Cfr. BAENA DEL ALCÁZAR, M., «Reformando a Leviathan: la Administración pública», cit., p. 54.

¹¹⁷ ORTEGA, L., «La modernización de las Administraciones Públicas», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 5-6, 1996, p. 18.

¹¹⁸ “Les services publics sont les organisations qui forment la structure même de l'État”. BONNARD, R., *Précis de Droit administratif*, cit., p. 49.

¹¹⁹ *Ibid.*, pp. 49-50.

¹²⁰ SOSA WAGNER, F., «Servicio público y papel de la nueva administración y sus entes reguladores», *Revista de derecho de la Unión Europea*, vol. 7, 2004, p. 132.

ciertos niveles de justicia social, sorteando los inconvenientes que pueda plantear la organización política del Estado en un momento concreto¹²¹.

Como señalaba LÓPEZ RODÓ en el contexto político de los años 50 del siglo XX, nadie está mejor situado que la Administración pública “para configurar el orden social”. “Sólo una Administración eficaz puede hacerse cargo de tales cuestiones”; por este motivo, “la política social se lleva a cabo, de manera básica, a través de la actividad administrativa”¹²².

De esta manera se fue produciendo un extraordinario incremento de la intervención administrativa impulsado por dos factores¹²³: el aumento en número e importancia de las necesidades públicas y la participación cada vez más intensa de la Administración en la satisfacción de éstas. Este “colosal crecimiento de la actividad administrativa”¹²⁴ ha producido una simétrica complejidad tanto en la organización, como en la actividad y el funcionamiento de la Administración.

En las democracias occidentales el crecimiento de las estructuras administrativas ha ido acompañado, irremediamente, de un desarrollo expansivo de la burocracia y de la regulación administrativa, que ha entrado a regular, limitar, controlar y ordenar, aspectos muy diversos de las esferas mercantil y privada¹²⁵.

Así, el esquema burocrático, desde una perspectiva *weberiana*, se configura como una estructura racional¹²⁶ orientada a la dominación¹²⁷. Sin embargo, las relaciones entre los actores de la vida económica y política se han transformado radicalmente en las últimas décadas a causa de la vertiginosa transformación de la sociedad postindustrial. “Las relaciones de poder, los medios para lograr influencia, las comunicaciones y los problemas” ya no son los mismos que solían ser¹²⁸. De esta forma, el “pacto social” propio del Estado del bienestar en virtud del cual los poderes públicos

¹²¹ “Las instituciones políticas pueden variar de un país a otro, debido a sus diferentes características, pero las instituciones y actividades administrativas son, por el contrario, un factor común en la vida de las naciones”. LÓPEZ RODÓ, L., «La Reforma Administrativa en España», *Documentación Administrativa*, vol. 1, 1958, p. 14.

¹²² “No debemos olvidar la influencia que la estructura y funcionamiento de ésta [de la Administración] tiene en el campo de la justicia social. (...) el orden social (...) no se consigue tan sólo con declaraciones de derechos. Es preciso subvenir a las necesidades concretas que surjan (...). *Ibid.*, pp. 13-14.

¹²³ JORDANA DE POZAS, L., «El problema de los fines de la actividad administrativa», cit., p. 15.

¹²⁴ “El Estado contemporáneo desarrolla una actividad colosal, sin precedentes en la Historia. Ello ha sido posible porque la Administración ha estado alerta para adaptarse a las necesidades crecientes de las actuales sociedades políticas”. CARRO MARTINEZ, A., «Administración y productividad», cit., p. 5.

¹²⁵ “(...) le pouvoir bureaucratique, dans ce sens, implique le règne de l'ordre et de la loi, mais en même temps un gouvernement sans participation du citoyen”. CROZIER, M., *Le phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Éd. du Seuil, 1963, p. 16.

¹²⁶ “Bureaucracy is the means of transforming social action into organized action”. WEBER, M., *Economy and Society: an outline of interpretive sociology*, Berkeley, University of California Press, 1978, p. 978.

¹²⁷ “(...) possibly the most far-reaching instance of rationalization of modern life is the bureaucratic structure of domination”. KOLEGAR, F., «The Concept of «Rationalization» and Cultural Pessimism in Max Weber's Sociology», *The Sociological Quarterly*, vol. 5, 4, 1964, p. 364.

¹²⁸ CROZIER, M., «La posición del Estado ante los otros actores», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 2, 1995, p. 93.

tienen como misión atender las necesidades sociales de una ciudadanía que, a cambio, le concedía legitimidad democrática, es posible que se haya roto irremediablemente¹²⁹.

El modelo, pues, se encuentra en crisis, dado que, de forma generalizada, se apunta que este crecimiento *tentacular* del Estado produjo una sobredimensión del sector público en relación con la vida económica del país y cierta hipertrofia de la Administración¹³⁰ que ya no es apropiada, supuestamente, para atender las demandas del interés público. Pero simultánea y paradójicamente, al crecimiento espectacular de la dimensión del sector público se añade una pérdida de consistencia y solidez de la Administración y del Estado, que muestran una creciente incapacidad para adaptarse a los cambios, para satisfacer las nuevas necesidades “y para proporcionar el sistema de protección social que el proceso de globalización hace necesario implantar”. Por esta razón, se están buscando fuera del Estado respuestas satisfactorias, “respuestas que no siempre son adecuadas para el fin pretendido”¹³¹.

1.3.- La presión por cambiar: la travesía perpetua del sector público hacia la modernización y la simplificación administrativa

No se cambia por gusto, por placer, se cambia porque es preciso hacerlo¹³². Advierte la doctrina francesa que, en la situación actual, el Estado se ha convertido en el *maillon faible*, el eslabón más débil del conjunto social¹³³. La concepción tradicional del Estado y la Administración está quedando obsoleta, pues el poder público ya no tiene frente a sí “los mismos actores dispersos, relativamente previsibles que podía dominar fácilmente”, sino “a actores más numerosos, más heterogéneos, más independientes, que son capaces de aliarse entre ellos y de funcionar sin respetar fronteras. Estos actores disponen de un gran poder de negociación. Logran penetrar en el Estado e influenciarlo más de lo que ellos mismos son influenciados”¹³⁴.

Sostiene al respecto Carles RAMIÓ que la Administración pública se encuentra en una época de “cierta decadencia”¹³⁵, que es “cada vez menos robusta”, que se halla progresivamente “menos contextualizada con las complejidades del entorno” y que se muestra impotente para atender las nuevas necesidades de los ciudadanos¹³⁶.

¹²⁹ Cfr. ARENILLA SÁEZ, M., *La Administración digital: los riesgos de la desintermediación, las escisiones y las centralizaciones*, Madrid, INAP, 2021, sec. 1.1.3.

¹³⁰ “En effet, le fonctionnement défectueux de l'État et l'archaïsme de nos structures sociales sont autant d'obstacles au développement économique qui nous est nécessaire. Tentaculaire et en même temps inefficace (...). Tentaculaire, car, par l'extension indéfinie de ses responsabilités, il a peu à peu mis en tutelle la société française tout entière”. CHABAN-DELMAS, J., «La nouvelle société. Discours à l'Assemblée nationale: 16 septembre 1969», *Grands moments d'éloquence parlementaire* Documento disponible en <https://www.assemblee-nationale.fr/>, en la Sección Histoire. (Último acceso el día 5 de junio de 2022).

¹³¹ BAUMAN, Z. y BORDONI, C., *Estado de crisis*, cit., p. 26.

¹³² CROZIER, M., *No se cambia la sociedad por decreto*, Alcalá de Henares, INAP, 1984, p. 55.

¹³³ CROZIER, M. y TILLIETTE, B., *Quand la France s'ouvrira...*, Paris, Fayard, 2000, p. 187.

¹³⁴ CROZIER, M., «La posición del Estado ante los otros actores», cit., p. 93.

¹³⁵ RAMIÓ MATAS, C., «Administración Digital e Innovación Pública. Sesión 3», *Instituto Nacional de Administración Pública INAP*, 30 de julio de 2020. Conferencia disponible en <https://www.youtube.com/>, minuto 4:37. (Última visita el día 5 de junio de 2022).

¹³⁶ Ello ha sido considerado incluso deseable desde ciertos sectores, especialmente en el ámbito anglosajón, que apuntan a las TIC como la herramienta idónea para relegar paulatinamente al Estado a un papel irrelevante. “So-called ‘hyper-modernists’ argued that as the internet and associated technologies become ubiquitous, government will become more and more efficient and therefore smaller, until eventually governmental organizations themselves will become increasingly irrelevant”. MARGETTS, H., «Public

Efectivamente, los avances de las tecnologías de la información han creado un nuevo espacio en el que los individuos y las organizaciones pueden actuar. Aquellos individuos y aquellas entidades que aprendan a aprovechar las oportunidades que otorga la actuación en ese nuevo espacio alcanzarán una significativa ventaja competitiva sobre aquellos que ignoren esas oportunidades.

Los cambios en las AAPP siempre son complicados por diversas razones, como “la inexistencia de presión directa en las organizaciones administrativas para asumir los cambios sociales, ya que la subsistencia de la Administración no está en peligro”¹³⁷. No obstante, de forma similar a lo que ocurre a aquellos organismos que no consiguen adaptarse a su entorno, las organizaciones que no se adaptan perecen “sin remedio”. Obviamente, no es previsible que la Administración pública vaya a desaparecer, ni siquiera a largo plazo, dado que, al contrario que ocurre con las entidades privadas, las “Administraciones Públicas que no se adaptan al entorno dejan de ser eficaces, dejan de servir para lo que fueron creadas, constituyen incluso una rémora social; pero no desaparecen”¹³⁸.

No obstante, es posible que se esté produciendo un deslizamiento hacia lo que ACEMOGLU y ROBINSON han bautizado como el “Estado ausente”¹³⁹. La irrupción de la Sociedad de la Información ha fortalecido a la sociedad civil y al tráfico jurídico privado. Las TIC han favorecido la participación directa de los ciudadanos en todos los ámbitos, ha aumentado la interacción de éstos con terceros de muy diversa naturaleza y han creado nuevos vocabularios y nuevas formas de comunicación¹⁴⁰. El comportamiento social se desarrolla en redes cada vez más amplias, redes que son sostenidas por la

management change and e-government; The emergence of digital-era governance», en CHADWICK, A. y HOWARD, P.N. (coords.) *Routledge Handbook of Internet Politics*, New York, Routledge; Taylor & Francis Group, 2009.

¹³⁷ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El procedimiento electrónico en las Administraciones Locales. Aspectos metodológicos y normativos del proceso de implantación*, cit., pp. 198-199.

¹³⁸ Esta circunstancia “explica la menor capacidad de adaptación que tienen las Administraciones Públicas respecto de las organizaciones privadas: éstas tienen que adaptarse rápidamente al entorno porque, en otro caso, dejan de ser rentables y desaparecen; mientras que las Administraciones Públicas no experimentan un castigo tan inexorable a su negligencia, aseguradas como están por el Estado. Quien paga las consecuencias de la falta de adaptación no es la Administración sino el ciudadano, que se encuentra con unas Administraciones que no le sirven pero que tampoco desaparecen por el determinismo darwiniano”. NIETO GARCÍA, A., «Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública: ¿Un problema pendiente?», *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. 23, 1989, p. 128.

“Such organizations are entities which continue to exist yet fail to achieve their avowed objectives over long periods of time, thus defying the conventional economic or evolutionary assumption that failure leads to extinction or disappearance”. HOOD, C., *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, 1ª ed., Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 44.

¹³⁹ “Liberty and ultimately state capacity depend on the balance of power between state and society. If the state and the elites become too powerful, we end up with the Despotic Leviathan. If they fall behind, we get the Absent Leviathan. So we need both state and society running together and neither getting the upper hand. (...) We need society's competition to keep the Leviathan in check, and the more powerful and capable the Leviathan is, the more powerful and vigilant society must become. We need the Leviathan to keep on running too, both to expand its capacity in the face of new and formidable challenges and to maintain its autonomy, which is critical not only for resolving disputes and impartially enforcing laws but also for breaking down the cage of norms”. ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. A., *The Narrow Corridor*, New York, Penguin Press, 2019, pp. 40-41.

¹⁴⁰ STAES, B., «Towards a New Democratic Lingua Franca», en SERVAES, J. y CARPENTIER, N. (coords.) *Towards a Sustainable Information Society: Deconstructing WSIS*, 1ª ed., Bristol, UK, Intellect Books, 2006, p. 1.

tecnología y por nuevas prácticas sociales¹⁴¹. Ello está produciendo un debilitamiento generalizado de la confianza y la legitimación de las instituciones y del sector público en las sociedades modernas¹⁴². Paralelamente, los primeros síntomas de vaciamiento del papel intermediario del Estado comienzan a percibirse¹⁴³.

En este contexto, la aparición de tecnologías emergentes con un indiscutible potencial disruptivo, cuando todavía nos encontramos en el proceso de implantación de la Administración electrónica, trae consigo una serie de desafíos que, bien resueltos, pueden renovar el papel del sector público en la sociedad, reforzando su prestigio e influencia, pero que erróneamente afrontados “pueden desencadenar una decadencia absoluta en la calidad institucional, la confianza ciudadana y la eficacia y eficiencia de las políticas y la gestión pública”¹⁴⁴.

Además de ello, “la Administración sigue arrastrando una serie de lastres de cara a la sociedad, que se traducen en una sensación de que los recursos públicos son mal administrados, que la Administración es una maquinaria burocratizada e ineficaz, o que la presión fiscal es excesiva para la calidad de los servicios públicos que se reciben a cambio”¹⁴⁵. Siguiendo esta línea argumental se ha calificado habitualmente a la Administración, quizás de forma algo injusta o exagerada, como “lenta, ineficaz, irresponsable, inhumana, cínica, arrogante e indisciplinada”¹⁴⁶.

Este reproche a los supuestamente ineficientes, costosos y rígidos funcionamiento y estructura internos de las organizaciones burocráticas se está transformando en una

¹⁴¹ Cfr. VERSCHUEREN, P., «From virtual to everyday life», en SERVAES, J. y CARPENTIER, N. (coords.) *Towards a Sustainable Information Society: Deconstructing WSIS*, 1ª, Bristol, UK, Intellect Books, 2006, p. 179.

¹⁴² FUKUYAMA, F., «30 Years of World Politics: What Has Changed?», *Journal of Democracy*, vol. 31, 1, 2020, p. 16 Disponible en <https://www.journalofdemocracy.org>, en la Sección *Articles*. (Última visita el 5 de junio de 2022).

¹⁴³ “Of course, not all policy is made by governmental and intergovernmental organizations. Civil society, too, adopts and adapts policies, and the business sector has pursued strategies and design innovations in response to the crisis we have out-lined, rather than denying its existence”. MAXWELL, R. y MILLER, T., «The Environment and Global Media and Communication Policy», en MANSELL, R. y RABOY, M. (coords.) *The Handbook of Global Media and Communication Policy*, 1ª ed., Oxford, UK, Wiley-Blackwell, 2011, p. 478.

Es oportuno en este punto recordar las palabras de SANTAMARÍA PASTOR acerca de la necesidad de la Administración como elemento imprescindible para la consecución del interés general. “En este orden de cosas, pues, no está de más recordar la necesidad de restaurar de algún modo la tradicional línea divisoria entre Estado y sociedad, que no por decimonónica debe condenarse de antemano. El que tal línea divisoria no tenga la nitidez de antaño no supone un imperativo en orden a hacerla desaparecer total y definitivamente (...)” SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Gobierno y Administración: Una reflexión preliminar», *Documentación Administrativa*, vol. 215, 1988, p. 83.

¹⁴⁴ RAMIÓ MATAS, C., «La década de la innovación en la gestión pública en España: una agenda para 2030», en RAMIÓ MATAS, C. (coord.) *Repensando la Administración digital y la innovación pública*, Madrid, INAP, 2021, p. 47.

¹⁴⁵ VILLAR GARCÍA-MORENO, F., «Las Administraciones Públicas españolas: presente y futuro», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1997, p. 63.

PAREJO llamó la atención, aún en los años ochenta, sobre “el deterioro continuo del prestigio de la cultura de lo público, especialmente de la formalizada jurídicamente (experimentada como rígida, lenta e inadecuada; en definitiva, hostil a la eficacia), frente al creciente prestigio del sistema privado (percibido como eficaz, por ágil, flexible, capaz de responder y amoldarse inmediatamente a los cambios) y, por ende, el progresivo afianzamiento de la lógica de este último, determinada absolutamente por la economía (...)”. PAREJO ALFONSO, L., «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública», *Documentación Administrativa*, vol. 218-219, 1989, p. 17.

¹⁴⁶ MARTÍN-RETORTILLO, S., *El reto de una Administración racionalizada*, 1ª ed., Madrid, Civitas, 1983, p. 20.

censura al papel de la Administración pública en la sociedad actual¹⁴⁷ en un cuestionamiento de la legitimidad del Estado para dar forma al orden social¹⁴⁸. Así, la percepción de que las políticas públicas son ineficientes¹⁴⁹ afecta muy negativamente a la legitimación social del propio Estado, pues una de las contribuciones principales de la Administración pública a la estabilidad de la democracia es proporcionar eficacia al sistema político mediante las políticas y los servicios públicos¹⁵⁰.

De esta forma, aquellas voces que vienen propugnando la *jibarización* del sector público y la limitación de la capacidad de intervención del Estado en la economía y en la sociedad han gozado en las últimas décadas de un extendido prestigio doctrinal, en cierto modo porque, identificando sector privado con frescura y dinamismo se presenta la reducción del sector público como una vía para la modernización social. Viene a la memoria la obra de CROZIER *État modeste, État moderne*¹⁵¹, cuyo título encierra toda una teoría jurídica y aun un programa político.

Aquella idealización de la Administración como una estructura costosa, improductiva y supuestamente propensa a la ineficiencia ha sometido al sector público a una constante presión por cambiar¹⁵². Conceptos como reforma, racionalización, modernización o simplificación administrativa han estado siempre en el centro de la reflexión doctrinal y científica. A pesar de tratarse de un debate de actualidad, la

¹⁴⁷ "Reforms based on neoclassical economic ideology and private management ideology have prescribed privatization, deregulation, market competition, and commercialization". OLSEN, J. P., «Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, 1, 2006, p. 6.

¹⁴⁸ "Recent criticism of public administration has elements of both types, but the latter has been predominant. What started as an attack on «bureaucracy» and its inefficient, costly, and rigid internal organization and operations has since the late 1970s developed into a criticism of the role of public administration; the possibility and desirability of government shaping society; the power balance between institutions and between actors; and the relevance and functionality of jurisdictional boundaries, including those of the territorial state". *Ibid.*

En similar sentido, "[e]l Estado contemporáneo (...) se caracteriza por una manifiesta crisis de legitimidad. La sola presencia estatal, sus formas de actuación, su racionalidad para percibir las demandas, procesarlas y actuar son, hoy por hoy, fuertemente cuestionadas por amplios grupos del cuerpo social". CABRERO MENDOZA, E., *Del Administrador al Gerente Público*, 2ª ed., México D.F., Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, p. 15.

¹⁴⁹ "Asimismo, entre los lugares comunes se subrayan rasgos como la descoordinación y la existencia de duplicidades innecesarias, el exceso de funcionarios y cargos públicos, el desequilibrio entre impuestos pagados y servicios recibidos y la ineficiencia en comparación con el sector privado". CARRILLO BARROSO, E., «Legitimidad y modernización de la Administración Pública», *Gestión y análisis de políticas públicas*, 7, 1996, p. 149.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 145.

¹⁵¹ "Paradoxalement, nous avons besoin de beaucoup d'institutions parce que la vie collective est de plus en plus complexe. Mais pour réguler les rapports que nous avons les uns avec les autres, il faut ouvrir et simplifier ces institutions, ce que seul peut faire un État modeste. (...) Être réellement modeste ne signifie pas s'abandonner à ne rien faire, mais combattre avec persévérance pour ramener l'État lui-même au réalisme. (...) Notre État doit être enfin désacralisé. Désormais capables d'être adultes, il est temps pour nous de redescendre sur terre et d'exiger une politique modeste pour un État modeste, au service d'une société plus libre, plus active et plus riche". CROZIER, M., *État modeste, État moderne: Stratégie pour un autre changement*, 3ª ed., Paris, Éditions Fayard, 1997, pp. 2-4.

¹⁵² Expresión inspirada por la audiencia celebrada en el *Bundestag* de la República Federal de Alemania el 8 de junio de 1995 bajo el título "El padre Estado se jubila. La Administración Pública bajo la presión de cambiar". DERLIEN, H.-U., «Modernización administrativa: ¿moderna, modernista, postmodernista?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1997, p. 13.

También el profesor PAREJO ha escrito que el Derecho y el Estado, como instrumentos "para la adaptación al cambio continuo y a la complejidad social", se encuentran insertos en un contexto de creciente *presión por el cambio*. PAREJO ALFONSO, L. J., *Estado y derecho en proceso de cambios: las nuevas funciones de regulación y garantía del Estado social de soberanía limitada*, 1ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, p. 54.

simplificación administrativa, en realidad, nunca ha dejado de estar de moda, sino que constituye un proceso continuamente inacabado y, por esta misma razón, en ocasiones frustrante.

Afirmaba con sarcasmo, de nuevo, CROZIER que abordar la transformación del fenómeno burocrático, la reforma de la Administración es una tarea indispensable e imposible¹⁵³. Siempre en un lugar destacado de los análisis doctrinales y de las agendas políticas, necesidad siempre urgente e inaplazable¹⁵⁴, la simplificación del funcionamiento y la estructura administrativas representa una cuestión recurrente y uno de los desafíos nucleares de nuestra disciplina jurídica. Existe una “cultura de la simplificación”¹⁵⁵ que forma parte del paisaje en el que se mueven las Administraciones públicas de la mayor parte de países europeos. Puede decirse que la simplificación administrativa y la modernización de las organizaciones públicas son el particular *viaje a Ítaca* del sector público.

Las fuerzas que impulsan los procesos de cambio en las organizaciones pueden ser tanto exógenas, (externas, cambios o limitaciones que provienen del entorno social, político o económico), como endógenas, las cuales crean “necesidades de cambio estructural y conductual”, en virtud de las interacciones y de las tensiones provocadas en el seno de la propia organización¹⁵⁶. En España, el artículo 103 de la Constitución supone en sí mismo un motor que impulsa la modernización y la reforma de la Administración, impidiendo que éstas puedan concebirse como una cuestión “pasajera, coyuntural y contingente”, y deban entenderse, por el contrario, “como una tarea de factura constante, que no admite desfallecimientos”¹⁵⁷.

Ciñéndonos a nuestro país, donde el Derecho administrativo goza de una dilatada tradición, la simplificación de la actividad administrativa, así como la depuración de la vorágine, en ocasiones caótica, del ordenamiento jurídico-administrativo, han sido objetivos largamente perseguidos. Tanto es así, que puede afirmarse que no ha habido en España durante el último siglo y medio proyecto legislativo que afectara a las bases del régimen jurídico del sector público o al procedimiento administrativo común que no tratara de hacer más sencilla y accesible la actuación de los organismos públicos¹⁵⁸. Señala CIERCO al respecto que la voluntad de simplificar la acción administrativa “ha estado muy presente en la historia del procedimiento administrativo. De hecho, en las primeras regulaciones de la época decimonónica, la normación del procedimiento

¹⁵³ CROZIER, M., *No se cambia la sociedad por decreto*, cit., pp. 73-74.

¹⁵⁴ “En todo caso, y como punto de partida, parece obligado reconocer la necesidad de llevarla a cabo. Es algo que no cabe cuestionar; tampoco, que hay que hacerlo en términos rigurosos y que no admiten demora”. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «De la simplificación de la Administración Pública», *Revista de Administración Pública*, vol. 147, 1998, p. 7.

¹⁵⁵ CIERCO SEIRA, C., «La simplificación de los procedimientos administrativos en Italia», *Revista de Administración Pública*, vol. 152, 2000, p. 385.

¹⁵⁶ Vid. CHIAVENATO, I., *Administración de recursos humanos. El capital humano de las organizaciones*, 8ª ed., México D.F., Mc Graw Hill, 2007, pp. 418-419.

¹⁵⁷ CIERCO SEIRA, C., «Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos...», cit., sec. I.

¹⁵⁸ “Ningún programa político de reforma que se precie ha dejado de lado la aspiración de simplificar el panorama procedimental”. CIERCO SEIRA, C., «La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras», cit., p. 158.

administrativo estuvo asociada a la idea de unificar una tramitación que hasta ese entonces no conocía un patrón claro y que cada órgano diseñaba según su propio criterio”¹⁵⁹.

El legislador del siglo XIX se lamentaba de que los males que aquejaban a la Administración de la época eran especialmente trascendentales “tratándose de una administración como la nuestra, centralizada, absorbente y burocrática, y que acompaña al ciudadano desde la cuna al sepulcro, al parecer para ampararlo y protegerlo, pero en realidad no pocas veces para molestarlo, vejarlo y estorbar el libre ejercicio de su actividad por virtud de esos vicios y deficiencias”¹⁶⁰.

Ya durante la vigencia del *maremágnum* de normas de carácter reglamentario que siguieron a la Ley de Bases de 1889¹⁶¹ y que precedieron la entrada en vigor de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, las voces más reconocidas de la ciencia jurídica reclamaban la aprobación de una única Ley general de procedimiento administrativo, en el entendimiento de que sólo de esta forma podría simplificarse y racionalizarse la labor de la Administración¹⁶². La abundancia de reglamentos inherente al propio concepto de Ley de Bases o Ley Marco desembocó en una situación ciertamente caótica¹⁶³ que llegó a convertir “en una verdadera selva esta importante materia”¹⁶⁴. No obstante, sería injusto no reconocer a esta norma, además del mérito de la precocidad, el de haber concebido el procedimiento como un instrumento al servicio de la racionalización de la actividad administrativa y “de resolución tempestiva de los asuntos”¹⁶⁵. La voluntad de simplificar y racionalizar el trabajo administrativo se encuentra, pues, presente en nuestra legislación administrativa desde sus mismos comienzos.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 157.

¹⁶⁰ Exposición de Motivos de la Ley de 19 de octubre de 1889. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Legislatura 1888-1889; apéndice séptimo al nº 5. Sesión de 5 de diciembre de 1888.

¹⁶¹ La Ley de 19 de octubre de 1889, conocida como “Ley Azcárate” por el apellido de su promotor, permanecería en vigor durante casi siete décadas y representa un verdadero hito, no sólo para el Derecho administrativo nacional, sino que constituye una auténtica referencia universal, al haberse convertido “en la primera ley del mundo sobre procedimiento administrativo” (GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común de 1992», *Revista de Administración Pública*, vol. 130, 1993, p. 205; o GAMERO CASADO, E., «Encuadre de la nueva legislación en el acervo del Derecho administrativo», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, vol. I, 1ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 104.)

Algo más cauto GONZÁLEZ NAVARRO afirma que se trató de “[u]na Ley cuya tramitación parlamentaria no despertó mayor interés”, pero que fue la primera regulación general del procedimiento administrativo con rango de Ley “que hubo en Europa y, tal vez, en el mundo” GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Cincuenta años de procedimiento administrativo en un mundo cambiante*, 1ª ed., Madrid, Lustel, 2009, p. 387.

¹⁶² V. gr. “Una Ley general de procedimiento administrativo significaría una gran simplificación de la labor administrativa. En efecto, si el reparto de las funciones administrativas entre distintas autoridades causa muchos gastos y molestias a los administrados, los mismos trastornos y dificultades se presentan cuando, estando concentrado muchas funciones entre las manos de una misma autoridad, los diversos asuntos son tramitados con arreglo a diferentes principios procesales”. ROYO-VILLANOVA, S., «El procedimiento administrativo como garantía jurídica», *Revista de estudios políticos*, vol. 48, 1949, p. 116.

¹⁶³ GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Cincuenta años de procedimiento administrativo en un mundo cambiante*, cit., p. 579.

¹⁶⁴ LÓPEZ RODÓ, Diario de Sesiones de las Cortes, BOCE nº 601, Pleno de 15 de julio de 1958, p. 12442.

¹⁶⁵ BARNÉS VÁZQUEZ, J., «El procedimiento administrativo. Análisis histórico y comparado», en RODRÍGUEZ-ARANA, J., RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, L. y RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, M. DEL C. (coords.) *Curso de Derecho Administrativo iberoamericano*, Granada, INAP, Comares, 2015, p. 215.

Posteriormente, el propio ponente de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 reivindicó la simplificación como una de las características esenciales de la nueva norma. Según puede inducirse del discurso que LÓPEZ RODÓ pronunció en las Cortes en defensa del proyecto de ley¹⁶⁶, esta simplificación era entendida por sus redactores en un doble sentido; el primero de ellos haría referencia a la Ley en sí misma, aludiría a la concisión del propio texto, que habría realizado la “gran poda” de la legislación precedente sustituyendo las leyes y reglamentos entonces vigentes por un solo *Código*¹⁶⁷.

El segundo remitiría a la simplificación administrativa en sentido más estricto, entendida como simplificación de trámites sin detrimento de la productividad¹⁶⁸ de la actividad administrativa, sobre la base de que “[e]l procedimiento administrativo no puede concebirse como una carrera de obstáculos que ha de salvar el particular para conseguir la resolución de un expediente, ni tampoco como un curioso entretenimiento de los burócratas, consistente en coleccionar documentos, pólizas, estampillas y diligencias, para dejar constancia de los hechos más nimios o de trámites absolutamente irrelevantes. Ciertamente que la forma es la superación del caos, pero el formalismo es la descomposición de la forma”¹⁶⁹.

En consecuencia, la Ley de 1958, además de referirse expresamente al principio de simplificación en su exposición de motivos y proclamar que la norma procura “por todos los medios” la rapidez en la tramitación, incluyó en su articulado un precepto -el conocido y frecuentemente aludido artículo 29¹⁷⁰-, que consagraba una actuación administrativa inspirada por la simplicidad y la celeridad.

Ya en épocas más recientes, tras la aprobación de la Constitución de 1978, la racionalización y la simplificación de la Administración pública se continuaba percibiendo como una asignatura pendiente. No obstante, lo cierto es que la Constitución española de 1978 no aportaría grandes novedades a la Administración española a pesar del paso de un régimen autocrático a uno democrático y de que la

¹⁶⁶ Afirma Alejandro NIETO que LÓPEZ RODÓ fue el primer reformista moderno de España, promotor de una reforma que “cuajó en unas severas transformaciones orgánicas, funcionales y funcionariales de la Administración española, a la sazón demasiado anticuada”. NIETO GARCÍA, A., «Informe de 2013 de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas», *Mediterráneo Económico*, vol. 25, 2014, p. 99.

¹⁶⁷ LÓPEZ RODÓ, Diario de Sesiones de las Cortes, BOCE nº 601, Pleno de 15 de julio de 1958, p. 12445.

¹⁶⁸ Hoy haríamos referencia, quizás, al principio de eficiencia. No obstante, intuyo que la alusión a la productividad, una noción con ciertos matices mercantiles más que propiamente administrativos, no fue un lapsus de LÓPEZ RODÓ, fino jurista que había estudiado y analizado pormenorizadamente los perfiles y características de los principios de eficacia y eficiencia, así como las diferencias entre ambos. Por ello, parece absolutamente intencionada esta alusión a la productividad en un autor que, imbuido del espíritu de las corrientes jurídicas dominantes en el mundo anglosajón ya en aquel momento, reivindicaba *el sentido empresarial de la Administración*. “Ignorar las facetas empresariales de la Administración Pública implicaría renunciar a un conocimiento completo de la realidad, y esto, científicamente puede ser brillante, pero no es honesto.” LÓPEZ RODÓ, L., *La Administración Pública y las transformaciones socioeconómicas*, Madrid, Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas, 1963, pp. 98 y ss.

¹⁶⁹ LÓPEZ RODÓ, Diario de Sesiones de las Cortes, BOCE nº 601, Pleno de 15 de julio de 1958, p. 12446.

¹⁷⁰ “Artículo veintinueve.- Uno. La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia”. Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo (BOE nº 171, de 18 de julio de 1958).

descentralización que traería consigo el Estado autonómico alumbraría nuevas Administraciones territoriales¹⁷¹ y convertiría a España en un Estado *cuasi-federal*¹⁷².

A pesar de ello, el proceso de reforma democrática iniciado por aquel entonces parecía el momento idóneo para afrontar este reto¹⁷³. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, también aspiraba, según afirmaba su exposición de motivos, a la simplificación de trámites y de estructuras administrativas y seguía proclamando formalmente el principio de celeridad e impulsión de oficio del procedimiento.

Resumiendo, y como afirma CIERCO SIERA, el Derecho administrativo, “desde su cuna”¹⁷⁴, ha buscado la mejora de la actuación del sector público en términos de eficacia y de eficiencia. Pero con el transcurso del tiempo, la evolución de las necesidades a satisfacer y de la realidad social de cada momento ha ocasionado, a su vez, transformaciones profundas en la Administración pública que se ha ido “engalanando y envolviendo paulatinamente de una creciente complejidad a todos los niveles”¹⁷⁵.

1.4.- El secular “inmovilismo modernizador” de la Administración española¹⁷⁶

Señalaba TORNOS MAS que el debate sobre la simplificación en España no es especialmente original, pues se desarrolla dentro de un contexto más amplio y compartido entre los países de nuestro entorno, girando en torno a una serie de cuestiones comunes: el principio general de la actuación administrativa al servicio del ciudadano, integración europea y globalización, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como herramienta idónea para simplificar las relaciones

¹⁷¹ Así lo señala ARENILLA SÁEZ, quien afirma que la Constitución Española de 1978 “incluye a la Administración pública dentro del bloque Gobierno- Administración, en el que el primero dirige a la segunda. Regula sus principios de actuación y establece algunos derechos de los ciudadanos en relación con ella; entre ellos, el muy importante de acceso. Sin embargo, el nuevo marco jurídico apenas representa una innovación en su funcionamiento interno más allá de la introducción de los trascendentes principios democráticos de actuación, aunque abre el determinante proceso a las transferencias autonómicas por el que España en muy poco tiempo pasa de ser un régimen fuertemente centralizado a uno de los más descentralizados del mundo”. ARENILLA SÁEZ, M., «Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España», *Methadodos, revista de ciencias sociales*, vol. 5, 2, 2017, p. 303.

¹⁷² De esta forma se refiere la OCDE a la organización y estructura territorial y política de nuestro país: “In SNA terminology [System of National Accounts, a set of internationally agreed standards for national accounting], general government consists of central, state and local governments, and social security funds. state government only applies to the nine OECD countries that are federal states: Australia, Austria, Belgium, Canada, Germany, Mexico, Spain (deemed a quasi-federal country), Switzerland and the United States”. *Government at a Glance 2019*, OCDE, Paris, OECD Publishing, 14 de noviembre de 2019, p. 74.

¹⁷³ Por aquella época se publicaba la repetidamente mencionada obra del profesor MARTÍN-RETORTILLO, S., *El reto de una Administración racionalizada*.

¹⁷⁴ CIERCO SEIRA, C., «La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras», cit., pp. 157-158.

¹⁷⁵ Alude CIERCO, con estas palabras, en realidad, a la ascendente complejidad del procedimiento administrativo, pero creo que el análisis es igualmente válido para la vertiente organizativa de las Administraciones. *Ibid.*

¹⁷⁶ Expresión tomada de VARELA ÁLVAREZ, E. J., «La experiencia de la modernización administrativa en Portugal. Algunas lecciones para las instituciones públicas españolas post-Covid-19», *Documentación Administrativa: Nueva Época*, 7, 2020, p. 151: “Porque si de algo se puede tildar a la experiencia española de modernización administrativa en nuestra historia democrática más reciente, es de un cierto «inmovilismo modernizador». Esta expresión no es más que un oxímoron que muestra lo profundo que ha calado el modelo de experiencias basadas en un peculiar estilo de transformación del Estado, (...). La cuestión es que, lejos de asumir el reto de una transformación racional (legal, económica y de gestión pública) y basada en evidencias científicas, así como en experiencias comparadas adaptadas a nuestra realidad político-administrativa (...), los responsables «politécnicos» de nuestras instituciones públicas se empeñan en repetir (...) estrategias jurídico-formales y de corte economicista”.

entre los particulares y las Administraciones y la creciente intervención reguladora de la Administración¹⁷⁷.

En todo caso, el cambio no ha de ser un objetivo en sí mismo, cambiar por cambiar no tiene sentido, se puede cambiar a peor. Como afirmaba CROZIER, no se interviene porque se tenga una idea, sino porque es necesario hacerlo, “si se busca una idea es porque es necesaria”¹⁷⁸. Reforma y simplificación administrativa se han convertido en “tópicos recurrentes” sostenidos a lo largo del tiempo por una necesidad real¹⁷⁹. En las últimas décadas la simplificación se ha convertido en una demanda constante de los administrados, (ciudadanos y empresas), razón por la que ha adquirido naturaleza de política pública, convirtiéndose en una prioridad en la agenda de todos los gobiernos. Se concibe hoy la simplificación como un instrumento esencial al servicio de la eficacia, la eficiencia y la seguridad de la actuación de los poderes públicos¹⁸⁰. La simplificación supone, pues, la reorientación de “la vieja idea de la reforma administrativa” hacia el logro de unas relaciones cada vez “más ágiles, más cómodas, más colaborativas y, social y económicamente, menos costosas, entre la Administración y los administrados”¹⁸¹.

Sorprendentemente, el protagonismo doctrinal de la simplificación administrativa y su permanente presencia en las agendas políticas, en lugar de afianzarla, “ha acabado por erosionar” su fuerza y significado. Ha existido una insistencia superficial, “un abuso con eslóganes huecos de contenido y sin un recorrido real”¹⁸², que ha minado la confianza de la ciudadanía y de la doctrina acerca de la efectividad de las estrategias emprendidas en la práctica¹⁸³. Tiene gran responsabilidad en ello que las experiencias simplificadoras acumuladas en las últimas décadas hayan culminado en *estrepitosos fracasos*, hayan supuesto notorios *fiascos*¹⁸⁴. La simplificación administrativa ha sido “siempre”, para Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, uno de los *slogans* más frecuentes, “expresión de un intento nunca alcanzado”¹⁸⁵. A pesar de que es innegable que España se ha

¹⁷⁷ TORNOS MAS, J., «La simplificación procedimental en el Ordenamiento español», cit., pp. 39-40.

¹⁷⁸ CROZIER, M., *No se cambia la sociedad por decreto*, cit., p. 55.

¹⁷⁹ RIVERO ORTEGA, R., «Simplificación administrativa y administración electrónica...», cit., p. 116.

¹⁸⁰ Cfr. GARRIDO JUNCAL, A., «Evaluación y perspectivas de la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común», *Revista General de Derecho Administrativo*, 47, 2018, sec. I.

¹⁸¹ DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., «Un meritorio intento de simplificación administrativa a gran escala», *Revista de Administración pública*, 96, 1981, p. 351.

¹⁸² CIERCO SEIRA, C., «La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras», cit., p. 158.

¹⁸³ “En definitiva, la batalla contra la complejidad de la tramitación administrativa conforma una crónica de propuestas retóricas y grandes propósitos, pero de resultados, sin duda, modestos; una crónica que, a fuerza de repetirse, ha erosionado el vigor del principio de simplificación y ha mermado su capacidad de convencer a los ciudadanos de las posibilidades reales de alcanzar una gestión simple, sin complicaciones ni dificultades, de los expedientes administrativos”. *Ibid.*, p. 159.

¹⁸⁴ Ambas expresiones son conscientemente utilizadas por GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica», en GAMERO CASADO, E. (coord.) *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 33.

¹⁸⁵ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «Reflexiones sobre el Procedimiento Administrativo Común», *Revista de Administración Pública*, 131, 1993, p. 25.

modernizado en muchos sentidos, “a nadie mínimamente informado se le escapa que todo este alambicado panorama institucional no funciona”¹⁸⁶.

RAMIÓ MATAS afirma con dureza que todas las iniciativas reformadoras llevadas a cabo en nuestro país en las últimas cuatro décadas “han resultado ser una gran impostura. Repensarlo todo, querer moverlo todo para no cambiar nada. Es quizás el ejercicio institucional más evidente, en nuestro país, de marear la perdiz. No se ha modificado, durante 40 años, nada significativo del andamiaje administrativo en España (salvo el potente proceso de descentralización protagonizado por las Comunidades Autónomas)”¹⁸⁷. De esta forma, a base de proclamas huecas e intentos frustrados, se ha ido produciendo un perceptible desgaste del vigor dogmático de la expresión acompañado de una paralela desconfianza entre los ciudadanos en relación con la culminación de tanta declaración de buenas voluntades¹⁸⁸.

Tantos años de cambios administrativos “para acabar en el mismo lugar...”¹⁸⁹. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO afirmó que los repetidos intentos de reforma de la Administración han terminado siendo “grandes cementerios cargados de esperanzas y buenos deseos”¹⁹⁰. “En similar sentido, escribía lo siguiente el profesor NIETO -con su sarcástica pluma habitual- en relación con las intenciones reformistas declaradas por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas formada en 2012: “Santo y

¹⁸⁶ JIMÉNEZ ASENSIO, R., «España, ¿un país sin frenos?», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, vol. 56, 2015, p. 38.

¹⁸⁷ RAMIÓ MATAS, C., «La gran impostura: la reforma política e institucional de la Administración pública en España», *El Blog de esPúblico*. 29 de marzo de 2016. Disponible en www.administracionpublica.com. (Última visita el día 5 de junio de 2022).

¹⁸⁸ Para ser justos esta percepción no es exclusiva de nuestro país, sino que parece repetirse con rasgos prácticamente idénticos en otros países de nuestro entorno. “La valoración de las «reformas administrativas», de todos los países, y de todos los tiempos, ha sido siempre negativa y decepcionante. Demasiado ruido y pocas nueces”. MARTÍN-RETORTILLO, S., *El reto de una Administración racionalizada*, cit., p. 18.

En un sentido parecido, y en relación con la Administración pública de un país de una tradición administrativista tan honda como Francia, se ha dicho: “En Francia, las reformas para modernizar el Estado se suceden, una tras otra, desde hace unos 40 años. Es como si el Estado —al que los franceses llaman afectuosamente «nuestro Estado»— no hubiera dejado de manifestar, alto y claro, la necesidad de reformarse ante una opinión pública subyugada por los efectos de la oratoria de los reformadores y escéptica en cuanto a sus promesas”. SAUSSOUIS, J. M. y LEFEUVRE, C., «Lecciones a partir del fracaso en la gestión de un proyecto informático en la Administración central de Francia», en FUENZALIDA, J. y GONZÁLEZ, P. (coords.) *Desafíos emergentes de la modernización del Estado: Reflexiones y casos desde América Latina y Europa*, Santiago de Chile, JC Sáez, 2019, p. 18.

“Se podría sostener que la «tibieza» de las reformas en algunos países es resultado de la inseguridad del gobierno en turno para emprender un proceso de cambio profundo que no sólo se viera impedido de controlar en su totalidad, sino que pudiera desbordarlo si evoluciona como detonador de una crisis política. Sin embargo, también se debe aceptar que en algunos casos la superficialidad de las reformas se debe a una incapacidad para inducir cambios profundos en las organizaciones públicas, las cual es se caracterizan por una inercia heredada de una fase de Estado omnipresente y unilateral que las llevó a aislarse de la sociedad y a perpetuar juegos de poder internos ajenos a su función primordial”. CABRERO MENDOZA, E., *Del Administrador al Gerente Público*, cit., p. 39.

¹⁸⁹ “Al menos esa es la sensación que algunos investigadores en ciencia política, ciencia de la administración y gestión pública tenemos en relación con los numerosos y costosos procesos de reforma-modernización administrativa que han tenido lugar en los últimos cincuenta años, entre otros Estados, en nuestra España plural, multinivel e intergubernamental”. VARELA ÁLVAREZ, E. J., «La experiencia de la modernización administrativa en Portugal...», cit., p. 146.

¹⁹⁰ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «De la simplificación de la Administración Pública», cit., p. 9.

Con similar pesimismo: “Si no se da ese cambio no esperen que las cosas mejoren. Seguiremos siempre siendo desgraciadamente los últimos en sumarnos a las diferentes olas de modernización o de transformación que otros países cogieron antes. Eso no es gratis. Tiene un alto precio (...)”. JIMÉNEZ ASENSIO, R., «España, ¿un país sin frenos?», cit., p. 55.

bueno. Nadie se atreverá a no suscribir tan laudables intenciones. Pero ya serán menos los que se contenten con palabras puesto que las reformas se refieren a hechos, a actuaciones y no a promesas vanas, anuncios baratos y literatura preescolar”¹⁹¹.

Los procesos de modernización administrativa que hemos conocido hasta ahora se han empeñado en repetir lógicas «buro-gerenciales»¹⁹² adoleciendo de una manifiesta ausencia de inspiración jurídica¹⁹³. Parece, como lamenta VARELA ÁLVAREZ que el arquetipo modernizador del sector público español se fundamenta en el modelo *lampedusiano*, “que proclama cambiar toda la administración, para que toda ella (desde la central, hasta las autonómicas y locales) siga igual”¹⁹⁴.

Los defectos de los intentos de implementación de programas de simplificación administrativas son numerosos y muy variados. Entre otros se ha señalado la insuficiente visibilidad y difusión de los instrumentos mediante los que se promueve la simplificación; la debilidad de los instrumentos normativos y su escaso carácter vinculante¹⁹⁵; el carácter asistemático de la implantación de las medidas de simplificación y racionalización – lo que BALLESTEROS MOFFA denominaría “*pandemonium* simplificador”¹⁹⁶, la ausencia de un enfoque global y, muy especialmente, la falta de carácter jurídico¹⁹⁷. Efectivamente, en ocasiones la escasez de *perfiles* jurídicos y “administrativistas” en los equipos responsables de implementar medidas de simplificación son causa de errores evitables y de “estrepitosos fracasos”¹⁹⁸.

¹⁹¹ NIETO GARCÍA, A., «Informe de 2013 de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas», cit., p. 113.

Un conciso, pero ilustrativo repaso de las reformas administrativas emprendidas en España desde los años cincuenta del siglo XX puede encontrarse en BELTRÁN VILLALVA, M., «Las reformas de la Administración española: una visión de conjunto», en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.) *La Administración pública entre dos siglos: Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid, INAP, 2010 El estudio finaliza con el análisis de los Gobiernos de la primera década del siglo XXI. Para un repaso de la reforma llevada a cabo con posterioridad puede consultarse LEAL COSTA, M. Á., *La Reforma Administrativa del Gobierno Rajoy (2012-2015)*, San Vicente del Raspeig, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2016 Asimismo, para la elaboración de esta capítulo se ha consultado RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., «Reformas y modernización de la Administración pública española...», cit., así como la reputada obra de GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Cincuenta años de procedimiento administrativo en un mundo cambiante*, cit.

¹⁹² VARELA ÁLVAREZ, E. J., «La experiencia de la modernización administrativa en Portugal...», cit., p. 150.

¹⁹³ En este sentido GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica», cit., p. 33; NAVAMUEL GONZÁLEZ, D., «Diseño, ejecución y valoración de proyectos de simplificación: experiencia desde la práctica profesional», en GAMERO CASADO, E. (coord.) *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 193.

¹⁹⁴ VARELA ÁLVAREZ, E. J., «La experiencia de la modernización administrativa en Portugal...», cit., p. 151.

¹⁹⁵ Como se analizará posteriormente, esta deficiencia está siendo gradualmente subsanada en los últimos años. Los instrumentos de *softlaw* habituales en las políticas simplificadoras en nuestro país (guías de simplificación, programas, etc...) están dando paso a la inclusión de técnicas de simplificación en normas con rango de Ley, especialmente de carácter autonómico. Baste mencionar por ahora, a título ilustrativo, que el Capítulo II del Título III de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa de Aragón (artículos 27 a 33) contiene una serie de medidas orientadas a la simplificación de procedimientos.

¹⁹⁶ BALLESTEROS MOFFA, L. Á., *La Administración simplificada*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 21.

¹⁹⁷ Un análisis más detallado y prolijo de las causas del fracaso de las políticas de simplificación administrativa implantadas en España puede encontrarse en GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica», cit., pp. 30-33.

¹⁹⁸ “Nos hemos encontrado con proyectos de simplificación e implementación en tramitadores con un 99% de programación y un 1% de conocimiento administrativo. Soluciones de varios millones de euros que luego no cumplen la norma de registro, como ocurrió con el proyecto del SICSE (...). No sólo abundan los defectos formales, sino tampoco se cuidan los informales, el aspecto sociológico del entorno en el que van a funcionar. Los fracasos estrepitosos de aplicaciones para la Administración de Justicia, o el más reciente sobre la evolución a SAP en educación en la Comunidad de Madrid evidencian el poco esfuerzo que hay en la planificación y el diseño de la solución. Y en estos casos, han sido pérdidas de varios cientos de

En cualquier caso, a pesar del limitado éxito de experiencias pretéritas, el propósito modernizador no ha abandonado las agendas políticas ni ha disminuido el interés doctrinal en la innovación administrativa. Por ello, varias décadas después, “podemos confirmar que «estamos bien» porque «seguimos en ello». Eso sí, bajo idénticas lógicas y estrategias y sin alterar nuestro «código genético» administrativo”¹⁹⁹.

1.5.- Límites y obstáculos a la reforma y a la simplificación administrativas

Como se ha venido afirmando, los recurrentes intentos de reformar la Administración pública han debido enfrentarse irremediamente a robustas resistencias e inercias propias del funcionamiento secular de la burocracia²⁰⁰. Max WEBER -quien defendía la racionalidad y el orden intrínsecos al funcionamiento burocrático²⁰¹- también entendía ésta como una maquinaria con aspiración de permanencia y afirmaba que, una vez que lograban asentarse, las estructuras burocráticas se encuentran entre las más difíciles de destruir²⁰², constituyendo *de facto* un poder del que no es posible evadirse²⁰³.

La Administración pública, además de ostentar un papel de ejecutor “imparcial y neutral” de las órdenes que emanan del Legislativo, como la concebía la doctrina clásica de la burocracia²⁰⁴, “también transmite los valores, creencias, normas, racionalizaciones y símbolos que son necesarios para mantener la integración y el equilibrio del sistema actuando, de esta manera, como agencia de socialización”²⁰⁵. Pues bien, ASHWORTH, BOYNE y DELBRIDGE admiten que, en ocasiones, determinadas presiones externas pueden producir cambios en las organizaciones públicas y que, de igual forma, estas organizaciones se encuentran sometidas a fuerzas coercitivas internas, normativas o miméticas²⁰⁶. No obstante, es verdaderamente difícil que se produzcan cambios de naturaleza nuclear en las Administraciones, puesto que el impacto de las presiones es

millones de euros. La presión por adaptar soluciones ya hechas para rentabilizar proyectos y la escasez de perfiles administrativistas y de gestión pública en las empresas proveedoras (eso sí, con abundancia de certificados ITIL, PMP, COBIT y así hasta la docena) son una causa de estos errores”. NAVAMUEL GONZÁLEZ, D., «Diseño, ejecución y valoración de proyectos de simplificación: experiencia desde la práctica profesional», cit., p. 193.

¹⁹⁹ VARELA ÁLVAREZ, E. J., «La experiencia de la modernización administrativa en Portugal...», cit., p. 151.

²⁰⁰ “The push for renewed attention to management has met many obstacles. Bureaucracies around the world are change-resistant and many of the obstacles to management improvement are excuses covering either organisational lassitude or convenient practices of local autonomy. It can indeed hurt if an organisation has to learn to manage efficiently”. UHR, J., «Rethinking the senior executive service: Executive development as political education», *Australian Journal of Public Administration*, vol. 46, 1, 1987, p. 21.

²⁰¹ V. gr. WEBER, M., *Economy and Society: an outline of interpretive sociology*, cit., p. 987.

²⁰² “Once fully established, bureaucracy is among those social structures which are the hardest to destroy. (...) Where administration has been completely bureaucratized, the resulting system of domination is practically indestructible”. *Ibid.*

²⁰³ “(...) under the wing of the one quite definitely inescapable power, that of the bureaucracy in the State and the economy”. WEBER, M., «Parliament and Government in Germany under a New Political Order», en LASSMAN, P. (coord.) *Weber: Political Writings*, 1, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 1994, p. 159.

²⁰⁴ Vid. ROMÁN-MASEDO, L., «La politización de la Administración pública: el concepto y su aplicación en el caso de la administración general del Estado», cit., p. 839.

²⁰⁵ ARENILLA SÁEZ, M., «Administración pública y ciencia de la administración», en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.) *La Administración pública entre dos siglos: Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid, INAP, 2010, p. 59.

²⁰⁶ ASHWORTH, R.; BOYNE, G. y DELBRIDGE, R., «Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 19, 1, 2007, p. 171.

más fuerte en las estructuras organizacionales y en los procesos de trabajo que en la cultura de las organizaciones, que suele ser más impenetrable²⁰⁷.

Esta robustez convierte el aparato burocrático en una “jaula de hierro”²⁰⁸, una estructura robusta y sólida. Los mismos automatismos propios de la burocracia, así como la estandarización que hacen de ella una maquinaria escasamente dúctil, producen una actitud *ritualista* y la consiguiente rigidez que dificultan la adaptación y la modificación de comportamientos y estructuras administrativas. A nivel colectivo, esta rigidez desarrolla un “espíritu funcionarial” que abre una brecha entre Administración pública y ciudadanos y que complica la ejecución de los necesarios cambios adaptativos²⁰⁹.

A este agarrotamiento colabora la resistencia al cambio de las personas que deberían impulsar y liderar las transformaciones. Ya sea por indolencia, por falta de interés, por incapacidad de distinguir la verdadera innovación de meros cambios cosméticos o por un interés personal en mantener un determinado *statu quo* profesional.

Aporta CROZIER, por otra parte, que una de las mayores dificultades para la reforma de la Administración se encuentra en la tendencia instintiva de la Administración a ostentar el monopolio de las relaciones de poder²¹⁰. El poder público “ejerce la dominación en la sociedad a través de unas instituciones, las Administraciones públicas, y unas personas específicas, políticos y empleados públicos”²¹¹. Esta concepción patrimonialista del poder no es, ciertamente, la base idónea para fundamentar transformaciones profundas.

La reforma administrativa ha de enfrentarse, pues, a toda una serie de límites intrínsecos, de limitaciones inherentes a la propia forma de actuar de la Administración y de la burocracia. Estas limitaciones y la experiencia acumulada de intentos fallidos de transformación del sector público empujan irremediabilmente al escepticismo. No obstante, resultaría estéril sucumbir al desánimo; apuntaba Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, que bastaba con evitar “el terreno de los puros deseos” así como el “simplista de la utopía”²¹².

Algunos de estos límites son de naturaleza *cultural*, inveteradas costumbres hondamente arraigadas en el espíritu funcionarial, un formalismo que impregna y empapa la rutina administrativa manteniendo trámites que sólo se justifican en sí mismos o cargando sobre el interesado pesadas cargas sin un fundamento claro. Al fin y al cabo, las Administraciones “no se crearon para innovar, sino para prestar servicios siguiendo una lógica definida, estable y fiable. Para este propósito, la burocracia es

²⁰⁷ “(...) strategy and culture represent the core of an organization, whereas structures and processes are loosely coupled with the core, more amenable to change and more easily influenced by institutional pressures”. *Ibid.*, p. 172.

²⁰⁸ WEBER, M., *The Protestant ethic and the spirit of capitalism*, London, Routledge, 1996, p. 181.

²⁰⁹ Cfr. CROZIER, M., «De la bureaucratie comme système d'organisation», *European Journal of Sociology*, vol. 2, 1, 1961, p. 26.

²¹⁰ Cfr. CROZIER, M., *No se cambia la sociedad por decreto*, cit., pp. 45-47.

²¹¹ ARENILLA SÁEZ, M., «Administración pública y ciencia de la administración», cit., p. 39.

²¹² MARTÍN-RETORTILLO, S., *El reto de una Administración racionalizada*, cit., p. 19.

suficiente porque sabemos qué podemos esperar y cómo se van a garantizar los derechos y deberes de los administrados”²¹³.

Para llevar a cabo un cambio de cultura en una organización, por tanto, es necesario vencer las arraigadas fuerzas que las impiden o dificultan. Un sector de la doctrina anglosajona ha acuñado el término *collective IQ* (cociente intelectual colectivo) para referirse a la capacidad de una comunidad de adaptarse a complejos retos colectivos²¹⁴. Este concepto ha sido recibido por nuestra doctrina científica con el nombre de “inteligencia colectiva”, que es distinta a la individual y se alcanza mediante la agregación de las capacidades, aptitudes y valores de cada uno de los miembros de una organización.

Esta inteligencia colectiva es una palanca para el cambio cultural. Por tanto, la Administración debe articular medios y aunar esfuerzos para su mejora. Ello supone un reto de planificación (especialmente organizativo, de gestión de su capital humano)²¹⁵ y de tipo normativo²¹⁶.

Otras limitaciones, no obstante, proceden directamente del principio de legalidad, la Administración pública ha de actuar habilitada por el ordenamiento jurídico, lo que reduce de forma notable su iniciativa y limita su discrecionalidad. Ello supone una garantía para los administrados, pero su molesto reverso es la lentitud.

Por esta razón, no puede concebirse la reforma administrativa como una cuestión de carácter exclusivamente tecnocrático, dado que requiere de la voluntad y del concurso de los poderes públicos entendidos en un sentido amplio, de los distintos poderes del Estado²¹⁷. La reforma de las Administraciones públicas es una cuestión de alcance político, como ha señalado la doctrina de manera prácticamente unánime²¹⁸.

Como señala CRIADO, el “escenario político del que las Administraciones públicas forman parte” ha descuidado cuestiones esenciales para el buen funcionamiento de las políticas públicas en general, como establecer prioridades políticas “centradas en orientar la ruta de los cambios”, disponer de “estructuras organizativas bien dimensionadas” o “reclutar inteligencia directiva y absorber talento en niveles operativos dentro de las Administraciones”²¹⁹.

De esta forma, el poder Ejecutivo puede adolecer por sí solo de escasez de herramientas jurídicas, e incluso de legitimidad, para desarrollar por su cuenta impulsos

²¹³ PASTOR BERMÚDEZ, A., «Innovando con servicios digitales en la Administración Pública», en *Repensando la Administración digital y la innovación pública*, Madrid, INAP, 2021, p. 197.

²¹⁴ ENGELBART, D., «Augmenting Society's Collective IQs», en *Proceedings of the Fifteenth ACM Conference on Hypertext and Hypermedia*, New York, NY, USA, Association for Computing Machinery, 2004 (Hypertext'04), p. 1.

²¹⁵ También en cuanto a su selección y formación.

²¹⁶ REY, A., «Inteligencia colectiva en la Administración pública», en RAMIÓ MATAS, C. (coord.) *Repensando la Administración digital y la innovación pública*, Madrid, INAP, 2021, p. 276.

²¹⁷ “In the public sector, such pressures [to change] are especially likely to be applied by governments at a higher level that possess legislative and financial resources that are required by the subordinate units in an organizational field”. ASHWORTH, R.; BOYNE, G. y DELBRIDGE, R., «Escape from the Iron Cage?», cit., p. 171.

²¹⁸ Por todos, MARTÍN-RETORTILLO, S., *El reto de una Administración racionalizada*, cit., pp. 17-30.

²¹⁹ CRIADO GRANDE, J. I., «La política de Administración digital en España: De los servicios públicos digitales a la gobernanza inteligente y Administración Pública 4.0», en RAMIÓ MATAS, C. (coord.) *Repensando la Administración digital y la innovación pública*, Madrid, INAP, 2021, p. 72.

modernizadores. Pero la norma jurídica, el principio de legalidad, sólo servirá eficazmente al objetivo modernizador cuando exista la voluntad firme de alcanzar ese fin²²⁰.

Por esta razón, las barreras que dificultan o, directamente, impiden la modernización de la Administración pública sólo pueden salvarse con el esfuerzo concertado de todos los poderes públicos y con un decidido liderazgo político que cuente con el concurso de la experiencia de unos empleados públicos implicados en la cooperación y la planificación imprescindibles para el éxito de un verdadero proyecto transformador.

1.6.- Endogamia y resistencia al cambio en las estructuras burocráticas

Es necesario, pues, abrir la Administración a la sociedad. Esta afirmación admite muchas interpretaciones, pero en relación con la modernización y la innovación ello quiere decir que éstas deben afrontarse desde una perspectiva abierta. En 2003, Henry CHESBROUGH publica un conocido ensayo en el que desarrolla el paradigma de *open innovation*²²¹. La innovación abierta implica que para innovar es imprescindible superar los límites de la propia organización para acceder al talento externo, ya que las nuevas ideas y conocimientos pueden proceder tanto del interior como del exterior de la propia entidad o institución²²². La permeabilidad de las organizaciones²²³ y la interacción entre diversos entes proporciona aire fresco a las estructuras organizativas y rompe las ataduras y los círculos sociales al favorecer el intercambio de información e ideas²²⁴.

Ciertamente, existen muchas fuentes potenciales de innovación dentro del sector público. Las TIC ofrecen en este campo nuevas oportunidades para la reorganización de la interacción entre ciudadanos y Administraciones, los avances científicos en su conjunto desafían la forma y el contenido de los servicios públicos y de las regulaciones. También cuenta la Administración con una serie de recursos *internos*, como líderes políticos, funcionarios, expertos en innovación, o incluso los administrados a través de mecanismos de participación ciudadana, para buscar soluciones a las deficiencias y desafíos que afronta la Administración. “Ningún cambio puede llevarse a cabo sin esfuerzo humano”, sin el compromiso de hombres capaces de asumirlos²²⁵. No obstante, ello no es suficiente²²⁶. La innovación pública necesita abrir nuevas ventanas

²²⁰ Cfr. MARTÍN-RETORTILLO, S., *El reto de una Administración racionalizada*, cit., pp. 17-20.

²²¹ CHESBROUGH, H. W., *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Boston, MA, Harvard Business School Press, 2006.

²²² “Open Innovation means that valuable ideas can come from inside or outside the company and can go to market from inside or outside the company as well. This approach places external ideas and external paths to market on the same level of importance as that reserved for internal ideas and paths to market during the Closed Innovation era”. *Ibid.*, p. 43.

²²³ “No company is, of course, hermetically sealed. Outside perspectives and competencies flow into and out of organizations through many routes (...)”. WOLPERT, J. D., «Breaking Out of the Innovation Box», *Harvard business review*, vol. 80, 8, 2002, p. 79.

²²⁴ “Growing diversity of human interactions liberates people: it frees them from ascriptive communal ties and closed social circles, bringing them to interact with others on a bargaining basis”. INGLEHART, R. y WELZEL, C., *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*, 1ª ed., Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2005, p. 24.

²²⁵ CROZIER, M., *No se cambia la sociedad por decreto*, cit., p. 61.

²²⁶ “(...) It aims to explore how networks, partnerships and other forms of interaction between relevant and affected actors can accommodate the development and implementation of new and bold ideas in ways that reinvigorate public policies and services”. SØRENSEN, E. y TORFING, J., «Collaborative innovation in the Public sector», *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, vol. 17, 1, 2012, p. 1.

de oportunidades mediante la exploración de prácticas que hayan sido llevadas a cabo con éxito en el sector privado que puedan servir, debidamente adaptadas, como soluciones innovadoras a los problemas específicos a los que se enfrenta la Administración²²⁷.

El proceso de *innovación colaborativa*, el intercambio de conocimiento entre diversas organizaciones, fomenta su dinamismo y, en consecuencia, su aptitud para sostener su capacidad de innovación y actualización a largo plazo²²⁸. La innovación exitosa requiere lo que parte la literatura científica anglosajona ha denominado “exploración de competencias”²²⁹, es decir, la habilidad de cosechar ideas y experiencias de un rango de fuentes amplio y diverso. La necesidad de perspectivas externas resulta evidente²³⁰: si una organización permanece encerrada dentro de sus propios muros, perderá la posibilidad de descubrir y sacar provecho de las oportunidades existentes más allá de sus actuales capacidades técnicas y operacionales²³¹.

Existe, sin embargo, un tradicional hermetismo en el sector público, pues la burocracia ofrece cierta resistencia cultural al cambio²³². Las estructuras burocráticas se caracterizan por un funcionamiento mecánico y altamente formalizado y centralizado. Buscan la eficiencia priorizando la normalización de los procedimientos y una división del trabajo altamente especializada. La burocracia funciona bien en ambientes estables y su principal mecanismo de coordinación es la estandarización de los procesos de trabajo²³³. Todo ello favorece un comportamiento endogámico en las organizaciones de funcionamiento burocrático.

Michel CROZIER afirmaba que los rasgos “rutinarios y opresivos” del modelo burocrático, así como la rigidez, la impersonalidad, la jerarquía y la centralización propias de su funcionamiento producen un *círculo vicioso*²³⁴. Esta rigidez y monotonía en las tareas y relaciones dificulta la comunicación con el entorno y el flujo de

²²⁷ Vid. *Ibid.*, p. 4.

²²⁸ “(...) sharing knowledge and engaging in interorganizational learning are central to the development of innovation; however, they also highlight that these dynamics strengthen collective capabilities at the organizational and system’s level, thereby producing a reinforcing effect on innovative capacities at both levels. (...) the process of collaborative innovation fosters organizational dynamic capabilities that, in turn, sustain the organizations’ capacity to innovate in the longer run”. TRIVELLATO, B.; MARTINI, M. y CAVENAGO, D., «How Do Organizational Capabilities Sustain Continuous Innovation in a Public Setting?», *The American Review of Public Administration*, vol. 51, 1, 2020, p. 57.

²²⁹ V.gr. LEIFER, R.; McDERMOTT, C. M.; O’CONNOR, G. C.; Y OTROS, *Radical Innovation: How mature companies can outsmart upstarts*, Boston (MA), Harvard Business School Press, 2000, p. 5.

²³⁰ Vid. WOLPERT, J. D., «Breaking Out of the Innovation Box», cit., p. 78.

²³¹ “No company is smart enough to know what to do with every new opportunity it finds, and no company has enough resources to pursue all the opportunities it might execute. Internal initiatives routinely leave a trail of orphans—promising ideas that have no natural home within the company. If the number of orphans produced becomes too large relative to the successes—and it almost always does at large companies—participants’ interest in the initiative falls”. *Ibid.*, p. 79.

²³² El elemento cultural puede ser un factor de resistencia al cambio. Entendiendo este elemento como el conjunto de valores que otorga a una organización una identidad colectiva que la distingue de todas las demás. Vid. SOPARNOT, R., «Les effets des stratégies de changement organisationnel sur la résistance des individus», *Recherches en Sciences de Gestion*, vol. 97, 4, 2013, p. 29.

²³³ Vid. SERPA, S. y FERREIRA, C. M., «The Concept of Bureaucracy by Max Weber», *International Journal of Social Science Studies*, vol. 7, 2, 2019, p. 16.

²³⁴ Vid. CROZIER, M., «De la bureaucratie comme système d’organisation», cit., pp. 19 y 20.

información entre grupos diversos²³⁵. El resultado es un aislamiento de cualquier influencia exterior de los agentes públicos responsables de llevar a cabo las necesarias reformas²³⁶. La mala circulación de la información y la incomunicación tienden a ocultar los problemas existentes y a retrasar o impedir la toma de decisiones²³⁷.

Hoy, en cambio, no es concebible la innovación sin la existencia de un flujo de conocimiento. Este conocimiento, entendido como la comprensión de la información y la capacidad de utilizarla con diferentes propósitos, puede crearse tanto en el seno de las organizaciones, como fuera de ellas²³⁸. Por esta razón se producen flujos de conocimiento entendidos como el intercambio deliberado de información desde una organización a otra²³⁹.

2. Otros términos afines: reforma, modernización, innovación y racionalización

“Simplificación” es una noción ambigua. Un término polisémico que, como señala NAVAMUEL, puede significar cosas distintas dependiendo de la rama de la ciencia que la interprete. “Para algunos significa aligerar, quitar lo superfluo. Para otros trae connotaciones de facilitar, hacer más sencillo y ágil. En otras ocasiones, significa normalizar, adaptar a unos esquemas similares y organizados. Se puede simplificar la norma, se pueden simplificar los trámites, se puede simplificar la gestión... pero a veces, cada una de estas posibilidades puede ser incompatible con las otras”²⁴⁰.

En el Derecho comparado el sintagma “simplificación administrativa” suele relacionarse con la reducción de cargas y con instrumentos de calidad normativa²⁴¹. No

²³⁵ "(...) la rigidité de l'organisation des tâches et des rapports humains qui leur est à quelque degré commune a pour conséquence un manque de communications avec l'environnement et un manque de communications entre les différents groupes (...)" *Ibid.*, p. 40.

²³⁶ "On a tendu ainsi à constituer des castes de hauts fonctionnaires plus particulièrement isolées et protégées de toute influence extérieure dont le rôle consiste à fournir au moment opportun les personnalités capables d'imposer aux unités administratives les réformes nécessaires en respectant leurs règles". *Ibid.*, p. 42.

« Ceux qui décident ne connaissent pas les problèmes qu'ils ont à trancher. Ceux qui sont sur le terrain et connaissent les problèmes, n'ont pas les pouvoirs nécessaires pour effectuer les adaptations et pour expérimenter les innovations devenues indispensables". CROZIER, M., *Le phénomène bureaucratique...*, cit., pp. 232-233.

²³⁷ "Cette alternance de longues périodes de routine et de courtes périodes de crise est le résultat de cette combinaison d'isolement individuel, de manque de communication entre catégories et de peur des relations de face à face(...)". CROZIER, M., *Le phénomène bureaucratique...*, cit., p. 274.

²³⁸ "Knowledge refers to an understanding of information and the ability to use information for different purposes. Knowledge is obtained through cognitive effort and consequently new knowledge is difficult to transfer because it requires learning on the part of the recipient. Both information and knowledge can be sourced or created within or outside a relevant organization". OCDE y EUROSTAT, *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition*, Paris/Eurostat, Luxembourg, OECD Publishing, 2018, p. 46.

²³⁹ Vid. *Knowledge Networks and Markets*, OCDE, Paris, OECD Publishing, 2013, p. 29 y ss.

²⁴⁰ NAVAMUEL GONZÁLEZ, D., «Diseño, ejecución y valoración de proyectos de simplificación: experiencia desde la práctica profesional», cit., p. 159.

²⁴¹ GAMERO CASADO, E., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: El procedimiento administrativo adecuado», en *La simplificación de los procedimientos administrativos: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, días 7 y 8 de febrero*, Santiago de Compostela, 2014, pp. 4-5.

Señala el profesor GAMERO determinados documentos de la OCDE en este sentido. Podemos destacar las siguientes definiciones: "Administrative simplification (...) has remained high on the agenda in most OECD countries over the last decade. Efforts to reduce administrative burdens have primarily been driven by ambitions to improve the cost-efficiency of administrative regulations, as these impose direct and indirect

obstante, en España, como advierte GAMERO, la noción adquiere un significado más extenso. MARTÍN-RETORTILLO estableció una conocida clasificación del término en tres dimensiones: simplificación normativa, procedimental y organizativa²⁴². Así, como resumía TORNOS MAS, nos encontramos ante un concepto *multiuso*, “se recurre a la expresión simplificación administrativa para referirse a una pluralidad de actuaciones necesarias para adecuar la administración a los nuevos retos que se le exigen”²⁴³. Continúa afirmando que “la simplificación es, en primer lugar, una forma de concretar algo más el concepto aún más amplio de modernización administrativa”²⁴⁴.

Por esta razón, de la misma forma que la simplificación, como hemos comentado en el apartado previo, constituye una cuestión recurrente y un objetivo *tradicional* de las Administraciones, de constante actualidad, otro tanto puede afirmarse de la reforma, asunto que ya era motejado de “*cantinel*a de la Administración pública” por los juristas de hace siglo y medio²⁴⁵ y que NIETO califica como *obsesión, mantra constante o estribillo* de políticos y “expertos”²⁴⁶.

Reforma, modernización, innovación, racionalización, simplificación... son términos que con frecuencia se utilizan de manera indistinta en el lenguaje coloquial, si bien cada uno de ellos posee un diferente alcance semántico. Si la palabra *simplificación* aplicada a la Administración pública no significa lo mismo para todos los operadores jurídicos y adquiere matices diversos dependiendo del contexto, también resultan confusos otros términos alternativos que, sin coincidir totalmente con la *simplificación*, sí que se refieren a ámbitos conexos o tangenciales²⁴⁷.

No obstante, todos ellos tienen en común que, de una u otra forma, evocan y exigen cambio. Y todo cambio supone siempre una apuesta, una ruptura calculada²⁴⁸. Por esta razón las perpetuas aspiraciones de reforma de la Administración pública han encontrado siempre rígidos contrapesos y poderosas inercias en su contra²⁴⁹. Una de

costs on regulated subjects. (...) Administrative simplification is a regulatory quality tool to review and simplify administrative regulations: paperwork and formalities through which governments collect information and intervene in individual economic decisions”. *Why is Administrative Simplification So Complicated? Looking beyond 2010*, OCDE, Paris, OECD Publishing, 2010, pp. 9-11.

²⁴² MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «De la simplificación de la Administración Pública», cit., pp. 8 y ss.

²⁴³ TORNOS MAS, J., «La simplificación procedimental en el Ordenamiento español», cit., pp. 41-42.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 42.

²⁴⁵ “Reforma: Bandera de los pronunciamientos todos, fantasmagoría para distraer y embaucar á los pueblos, anuncio de situaciones apuradas, cantinela de la administración pública, el «pan nuestro de cada día» rezado por todo ministerio nuevo”. RICO Y AMAT, J., *Diccionario de los políticos ó verdaderos sentido de las voces y frases más usuales entre los mismos*, 2ª ed., Madrid, Imprenta de F. Andrés y Compañía, 1855, p. 296.

²⁴⁶ NIETO GARCÍA, A., «Informe de 2013 de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas», cit., p. 97.

²⁴⁷ Cfr. NAVAMUEL GONZÁLEZ, D., «Diseño, ejecución y valoración de proyectos de simplificación: experiencia desde la práctica profesional», cit., pp. 159-160.

²⁴⁸ CROZIER, M. y FRIEDBERG, E., *L'acteur et le système. Les Contraintes de l'action collective*, Paris, Éditions du Seuil, 1977, p. 440.

²⁴⁹ “En efecto, de una parte, el principal inconveniente para la efectiva aplicación de las tecnologías referidas radica muchas veces en las inercias y hábitos de una práctica administrativa excesivamente burocratizada, que termina por convertirse en una rémora para cualquier medida reformista, especialmente si presenta un trasluz tecnológico ya que puede levantar temores y suspicacias en cuanto a la pérdida de protagonismo del personal o, incluso, la modificación de las condiciones de trabajo”. VALERO TORRIJOS, J., «La nueva regulación legal del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito administrativo: ¿el viaje hacia un nuevo modelo de Administración, electrónica?», *Revista Catalana de Dret Públic*, vol. 35, 2007, p. 209.

las más poderosas resistencias, como ha llegado a apuntar la OCDE²⁵⁰, quizás provenga de la propia naturaleza de la burocracia *profesionalizada*²⁵¹, entendida ésta como el conjunto del personal que trabaja al servicio del Estado y de las Administraciones públicas²⁵². En ocasiones las reformas afectan a intereses de las propias personas o instituciones que han de impulsarlas²⁵³, quienes personalmente pueden hallar escaso incentivo en promocionar situaciones que pueden amenazar un *statu quo* que pretenden mantener²⁵⁴.

Resulta evidente que la innovación tecnológica en el ámbito de la Administración requiere la adaptación de pretéritos modelos organizativos y pone en tela de juicio los procesos de trabajo heredados²⁵⁵. Determinados estudios ya lejanos en el tiempo²⁵⁶ señalaron que, a pesar de existir una difusa y vaga voluntad a favor del cambio entre la *élite burocrática* española, había un cierto “vacío informativo” que generaba un notable nivel de desconocimiento acerca de qué supone concretamente una reforma administrativa.

Como primera aproximación podemos decir que la reforma administrativa es expresión de un espíritu de adaptación y cambio²⁵⁷. Una voz cualificada como Fernando GARRIDO FALLA, que era además por aquel entonces jefe del Gabinete de Estudios para la Reforma Administrativa de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, definió la noción como “una acción continuada y constante” para la mejora de la Administración pública, ejercida con independencia respecto a cualquier concepción política²⁵⁸. Se trata, en efecto, como señala CARRO, de “una obra de voluntad y de

²⁵⁰ “La resistencia burocrática (...) no debe ser subestimada, teniendo en cuenta los fracasos de anteriores esfuerzos (...)”. *Estudio de Gobernanza Pública de España: de la reforma administrativa a la mejora continua. Resumen Ejecutivo*, OCDE, París, OECD Publishing, 2014, p. 224.

En similar sentido: “Overall, in the case of e-government services there has been substantial change in recent years, but there also is resistance. Organisational barriers of many kinds exist and there is a real need for local initiatives that are citizen-centred. Improving confidence and trust in government and building a sense among citizens that e-government services are relevant to their lives are both essential to support information societies”. MANSELL, R.; ADESIDA, O. y MURRAY, A., «The nature of the information society: an industrialized world perspective», Ginebra, The London School of Economics and Political Science, 2003, p. 8.

²⁵¹ Burocracia que ha acabado por convertirse en un auténtico contrapeso del poder político, dejando de ser un instrumento al servicio del poder, pero renunciando, por su parte, “a apoderarse en beneficio propio del ejercicio de ese poder”. GARRIDO FALLA, F., *Reformas de la función pública*, cit., p. 14.

²⁵² “L’action de changement qui n’est pas fondée sur une appréciation suffisamment raisonnable des jeux et régulations qui gouvernent le système sur lequel on veut agir, entraîne naturellement des réactions de défense”. CROZIER, M. y FRIEDBERG, E., *L’acteur et le système*, cit., p. 408.

²⁵³ “Rara es la reforma administrativa que no lleva consigo la supresión de establecimientos, la disminución o nueva agrupación de empleados y funcionarios, la reorganización de los servicios o la alteración y sustitución de los modos de gestión. Cada una de esas consecuencias afecta directa o indirectamente, a intereses y derechos creados”. JORDANA DE POZAS, L., «Las comisiones para la reforma administrativa», *Revista de Administración Pública*, vol. 21, 1956, p. 217.

²⁵⁴ Afirmaba CROZIER al respecto que el funcionario siempre tendrá tendencia “a dormirse en la rutina, gracias al monopolio que ostenta”. CROZIER, M., *No se cambia la sociedad por decreto*, cit., p. 142

²⁵⁵ Más concretamente, el sentido de mantener determinados puestos de trabajo encargados de realizar tareas que pueden ser desarrolladas más eficientemente de manera automatizada, cuestión ésta última que afectará al siempre delicado tema del sistema de empleo público.

²⁵⁶ Vid. BELTRÁN VILLALVA, M., *La élite burocrática española*, 1ª ed., Madrid, Fundación Juan March; Editorial Ariel, 1977, pp. 199-204.

²⁵⁷ CARRO MARTÍNEZ, A., «Administración y productividad», cit., p. 19.

²⁵⁸ GARRIDO FALLA, F., «Algunos aspectos de la Reforma de la Administración», en *XI Semana de Estudios de Derecho Financiero (Subvenciones, exenciones y otros estímulos fiscales)*, vol. I, Madrid, de Derecho Financiero, 1963, p. 116.

perseverancia; es un proceso de readaptaciones nunca terminado, pues es ley de la vida de las organizaciones saber evolucionar en concordancia con las necesidades reales, que varían constantemente”²⁵⁹.

Una reforma administrativa que merezca tal nombre no puede quedar limitada a una serie de bienintencionadas medidas *reformistas*, ello limitaría el empeño a una mera *renovación o reajuste*²⁶⁰, que puede resultar beneficioso o conveniente, pero que no sería una auténtica reforma. La reforma administrativa precisa “profundos replanteamientos estructurales y funcionales cara a los grandes problemas nacionales”²⁶¹. Ha de dirigirse a la mejora de la Administración de manera amplia, en su organización, en sus métodos y en su funcionamiento²⁶²; por lo tanto, debe implicar cambio, pero, sobre todo, adaptación y progreso.

Una reforma ha de saber adaptarse a un entorno evolutivo²⁶³. En contraste con un entorno social en permanente transformación, las organizaciones suelen ser estructuras estáticas, y entre ellas, la Administración pública suele mostrar una marcada⁹ tendencia a la invariabilidad. De esta forma, si consideramos que la tendencia natural de las estructuras burocráticas es la estabilidad y el cambio es extraordinario en ellas, “es lógico pensar que este cambio será más complejo en la medida que sea más ambicioso”²⁶⁴.

Por otra parte, modernización implica reforma, pero no todo cambio implica modernización. La reforma, el cambio en sí mismo, no ha de ser el objetivo, puesto que una organización puede cambiar para mal, transformarse en un sentido equivocado o, en el mejor de los casos, inane²⁶⁵. Las circunstancias cambian a un ritmo vertiginoso, “pero a despecho de las intensas transformaciones económicas, sociales y culturales que aceleradamente están teniendo lugar, el Estado sigue fluyendo impertérrito y el

²⁵⁹ CARRO MARTÍNEZ, A., «Administración y productividad», cit., p. 20.

²⁶⁰ LÓPEZ RODÓ, L., «Realismo y eficacia en las reformas administrativas», *Documentación Administrativa*, vol. 2, 1958, p. 51.

²⁶¹ BELTRÁN VILLALVA, M., *La élite burocrática española*, cit., p. 204.

²⁶² Cfr. CANALES ALIENDE, J. M., «Presentación», en *La Reforma Administrativa del Gobierno Rajoy (2012-2015)*, San Vicente del Raspeig, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2016, p. 12.

²⁶³ Vid. *Estudio de Gobernanza Pública de España: de la reforma administrativa a la mejora continua. Resumen Ejecutivo*, cit., OCDE, París, OECD Publishing, 2014, pp. 424 y 425.

²⁶⁴ JIMÉNEZ, S., *Transformación digital para Administraciones Públicas: Crear valor para la ciudadanía del siglo XXI*, Madrid, INAP, 2019, p. 53.

²⁶⁵ “Sin embargo, las grandes reformas no han mejorado la imagen de la Administración, pues pervive un discurso social desfavorable. No resulta demasiado complicado identificar el estereotipo sobre la Administración pública. Una Administración sobre todo burocrática, lenta, complicada, opaca, ineficaz, autoritaria, desmotivada, alejada del ciudadano, desorganizada y despilfarradora”. CARRILLO BARROSO, E., «Legitimidad y modernización de la Administración Pública», cit., pp. 148-149.

Para evitarlo, la Comisión Europea ha realizado una serie de orientaciones de reforma administrativa a partir de los proyectos de Fondos *Next Generation UE*. Orientaciones, en todo caso, excesivamente genéricas y vagas: mejora de la calidad y eficiencia, reducción de cargas administrativas, innovación administrativa, gestión moderna y de alta calidad, reducción de riesgos de corrupción y de gestión deficiente, gestión eficaz de los fondos públicos y garantizar funcionarios capacitados para llevar a cabo la transición digital. JIMÉNEZ ASENSIO, R., «Administración pública de doble vía», *La Mirada Institucional* Entrada disponible en <https://rafaeljimenezasensio.com/>, en la Sección Febrero de 2021. (Última visita el día 5 de junio de 2022). Cfr. *El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM (2020) 456 final*, CE, Bruselas, Comisión Europea, 27 de Mayo de 2020.

desafío que le mantiene no tiene nada de nuevo: la adaptación teórica y práctica a una realidad cambiante, que es lo que, en último extremo, garantiza su continuidad”²⁶⁶.

Así, modernizar supone ajustar algo al tiempo de quien habla²⁶⁷. La cuestión fundamental para que una transformación pueda considerarse modernización reside en la adaptación²⁶⁸. Ello exige de la Administración, como viene insistiéndose, una voluntad constante de adecuarse a las demandas sociales de cada momento.

Hace años que la doctrina se percató de que el *manoseado* término *reforma* había quedado desfasado y notoriamente desprestigiado, de tal forma que a finales de los años ochenta comenzó a tomar fuerza el concepto de modernización frente a la idea tradicional de reforma²⁶⁹, “como una estrategia gradual y persistente en el tiempo que exige presión social, compromiso político y apoyo interno con el objetivo de mejorar la eficacia de la Administración para satisfacer adecuadamente los servicios que la sociedad demanda, a través de un funcionamiento eficiente que emplee al mínimo coste los recursos públicos disponibles para conseguir, finalmente, que sea receptiva y abierta a los intereses y al servicio de los ciudadanos”²⁷⁰.

La modernización representa, pues, una reforma de tipo estructural, de naturaleza profunda, que busque la eficacia y la eficiencia “mediante la creación de una Administración que trabaje mejor y cueste menos”²⁷¹.

Modernizar es, pues, un requisito de utilidad, una condición imprescindible para que un instrumento, una organización, siga resultando útil. Una herramienta obsoleta acaba por perder su función²⁷². El destino de un sector público que aspire a continuar siendo valioso está en la transformación continua, en la adaptación de su estructura, su organización y su *cultura* a las demandas de la sociedad²⁷³. Por ello mismo, la

²⁶⁶ NIETO GARCÍA, A., *El desgobierno de lo público*, cit., p. 27.

²⁶⁷ Primera acepción de la voz *moderno*, na del Diccionario de la Real Academia. RAE, *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª ed., Madrid, Espasa, 2014.

²⁶⁸ “El credo del mundo de hoy es la «modernización continua»: una estrategia de conservación de la capacidad de innovación y resolución de problemas de los sistemas sociales”. PAREJO ALFONSO, L. J., *Estado y derecho en proceso de cambios*, cit., p. 161.

²⁶⁹ “Andando los años los expertos, viajeros infatigables, descubrieron en el Reino Unido que eso de la reforma se había pasado de moda y que lo que se llevaba en el mundo era «la modernización» y a la modernización administrativa de España se dedicaron con su acostumbrado entusiasmo, (...). Pero nadie pregunte por los resultados efectivos de aquellos esfuerzos imperiales. Nada queda y hasta su memoria se ha borrado”. NIETO GARCÍA, A., «Informe de 2013 de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas», cit., pp. 99-100.

²⁷⁰ MARTÍN ACEBES, Á., «Las tecnologías de la información en el proceso de modernización de la Administración pública», en *I Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de la Administración pública TECNIMAP-89*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, p. 250.

²⁷¹ RIVERO ORTEGA, R., *Derecho administrativo económico*, 4ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 35.

²⁷² Por esta razón, “la definición de un nuevo marco organizativo que permita adecuar la estructura y dimensiones del sector público estatal a las nuevas demandas que debe satisfacer y a los nuevos modos de gestión con que debe actuar” es una prioridad de todos los Gobiernos, independientemente del momento y de su ámbito territorial. Vid. VILLAR GARCÍA-MORENO, F., «Las Administraciones Públicas españolas...», cit., p. 62.

²⁷³ Según BELMONTE, entendemos por *cultura corporativa* al conjunto de actitudes y opiniones que expresan los valores compartidos de la organización. (BELMONTE MARTÍN, I., «Una estrategia de modernización administrativa en el ámbito local: el estudio de Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante (1990-2013)», 2014, Tesis doctoral. Universidad de Alicante, p. 266).

Se trata de un término un tanto vaporoso, con una cierta propensión a la confusión semántica. Para SCHEIN algunos de sus sentidos más usuales son los siguientes: *comportamientos* observados de forma regular en

modernización es, por definición, una meta inalcanzable, pues, en primer lugar, la realidad social se encuentra en un perpetuo proceso de transformación y cambio, por lo que puede definirse la *modernización administrativa* como “el proceso continuo de adaptación a las exigencias del entorno”²⁷⁴.

Pero, por otra parte, esta adaptación es una tarea compleja desde el mismo comienzo porque ese *entorno*, la realidad social no puede identificarse como un todo unitario, uniforme y absoluto. La sociedad es diversa y multiforme y es imprescindible considerar la concurrencia de factores muy diversos²⁷⁵. Extremadamente compleja, con multitud de intereses particulares que, en ocasiones, se encuentran en recíproca pugna.

La modernización administrativa precisa, en consecuencia, de flexibilidad, de adaptabilidad, entendida ésta como el mecanismo mediante el cual una organización percibe y responde a los cambios que se producen tanto en el ambiente externo como en la propia organización. Es la reacción adecuada de una organización a los cambios ambientales²⁷⁶.

No obstante, la mera adaptación de la Administración a los modelos externos tampoco tiene por qué significar verdadera modernización, pues una mera adecuación constante a la realidad mutable conduciría al sector público a remolque de las sucesivas modas dominantes, condenándolo a un perseverante atraso en su adaptación a las novedades. Por esta razón, más que un simple proceso de adaptación, la verdadera modernización administrativa reclama un proceso de *inserción* de las Administraciones públicas dentro de los valores, la cultura y la dinámica de la sociedad²⁷⁷, pero estos valores y esta cultura han de poseer una naturaleza racional para ser verdadera modernización²⁷⁸.

Este proceso de inserción de la Administración en la realidad social es para NIETO imprescindible e inevitable, pues defiende -con un tono ciertamente determinista- que cada sociedad puede tener solamente la concreta Administración de la que haya sabido dotarse, puesto que “es inútil intentar que arraigue una organización incongruente con

la relación entre individuos; *normas* que se desarrollan en los grupos de trabajo; *valores* dominantes aceptados por un grupo; *filosofía* que orienta la política colectiva de una organización o *ambiente* o *clima* que se respira en ésta. Resume el autor que la *cultura corporativa* es el nivel más profundo de *presunciones básicas* y *creencias* que comparten los miembros de una organización, las cuales operan inconscientemente y definen la interpretación básica que una organización tiene de sí misma y de su entorno. Cfr. SCHEIN, E. H., *La cultura empresarial y el liderazgo*, Esplugas de Llobregat, Plaza & Janés Editores, 1988, p. 23.

²⁷⁴ BELMONTE MARTÍN, I., «Una estrategia de modernización administrativa en el ámbito local», cit., p. 265.

²⁷⁵ Ahora bien, para lograr una reforma profunda y teniendo en cuenta las experiencias de otros países es necesario tener en cuenta la existencia de determinados factores, como la urgencia fiscal (el desequilibrio de las cuentas públicas es lo que pone de manifiesto la necesidad de la reforma), el apoyo público (debe existir consciencia de la necesidad de adaptar el tamaño de la Administración y su funcionamiento), tiempo (la transformación conlleva su tiempo) y responsabilidad y determinación política (tanto para emprender el cambio como para mantener el impulso a lo largo del tiempo). CARPIO CARRO, M., «La reforma de las Administraciones públicas según el Informe CORA», *El Consultor de Los Ayuntamientos*. Editorial Wolters Kluwer, vol. Julio, 2013, sec. I.

²⁷⁶ CHIAVENATO, I., *Administración de recursos humanos*, cit., p. 35.

²⁷⁷ Vid. SABOYA VARGAS, F., «La modernización del Estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles», *Diálogos de saberes: investigaciones en Derecho y Ciencias Sociales*, vol. 25, 2006, p. 370.

²⁷⁸ CASCARDI, A. J., *The Subject of Modernity*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 1992, p. 179 y ss.

el contexto social”²⁷⁹. Concluye el autor de forma ciertamente lacerante que “cada país tiene la Administración Pública que se merece”.

La teoría de la modernización identifica *modernización* con el progreso humano²⁸⁰, pero se ha advertido que el progreso no es algo inevitable ni irreversible²⁸¹, ni el proceso de cambio cultural es algo lineal²⁸². Por esta razón, con carácter previo a la implementación de planes o programas de reforma y modernización administrativa resulta necesario contar con un buen conocimiento de la realidad social. En caso contrario se producirá una desconexión entre la realidad y la Administración, desfase que convertiría en estéril cualquier intento modernizador.

En la realización de este trabajo *oscuro*, pero imprescindible²⁸³, de obtención de datos para la elaboración de un retrato fidedigno y objetivo de la sociedad y sus demandas reales, la ciencia jurídica de la Administración requiere del auxilio de otras disciplinas como la Economía o la Sociología.

La modernización es, de esta forma, un factor de legitimación de la Administración pública. La legitimación de una estructura política en general y administrativa en particular reside en la capacidad del sistema de engendrar y mantener la percepción colectiva de que sus instituciones son las más apropiadas para la sociedad²⁸⁴. Por ello, los momentos más delicados para las instituciones son las épocas de cambio. Si las organizaciones no se modernizan, no se adaptan a las nuevas demandas, éstas dejan de ser útiles y, por ende, quedan abocadas a una crisis de legitimidad²⁸⁵.

²⁷⁹ NIETO GARCÍA, A., «Condicionantes y determinantes de la Administración Pública española histórica», cit., p. 67.

²⁸⁰ Vid. INGLEHART, R. y WELZEL, C., *Modernization, Cultural Change, and Democracy*, cit., p. 15 y ss.

²⁸¹ “Progress is not inevitable. (...) Cultural modernization is not irreversible. It results from socioeconomic development and protracted economic collapse can reverse it”. *Ibid.*, pp. 21 y 46.

²⁸² *Ibid.*, p. 46.

²⁸³ “De aquí que la labor más importante, aunque más oscura y sin brillo, de toda reforma, es la que tiene por objeto la obtención de datos previos, el conocimiento exacto de las situaciones de hecho, que muchas veces son distintas de las previstas en las Leyes, con objeto de que el reajuste que se introduzca se amolde perfectamente a la realidad”. LÓPEZ RODÓ, L., «Realismo y eficacia en las reformas administrativas», cit., p. 51.

²⁸⁴ LIPSET, S. M., *Political man. The social bases of politics*, Garden City, NY, Anchor Books, 1963, p. 64 y ss.

²⁸⁵ “A crisis of legitimacy is a crisis of change. Therefore, its roots must be sought in the character of change in modern society. Crises of legitimacy occur during a transition to a new social structure (...)”. *Ibid.*, p. 65.

Por todo lo anterior, las rigideces del aparato burocrático *weberiano*²⁸⁶ no parecen representar la fórmula idónea en un contexto de constante adaptación²⁸⁷. KLIKSBERG apuntó que el entorno burocrático promueve lo que denominó “psicosis ocupacional”, que tiende a escoger el reglamento y la jerarquía sobre las necesidades de cambio, que enfatiza la impersonalidad y que “genera una «incapacidad disciplinada» para hacer nada que salga de la rutina”²⁸⁸. Sin embargo, la eficacia administrativa exige *eficacia organizacional*, la cual requiere inexcusablemente de adaptación al contexto, al ambiente externo. La Administración pública ha de ser lo suficientemente flexible para adaptarse con agilidad a cambios de muy diversa naturaleza, entre ellos, y sin ánimo exhaustivo, pueden ser destacados²⁸⁹:

Cambios estructurales: Cambios organizacionales que afectan a la propia estructura de la Administración, su forma de relacionarse, niveles jerárquicos o formas de integración entre distintas unidades, por ejemplo.

Cambios en los servicios públicos: Tanto los cambios en el tipo de servicios públicos que son demandados por los ciudadanos a lo largo del tiempo, como la modificación en la forma de prestarlos.

Cambios culturales: Cambios en las expectativas, actitudes, aspiraciones o necesidades tanto de la sociedad como de la propia organización administrativa.

Cambios tecnológicos: No implica una mera transformación formal sino que, pueden suponer una oportunidad para la innovación y requerir o provocar en la Administración los tipos de cambio señalados previamente.

3. Modernización y tecnología

La modernización administrativa adquiere tradicionalmente en España los perfiles de un anhelo bastante genérico de mejora, de abordar las reformas estructurales que

²⁸⁶ Para WEBER, como se verá más adelante, la palabra burocracia carecía de connotaciones negativas o, al menos, sus riesgos eran ampliamente compensados por las bondades de una estructura eficiente y racional.

“Bureaucratic administration means fundamentally domination through knowledge. This is the feature of it which makes it specifically rational”. WEBER, M., *Economy and Society: an outline of interpretive sociology*, cit., p. 225. Disponible el volumen íntegro en www.archive.org, (Último acceso el día 5 de junio de 2022). De forma detallada explican SWEDBERG y AGEVALL que “bureaucracy (*Bürokratie*) Weber’s theory of bureaucracy constitutes one of the most famous parts of his work. Weber essentially argues that bureaucracy constitutes the most efficient and (formally) rational way in which human activity can be organized, and that it is indispensable to the modern world. Weber also feels that bureaucracy represents a threat to humanity, and that entrepreneurs and politicians may constitute a counter-balance to its power. (...) To the argument that the bureaucracy is the most rational form of organization from a technical point of view, Weber adds that “the needs of mass administration make it today completely indispensable”. SWEDBERG, R. y AGEVALL, O., *The Max Weber dictionary: key words and central concepts*, Stanford, CA, Stanford University Press, 2016, pp. 18-19. Disponible el volumen íntegro en www.archive.org, (último acceso el día 5 de junio de 2022).

²⁸⁷ “Aucune organisation moderne ne peut échapper à la nécessité du changement. Elle est constamment contrainte de s’adapter aux transformations de son environnement et aux transformations moins visibles, mais tout aussi profondes de son personnel (...). En d’autres termes, une organisation bureaucratique serait une organisation qui n’arrive pas à se corriger en fonction de ses erreurs”. CROZIER, M., *Le phénomène bureaucratique...*, cit., pp. 228-229.

²⁸⁸ KLIKSBERG, B., *Gerencia pública en los tiempos de incertidumbre*, Madrid, INAP, 1989, p. 79.

²⁸⁹ Enumeración inspirada y adaptada de la realizada para las organizaciones en general en CHIAVENATO, I., *Administración de recursos humanos*, cit., p. 419.

precisa nuestra Administración para librarla de sus males endémicos, “burocracia, lentitud, ineficacia, insensibilidad respecto a las necesidades de la ciudadanía...”, deficiencias que no siempre constituyen lugares comunes, “sino perniciosas realidades”²⁹⁰.

La modernización administrativa representa un concepto extenso que comprende medidas de carácter tanto organizativo como tecnológico “con las que se pretende mejorar la eficacia de la actuación administrativa”. Las iniciativas generadas en el amplio marco de la modernización pueden prever, a su vez, “medidas o instrumentos específicos de simplificación de procedimientos, como ocurre señaladamente con soluciones de administración electrónica”²⁹¹. En nuestro país, el movimiento modernizador experimentó un importante impulso en los años noventa del pasado siglo. Suele ubicarse la *explosión* del actual proceso de modernización de la Administración en la publicación en 1990 de un informe titulado “Reflexiones para la modernización del Estado”, que fue elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas²⁹². Este documento ponía más el acento en la reforma de las estructuras organizativas de las Administraciones, en la clarificación del reparto competencial y en las relaciones interadministrativas, que en aspectos más puramente informáticos²⁹³.

Modernización e innovación son, por tanto, nociones que trascienden la tecnología, pues suponen, como se ha avanzado, una adaptación global al contexto social y a las exigencias del entorno²⁹⁴, por lo que el elemento tecnológico es tan solo una pieza más de tal *aggiornamento* integral.

Establecida esta premisa, es cierto, no obstante, que no puede concebirse un proceso modernizador en el entorno tecnificado de la *Era de la Información* que no tenga en cuenta el factor digital o, incluso, que no se asiente sobre él. Por ello, suele producirse a todos los niveles una identificación de la modernización administrativa con la Administración electrónica, con la necesidad de adaptación a una sociedad civil informatizada²⁹⁵. Ello ocurre también a nivel legislativo. A título ilustrativo cabe mencionar el artículo 3.º de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que define el “principio de modernización” a los efectos de esa norma como la aplicación de

²⁹⁰ Vid. GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica», cit., p. 69.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 38.

²⁹² MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Administración electrónica: origen, definición institucional y contexto actual», *Revista Aranzadi de derecho y nuevas tecnologías*, vol. 14, 2007, sec. 1.1.3.

²⁹³ El documento realiza un diagnóstico “que en sus grandes conclusiones sigue siendo vigente: insuficiente desarrollo de la función de organización; escasa formulación de objetivos y acciones que deben satisfacer las distintas unidades; débil cultura organizativa; escasa programación estratégica de los servicios comunes, que además presentan una gran heterogeneidad y una mezcla de funciones de ejecución y mantenimiento; actividad de carácter reactivo de esos servicios debido a su débil conexión con las unidades de línea; y ausencia de una visión sistémica”. ARENILLA SÁEZ, M., «Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España», cit., p. 306.

²⁹⁴ «La identidad del mundo moderno incluye una *modernidad económica* (...) una *modernidad cultural* (...) y una *modernidad política*». SABOYA VARGAS, F., «La modernización del Estado...», cit., pp. 362 y 363.

²⁹⁵ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Administración electrónica: origen, definición institucional y contexto actual», cit., sec. 1.1.3.

V. et. PASTOR BERMÚDEZ, A., «Innovando con servicios digitales en la Administración Pública», cit., p. 198.

“técnicas informáticas y electrónicas avanzadas para el desarrollo de la actividad pública”.

La tecnología, el estado de la ciencia en cada momento es un elemento determinante de todo proceso modernizador²⁹⁶. Por esta razón es lógico que la incorporación de nuevas herramientas digitales y de nuevas técnicas relacionadas con ellas constituya una cuestión nuclear de la modernización de la Administración pública y por esta misma causa, “se hace indispensable dotar al Derecho Público en general, y al Administrativo, en particular, de instrumentos eficaces para promover una adecuada adaptación de las funciones administrativas a los continuos avances tecnológicos”²⁹⁷.

4. Innovación, la *tierra prometida* de la Administración pública

4.1.- Innovación pública

La innovación es una actividad muy antigua, casi tanto como la humanidad²⁹⁸. Sin embargo, la mayoría de los intentos de innovación fracasan. “Y las organizaciones que no innovan, mueren”²⁹⁹. La auténtica modernización requiere, pues, de innovación, concepto resbaladizo cuando se aplica a la Administración pública. Desde un punto de vista semántico, innovar es alterar o mudar algo introduciendo novedades³⁰⁰, definición que -por ahora- no nos aporta demasiado, pues todo cambio presenta novedades en relación con lo preexistente. MARTÍN DELGADO, por su parte, define innovación como “la incorporación transformadora de novedades para la mejora de una concreta realidad”³⁰¹.

En esta primera aproximación identificamos, pues, tres rasgos en ella: cambio, novedad y acción³⁰², pues aquella no puede ser un mero ejercicio teórico, un entretenimiento académico, sino que tiene sentido cuando puede trasladarse a la

²⁹⁶ “(...) las innovaciones tecnológicas proyectan, de forma ineludible, sus consecuencias también en el mundo del Derecho, exigiendo adaptaciones, modificaciones o readaptaciones de reglas previstas, siempre, atendiendo a una concreta situación, que refleja, en cada momento histórico, el estado de evolución de la ciencia y de la técnica. Desde la perspectiva del Derecho Público, y en particular la que suministra el Derecho Administrativo, es evidente que las innovaciones producidas por los avances tecnológicos determinan consecuencias relevantes. El fenómeno de Internet, y en particular las sustanciales transformaciones producidas en el ámbito de las comunicaciones, constituye el supuesto paradigmático de lo que se viene indicando, que está ya produciendo sustanciales consecuencias en el ámbito de la actuación de las Administraciones Públicas y de sus relaciones con los ciudadanos”. MESTRE DELGADO, J. F., «La subasta electrónica: consideraciones sobre el empleo de medios telemáticos en la contratación pública», *Revista General de Derecho Administrativo*, vol. 2, 2003, sec. I.

En el mismo sentido, el mismo autor: “Los avances de la ciencia y de la técnica han sido, a lo largo de la historia, determinantes en la conformación de las reglas jurídicas y de su transformación y desarrollo”. MESTRE DELGADO, J. F., «Nuevas tecnologías y Administración Pública», *Documentación administrativa*, 265, 2003, p. 117.

²⁹⁷ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Administración electrónica: origen, definición institucional y contexto actual», cit., sec. 1.2.

²⁹⁸ VERLOOP, J., *Insight in Innovation. Managing Innovation by Understanding the Laws of Innovation*, 1ª ed., Amsterdam, Elsevier, 2004, p. 1.

²⁹⁹ CHESBROUGH, H. W., *Open Innovation...*, cit., p. xvii.

³⁰⁰ Voz *innovar* del Diccionario de la Real Academia. RAE, *Diccionario de la Lengua Española*, cit.

³⁰¹ MARTÍN DELGADO, I., «La reforma de la Administración (electrónica): hacia una auténtica innovación administrativa», *Democracia y Gobierno Local*, vol. 32, 2016, p. 10.

³⁰² Cfr. SERRANO CANÓN, M., «Un decálogo de lecciones aprendidas sobre innovación pública», *El Consultor de los Ayuntamientos*, vol. I, Sección Opiniones, 2018, p. 39.

realidad, cuando es capaz de mejorar aspectos determinados de la existencia. “Innovar es resolver problemas”³⁰³.

La innovación tiene, por tanto, una vocación y una razón de ser eminentemente prácticas. Innovar no significa generar buenas ideas. Las ideas innovadoras, la creatividad, no son suficientes. Afirma Theodore LEVITT que creatividad es imaginar cosas nuevas, innovación es hacerlas³⁰⁴. Obviamente, el ingenio innovador es necesario, pero es tan solo el primer paso, las organizaciones precisan poner esas ideas en práctica para obtener resultados³⁰⁵. Para lograrlo, es indispensable disponer de un programa claro capaz de convertir las ideas en soluciones empíricas. Este *proceso de la innovación* consta, según EGGERS y SINGH de cuatro etapas: generación de ideas, selección de ideas, implementación de ideas y difusión³⁰⁶.

Desde un punto de vista similar y complementario, la literatura científica ha identificado cuatro fundamentos conceptuales de la innovación: el conocimiento³⁰⁷, la novedad (con respecto a sus usos potenciales)³⁰⁸, la implementación (y uso en la práctica)³⁰⁹ y la creación de valor añadido³¹⁰.

En efecto, la innovación pública no puede ser un mero ejercicio teórico, sino que ha de tener su reflejo en la realidad, lo que le otorga una dimensión social, exige la introducción de “mejoras efectivas en la forma en la que se afrontan y se resuelven los

³⁰³ “Innovar en el vacío no funciona (...). La innovación siempre es la respuesta a un desafío”. ESCAPA CASTRO, L., «Innovar es resolver problemas», en RAMÍO MATAS, C. (coord.) *Repensando la Administración digital y la innovación pública*, Madrid, INAP, 2021, p. 228.

“No hay innovación sin resultados”. PASTOR BERMÚDEZ, A., «Innovando con servicios digitales en la Administración Pública», cit., p. 197.

³⁰⁴ “«Creativity» is not the miraculous road to business growth and affluence that is so abundantly claimed these days. (...) they tend to confuse the getting of ideas with their implementation—that is, confuse creativity in the abstract with practical innovation; not understand the operating executive’s day-to-day problems; and underestimate the intricate complexity of (...) organizations”. LEVITT, T., «Creativity Is Not Enough», *Harvard business review*, vol. 80, 8, 2002, p. 137.

³⁰⁵ “Suppose you know two artists. One tells you an idea for a great painting, but he does not paint it. The other has the same idea and paints it. You could easily say the second man is a great creative artist. But could you say the same thing of the first man? Obviously not. He is a talker, not a painter”. *Ibid.*, pp. 137-138.

³⁰⁶ EGGERS, W. D. y SINGH, S. K., *The Public Innovator’s Playbook: Nurturing bold ideas in government*, Washington D.C., Ash Institute, Harvard Kennedy School, 2009, p. 17.

³⁰⁷ “Among history-making innovations, those that are based on new knowledge—whether scientific, technical, or social—rank high”. DRUCKER, P. F., «The Discipline of Innovation», *Harvard Business Review*, R0208F, 2002, p. 8.

“Innovations derive from knowledge-based activities that involve the practical application of existing or newly developed information and knowledge. Information consists of organised data and can be reproduced and transferred across organisations at low cost. Knowledge refers to an understanding of information and the ability to use information for different purposes.” OCDE y EUROSTAT, *Oslo Manual 2018*, cit., p. 46.

³⁰⁸ “The novelty of an innovation is related to its potential uses, as determined by the characteristics of a product or process compared to alternatives, and by the previous experiences of its provider and intended users”. *Ibid.*

³⁰⁹ “In order for a new idea, model, method or prototype to be considered an innovation, it needs to be implemented. Implementation requires organisations to make systematic efforts to ensure that the innovation is accessible to potential users, either for the organisation’s own processes and procedures, or to external users for its products. The requirement for implementation is a defining characteristic of innovation that distinguishes it from inventions, prototypes, new ideas, etc”. *Ibid.*, p. 47.

³¹⁰ “The existence of opportunity costs implies the likely intention to pursue some form of value creation (or value preservation) by the actors responsible for an innovation activity. Value is therefore an implicit goal of innovation, but cannot be guaranteed on an *ex ante* basis because innovation outcomes are uncertain and heterogeneous”. *Ibid.*

problemas sociales; se trata de lograr un punto de inflexión con respecto a los planteamientos anteriormente utilizados”³¹¹.

La innovación es, por tanto, un proceso dinámico a través del cual se definen los problemas y los desafíos, se desarrollan ideas nuevas y creativas, y nuevas soluciones son seleccionadas e implementadas. Se trata de un proceso complejo, que no siempre tiene un desarrollo lineal, pues sufre frecuentes retrocesos y contratiempos³¹².

En las organizaciones públicas, que funcionan al margen de la libre competencia y carecen del incentivo del beneficio económico, la innovación tiene como objetivos el logro de un funcionamiento racional, la prestación de mejores servicios, una relación satisfactoria y ágil con los ciudadanos, una asignación eficiente de los recursos públicos, así como la consecución de una estructura y un funcionamiento abiertos y transparentes.

El poder transformador de la innovación en su vertiente *pública* requiere, por tanto, de la voluntad activa de los poderes públicos en su desarrollo. Con la aspiración de mejora de la calidad de los servicios y de los flujos de funcionamiento interno de las organizaciones administrativas, la innovación conecta de forma directa con el gran objetivo de la Administración, servir de forma objetiva y eficiente a los intereses de la población³¹³.

El Gobierno Vasco ha definido “innovación pública” como la aplicación de ideas y prácticas novedosas en el ámbito de la gestión pública con el objetivo de generar valor social³¹⁴. La innovación en la Administración ha de aspirar, en consecuencia, y según explica la mencionada Administración autonómica, a la implantación de políticas públicas adaptadas a las verdaderas necesidades de la sociedad y unos servicios públicos de calidad, en los que se produzca una asignación eficiente de los recursos públicos³¹⁵.

³¹¹ ARENILLA SÁEZ, M. y GARCÍA-VEGAS, R., *Innovación Social; La integración social en la Administración Pública*, 2ª ed., Madrid, INAP, 2016, p. 22.

³¹² “Innovation is a dynamic process through which problems and challenges are defined, new and creative ideas are developed, and new solutions are selected and implemented. It is a complex process with many jumps and feedback loops”. SØRENSEN, E. y TORFING, J., «Collaborative innovation in the Public sector», cit., p. 4.

³¹³ “Innovar para mejorar y atender a la ciudadanía son las dos grandes misiones de todas Administración”. MARTÍN DELGADO, I., «A modo de análisis introductorio: hacia una Administración eficaz, accesible y centrada en el ciudadano», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, 1ª ed., Madrid, Iustel, 2020, p. 28.

³¹⁴ *Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública 2020*, Vitoria, Gobierno Vasco, 2020, p. 11. Documento disponible en <https://www.euskadi.eus/>. (Último acceso el día 5 de junio de 2022).

³¹⁵ Así, la *innovación pública* abarcaría, al menos, los siguientes aspectos: unos servicios públicos pensados para los ciudadanos y centrados en ellos; una Administración abierta a los valores de la transparencia, la participación y la colaboración ciudadana en las políticas públicas.; una Administración autocrítica que planifica su estrategia y evalúa sus resultados; una Administración que asigna y utiliza los recursos públicos de forma eficiente y eficaz. *Vid. Innovación Pública y Mejora de la Administración*, Vitoria, Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco, 2020. Documento disponible en <https://www.euskadi.eus/>, en la Sección Gobernanza Pública y Autogobierno. (Último acceso el día 5 de junio de 2022).

Nos encontramos, en consecuencia, ante un concepto muy extenso que incumbe a todas las facetas de la vida administrativa, que implica cambio, requiere creatividad³¹⁶ y exige de las organizaciones públicas una actitud proactiva. Por esta causa, la innovación debe ser multifocal e interdisciplinaria³¹⁷, pues la diversidad de enfoques realimentándose (tecnológico, social, filosófico,...) favorecen la creatividad y ayudan a proporcionar un enfoque práctico a las ideas innovadoras³¹⁸.

4.2.- Innovación tecnológica en el sector público

Al igual que ocurre con la modernización, la innovación viene identificándose en las últimas décadas con la utilización de medios técnicos en las AAPP, con la *innovación tecnológica*. Si bien no es este un tema menor en materia de reforma e innovación pública, tal como sostenían hace años ciertos sectores de la doctrina en absoluto marginales³¹⁹, lo cierto es que tal identificación resulta parcial y reduccionista, pues hace referencia a un solo aspecto de un concepto más amplio³²⁰, que afecta a otras dimensiones de la organización y regulación pública³²¹.

Por ello, a pesar de que con frecuencia se da por supuesto que la innovación administrativa ha de tener necesariamente carácter digital, esta no debe limitarse a la tecnología, aunque se trate de un componente estratégico relevante en todo proceso de transformación³²². Es preciso innovar también “en el diseño de los procedimientos para aprovechar las nuevas posibilidades, en la normativa, en la gestión de los recursos humanos, en la gestión presupuestaria y en todos los elementos que desarrollan un

³¹⁶ “En un mundo en el que los factores tradicionales de producción (naturaleza, capital y trabajo) ya agotaron y consumieron su aportación a los negocios, las empresas han empezado a invertir fuertemente en capital intelectual con el objeto de mejorar su ventaja competitiva. Creatividad e innovación por medio de ideas”. CHIAVENATO, I., *Administración de recursos humanos*, cit., p. 38.

³¹⁷ “Whatever the scale of your ambition, organisations must recognise that making good use of digital technologies isn't just a job for digital teams. Digital experts should work together in multi-disciplinary teams that bring a variety of different skills and perspectives to bear on reform. This might include policy specialists, service designers, frontline staff, managers and researchers, to name just a few”. COPELAND, E., *A Brief Introduction to Digital Transformation. A guide for public sector leaders who want to understand and get the best out of technology*, London, Nesta (National Endowment for Science, Technology and the Arts), 2019, p. 26.

³¹⁸ SERRANO CANÓN, M., «Un decálogo de lecciones aprendidas sobre innovación pública», cit., p. 39.

³¹⁹ “Junto a estos problemas la introducción de nuevas tecnologías es, a pesar de su importancia, un tema menor al ocuparse de los nuevos enfoques sobre la Administración”. BAENA DEL ALCÁZAR, M., «Reformando a Leviathan: la Administración pública», cit., p. 54.

³²⁰ “(...) la simple actualización tecnológica, la reposición de productos o actualización,... tampoco debe entenderse como innovación aunque, como en el caso anterior, no los desdeñamos”. SERRANO CANÓN, M., «Un decálogo de lecciones aprendidas sobre innovación pública», cit., p. 39.

³²¹ De hecho, se ha apuntado que, en ocasiones, la Administración pública ha utilizado “atajos tecnológicos” para evitar o demorar lo más urgente y, a la vez, más complicado: “abordar con valentía el rediseño organizativo, las relaciones de poder y un marco normativo distinto (...)”. REY, A., «Inteligencia colectiva en la Administración pública», cit., p. 275.

³²² “De esta manera las TIC e Internet, (...) podrían ser un *motor de cambio* para las organizaciones (...). Motor para el *cambio organizativo* en las Administraciones entendiendo como tal no sólo la modificación de los elementos técnicos (tecnología, estructuras, procesos, etc.) sino también, lo que es más importante: el cambio en los *valores y comportamientos* que configuran la cultura organizativa existente. Y motor para el cambio que también podría reflejarse en la *transformación de la concepción «competencial», «corporativista», «sectorial»* de los diferentes Departamentos, Unidades y Servicios de las organizaciones públicas poniendo en evidencia la *necesidad de articular políticas, procedimientos y servicios integrados y transversales* que respondan con coherencia a las necesidades de los ciudadanos”. CRIADO GRANDE, J. I. y RAMILO ARAUJO, M. C., «E-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones públicas del siglo XXI», *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. 61, 2001, sec. I.

escenario de cooperación entre administraciones empresas y ciudadanos”³²³. Es decir, la verdadera innovación requiere de ánimo para reorganizar la estructura de las organizaciones y entidades que componen el sector público, con el fin de generar valor tanto en la sociedad a la que se sirve como a las propias Administraciones públicas.

El reto del sector público en esta materia reside, como apunta MARTÍN DELGADO, en traducir la *innovación tecnológica* en *innovación administrativa*, cuestión que “constituye una de las prioridades en el marco de transformación digital de nuestras Administraciones”³²⁴. Parece fuera de toda duda, una vez ha transcurrido el primer quinto del siglo XXI, que no es posible alumbrar verdadera innovación administrativa al margen de la tecnología. Vivimos en la *Era de la Información*, por lo que no resulta realista, ni pertinente, aspirar a transformar la Administración pública al margen de las TIC. Cada tiempo dispone de unos instrumentos propios y, al igual que resulta inconcebible imaginar una innovación de tipo analógico en el tráfico jurídico-económico privado, resulta hoy impensable pretender el progreso del sector público prescindiendo de las herramientas tecnológicas de las que dispone la sociedad.

Pero una vez determinada la principal herramienta de trabajo, la innovación no acaba ahí. No es suficiente la incorporación de las TIC a los procesos y a la organización administrativa. Frecuentemente se piensa que tecnología tiene la capacidad de cambiar los modos de trabajo por sí misma, pero resulta evidente que la introducción de herramientas digitales puede agravar los problemas estructurales de las organizaciones si no va acompañada de planificación y de verdadera innovación³²⁵.

Por ello, es preciso explorar todas las posibilidades que brindan las TIC para que éstas desplieguen todo su carácter transformador, reformando verdaderamente -al albor de las nuevas posibilidades- los procesos y estructuras heredados que hayan quedado obsoletos³²⁶. La verdadera *innovación tecnológica* del sector público requiere, pues,

³²³ DE PABLO MARTÍN, F., «La normativa sobre administración electrónica como herramienta para la mejora de las Administraciones públicas», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *La reforma de la Administración electrónica, una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2017, p. 76.

³²⁴ MARTÍN DELGADO, I., «A modo de análisis introductorio: hacia una Administración eficaz, accesible y centrada en el ciudadano», cit., p. 23. V. et. ALGUACIL SANZ, M., «Prólogo: La Administración digital», en CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.) *A las puertas de la Administración digital: Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*, Madrid, INAP, 2016, pp. 17-18.

³²⁵ Tampoco puede menospreciarse la importancia del factor humano, de la selección y formación de los empleados públicos, en los procesos de innovación tecnológica en las Administraciones, pues resulta esencial, al igual que en cualquier contexto político-administrativo. CRIADO GRANDE, J. I., «La política de Administración digital en España», cit., p. 84.

V. et. los recientes trabajos CAMPOS ACUÑA, M. C., «Competencias digitales de los empleados públicos: la base de la transformación digital a través de las personas», en CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S.E. y CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coords.) *La Administración digital*, Madrid, Dykinson, 2022, p. 371 y ss., DAPENA GÓMEZ, M., «Administración digital y necesidad de renovar la función pública», en RAMÍO MATAS, C. (coord.) *Repensando la Administración digital y la innovación pública*, Madrid, INAP, 2021, p. 281 y ss. y RAMÍO MATAS, C., «La década de la innovación en la gestión pública en España...», cit., p. 47 y ss.

³²⁶ “Resultan más bien desconcertantes [las previsiones normativas] desde el momento en que dan por supuesto que la conversión electrónica, sin necesidad de ningún tipo de ajuste, redundará en la mejora de la agilidad y sencillez de cualquier procedimiento. (...) Y el caso es que este planteamiento apodíctico está penetrando con fuerza también en el criterio de los responsables de perfeccionar las labores de simplificación en el seno de cada administración; digamos que se respira en el ambiente la consigna de aplicarse al máximo para que la telematización se proyecte a toda costa sobre el conjunto del panorama procedimental, liberando a esta receta de la necesidad de pasar por el tamiz para valorar antes su conveniencia y acierto”.

extraer todo el potencial modernizador de las TIC y aplicarlo en el desarrollo y ejercicio de la labor administrativa; no se innova acomodando la tecnología actual a procesos y estructuras organizativas que tuvieron su razón de ser a la luz de un paradigma tecnológico ya superado³²⁷. Ello, como se viene repitiendo, no supone innovación, sino reforma superficial.

La introducción apresurada de las TIC en las Administraciones públicas suele suponer un fracaso. Las Administraciones han tenido acceso en los años recientes a herramientas tecnológicas ciertamente innovadoras, pero ha existido mucha menos innovación de la esperada en los procesos sobre los que éstas se han aplicado. Por esta razón, es imprescindible llevar a cabo una reflexiva planificación de las reformas que la tecnología hace posibles en la *Era de la Información*. La tecnología debe ser entendida más como un facilitador de la innovación pública que como la innovación en sí misma.

Quizás los errores más comunes que comenten las organizaciones en materia de innovación es que, con frecuencia, se coloca más el foco sobre el medio (la tecnología en sí) que sobre los objetivos que se persiguen³²⁸. Ello comporta el riesgo de emprender costosos proyectos que ofrecen pobres resultados.

La *innovación tecnológica* “más allá del mero cambio de soporte” es, como observa VALERO TORRIJOS, una “necesidad social prioritaria”, puesto que no sólo ofrece innumerables posibilidades de mejora en la gestión administrativa interna y en las comunicaciones con los ciudadanos, sino que “constituye una herramienta imprescindible en la actualidad para reforzar la perspectiva democrática de los poderes públicos y el control de su actividad”³²⁹. La innovación favorece, en consecuencia, la transparencia, y el buen gobierno. Este desafío demanda un diálogo constructivo entre Derecho y tecnología, “renunciando a cualquier apriorismo o prejuicio”³³⁰.

En efecto, en ocasiones, la ausencia o escasez de este necesario diálogo puede conllevar la asunción de ciertos riesgos, como la delegación de la implementación de la Administración electrónica en los departamentos informáticos en aspectos tan delicados como el diseño de los procesos administrativos o la determinación de los requisitos de

CIERCO SEIRA, C., «La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras», cit., p. 178.

³²⁷ Disponemos de un claro ejemplo de cambios organizativos apresurados y forzados en la situación de emergencia sanitaria provocada por la expansión del coronavirus SARS-CoV-2/Covid-19. La declaración del estado de alarma y la eliminación temporal de los canales de atención temporal aceleró el proceso de innovación digital pública y obligó a las unidades administrativas a realizar cambios no programados en sus modelos de organización. La necesidad imperiosa de mantener la actividad administrativa en un contexto social de pandemia obligó a todas las Administraciones a adaptar temporalmente sus procesos de trabajo y la propia organización de las unidades administrativas a un entorno absolutamente digital y demostró, de paso, que el mantenimiento de las estructuras de organización y los flujos de trabajo presenciales a este nuevo paradigma pueden resultar ineficientes o, directamente inviables. En relación con el efecto catalizador de la innovación administrativa de la crisis sanitaria del Covid-19, *vid.* CAMPOS ACUÑA, M. C., «Competencias digitales de los empleados públicos...», cit., pp. 372-373.

³²⁸ “In particular, organisations can get caught up in the hype around new technologies, adopting them because they sound innovative without thoroughly considering whether they’re the best solution for what they’re trying to do”. COPELAND, E., *A Brief Introduction to Digital Transformation...*, cit., p. 5.

³²⁹ VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y Administración electrónica*, Sevilla, Global Law Press, 2013, pp. 18 y 19.

³³⁰ *Ibid.*

acceso a los datos que albergan los repositorios de las Administraciones³³¹. Ello puede afectar a las garantías y derechos de los ciudadanos, por lo que la colaboración interdisciplinar constituye una exigencia dogmática.

Como consecuencia de lo argumentado hasta el momento, concluimos que el ámbito de la innovación administrativa es más amplio que el de la modernización tecnológica. Así, innovación será “el conjunto de técnicas y buenas prácticas llevadas al entorno de atención ciudadana y la gestión administrativa y burocrática de nuestros procedimientos y expedientes administrativos que nos permite pensar y ver de forma diferente la racionalización y simplificación de nuestras actuaciones administrativas en pro de una Administración ágil, con una cultura de orientación al servicio transversal, eficiente, proactiva e innovadora”³³².

En conclusión, la actividad administrativa de la sociedad postindustrial será, cada vez más y en mayor medida, electrónica, pero ha de ser también fundamentalmente innovadora³³³.

III. TAXONOMÍA Y SISTEMATIZACIÓN DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Las diversas vertientes de la simplificación

De lo analizado hasta el momento se puede colegir que la simplificación administrativa es una noción multidimensional, que abarca varios ámbitos, por lo que resulta imprescindible, como paso previo a su sistematización y análisis, la identificación de las dimensiones sobre las que se proyecta y de los fines que se persiguen.

La simplificación ofrece un marco idóneo “para la reformulación o reconsideración de instituciones claves del Derecho administrativo, como el procedimiento”³³⁴. Pero, a pesar de que la simplificación del procedimiento es, sin duda, la vertiente más relevante en relación con el objeto de esta investigación, la simplificación administrativa es un concepto de significado amplio que no afecta únicamente a las cuestiones procedimentales del ordenamiento administrativo³³⁵, sino que, al incumbir a todo el actuar de la Administración pública, concierne a sus numerosos aspectos, tanto sustantivos como formales.

³³¹ “With the assumption that digital government is all about technology, digital teams are put in the driving seat of reform efforts. Much-needed collaboration with non-technical teams can be missed”. COPELAND, E., *A Brief Introduction to Digital Transformation...*, cit., p. 6.

³³² CEREZO PECO, F., «Decálogo sobre innovación y simplificación administrativa», Bilbao, EUDEL-IVAP, 2014, p. 5.

³³³ CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S. E., «Administración digital y teletrabajo», *Documentación Administrativa: Nueva Época*, vol. 7, 2020, p. 105.

³³⁴ GARRIDO JUNCAL, A., «Evaluación y perspectivas de la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común», cit., sec. I.

³³⁵ “Simplification of public administration leads towards re-engineering of administrative procedures and introducing a new organisational, architectural and operational model of administration”. BATALLI, M., «Simplification of Public Administration Through Use of ICT and Other Tools», *European Journal of ePractice*, vol. 12, 2011, p. 1.

Así, conforme la conocida clasificación propuesta por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, puede hablarse de *simplificación organizativa u orgánica*, que hace referencia a la reordenación y optimización de la estructura de los entes administrativos, del *aparato* del sector público; de *simplificación normativa*³³⁶, que alude a la concisión de las normas jurídicas, evitando dentro de lo posible la hipertrofia normativa que padece especialmente nuestra disciplina jurídica; y, por último, podemos referirnos a la *simplificación procedimental* como la reordenación de las vías a través de las cuales se encauza el ejercicio de las potestades públicas y las funciones administrativas. Se distinguen en esta dimensión dos subvertientes: puede referirse a la eliminación de trámites innecesarios o redundantes para agilizar la interacción entre Administración pública y administrados o puede, asimismo, aludir a la reducción del número de procedimientos existentes³³⁷.

Como sucede con frecuencia en este tipo de esfuerzos taxonómicos, la realidad es siempre más compleja de lo que sugieren las inevitables simplificaciones propias de toda clasificación. Así, los ámbitos enumerados no se encuentran aislados unos de otros, sino que se relacionan estrechamente entre sí hasta el punto de que frecuentemente se mezclan, “se interpenetran”³³⁸, dibujando entre ellos fronteras imprecisas que complican la compartimentación de las áreas objeto de estudio.

Así, por ejemplo, el incremento de órganos y entes administrativos trae consigo “la multiplicación de los trámites procedimentales, produciendo como efecto la ralentización de los tiempos de respuesta e incrementando también el riesgo de contradicción o falta de coherencia interna organizativa”³³⁹. Por otro lado, la dimensión normativa del movimiento simplificador también afecta de forma directa al procedimiento administrativo, a la simplificación procedimental *stricto sensu*, puesto que las normas jurídicas determinan el patrón de la actuación formal de las Administraciones, al encontrarse éstas sometidas al principio de legalidad. Explicado a la inversa, puede afirmarse que la simplificación procedimental también afecta al modo en el que han de conformarse las normas jurídicas, pues aquella “se configura como una directriz de política normativa que informa el diseño mismo de los procedimientos administrativos: reducción y eliminación de trámites superfluos, de la documentación requerida a los ciudadanos, de los plazos y tiempos de respuesta...”³⁴⁰

³³⁶ “Diminuer le nombre de lois ainsi qu’en simplifier le contenu sont également des fins visées par les promoteurs de la légistique. Ces deux buts – qui, à la réflexion, sont plutôt des conséquences espérées – relèvent cependant d’un idéal largement imaginaire que la pratique constamment défie, comme l’expérience historique l’atteste”. FLÜCKIGER, A., *(Re)faire la loi: Traité de légistique à l’ère du droit souple*, Berna, Stämpfli Editions, 2019, p. 90.

³³⁷ Esta clasificación del amplio y heterogéneo ámbito de la simplificación administrativa y sus definiciones ha sido extraída de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «De la simplificación de la Administración Pública», cit. y de CIERCO SEIRA, C., «La simplificación de los procedimientos administrativos en Italia», cit., p. 386.

³³⁸ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «De la simplificación de la Administración Pública», cit., p. 8.

³³⁹ RIVERO ORTEGA, R., «Simplificación administrativa y administración electrónica...», cit., p. 116.

³⁴⁰ Vid. GAMERO CASADO, E., «Encaadre de la nueva legislación en el acervo del Derecho administrativo», cit., p. 131.

Aun así, la clasificación expuesta, además de resultar muy útil a efectos didácticos, identifica de forma nítida las tres principales esferas de la acción simplificadora, aun advirtiendo que ningún ámbito puede desconocer al resto.

Según TORNOS MAS, la idea predominante en el concepto de simplificación administrativa es la de reducción de las injerencias administrativas que gravan de forma no justificada o desproporcionada la actividad de los particulares. “Pero la noción de simplificación puede también referirse a la simplificación de los instrumentos normativos, o a la reducción de organismos públicos, así como también a la mejora de los instrumentos para acceder a información pública”³⁴¹.

GAMERO CASADO, por su parte, no ignora la clasificación elaborada por MARTÍN-RETORTILLO, pero la enriquece, observando las principales estrategias simplificadoras del horizonte internacional, con la distinción entre *better regulation* y *better administration*, dos *movimientos* que, a pesar de diferir desde el punto de vista doctrinal, conceptual e incluso político³⁴², el autor califica como “paralelos y complementarios”³⁴³. Esta cuestión se ha puesto de manifiesto en algunas normas recientes que integran las características propias de ambas corrientes en el concepto más amplio de simplificación procedimental³⁴⁴.

Better regulation coloca su foco en la reducción de las cargas administrativas que soportan los particulares, en disminuir la intervención administrativa en el tráfico jurídico-privado. *Better administration*, persigue la mejora del funcionamiento interno de las Administraciones, emendando sus disfuncionalidades y corrigiendo las inercias burocráticas preexistentes. Este segundo enfoque no obvia en modo alguno la reducción del intervencionismo administrativo en la esfera privada cuando aquél sea superfluo, ni reducir la carga administrativa que soportan los particulares. No obstante, en su diseño no se priorizan las iniciativas a adoptar en función del potencial beneficio que pueden generar al libre mercado y a la libre competencia, sino que se implementarán prioritariamente aquellas que favorezcan un funcionamiento eficiente de la actividad administrativa mejorando sus mecánicas de funcionamiento interno³⁴⁵.

La relevancia de ambas corrientes a nivel internacional es dispar. Las medidas de mejora de la regulación, de *Better Regulation*, han contado con el respaldo frecuentemente entusiasta de relevantes organizaciones supranacionales como la

³⁴¹ TORNOS MAS, J., «La simplificación procedimental en el Ordenamiento español», cit., p. 42.

³⁴² Ambas corrientes divergen en su origen -la primera proviene principalmente de EEUU y otros países anglosajones y el segundo de naciones con mayor tradición jurídico-administrativa, como el nuestro-, pero también en sus objetivos prioritarios y en las estrategias que propugnan para su logro.

³⁴³ GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica», cit., p. 27.

³⁴⁴ Así, la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia («DOG» núm. 39, de 26 de febrero de 2021), cuyo artículo 2.2.c) determina que la simplificación de los procedimientos administrativos habrá de llevarse a cabo “en particular mediante la racionalización de los procedimientos administrativos aplicables y la eliminación de las cargas administrativas innecesarias o accesorias vinculadas a ellos”.

³⁴⁵ Ilustra este argumento el profesor GAMERO con el siguiente ejemplo: “Esto supone que la agenda de rediseño funcional de los procedimientos administrativos pueda comenzar por procedimientos de carácter prestacional (por ejemplo, el otorgamiento de subvenciones), en lugar de por los relativos a los títulos habilitantes para el inicio de actividades (como las autorizaciones administrativas)”. GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica», cit., p. 29.

OCDE o la Unión Europea. Este apoyo les ha otorgado una notable pujanza, motivo por el que ha llegado a escribirse que la doctrina *better regulation* ha barrido Europa³⁴⁶.

En cualquier caso, al igual que se ha afirmado respecto a las diversas vertientes de la simplificación administrativa de la clasificación de MARTÍN-RETORTILLO, los límites de estas dos doctrinas también son porosos, por lo que ambas pueden mezclarse y, de hecho, frecuentemente se mezclan en mayor o menor medida. Como ejemplo ilustrativo, la OCDE ha señalado recientemente que España, un país de indudable tradición jurídico-administrativa y acervo continental, ha ampliado gradualmente su política de mejora regulatoria desde un inicial enfoque exclusivamente simplificador hacia una mayor participación de los interesados y la evaluación de las normas en aras de una disminución de la intervención pública en la esfera privada³⁴⁷.

También la Comisión Europea sigue vinculando la eliminación de cargas administrativas a la simplificación normativa. Con ocasión de la aprobación de los Fondos *Next Generation* ha afirmado que no se debe “cejar en el empeño de reducir nuestra carga normativa, simplificar las normas de nuestro mercado interior y garantizar que estas se cumplan y se apliquen plenamente”³⁴⁸.

Considera GAMERO, en suma, que la simplificación administrativa en su conjunto forma parte del contexto más amplio de la modernización o reforma administrativa, que incluiría otras medidas no necesariamente simplificadoras, pero dirigidas a mejorar la eficacia del sector público, como aquellas de carácter “organizativo o tecnológico”³⁴⁹. La normativa autonómica más reciente ha intentado sintetizar la amplitud teórica en definiciones conceptuales como la que propone el legislador autonómico aragonés, que entiende por simplificación administrativa todas aquellas “iniciativas de mejora de la calidad normativa, simplificación normativa, transformación digital del sector público, modernización y racionalización administrativa, revisión, reordenación y agilización de procedimientos y reducción de cargas administrativas”³⁵⁰.

La clasificación propuesta por GAMERO establece una diferenciación principal entre los aspectos sustantivos y los aspectos objetivos de la simplificación administrativa. Los primeros hacen referencia a la eliminación o disminución de los requisitos y exigencias

³⁴⁶ “Better regulation is sweeping Europe”. WIENER, J. B., «Better regulation in Europe», en HOLDER, J., O’CINNEIDE, C. y CAMPBELL-HOLT, C. (coords.) *Current legal problems*, vol. 59 (1), Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 447.

³⁴⁷ *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OCDE, Paris, OECD Publishing, 2018, p. 230.

³⁴⁸ *El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM (2020) 456 final*, cit., CE, Bruselas, Comisión Europea, 27 de Mayo de 2020.

³⁴⁹ Vid. GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica», cit., p. 38.

³⁵⁰ Dejando al margen alguna objeción semántica o el hecho de identificar simplificación con *iniciativas*, resulta, sin duda, digno de elogio el esfuerzo de precisión realizado. (Artículo 2.a de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa de Aragón. (BOE nº 66, de 18 de marzo de 2021).

Por su parte, la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña establece en el apartado quinto de su artículo 4 el principio de simplificación, eficacia, eficiencia y economía, según el cual las entidades del sector público “deben adoptar las medidas necesarias para rediseñar los servicios, trámites y procedimientos administrativos; reducir las cargas, los costes, los plazos y el tiempo de los procedimientos administrativos, y alcanzar más eficacia, eficiencia y economía en la actividad administrativa”.

de carácter material para el ejercicio de libertades y derechos. Los aspectos objetivos coinciden con el esquema propuesto por MARTÍN-RETORTILLO, distinguiendo en el seno de la simplificación procedimental entre las medidas tendentes a la reducción de cargas administrativas y aquellas otras que se centran en procurar la agilización y racionalización del procedimiento, dándole impulso e imprimiéndole celeridad y eficiencia sin menoscabo de la eficacia.

En consecuencia, en un entorno competitivo en el que, además, los Estados han visto reducida su capacidad de influencia en la economía y en la sociedad, resulta fundamental que la Administración sea ágil y eficaz en su actuación y eficiente en su gasto. El tiempo es hoy un factor a tener en cuenta en el tráfico jurídico y económico privado, por lo que el sector público no puede actuar como contrapeso al dinamismo empresarial. Así, la existencia de un ordenamiento jurídico simple y preciso ha pasado a ser un factor de primer orden³⁵¹.

Procuraremos ceñir nuestro análisis, principalmente, a la vertiente de la simplificación que se centra en la reducción o eliminación de las cargas administrativas que soportan ciudadanos y empresas. La supresión de estas trabas ha de ser abordada desde una perspectiva eminentemente procedimental. Para no separarnos en exceso del objeto de nuestro estudio habrá que pasar de puntillas por otras dimensiones simplificadoras como la racionalización de la estructura administrativa o la simplificación normativa *lato sensu*, que exigiría un pormenorizado análisis de los principios de buena regulación.

El principio de los ciudadanos a no aportar documentos ni datos que ya obren en poder de los organismos públicos no se encuentra ya, al menos desde 2015, con un problema de regulación legislativa, sino con otro tipo de contratiempos. Como apunta VALERO, los inconvenientes no están, a menudo, en las normas vigentes sino “en la interpretación que se hace de las mismas, y, sobre todo, en una práctica administrativa excesivamente reglamentista”³⁵². Señala, en definitiva, que el sometimiento al Derecho de la denominada Administración electrónica se encuentra suficientemente garantizado desde un punto de vista jurídico-formal, pero su efectividad se halla notablemente limitada, entre otras razones, por “la inexistencia de garantías efectivas para exigir incluso el cumplimiento de las propias previsiones normativas”³⁵³. Esta reflexión, realizada durante la vigencia de la LAECSP, sigue siendo, por desgracia, absolutamente válida en la actualidad, bajo un marco jurídico notablemente renovado, al menos en lo que respecta al derecho de no aportación documental.

Finalmente, y volviendo a la simplificación administrativa *stricto sensu*, dejamos constancia, en todo caso, de su carácter poliédrico. “Las políticas de simplificación administrativa solo serán eficaces, en todo caso, si se conciben y ejecutan simultáneamente en los tres ámbitos señalados: normativo, procedimental y organizativo. Se trata con ello de impulsar un proceso integral de transformación, única

³⁵¹ TORNOS MAS, J., «La simplificación procedimental en el Ordenamiento español», cit., p. 40.

³⁵² VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y Administración electrónica*, cit., pp. 209-210.

³⁵³ *Ibid.*, pp. 39-40.

forma real de lograr los objetivos propuestos y de implantar, de forma efectiva, una Administración más ágil y proactiva”³⁵⁴.

2. Breve referencia a la racionalización normativa. ¿Better regulation significa necesariamente menos regulación?

La cuestión de la cantidad y la complejidad de las leyes es un tema de constante actualidad, que, como señala FLÜCKIGER, aparece como una “serpiente de verano” para volver a desaparecer durante un tiempo de la actualidad científico-dogmática³⁵⁵.

No obstante, la simplicidad ha sido siempre considerada en sí misma una virtud en el mundo del Derecho. *In legibus magis simplicitas quam difficultas placet*, reza el tradicional brocardo latino que procede de las Instituciones de Justiniano³⁵⁶. Sin embargo, considerando la cuestión desde el punto de vista cuantitativo, hoy “nadie duda de que hay demasiada legislación”³⁵⁷, y a esta abundancia de normas habría que añadir una tendencia a la producción normativa asistemática, así como una mejorable praxis legislativa viciada por un notable abuso de normas elaboradas y aprobadas de forma sumaria y precipitada.

En cualquier caso, no se trata de una queja exclusiva de nuestros días. VOLTAIRE ya exhortaba enérgicamente a quemar las leyes en vigor como requisito previo a cualquier intento de mejorar la legislación³⁵⁸. Años después, el filósofo inglés Jeremy BENTHAM afirmaba, con toda lógica, que si las leyes eran incognoscibles carecían de toda utilidad, y que, precisamente, la cantidad de leyes, el exagerado volumen normativo, era un obstáculo para el conocimiento de las normas³⁵⁹.

En su controvertido ensayo “El estado de la jurisprudencia en Europa”, publicado en 1950, Carl SCHMITT argumentaba que la velocidad de la producción jurídica estaba experimentando una dramática aceleración que planteaba un desafío fundamental para los fundamentos jurídicos de la Europa occidental³⁶⁰. Esta vertiginosa e irreflexiva sucesión de normas fue bautizada por SCHMITT con la conocida expresión de

³⁵⁴ Exposición de Motivos de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa de Aragón. (BOE nº 66, de 18 de marzo de 2021).

³⁵⁵ “Le thème de la quantité et la complexité des lois est un serpent de mer de la politique et du droit, périodiquement soulevé, longuement discuté, symboliquement traité et provisoirement oublié avant de revenir à l’agenda”. FLÜCKIGER, A., *(Re)faire la loi...*, cit., p. 92.

³⁵⁶ Iust. Institut. 2.23.7. En las leyes la simplicidad agrada más que la dificultad.

³⁵⁷ LAPORTA, F. J., «Teoría y realidad de la legislación, una introducción general», en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. y PAU PEDRÓN, A. (coords.) *La proliferación legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, Thomson-Civitas, 2004, p. 62.

³⁵⁸ “Voulez-vous avoir de bonnes lois; brûlez les vôtres, et faites-en de nouvelles”. VOLTAIRE, «Dictionnaire Philosophique, Tome VI», en *Oeuvres Complètes*, vol. LVI, Paris, Chez Dalibon, 1825, p. 471.

³⁵⁹ “Absolutely speaking, the imperfection of overbulkiness may be ascribed to a body of legal matter, when, taken in its totality, the bulk of it is too great to admit of its being at all times effectually present to the minds of all persons, who in point of interest are concerned in shaping their conduct in conformity to it”. BENTHAM, J., «Nomography or the Art of inditing Laws», en BOWRING, J. (coord.) *The works of Jeremy Bentham*, vol. III, Edinburgh, William Tait, 1843, p. 239.

³⁶⁰ SCHEUERMAN, W. E., «Motorized Legislation? Statutes in an Age of Speed», *ARSP: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie / Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*, vol. 88, 3, 2002, Franz Steiner Verlag, p. 379.

“legislación motorizada”. GARCÍA DE ENTERRÍA la llamó “legislación desbocada”³⁶¹ y ORTEGA “legislación incontinente”³⁶². Esta apresurada feracidad en la producción de normas³⁶³ tiene como consecuencia un inabarcable bloque normativo y ha degradado la calidad del ordenamiento jurídico positivo.

“Con todas las excepciones que se quiera, es una evidencia que la producción normativa de nuestro país constituye un desastre sin paliativos de desorden, inestabilidad, incoherencia, improvisación, y de falta de claridad, de necesidad y de proporcionalidad, por no acumular más calificativos deshonrosos”³⁶⁴. Situación que se agrava especialmente en el ordenamiento jurídico-administrativo, imperfecto y *garrulo*, según GARCÍA DE ENTERRÍA³⁶⁵, por su propia naturaleza y contingencia.

Nuestro país es especialmente sensible a este problema a causa de la descentralización de su modelo político y territorial, con la consiguiente multiplicación de poderes legislativos, así como de Administraciones con competencia para ejecutar, interpretar y completar las leyes³⁶⁶. Así, la simplificación del ordenamiento administrativo supondría su reducción -dentro de lo posible-, sistematización y racionalización con la finalidad de otorgar rigor, claridad y certeza a nuestro sistema normativo.

Sería deseable, además, un ordenamiento jurídico compuesto por un número limitado y manejable de normas, pero este *desideratum* es irrealizable, por lo que la simplificación normativa deberá orientarse a la sistematización y racionalización del Derecho. El ordenamiento jurídico debe ser, por tanto, sistemático, “debe dotarse de una organización racional que permita su más fácil conocimiento y aplicación”³⁶⁷.

Se señala frecuentemente que el Estado y su Derecho no han cesado de aumentar su ámbito de actuación “a costa de la sociedad”³⁶⁸. La base de datos de legislación del Boletín Oficial del Estado contenía, a 31 de diciembre de 2020, 223.529 disposiciones

³⁶¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, Civitas, 1999.

³⁶² GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Los desfallecimientos del legislador», *Diario ABC*, 8 de febrero de 2004, Madrid, p.3.

³⁶³ Como vemos, la doctrina ha sido prolija en el alumbramiento de llamativas e hiperbólicas expresiones que intentaban describir la dimensión de esta fecundidad normativa, así como sus nefastas consecuencias. Así, “cúmulo salvaje de leyes” o “invasión normativa”, MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A., «Introducción», en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. y PAU PEDRÓN, A. (coords.) *La proliferación legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, Thomson-Civitas, 2004, p. 16. “Contaminación legislativa”, MARTINO, A. A., «La contaminación legislativa», *Anuario de Sociología y Psicología Jurídicas*, 1977. “Selva legislativa”, BRENNNA, R. G., «El ordenamiento de las leyes», *Revista electrónica de Teoría y Práctica de la Elaboración de Normas Jurídicas de la Universidad de Buenos Aires*, vol. I, I, 2004, p. 7. O el llamativo “legislorragia” PRIETO DE PEDRO, J. J., «La exigencia de un buen lenguaje jurídico y Estado de Derecho», *Revista de Administración Pública*, vol. 140, 1996, pp. 125-126.

³⁶⁴ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas», *Revista española de Derecho administrativo*, 175, 2016, sec. 3.1.

³⁶⁵ “Este es, por cierto, un horizonte no inhabitual en el ámbito de la legislación administrativa, garrula e imperfecta como ninguna otra, campo reservado a la imaginación de cada centro burocrático que controla un servicio”. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Los desfallecimientos del legislador», cit., p. 3.

³⁶⁶ En relación con el vínculo actual de la Administración con el principio de legalidad y la superación de su mera labor ejecutora de las normas producidas por el Poder legislativo, BARNÉS, J. y VIVER I PI SUNYER, C., «La técnica legislativa en los albores del siglo XXI y la sujeción de la Administración a la Ley y al Derecho», en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. y PAU PEDRÓN, A. (coords.) *La proliferación legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, Thomson-Civitas, 2004.

³⁶⁷ Cfr. TORRES RUIZ, J. R., *Temas de Derecho Natural...*, cit., p. 121.

³⁶⁸ CONDE SALGADO, R., «La desaparición del Derecho», *Jueces para la democracia*, vol. 10, 1990, p. 11.

de carácter general de ámbito estatal, autonómico y europeo. A lo largo del año 2020 se incorporaron a esa base de datos 5.308 disposiciones publicadas ese mismo año, de las que el 51,58% fueron normas estatales, el 34,74% autonómicas y el 13,68% europeas³⁶⁹. Parece evidente que “es imposible conocer el ordenamiento cuando éste supera unos límites cuantitativos. Ni los destinatarios, ni -lo que es mucho peor- los profesionales del derecho serán capaces de abarcar tal cantidad de normas”³⁷⁰.

Ante semejante hipertrofia normativa -o, como la llamaba GARCÍA DE ENTERRÍA, “inundación legislativa”-, la vertiente normativa de la simplificación responde, pues, a la necesidad de reducir y *asear* “el bosque normativo”³⁷¹, exigencia que se hace más perentoria por la creciente producción de normas de rango reglamentario “que contaminan nuestro ordenamiento”³⁷². Ciertamente, desde mediados del siglo XX el legislador y la Administración vienen utilizando “su formidable poder de dictar normas”, convirtiendo al Estado “en una ametralladora que dispara leyes”³⁷³.

No obstante, la Comisión Europea ha advertido que una mejor regulación no es sinónimo de desregulación³⁷⁴. La misma lógica interna del Estado regulador y la multiplicación de entes dotados de potestad legislativa o reglamentaria han contribuido de forma crucial al aumento del volumen de normas en vigor. Pero un gran volumen de disposiciones no tiene por qué merecer a priori un juicio negativo, ni significar necesariamente un mal. “Aunque sea un tanto perogrullesco, desde el punto de vista cuantitativo las leyes han de ser las necesarias, ni demasiadas ni demasiado pocas”³⁷⁵.

Señalaba WIENER, en su conocido ensayo *Better Regulation in Europe*, que el verdadero objetivo de las políticas de *Better Regulation*, de mejora de la regulación, es justamente ese: una legislación mejor, no más o menos normativa. Para ello es necesario ir más allá del “estrecho foco” de la simplificación como fin en sí mismo, o incluso del objetivo de eliminación de cargas administrativas a toda costa, y avanzar hacia una ponderación de beneficios y costes³⁷⁶.

En este sentido, BALMASEDA y MELGUISO, -en un trabajo cuyo título ya sintetizaba excelentemente su tesis, “Mejor regulación: ni más, ni menos”- proponían, frente al enfoque dominante que centraba el debate en la desregulación y eliminación de normas,

³⁶⁹ *Informe General de Actividad 2020*, BOE, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2021.

³⁷⁰ LAPORTA, F. J., «Teoría y realidad de la legislación...», cit., p. 63.

³⁷¹ TORNOS MAS, J., «La simplificación procedimental en el Ordenamiento español», cit., p. 40.

³⁷² “La creciente intervención reguladora administrativa incrementa a su vez el interés por los procesos de simplificación. la protección de algunos nuevos valores (como los medioambientales), o los mismos procesos de liberalización, generan una producción creciente de normas de rango inferior”. *Ibid.*

³⁷³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Los desfallecimientos del legislador», cit., p.3.

³⁷⁴ “Better regulation is not about regulating or deregulating. It is a way of working to ensure that political decisions are prepared in an open, transparent manner, informed by the best available evidence and backed by the comprehensive involvement of stakeholders. This is necessary to ensure that the Union’s interventions respect the overarching principles of subsidiarity and proportionality”. *Commission Staff Working Document- Better Regulation Guidelines*, SWD (2017) 350, Bruselas, Comisión Europea, 7 de Julio de 2017, p. 4.

³⁷⁵ LAPORTA, F. J., «Teoría y realidad de la legislación...», cit., p. 63.

“Par ailleurs, une grande masse de lois ne signifie pas non plus que l’on s’y perde nécessairement ou qu’elle conduise inévitablement à alourdir les procédures administratives”. FLÜCKIGER, A., *(Re)faire la loi...*, cit., p. 91.

³⁷⁶ *Cfr.* WIENER, J. B., «Better regulation in Europe», cit., p. 449.

tres elementos alternativos: la flexibilidad de la regulación, su calidad y contenidos y su exigibilidad³⁷⁷.

IV. EL ADMINISTRADO Y EL PRINCIPIO DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

1. El “nuevo” principio jurídico de simplificación administrativa

Puede entenderse por “simplificación administrativa”, toda aquella “actividad dirigida a hacer más sencilla, más fácil y menos complicada la actuación de las Administraciones públicas”³⁷⁸ mediante un proceso de “reducción de las barreras y cargas derivadas de la actividad burocrática de las Administraciones”³⁷⁹. La simplificación representa un “empeño valioso en sí mismo”, por cuanto supone un medio para mejorar la eficacia de la actividad de las AAPP, para optimizar los recursos públicos de forma eficiente, así como para materializar el derecho a la buena Administración y potenciar los derechos de los ciudadanos³⁸⁰.

Por ello se ha convertido, como se viene insistiendo, en una de las cuestiones principales de la ciencia jurídico-administrativa a lo largo de las últimas décadas, durante las que esta materia ha captado la atención doctrinal y académica mientras que ha recibido un decidido impulso a nivel global desde la Comisión Europea o desde organizaciones internacionales como la OCDE, cuyos análisis e informes periódicos han colocado a la simplificación administrativa, especialmente en su vertiente normativa, en la agenda de los Gobiernos y de los Poderes legislativos de los Estados.

La entidad de la cuestión es de tal envergadura que se acepta pacíficamente que nos encontramos ante un nuevo principio jurídico, “que se configuraría como principio-director o norma de fin, orientada a lograr que el procedimiento administrativo sea lo más simple posible, tanto en su configuración legal como su aplicación práctica”³⁸¹.

³⁷⁷ BALMASEDA DEL CAMPO, M. y MELGUIZO ESTESO, Á., «Mejor regulación: ni más, ni menos», en *Marco regulatorio y unidad de mercado- Libro Marrón*, Madrid, Círculo de Empresarios, 2006, p. 33.

³⁷⁸ Vid. *Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General del Estado*, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, Ministerio de Administraciones Públicas, septiembre de 2014. Disponible en <https://www.mptfp.gob.es>, en la Sección Simplificación administrativa y reducción de cargas. (Última visita el día 5 de junio de 2022).

³⁷⁹ Definición ofrecida en el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado. Disponible en <https://administracion.gob.es/> en la Sección Simplificación administrativa y Calidad de los servicios. (Última visita el día 5 de junio de 2022).

³⁸⁰ Cfr. GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo: «Better Regulation», «Better Administration»», *Revista Española de Derecho Administrativo, Civitas*, vol. 160, 2013, pp. 80-81.

³⁸¹ GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica», cit., pp. 39 y 40.

Del mismo modo, otros autores aluden con naturalidad al “principio de simplificación”³⁸², al “principio de simplificación de cargas”³⁸³ o se refieren al mismo como “principio informador de las potestades públicas de regulación”³⁸⁴.

Ello no es extraño, puesto que la propia LAESP, en su artículo 4.j), concedía a la simplificación administrativa la categoría de principio jurídico al que debería ajustarse el uso de las tecnologías en el sector público. No obstante, como se analizará posteriormente con más detenimiento, la definición ofrecida por esa norma no llegaba a abarcar la tremenda complejidad del término, dado que hace referencia a una sola de las dimensiones de la simplificación, la del procedimiento administrativo, dejando al margen otros aspectos igual de importantes a los que afecta la simplificación en su sentido más lato.

En cualquier caso, aunque en este instante existen pocas dudas acerca de la naturaleza de la simplificación administrativa como principio jurídico, el legislador no ha *recordado* incluirla como tal entre los principios generales de actuación y relación de las Administraciones Públicas enumerados en el artículo 3 de la LRJSP, aunque sí menciona otros principios íntimamente relacionados con ella o que suponen concreciones de diversos aspectos parciales del mismo, como se verá con posterioridad.

No obstante lo anterior, el “principio de simplificación administrativa” sí aparece explícitamente mencionado en el artículo 72.1 de la LPAC, enlazando el mismo con la concentración de aquellos trámites procedimentales que admitan un impulso simultáneo, si bien no ofrece la norma ninguna definición de este principio, dando por supuesto su significado.

Por otra parte, el Preámbulo de la LPAC apunta que la “simplificación de los procedimientos administrativos” es uno de los objetivos que persigue esa Ley. De nuevo el legislador parece identificar simplificación procedimental con simplificación administrativa, pese a que el mismo Preámbulo hace referencia a la “*Better regulation*”, que es una expresión que alude, como hemos visto, de la simplificación administrativa en su vertiente normativa.

En consecuencia, parece existir cierto consenso doctrinal y normativo respecto a que la “simplificación administrativa” se erige hoy en día como un principio informador tanto de la actividad de la Administración pública como de la del legislador. Lo que no está tan claro es que se trate de un principio “nuevo”, a pesar de que la indudable actualidad del tema y el vertiginoso desarrollo de la tecnología digital pueden producir la ilusión de

³⁸² V.gr. CIERCO SEIRA, C., «La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras», cit., pp. 155 y ss.

³⁸³ TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., «Simplificación administrativa y modificación o supresión de las técnicas de limitación o intervención», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 47-48, 2016, p. 26.

³⁸⁴ CANALS I AMETLLER, D., «La simplificación administrativa en Cataluña en el marco de la política pública de mejora regulatoria», en GAMERO CASADO, E. (coord.) *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 351.

que el objetivo de la simplificación ha estado presente en la mente del jurista tan sólo desde fechas recientes.

Ello no es así, la claridad de las normas procedimentales y la agilidad y eficacia en la actuación de los poderes públicos han sido propósitos propios de cualquier orden jurídico y de toda estructura social. Cuando en 1923 se constituyó el *American Law Institute*, uno de los principales objetivos que esta asociación de juristas recogía en sus estatutos era el de “promover la clarificación y la simplificación de la Ley, así como su adaptación a las necesidades sociales”³⁸⁵. Este ejemplo parece especialmente ilustrativo porque corresponde a un país bastante alejado de nuestra tradición jurídica continental y porque pone de manifiesto la escasa originalidad y el carácter cíclico de ciertas inquietudes jurídicas nunca completamente resueltas.

También en nuestro país, donde el Derecho administrativo goza de una dilatada tradición, la simplificación de la actividad administrativa, así como la depuración de la vorágine, en ocasiones caótica, del ordenamiento jurídico-administrativo, han sido anhelos largamente perseguidos.

En cuanto a la positivización del principio, aunque, como se ha adelantado, no ha sido definido autónomamente por el legislador, (algo que sí hizo la LAECSP), el artículo 3.1 de la LRJSP recoge una serie de relativas novedades³⁸⁶, como sus apartados b) simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos y d) racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión. Estos principios de actuación de las Administraciones públicas están íntimamente ligados a la simplificación administrativa, tanto que representan diversas manifestaciones de ésta, si bien el legislador parece haber optado por elevar a la categoría de principio jurídico los principales objetivos y finalidades de la misma (simplicidad, claridad, agilidad...), en lugar de recoger expresamente la ya tradicional noción de “simplificación administrativa” la cual alude a una acción, no a su resultado, y que englobaría cada uno de los fines.

2. El “principio general de servicio al ciudadano”, consecuencia y corolario del principio de eficacia

Todas las demandas de simplificación administrativa proceden, en última instancia, del principio de eficacia, cuya observancia es una exigencia impuesta a las Administraciones públicas por el artículo 103.1 de la Constitución española. “El nuevo principio o idea fuerza de la «simplificación administrativa» no es más que una derivación de la idea más genérica de la eficacia”³⁸⁷. Los mecanismos de actuación del

³⁸⁵ YNTEMA, H. E., «The American Law Institute», *The Canadian Bar Review*, vol. XII, 1934, p. 319.

³⁸⁶ Aunque estos principios enumerados en estos dos apartados b) y d) del artículo 3.1 de la LRJSP no se encontraban entre los principios generales enumerados en la derogada LRJPAC, su inclusión en la norma de 2015 tampoco ha supuesto una novedad absoluta, dado que la mayor parte de los mismos ya se encontraban recogidos previamente en otras normas con rango de Ley. Sin ir más lejos, la LOFAGE consagraba los principios de simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos (artículo 3.1.e) y los de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión (artículo 3.2.e).

³⁸⁷ “La introducción del principio de eficacia en relación a la actividad administrativa (art. 103 CE) supuso un cambio sustancial en el modo de concebir la actuación de la Administración. De la exclusiva

sector público, para ser eficaces, deben ser inexcusablemente racionales, sencillos y claros.

Mucho antes de la promulgación de la Constitución de 1978, durante la tramitación de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, el legislador de la época reivindicaba que “la suprema aspiración de un país no consiste ya en tener una Administración inofensiva, frenada por complicadas normas procesales. Nadie quiere ahora una Administración inocua, sino idónea, rápida y eficaz”³⁸⁸.

De esta forma, el principio de eficacia enlaza estrechamente con el concepto de calidad en la prestación de los servicios públicos, destino al que han de orientarse las políticas modernizadoras de la Administración³⁸⁹ y que requiere compatibilizar el logro de las finalidades previstas con la garantía de los derechos de los ciudadanos³⁹⁰.

La eficacia hace referencia al logro de los objetivos prefijados, por lo que podrá determinarse no sólo en función de la naturaleza de esos objetivos, sino también en atención a “las formas de la consecución de éstos (celeridad, intensidad, sistematicidad)”³⁹¹. Así, derivado directamente de esta dimensión *ad extra* del principio de eficacia y estrechamente unido a él³⁹², se hallaría el “principio general del servicio al ciudadano”, como lo denomina TORNOS MAS. De esta forma, en los Estados democráticos la eficacia se orienta hacia el ciudadano, al que se ubica en centro de las políticas públicas³⁹³. Al fin y al cabo, una de las cuestiones clave de nuestra disciplina jurídica es la búsqueda del equilibrio entre los poderes exorbitantes y prerrogativas de las Administraciones y los derechos de los administrados. La actividad material de la Administración “no puede concebirse sin su incidencia directa en la esfera jurídica de los particulares”³⁹⁴, por lo que el servicio al ciudadano se encuentra, como venimos repitiendo, en el núcleo mismo de la actividad prestacional de las AAPP de los Estados democráticos.

preocupación por la legalidad del actuar administrativo se pasó a ponderar también la eficacia del actuar, es decir, el grado en que se cumplían los objetivos previstos en las normas”. TORNOS MAS, J., «La simplificación procedimental en el Ordenamiento español», cit., p. 75.

³⁸⁸ LÓPEZ RODÓ, Diario de Sesiones de las Cortes, BOCE nº 601, Pleno de 15 de julio de 1958, p. 12443.

³⁸⁹ Vid. ARENILLA SÁEZ, M., «Marco teórico actual de la Administración pública», en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.) *Crisis y reforma de la Administración pública*, La Coruña, Netbiblo, 2011, p. 131. V.éf. CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Los fundamentos jurídicos de la Administración digital», en CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.) *A las puertas de la Administración digital: Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016, p. 67.

³⁹⁰ No recoge expresamente la LRJSP la calidad entre sus principios de actuación, algo que sí hacía la derogada LAECSP (artículo 6.2.j); pero ello no significa, en modo alguno, que haya desaparecido la exigencia de la necesaria calidad en la prestación de los servicios públicos, obligación que deriva del mandato constitucional de eficacia.

³⁹¹ PAREJO ALFONSO, L., «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública», cit., p. 19.

³⁹² “En conexión directa con el objetivo de servicio eficaz a los intereses generales que toda Administración está llamada a lograr, la perspectiva del «servicio a los ciudadanos» ha ido calando en el ordenamiento jurídico”. SANZ LARRUGA, J., «La Administración pública española: su naturaleza jurídica», cit., p. 214.

³⁹³ CANDELA TALAVERO, J. E., «El principio de eficacia como vínculo entre el derecho y la economía», *Cuadernos de Derecho Local*, 54, 2020, p. 151.

³⁹⁴ Cfr. BREWER-CARIAS, A. R., «El concepto de Derecho administrativo en Venezuela», *Revista de Administración Pública*, vol. 100-102, 1983, pp. 700-701.

Al otorgarle naturaleza de principio general³⁹⁵, se está concediendo al servicio que se presta al administrado la naturaleza de elemento legitimador de la acción pública. “Se impone como principio general de la actuación administrativa el servicio al ciudadano. La organización y funcionamiento de la Administración debe tener como guía el prestar a los ciudadanos unos servicios eficientes. Por ello, deben adoptarse las medidas necesarias para corregir las disfunciones en el actuar de la Administración. De la Administración legitimada por el cumplimiento de la norma, se pasa a la Administración legitimada por una actuación que maximice la satisfacción de los ciudadanos a los que sirve”³⁹⁶. En consecuencia, a pesar de su importancia, el principio de simplificación administrativa no debe realizarse a cualquier precio, o en perjuicio y menoscabo del *status* jurídico de los administrados, que es donde se encuentra su límite.

Por ello, cabe concluir que existe una relación directa entre los objetivos de simplificación y esa vertiente externa del principio de eficacia orientada hacia la experimentación “efectiva” de ésta por los administrados. Si bien es cierto que ello no se presenta así de manera literal en la Carta Magna, puede deducirse fácilmente de una lectura global e integradora de la misma. Evidentemente, de poco serviría una actuación eficaz del sector público si esta eficacia no fuese advertida -y disfrutada- por los particulares. Que la actuación diligente de la Administración y de los poderes públicos, *lato sensu*, debe ser apreciada por los ciudadanos es, a nuestro juicio, un mandato del Constituyente que impregna todo el texto constitucional³⁹⁷.

En otras palabras, el principio de eficacia y el servicio a los intereses generales “están en estrecha y específica relación”, el primero en función del segundo, de modo que no tiene sentido prescindir de ninguno de ellos, dado que ambos conforman una unidad. “Esa única norma expresa la pretensión de una concreta situación jurídica, que no es otra que la realización eficaz de los intereses generales o servicios públicos³⁹⁸; situación que es, así, jurídicamente necesaria”³⁹⁹.

³⁹⁵ Para SANZ LARRUGA se trata de un principio *relacional*, es decir, como uno de los principios generales que inspiran las relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos, junto con el principio de buena fe y de confianza legítima y el de participación y transparencia. SANZ LARRUGA, J., «La Administración pública española: su naturaleza jurídica», cit., pp. 214-217.

³⁹⁶ TORNOS MAS, J., «La simplificación procedimental en el Ordenamiento español», cit., p. 39.

³⁹⁷ Señala PAREJO un amplio listado, con carácter no exhaustivo, de artículos constitucionales en este sentido. Por ejemplo, la obligación de los poderes públicos de lograr que la libertad y la igualdad de los ciudadanos y de los grupos que en los que éstos se integran sean *reales* y *efectivas* (artículo 9.2 de la CE), la obligación de que la tutela judicial que se otorga a los ciudadanos sea *efectiva* (artículo 24.1 de la CE), el deber de proteger mediante procedimientos *eficaces* la seguridad la salud y los intereses económicos de los consumidores (artículo 51 de la CE), o la garantía del Estado de la realización *efectiva* del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 (artículo 138.1 de la CE), PAREJO ALFONSO, L., «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública», cit., p. 18.

Todo ello pone de manifiesto que la realización del principio de eficacia de las Administraciones públicas no consiste en una mera invocación formal ni debe permanecer en el ámbito interno administrativo, sino que para su realización material completa esta debe ir orientada al ciudadano.

³⁹⁸ Identifica PAREJO el interés general con la prestación de los servicios públicos: “La formalización por el principio de eficacia de un valor o bien jurídicamente protegido, consistente en la realización efectiva de los intereses generales (es decir, los servicios públicos lato sentido), tal como éstos sean predeterminados y encomendados al poder público administrativo por el ordenamiento jurídico (la «ley y el Derecho»). En la economía del precepto constitucional ello es claro”. *Ibid.*

³⁹⁹ *Ibid.*, p. 29.

Cierto es que, como ya se ha apuntado, el mandato constitucional de servicio al interés general, que es sabido que no equivale a la agregación de los intereses particulares de los ciudadanos⁴⁰⁰, es el elemento teleológico material al que se orienta la actividad administrativa. En las sociedades complejas, como la actual, existe una amplia diversificación de los intereses públicos, lo que conduce de manera lógica a una heterogeneidad de necesidades a satisfacer. Pero ello no contradice -sino que, a nuestro entender, refuerza- el que hemos denominado principio de servicio efectivo a los ciudadanos. No hay que entenderlo, en absoluto, como una protección de los intereses particulares sobre los generales, sino como una garantía de que la actividad eficiente y objetiva de las Administraciones públicas debe percibirse por la generalidad de sujetos privados que componen el cuerpo social.

El interés general no es, por lo tanto, lo opuesto al interés particular, ni es posible definirlo por contraposición al mismo. Esta concepción del interés general (o sus múltiples variaciones semánticas, interés público, interés social, finalidad pública...) ha sido avalada por la jurisprudencia del TS⁴⁰¹: “en la interpretación del concepto de interés público, en el sentido de interés preponderante, la doctrina no ha tenido más remedio que tener que remontarse sobre las antiguas fórmulas simplistas, que presuponían un concepto claro, opuesto al del interés privado, en la actualidad, lo público y lo privado se entremezclan, a veces se confunden, y, cada vez en mayor número de casos, en vez de oponerse, entran en fase de franca colaboración (...)”.

Así, si el principio de eficacia está orientado a la satisfacción de las necesidades sociales, la consecución de los objetivos de interés general de la Administración pública ha de ser *real y efectiva* y, por ende, percibida y disfrutada por los ciudadanos. No puede ser de otra forma en un Estado social y democrático de Derecho y así lo ha expresado el TC de manera ciertamente vehemente:

“El principio de «eficacia». Un principio que debe presidir, como es obvio, lo que es previo a la actividad administrativa, la «organización» y, en consecuencia, el aparato burocrático o, dicho de otro modo, el régimen de la función pública, entendida ésta en sentido amplio.

Si la Constitución proclama expresamente en su art. 1.1 que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, una de sus consecuencias es, sin duda, la plasmación real de sus valores en una organización que, legitimada democráticamente, asegure la eficacia en la resolución de los conflictos sociales y la satisfacción de las necesidades de la colectividad, para lo que debe garantizarse la existencia de unas Administraciones Públicas capaces de cumplir los valores y los principios consagrados constitucionalmente⁴⁰²”.

⁴⁰⁰ Cabe distinguir, con la doctrina, dos aspectos; uno cualitativo, “como interés prevalente respecto de otros intereses de menor trascendencia social”, pero también -no hay que olvidarlo- otro cuantitativo, “como resultado del interés del mayor número de miembros de la comunidad”. LÓPEZ PELLICER, J. A., *Lecciones de Derecho administrativo*, cit., vol. I (1), p. 55.

⁴⁰¹ STS (Sección 4 de la Sala de lo Contencioso-administrativo) de 24 de noviembre de 1981 (Roj: STS 3883/1981).

⁴⁰² Fundamento jurídico tercero de la STC nº 178/1989, de 2 de noviembre.

La LOFAGE, en su artículo 4, bajo el epígrafe “Principio de servicio a los ciudadanos” establecía que la AGE, en sus relaciones con los administrados debía asegurar la efectividad de los derechos de aquéllos, así como la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas. Para SANZ LARRUGA, el desarrollo de este principio se extiende en torno a una serie de aspectos fundamentales. En primer lugar, como venimos insistiendo, el principio de servicio al ciudadano supone la concreción del principio de eficacia desde el punto de vista de los destinatarios de la actuación administrativa; en segundo lugar, se vincula directamente a la calidad en la atención y de los servicios públicos que reciben los administrados (deber de buena Administración); y, por último, comprende un “deber de auxilio y de información” por parte de los servicios administrativos a los interesados⁴⁰³.

Esta posición central del ciudadano como destinatario de la actividad pública, resultará trascendental en el diseño de políticas de simplificación procedimental y normativa, dado que estos planes deberán concebirse teniendo presente la posición jurídica del administrado y el régimen de garantías que le asiste. En otras palabras, no se niega que la simplificación administrativa pueda haberse erigido en principio general de la actuación administrativa, pero el mismo cederá ante los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos a cuyo servicio actúa la Administración.

Es decir, la simplificación administrativa no puede ser un principio absoluto. Una actuación pública más simple y más ágil es deseable, pero no podrá implementarse una medida que, para alcanzar ese dinamismo, cause un menoscabo al *status* jurídico de los ciudadanos. La simplificación y la inmediatez no pueden suponer en ningún caso una disminución de las garantías jurídicas del administrado, ni representar un menoscabo de su posición jurídica.

En consecuencia, el principio de servicio al ciudadano constituiría, en sí mismo y como se ha señalado, el elemento legitimador de la acción administrativa, actuando como una derivación hacia lo particular del interés general a cuyo servicio pone el Constituyente a las AAPP. En la actualidad, dicho principio se encuentra expuesto en los subapartados a) y b) del artículo 3.1 de la LRJSP, a través de los cuales el legislador impone a la Administración el deber de observar el principio de servicio efectivo a los ciudadanos (artículo 3.1.a), así como de actuar con proximidad a éstos (3.1.b)⁴⁰⁴.

Concreciones de este principio en la Ley de Procedimiento son, sin ánimo exhaustivo, el derecho del interesado a “obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar” (artículo 53.1.f de la LPAC) y el que corresponde a todas las personas para “ser asistidos en el uso de medios

⁴⁰³ SANZ LARRUGA, J., «La Administración pública española: su naturaleza jurídica», cit., pp. 214-215.

Una actualización de este deber de auxilio a los interesados como concreción del principio del servicio al ciudadano, podemos encontrarlo hoy en el deber de asistencia en el uso de medios electrónicos regulado en el artículo 12 de la LPAC.

⁴⁰⁴ Con anterioridad el principio había sido reconocido formalmente en el artículo 3.2 de la LRJPAC y por los artículos 3.2.f) y 4 de la LOFAGE.

electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas” (artículo 13.b de la LPAC)⁴⁰⁵.

3. Reinvención de la Administración, *gerencialismo* y el “ciudadano-cliente”

La búsqueda de la eficacia en la labor administrativa y la consideración del ciudadano como centro de la actividad pública han sido una constante del Derecho administrativo de las últimas décadas. GARSON y OVERMAN definieron en 1983 la corriente reformista que más tarde sería conocida como Nueva Gestión Pública (NGP)⁴⁰⁶, como un estudio interdisciplinar de aspectos genéricos de la Administración, una mezcla de planificación, organización y control de las organizaciones públicas con la dirección de recursos humanos, financieros, materiales, informativos y políticos⁴⁰⁷.

Los postulados de la NGP sintetizados por la doctrina⁴⁰⁸ son de naturaleza muy diversa, si bien destacan, a los efectos que aquí interesan, la *clientelización* del ciudadano, la evaluación y rendición de cuentas⁴⁰⁹ y el cambio de cultura en las organizaciones públicas⁴¹⁰.

⁴⁰⁵ No se entiende, sin embargo, que la obligación de prestar esta ayuda se limite en favor exclusivamente de aquellos interesados no obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones (artículo 12.2 de la LPAC), pues los sujetos obligados son muy heterogéneos y en ocasiones pueden encontrar serias dificultades de todo tipo para establecer una relación electrónica con la Administración, careciendo de la alternativa de relacionarse presencialmente con el órgano tramitador.

⁴⁰⁶ Es comúnmente aceptado que la Nueva Gestión Pública nació en el Reino Unido y se extendió inmediatamente por los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda para pasar finalmente a la Europa continental. De hecho, la recepción de las políticas de las NGP fue bautizada en Australia y Nueva Zelanda como *the Washminster mutation*, neologismo formado por la combinación de las palabras Washington y Westminister, lo que revela la aceptación generalizada del origen británico-estadounidense de esta doctrina. Vid. V.gr. THOMPSON, E., «The «Washminster» Mutation», *Politics*, vol. 15, 2, 1980 V.gr. ARKLY, T. y NEIL, L., «Parliaments of Australia», en CHEN, P.J. Y OTROS (coords.) *Australian Politics and Policy*, Sydney, Sydney University Press, 2019, p. 66; GRUENING, G., «Origin and theoretical basis of new public management», *International Public Management Journal*, vol. 4, 1, 2001, p. 2; LANE, J.-E., *New Public Management*, London, Routledge, 2000, p. 3.

Su éxito puso las reformas administrativas en la agenda de la mayoría de países de la OCDE. Vid. C. HOOD, «The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a theme», *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, 2-3, 1995, p. 93. OCDE, *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, 1995, p. 3.

En 1991, por ejemplo, en su informe *Serving the Economy Better* demandaba una Administración pública eficiente que adoptara ciertos mecanismos de funcionamiento propios del mercado. Vid. *Serving the economy better*, OCDE, Paris, OECD Publications Service, 1991, pp. 10-11.

⁴⁰⁷ GARSON, G. D. y OVERMAN, E. S., *Public Management Research in the United States*, New York, Praeger, 1983, p. 278.

⁴⁰⁸ Un detallado examen de cada una de estos puede hallarse en OLÍAS DE LIMA GETE, B., «La evolución de la gestión pública: la nueva gestión pública», en OLÍAS DE LIMA GETE, B. (coord.) *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall, 2001, pp. 12-20. También en HOOD, C., «A public management for all seasons?», cit., p. 3.

⁴⁰⁹ «The point is important because it reminds us that service-providing agencies, too, are judged and evaluated by citizens as well as by those are clients of the organization. Consider welfare departments, for example. In evaluating the performance of the welfare department, we need to know how clients feel about the services they receive”. MOORE, M. H., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1995, p. 37.

⁴¹⁰ «Adopción de medidas encaminadas a superar los recelos de los empleados públicos a modificar los procedimientos establecidos y sus rutinas de trabajo.

La creación de una nueva cultura en las organizaciones públicas se ha revelado como uno de los elementos que definen al paradigma posburocrático”. ROMÁN-MASEDO, L., «La cultura organizativa y la ética pública», en OLÍAS DE LIMA GETE, B. (coord.) *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall, 2001, p. 229.

“(…) to change the existing public system into one that is speedy, risk-taking, output-oriented, innovative and efficient requires a total change in organisational culture. The focus of subsequent reforms in the public

Más tarde, entrados los años noventa, la doctrina era ya capaz de ofrecer una definición más completa y exacta. Sandford BORINS, por ejemplo, describía la NGP como “una reconceptualización administrativa que se basa en varios componentes interrelacionados: la provisión de servicios de alta calidad que los ciudadanos valoren; un aumento de la autonomía de los directivos públicos; medición de resultados y recompensa de organizaciones y funcionarios que alcancen los objetivos propuestos; provisión a los directivos de las organizaciones públicas de los recursos humanos y tecnológicos que precisen para cumplir sus funciones correctamente; y apreciación de las virtudes de la competencia para mantener una actitud abierta sobre qué propósitos del sector público han de ser llevados a cabo preferiblemente por el sector privado en lugar de por el público”⁴¹¹. Desde su nacimiento la NGP se expandió con rapidez a lo largo de todo el mundo⁴¹², y pretendió llevar a cabo un cambio de paradigma general⁴¹³, partiendo de un “fuerte prejuicio ideológico contra el Estado, el gran Gobierno, las abotargadas burocracias y las soluciones universalistas”⁴¹⁴.

Los valedores de la NGP utilizan, de hecho, la Administración pública tradicional como su antítesis, contraponiendo frente a ella los principios del tráfico económico privado, que consideran netamente superiores⁴¹⁵. El rigor formal, la complejidad y la minuciosidad del Derecho administrativo, le convertiría “un lastre y un estorbo para la gestión administrativa”. “Se instala así en la conciencia colectiva una ecuación conforme

service has been to move away from the idea of a rigid and bureaucratized career service, towards a more fluid structure”. HUGHES, O. E., *Public Management and Administration. An introduction*, 2ª ed., London, Macmillan Education UK, 1998, p. 45.

⁴¹¹ “The new public management claims that some important results will flow from this agenda: innovative bureaucracies that provide better service, produced at lower cost by public servants whose morale has improved. There is a large and growing body of evidence to substantiate these claims, based on literally thousands of innovative public sector organizations that have improved service, empowered their workforce, and achieved impressive efficiencies”. BORINS, S., «The new public management is here to stay», *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 38, 1, 1995, p. 122.

⁴¹² “Over the past decade and a half, the New Public Management (again, including the reinvention movement and the new managerialism) has literally swept the nation and the world. The common theme in the myriad applications of these ideas has been the use of market mechanisms and terminology, in which the relationship between public agencies and their customers is understood as based on self-interest, involving transactions similar to those occurring in the marketplace.”. DENHARDT, R. B. y DENHARDT, J. V., «The New Public Service: Serving Rather Than Steering», *Public Administration Review*, vol. 60, 6, 2000, p. 550.

“Al menos, desde los primeros años ochenta, ha habido un tropel de reformas en el gobierno”. PETERS, B. G., «Futuras alternativas para la Administración Pública», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 7-8, 1997, p. 6.

⁴¹³ “The rigid, hierarchical, bureaucratic form of public administration, which has predominated for most of the twentieth century, is changing to a flexible, market-based form of public management. This is not simply a matter of reform or a minor change in management style, but a change in the role of government in society and the relationship between government and citizenry. Traditional public administration has been discredited theoretically and practically, and the adoption of new public management means the emergence of a new paradigm in the public sector”. HUGHES, O. E., *Public Management and Administration...*, cit., p. 1.

⁴¹⁴ WRIGHT, V., «Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 7-8, 1996, p. 28.

⁴¹⁵ “(...) contrast their principles with an alternative of formal bureaucracies plagued with excessive rules, bound by rigid budgeting and personnel systems, and pre-occupied with control. These traditional bureaucracies are described as ignoring citizens, shunning innovation, and serving their own needs”. DENHARDT, R. B. y DENHARDT, J. V., «The New Public Service: Serving Rather Than Steering», cit., p. 551. Se trata, en realidad, de una constante histórica en la Ciencia de la Administración, vid. v. gr. MOONEY, J. D., *The Principles of Organization*, New York, Harper & Brothers Publishers, 1947, pp. 94 y ss., o URWICK, L., *The meaning of rationalisation*, London, Nisbet & Co., 1929, pp. 140 y ss.

a la cual el Derecho Privado equivale a eficacia y agilidad, y el Derecho Público a burocracia y lentitud”⁴¹⁶.

De esta forma, comenzó a reclamarse la *reinención* de la Administración (*reinventing government*)⁴¹⁷, el alumbramiento de una *Administración emprendedora* que, funcionando de forma dinámica y ágil, encontrara nuevas maneras de maximizar la *productividad* del sector público, la asignación de los recursos públicos y su eficiencia⁴¹⁸.

La NGP se compone de un conjunto de ideas y de prácticas administrativas orientadas a flexibilizar las estructuras y procesos administrativos “con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa”⁴¹⁹, de la actividad del sector público. La novedad de esta *reinención* de la gestión pública es “la reorientación del sector estatal inspirada por la noción de cuasimercado y por una competencia simulada, un espíritu empresarial simulado y una noción de cliente simulada”⁴²⁰.

En efecto, quizás uno de los aspectos más controvertidos de la NGP ha sido su concepción del ciudadano no sólo como administrado sino como consumidor, como cliente de servicios públicos que tiene derecho a obtener determinados niveles de calidad en la prestación de los mismos y, en consecuencia, a la comprobación del rendimiento que proporciona la forma en la que se emplean los recursos públicos.

Determinadas características de la relación empresa-cliente deberían ser, pues, trasladadas a la que mantiene la Administración con los ciudadanos⁴²¹. Rasgos como la puesta a disposición de información y la comunicación fluida, la capacidad de reacción y de resolución de problemas, la realización de los servicios a tiempo y de manera fiable

⁴¹⁶ GAMERO CASADO, E., *Desafíos del Derecho Administrativo ante un mundo en disrupción*, Granada, Comares, 2015, p. 57.

⁴¹⁷ Expresión ampliamente empleada, especialmente desde la época del presidente Clinton, cuya Administración se comprometió formalmente con el impulso y modernización del sector público estadounidense. En marzo de 1993 el presidente Bill Clinton ordenó una revisión completa del desempeño de la rama ejecutiva y administrativa del Gobierno federal. Para dar respuesta al encargo presidencial se estableció un equipo técnico que se bautizó precisamente con ese nombre, *State Team Reinventing Governmet*, que tuvo como objetivo encontrar vías para la modernización administrativa, para la mejora de la calidad de los servicios públicos, para ahorrar recursos y mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios. Vid. *Reinventing Government: Change at State*, Washington D.C., United States Department of State; Bureau of Management, Septiembre de 1993, pp. 3 y ss.

V.ét. ABERBARCH, J. D. y ROCKMAN, B. A., «Reinventar el Gobierno: problemas y perspectivas», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 15, 1999, pp. 3-8.

⁴¹⁸ “We use the phrase entrepreneurial government to describe the new model we see emerging across America. This phrase may surprise many readers, who think of entrepreneurs solely as business men and women. But the true meaning of the word entrepreneur is far broader. (...) When we talk about entrepreneurial model, we mean public sector institution that habitually act this way – that constantly use their resources in new ways to heighten both their efficiency and their effectiveness”. OSBORNE, D. y GAEBLER, T., *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, MA, Addison-Wesley Publishing Company, 1992, p. xix.

⁴¹⁹ CEJUDO, G. M., «La Nueva Gestión Pública: Una introducción al concepto y a la práctica», en CEJUDO, G.M. (coord.) *Nueva Gestión Pública*, México D.F., Siglo XXI editores, 2011, p. 17.

⁴²⁰ KÖNIG, K., «La administración característica de la sociedad civil como tipo de Administración», en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.) *La Administración pública entre dos siglos: Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid, INAP, 2010, p. 1191.

⁴²¹ “Costumers’ service needs are diverse and complex. (...) They don’t want to wait in line. They don’t want useless information provided by discourteous and misinformed individuals. Customers want their jobs done, their promises kept, and their own goals met”. WAGENHEIM, G. D. y REURINK, J. H., «Customer Service in Public Administration», *Public Administration Review*, vol. 51, 3, 1991, pp. 266-267.

y competente o la cortesía en la atención al ciudadano, debían presidir -según los postulados de la NGP- la prestación de los servicios públicos.

Esta *clientelización* fue promovida activamente por la OCDE desde fechas tempranas. En 1987 publicó un documento con el explícito título de *Administration as Service: The Public as Client* en el que reconocía que la identificación entre ciudadano y cliente podría ser inapropiada y tener connotaciones negativas en determinados países, pero precisamente por ello, podría resultar “útilmente provocadora”⁴²².

El ciudadano-contribuyente se convierte, de esta forma, en protagonista de un nuevo *pacto social*, en virtud del cual acrecienta su vinculación “al título de propiedad de bienes y servicios públicos” a cambio de impuestos, tasas y precios públicos⁴²³. La época del “cliente cautivo” da paso a la del consumismo en un entorno social que, además, parece abogar por las privatizaciones y la desregulación⁴²⁴.

Y efectivamente, la identificación de estas figuras jurídicas, que en determinadas ocasiones ha sido explícita⁴²⁵, es acogida con lógico reparo por la tradición jurídico-administrativa continental, dado que desafía elementos fundamentales de nuestra disciplina⁴²⁶. Resulta más que discutible que la orientación hacia el cliente, que es vital en el ámbito privado, pues su satisfacción es determinante para la supervivencia de una empresa⁴²⁷, pueda ser trasladada sin más al ámbito público.

Detrás de esta identificación entre las categorías jurídicas de ciudadano y cliente determinados autores han visto “una negación de la ciudadanía”⁴²⁸. La crítica es comprensible, pues sí existe, al menos, una degradación de la condición de ciudadano como sujeto político titular de derechos y obligaciones. Si bien la Constitución española no define expresamente la noción de ciudadano, pues parece que parte “de una presunción genéricamente aceptada acerca del conocimiento de su contenido”⁴²⁹, resulta obvio que la ciudadanía excede ampliamente la posición jurídica de un mero cliente de servicios públicos, pues “si se tiene en cuenta la herencia histórica del término,

⁴²² *Administration as Service: The Public as Client*, OCDE, Paris, OECD Publications Service, 1987, p. 10.

⁴²³ Cfr. GARCÍA SOLANA, M. J., «La posición del ciudadano: la noción del cliente», en OLÍAS DE LIMA GETE, B. (coord.) *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall, 2001, p. 313.

⁴²⁴ “Nouvelles attentes de l’usager passé de l’âge de la clientèle captive à celui du consumérisme”. BOURETZ, P. y PISIER, E., *Le Paradoxe du fonctionnaire*, Paris, Calmann-Levy, 1994, pp. 6-7.

⁴²⁵ “For understandable reasons, the government has long sought to satisfy America’s taxpayers, to assure them that it is spending their money wisely and economically. But Americans relate to their government not just as taxpayers but in another fundamental way: as “customers”, that is, as users of government’s goods and services”. GORE, A., *Creating a Government that works better & costs less. Status report*, Washington D.C., Office of the Vice President, 1994, p. 30.

⁴²⁶ “This new paradigm poses a direct challenge to several of what had previously been regarded as fundamental and almost eternal principles of public administration”. HUGHES, O. E., *Public Management and Administration...*, cit., p. 1.

⁴²⁷ DE VAL PARDO, I., *Organizar, acción y efecto*, Madrid, ESIC, 1997, p. 197.

⁴²⁸ “Como ciudadanos, esperamos del gobierno que actúe de una forma que no sólo promueva el consumo de servicios... sino que también promueva un conjunto de principios e ideales que son inherentes a la esfera pública. Hay una diferencia, en otras palabras, entre los proveedores de productos del sector privado y esas cosas que nosotros nos esforzamos por hacer colectivamente a través del gobierno”. ABERBARCH, J. D. y ROCKMAN, B. A., «Reinventar el Gobierno...», cit., p. 9.

En idéntica línea: “The political theory of reinvention, founded on a faith in individual self-interest as the engine that drives social good, in fact acts to deny the ideal of citizenship”. DE LEON, L. y DENHARDT, R. B., «The Political Theory of Reinvention», *Public Administration Review*, vol. 60, 2, 2000, p. 94.

⁴²⁹ EMBID IRUJO, A., *El ciudadano y la Administración: Los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la administración según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, 1ª reimpr., Madrid, INAP, 1996, p. 26.

debería de alguna forma hacer mención al carácter de sujeto activo, origen último del poder político y titular de los derechos frente a los distintos poderes públicos”⁴³⁰.

Por lo tanto, esta identificación entre ciudadano y cliente ha sido tildada de reduccionista y simplificadora tanto de la figura del administrado como de la del Estado, ya que, como afirma BELTRÁN VILLALVA, “las responsabilidades públicas no se agotan en la entrega de bienes y servicios”⁴³¹. Ciertamente, resulta obvio que la relación jurídica de una empresa con sus clientes es muy distinta a la que mantiene la Administración con los ciudadanos⁴³² y, además, los administrados no contribuyen al mantenimiento de los servicios públicos de forma voluntaria⁴³³.

En efecto, otra inexactitud subyacente a esta equiparación es que conlleva una inevitable correlación entre el pago de impuestos y los servicios públicos que cada individuo recibe a cambio, sin embargo, la calidad en la prestación de los servicios ha de evaluarse en relación con su repercusión en toda la sociedad. Por otra parte, el coste de los servicios no puede valorarse en relación con los precios de mercado, pues la justificación de la actividad del sector público no puede reducirse a criterios economicistas, dado que se apoyan fundamentalmente en razones de solidaridad y justicia social⁴³⁴.

Sin embargo, las Administraciones han de prestar unos servicios públicos eficientes, de calidad y orientados al ciudadano, para lo que ha de ser accesible, próximo y eficaz teniendo presente la misión de servicio al interés general⁴³⁵. En este aspecto la NGP sí ha supuesto un estímulo para la adopción de un enfoque “ciudadano-céntrico” a la

⁴³⁰ *Ibid.*

⁴³¹ BELTRÁN VILLALVA, M., «De la reforma de la Administración al control de calidad de los servicios públicos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 5-6, 1996, p. 8.

⁴³² “Obviously, the varied functions of government do not represent uniform products or even a “product line” as one might encounter in business. Rather, the work of government is extremely diverse in the way it originates, in the way it is performed, and in the way it is received. (...) the relationship between those in public organizations and their customers is far more complex than the relationship between those behind the hamburger stand and their customers”. DE LEON, L. y DENHARDT, R. B., «The Political Theory of Reinvention», cit., p. 91.

⁴³³ “(...) in many cases citizens are not buying the product voluntarily but are paying for it through taxes, which they are required to pay on penalty of fines or imprisonment. This creates a special responsibility for government not only to satisfy its immediate customers and operate in a cost-efficient manner (...)”. COPE, G. H., «Bureaucratic Reform and Issues of Political Responsiveness», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 7, 3, 1997, pp. 463-464.

“El ciudadano, usuario o no de los servicios públicos, contribuye a través de sus impuestos al presupuesto de la organización. Por tanto, la obtención de recursos se realiza a través del sistema institucional de la Administración Pública, vía impuestos, precios públicos o tasas. (...) El ciudadano se encuentra, en la mayor parte de las ocasiones, «cautivo» como usuario, «cliente», o demandante de prestaciones de la Administración Pública, no existiendo instituciones alternativas a las que acudir”. MARTÍN CASTILLA, J. I., «Valor y valores de una administración al servicio público», *Auditoría pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, vol. 38, 2006, p. 29.

⁴³⁴ *Vid.* GARCÍA SOLANA, M. J., «La posición del ciudadano: la noción del cliente», cit., p. 307.

Se ha señalado, además, que la clientelización del ciudadano supone un riesgo añadido pues, al enfatizar el derecho a disfrutar de un alto estándar de calidad en los servicios, se pierde de vista las recíprocas obligaciones, reciprocidad y coexistencia de derechos y obligaciones que son el sello distintivo de la ciudadanía. *Cfr.* DREWRY, G., «Citizens as Customers – Charters and the Contractualisation of Quality in Public Services», en *EGPA Conference*, Bern, Switzerland, 2005, p. 2.

⁴³⁵ Obligaciones que han sido reconocidas con la categoría de principios de actuación de la Administración por el artículo 3.1 de la LRJSP.

dogmática de la ciencia administrativista que, posteriormente, ha tenido su reflejo en las normas positivas de gran parte de Occidente.

Así, el ordenamiento jurídico español -al igual que el del resto de países de nuestro entorno jurídico- no ha sido ajeno a esta perspectiva, entendida como una orientación hacia el administrado-cliente y caracterizada por la preocupación por la calidad del servicio que este recibe. Algunos de los derechos de las personas y de los interesados recogidos en la LPAC representan, sin duda, una recepción *de facto* de esta doctrina, y muy especialmente, el derecho a no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas⁴³⁶.

V. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA COMO HERRAMIENTA DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Derecho administrativo y cambio tecnológico

Afirma MUÑOZ MACHADO que, al contrario que otras ramas del Derecho -de naturaleza más invariable y estable-, una característica básica del Derecho administrativo es su “extraordinario apego a la realidad social”, lo que se traduce en un ininterrumpido proceso evolutivo⁴³⁷. La Sociología, las ciencias que analizan el comportamiento humano colectivo son ramas del conocimiento marcadas por la inestabilidad, la variabilidad y la irregularidad de su objeto de estudio⁴³⁸. Así, la Administración pública, por su comunicación permanente y cotidiana con los ciudadanos, es el principal “vehículo de comunicación entre Estado y sociedad”⁴³⁹. La sociedad, de esta forma, proporciona a nuestra disciplina continuas novedades e innovaciones que exigen una constante adaptación que no sólo afecta a sus instituciones, procedimientos o técnicas, sino que influye impetuosamente en su propia naturaleza, “en lo más característico de su sustancia”⁴⁴⁰.

⁴³⁶ Vid. sobre esta cuestión, y en relación con los derechos recogidos en la normativa previa (especialmente el artículo 35 de la LRJPAC) COTINO HUESO, L., «El derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones y el estatuto del ciudadano e-administrado en la Ley 11/2007 y la normativa de desarrollo», en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *La ley de administración electrónica: comentario sistemático a la Ley 11-2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, 3ª ed., Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2010, pp. 186-188. Reconoce el autor, asimismo la orientación al cliente en una serie de principios jurídicos que entonces proclamaba la LOFAGE y hoy se encuentran recogidos en el artículo 3 de la LRJSP, como los de simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos o el de servicio efectivo a los ciudadanos. La conexión, a mi juicio, resulta evidente.

⁴³⁷ MUÑOZ MACHADO, S., «Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración», *Revista de administración pública*, 84, 1977, p. 521.

⁴³⁸ Por esta razón, las ramas del conocimiento conectadas con la realidad social adolecen de inestabilidad y falta de predictibilidad. “(...) another circumstance that limits predictability even though we have an explanation of sorts in the instability and variability of the subject-matter, its irregularity”. KAPLAN, A., *The conduct of inquiry; methodology for behavioral science*, San Francisco, CA, Chandler Pub. Co., 1964, p. 348.

⁴³⁹ BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Organización administrativa*, cit., p. 14.

⁴⁴⁰ Cfr. MUÑOZ MACHADO, S., «Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración», cit., pp. 520-521.

MARIENHOFF, por su parte, sostenía que una de las características más peculiares del Derecho administrativo es su condición de *ius in fieri*, de ciencia en continua construcción, en constante evolución⁴⁴¹. Verdaderamente, es incuestionable que la mayoría de sus instituciones propias, así como las nociones conceptuales y sus correlativos principios, han experimentado profundas transformaciones a lo largo del tiempo⁴⁴².

De esta forma, tal y como señalaba Maurice HAURIUO, el cambio es consustancial al Derecho administrativo, que es “el dominio de lo provisional, lo revocable y lo pasajero”⁴⁴³. También el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA meditó sobre la fugacidad y contingencia de nuestra rama del Derecho, concluyendo que “es el campo más fértil de la legislación contingente y ocasional, de las normas parciales y fugaces”⁴⁴⁴.

Por esta razón, el Derecho administrativo se muestra al jurista como una disciplina inabarcable. La primera sensación que ofrece es de una enorme complejidad y variedad⁴⁴⁵, consecuencia directa de la propia complejidad y variedad de la mudable realidad social a la que ha de adaptarse.

A mediados del siglo XIX ya escribía al respecto Alejandro OLIVÁN que el Derecho administrativo “de cada nación”, es “[c]onfuso en lo general, y diseminado en la vasta serie de providencias y medidas dictadas en el transcurso de siglos”⁴⁴⁶.

Pues bien, actualmente, estas características presentan perfiles inéditos “por la importancia y la extensión de sus requerimientos”⁴⁴⁷. Afirma, en fin, PAREJO, citando a BRUNSSON, que la transformación no es una excepción en el ordenamiento jurídico-administrativo, “puede afirmarse incluso que, en la Administración pública, la reforma es una rutina, es decir, una normalidad (...) pues en ella la estabilidad de una organización

⁴⁴¹ “El derecho administrativo está expresado y contenido no sólo en normas positivas, sino, además, en «principios» de derecho público, los cuales son seleccionados y sugeridos principalmente por la doctrina científica en base al método jurídico de investigación. Gran parte de esos principios son extraídos de la Constitución; otros del derecho privado, especialmente del derecho civil, en cuanto ellos tengan valor o substancia de principios generales de derecho, (...). Lo expuesto tiene trascendencia en lo atinente a la definición del derecho administrativo, que no puede ser considerado sólo como un conjunto de «normas», sino también como un conjunto de «principios» de derecho público”. MARIENHOFF, M. S., *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1966, p. 79.

⁴⁴² *Ibid.*

⁴⁴³ “(...) le domaine de la vie administrative, qui est le domaine du provisoire, du révocable et du viager”. HAURIUO, M., *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 8ª ed., París, Librairie de la Société de Recueil Sirey, 1914, p. 44.

⁴⁴⁴ “(...) es sobre todo de su materia de la que se alimenta la ininterrumpida e impresionante salida diaria del Boletín Oficial del Estado y la que nutre los rimeros de tomos de las Enciclopedias y los Diccionarios legislativos, con apéndices y puestas al día nunca jamás conclusos”. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, 40, 1963, p. 203.

⁴⁴⁵ “An understanding of administrative law's complex and varied anatomy is important for its own sake”. BELL, J., *The Anatomy of Administrative Law*, Oxford, UK, Hart Publishing, 2020, p. 90.

⁴⁴⁶ OLIVÁN, A., *De la Administración pública con relación a España*, cit., p. 10.

⁴⁴⁷ PAREJO ALFONSO, L. J., «Transformación y ¿reforma? del Derecho Administrativo en España», en BARNÉS, J. (coord.) *Innovación y reforma en el derecho administrativo*, Sevilla, Global Law Press; INAP, 2013, p. 385.

“The expansion of social functions served by the bureaucracy has meant that the law has had to adapt itself to the changing administrative reality”. KRAVCHUK, R. S., «Public administration and the rule of law», *International Journal of Public Administration*, vol. 14, 3, 1991, p. 266.

se consigue, paradójicamente, con el cambio (la adaptación) y no con la invariación⁴⁴⁸. Así, los cambios en las organizaciones públicas “responden a una necesidad real y contrastada, de acometer medidas de adaptación, evolución, transformación y reforma”⁴⁴⁹.

La adaptación de la Administración pública a la realidad social, así como la necesaria y siempre pendiente reforma administrativa no requieren de un esfuerzo puntual, no es una misión que pueda ser acotada en el tiempo, sino que precisa de un esfuerzo de perfeccionamiento constante para identificar las carencias y oportunidades y para llevar a cabo “una mejora continua de la gestión pública”⁴⁵⁰.

El papel del Derecho administrativo en la *Sociedad de la Información* es fundamental, especialmente en aspectos tan vitales como, por ejemplo, la defensa de las garantías jurídicas de los administrados⁴⁵¹. Por ello reclama el profesor GAMERO CASADO un papel proactivo del Derecho administrativo, que debe permanecer alerta a los cambios sociales para reaccionar con rapidez en cuanto estos se produzcan, afirmando que “debería posicionarse en la vanguardia de los cambios en lugar de venir supeditado a ellos, para no estorbar al progreso quedando a remolque de las necesidades regulatorias, sino más bien anticiparse a los nuevos requerimientos, predecirlos, y ser una palanca que contribuya a liderar la satisfacción de las necesidades sociales en lugar de un lastre para la consecución de sus aspiraciones”⁴⁵².

Así, el Derecho administrativo tiene la obligación de intentar prever los cambios sociales y adelantarse a ellos. El vínculo existente entre la innovación y nuestra disciplina jurídica debe ser sometida “a una constante reflexión, examen y visión de conjunto”⁴⁵³. Apunta también GAMERO CASADO, en relación con la celeridad de las alteraciones sociales ocasionadas por el uso de las TICs que “cabe hablar de una *Era de la Disrupción* más que de una *Era de la Información*, dado que la sociedad de nuestra época no sólo se caracteriza por el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, sino por la continua brusquedad de los cambios que experimenta en todos sus órdenes”⁴⁵⁴. Por ello, es harto frecuente escuchar genéricas invocaciones a la

⁴⁴⁸ PAREJO ALFONSO, L. J., «Transformación y ¿reforma? del Derecho Administrativo en España», cit., p. 387.

⁴⁴⁹ TORRADO SANCHO, J., *La modernización administrativa: el marco jurídico de la Gestión Pública*, 1ª ed., Madrid, Sanz y Torres, 2016, p. 21.

⁴⁵⁰ *Estudio de Gobernanza Pública de España: de la reforma administrativa a la mejora continua. Resumen Ejecutivo*, cit., OCDE, París, OECD Publishing, 2014, p. 4.

En este mismo sentido, ORTEGA opina que, “[c]uando se señala que no cabe concebir la reforma de las Administraciones Públicas sino como un proceso permanente, se está partiendo del reconocimiento de los efectos que la evolución acelerada de las sociedades contemporáneas provocan en el funcionamiento de los servicios públicos” ORTEGA, L., «La modernización de las Administraciones Públicas», cit., p. 20.

⁴⁵¹ “La sociedad de la información no puede implantarse sin la mediación de un Derecho Administrativo renovado que haga realidad los derechos constitucionales implicados”. BARNÉS VÁZQUEZ, J., «Sobre el Derecho Administrativo de la información», cit., sec. II.3.

En parecido sentido TORRADO SANCHO estima que el Derecho administrativo debe basarse necesariamente en los principios constitucionales “de acuerdo con la formulación que el legislador designa para definir y regular cada servicio que presta. TORRADO SANCHO, J., *La modernización administrativa: el marco jurídico de la Gestión Pública*, cit., p. 21.

⁴⁵² GAMERO CASADO, E., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: El procedimiento administrativo adecuado», cit., p. 3.

⁴⁵³ BARNÉS VÁZQUEZ, J., «El procedimiento administrativo. Análisis histórico y comparado», cit., p. 207.

⁴⁵⁴ GAMERO CASADO, E., *Desafíos del Derecho Administrativo ante un mundo en disrupción*, cit., pp. 2-3.

modernización de las Administraciones a través del uso de las nuevas tecnologías y la implantación y desarrollo de la denominada e-Administración. No obstante, es necesario admitir que la Administración pública no va a liderar un proceso en el que ya anda un paso por detrás de la sociedad civil y del tráfico jurídico-económico.

En efecto, no puede decirse hoy, a nuestro juicio, que el proceso de implementación de la Administración electrónica en el sector público español represente un ejemplo de “vanguardismo tecnológico”, sino que no pasa de ser un *aggiornamento*, una puesta al día, lo que podríamos denominar como “ponerse a la altura de los tiempos”⁴⁵⁵. En otras palabras, la incorporación de las herramientas TIC al sector público permite utilizar en la gestión de los asuntos administrativos, conductas y rutinas que ya se encuentran incorporadas a los métodos de trabajo de la mayoría de las empresas privadas y a la vida cotidiana de los ciudadanos⁴⁵⁶.

Por esta razón, la implantación de la Administración digital es un proceso sin fin. La tecnología cambia constante e infatigablemente, en un avance vertiginoso, lo que obliga a las Administraciones a un estado de adaptación permanente y a una situación de reflexión y análisis jurídico continuo. En materia de Administración electrónica si te paras no te permaneces en el mismo lugar, sino que te quedas rezagado⁴⁵⁷.

De cualquier forma, es preciso reconocer que el “anquilosamiento” del sector público se ha convertido en una especie de lugar común, un estereotipo cada vez más inmerecido, pues son numerosos -y cada vez más abundantes- los ejemplos de iniciativas públicas innovadoras que aportan un estimable valor añadido al conjunto social⁴⁵⁸. En la actualidad no son marginales las voces que, a nivel global, afirman que el extendido tópico de la Administración pública inmovilista frente a un sector privado dinámico e innovador es un mito que debe ser refutado⁴⁵⁹, reivindicándose, incluso, la

⁴⁵⁵ GASCÓN INCHAUSTI, F., «La e-Justicia en la Unión Europea: Balance de situación y planes para el futuro», en SENÉS MONTILLA, M.C. (coord.) *Presente y futuro de la e-Justicia en España y la Unión Europea*, Cizur Menor (Navarra), 2009.

⁴⁵⁶ Por ello resulta especialmente urgente una seria reflexión desde el sector público sobre el papel de las tecnologías en la sociedad. “Technology doesn’t have to dictate the way our social relations change, but we can only influence change if we can understand how people use technologies”. RHEINGOLD, H., *The Virtual Community, revised edition: Homesteading on the Electronic Frontier*, Cambridge, MA, MIT Press, 2000, p. 436.

⁴⁵⁷ Cfr. GAMERO CASADO, E., «Reflexiones introductorias: de la Administración electrónica a la digital...», cit., pp. 34-38.

⁴⁵⁸ “The PSI [public service innovation] imperative has gained momentum in recent years. Transparency, technological change, and citizen collaboration have become more salient, increasing the coproduction of services and placing public service organizations (PSOs) and users on a more equal footing in the search for public value”. CHEN, J.; WALKER, R. M. y SAWHNEY, M., «Public service innovation: a typology», *Public Management Review*, vol. 22, 11, 2020, Routledge, p. 1674 También: “Hence, we define PSI [public service innovation] as the development and implementation of a novel idea a PSO [public service organization] to create or improve public value within an ecosystem. This definition emphasizes three attributes – novelty, development and implementation, and ecosystem – and one outcome – public value”. *Ibid.*, p. 1677.

⁴⁵⁹ Vid. especialmente MAZZUCATO, M., *The Entrepreneurial State; Debunking Public vs. Private Sector Myths*, London, Anthem Press, 2013 También GULLMARK, P., «Do All Roads Lead to Innovativeness? A Study of Public Sector Organizations’ Innovation Capabilities», *The American Review of Public Administration*, vol. 51, 7, 2021, SAGE Publications Inc, p. 509; TORFING, J., «Collaborative innovation in the public sector: the argument», *Public Management Review*, vol. 21, 1, 2019, Routledge, pp. 1-2.

expansión de una “cultura de la innovación tecnológica” que ha impulsado la eficacia y la eficiencia de la actuación de las organizaciones públicas⁴⁶⁰.

En todo caso, y ciñéndonos a nuestro país, a pesar de estos buenos indicadores que obtiene España el Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI) en relación con otros países⁴⁶¹, la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) reconocía en su informe de 2013 que, pese a que tanto la sociedad como la Administración españolas han registrado transformaciones trascendentes desde el inicio del periodo democrático, “existe la percepción de que los cambios han sido más rápidos en el sector privado que en el público”⁴⁶². Por tanto, no debería perderse de vista que la ciencia jurídico-administrativa, o al menos la praxis cotidiana de la Administración pública, quizás está llegando tarde a este cambio de época⁴⁶³. O al menos no lo está liderando. Esta “divergencia en la velocidad de adaptación a una realidad cambiante entre lo privado y lo público” justifica y hace urgente una profunda reforma de la Administración.

La emergente tecnología 5G, los FPGA (o procesadores reprogramables)⁴⁶⁴, el *blockchain* o el *big data*... y los potenciales usos que estas novedades pueden tener en campos como el reconocimiento biométrico o la IA exigirá de los operadores jurídicos un doble esfuerzo: por un lado, una imprescindible determinación en avanzar al ritmo de los tiempos y por otro, la voluntad de dar respuesta a las amenazas que el desarrollo exponencial de la técnica supondrá para los derechos de las personas.

El inmenso potencial inherente al empleo de las TIC no debe deslumbrar hasta el punto de obviar que su uso puede llegar a colocar a los ciudadanos en una posición más vulnerable. Ya el Constituyente intuyó las amenazas que las innovaciones

⁴⁶⁰ ARUNDEL, A.; BLOCH, C. y FERGUSON, B., «Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals», *Research Policy*, vol. 48, 3, 2019, pp. 794-795.

⁴⁶¹ *Vid. ut supra*, apartado I.2 de este Capítulo.

⁴⁶² *Informe para la Reforma de las Administraciones Públicas*, CORA, Madrid, Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, 2013, p. 57.

En este sentido: “El proceso de implantación de la administración electrónica viene siendo asistemático, lento, poco madurado e interminable con el consiguiente menoscabo para los derechos de las personas y el entorpecimiento para otras iniciativas que deben beber de ella para su desarrollo”. VELASCO RICO, C. I., «La ciudad inteligente: entre la transparencia y el control», *Revista General de Derecho Administrativo*, 50, 2019, sec. II.2.a).

⁴⁶³ “Hasta el momento, cualquier atisbo de mejora en la Administración ha sido reactivo, y prácticamente nunca preventivo. Ahora mismo estamos inmersos en una coyuntura decisiva, en la que debemos hacer las dos cosas: reaccionar y prevenir, porque lo que tiene que venir supera, muy probablemente, a lo que ya tenemos encima”. ALMONACID LAMELAS, V., «Administración electrónica reactiva», *Blog Nosoloaytos* 16 de noviembre de 2020. Disponible en <https://nosoloaytos.wordpress.com>. (Última visita el 5 de junio de 2022).

⁴⁶⁴ Las propiedades de los chips, hasta este momento, están predeterminadas. Sin embargo, los procesadores reprogramables, como su nombre indica, son componentes cuyas funcionalidades pueden ser cambiadas o reconfiguradas durante su utilización, incluso durante su vida útil en el interior de un dispositivo. Ello abre inmensas posibilidades, por ejemplo, en el campo de la IA.

“FPGA is an acronym for field programmable gate array—a semiconductor-integrated circuit where a large majority of the electrical functionality inside the device can be changed, even after the equipment has been shipped to customers out in the ‘field’. These powerful devices can be customized to accelerate key workloads and enable design engineers to adapt to emerging standards or changing requirements.” *Intel PGAs and Programmable Devices, Innovation for the Data Era*, Intel, 2020. Disponible en <https://www.intel.es>, en la Sección Productos. (Último acceso el 5 de junio de 2022).

tecnológicas -“el uso de la informática”-⁴⁶⁵ podían representar para los ciudadanos, especialmente en el ámbito de su intimidad.

Más recientemente, pero desde hace ya algún tiempo, el TEDH⁴⁶⁶ ha comenzado a advertir de la necesidad de extremar la vigilancia en relación con la protección de la vida privada de las personas para hacer frente a la capacidad que tienen las nuevas tecnologías para el almacenamiento, reproducción y tratamiento de datos personales a gran escala. Efectivamente, nos desenvolvemos en un entorno digital que tiene un potencial inmenso para facilitar la relación jurídica de los ciudadanos con el sector público, pero que simultánea e inevitablemente nos conducirá, en un futuro tan próximo que ya está aquí, a afrontar desafíos que deben ser resueltos de forma cuidadosa.

Por todo ello, la verdadera magnitud del reto jurídico ante el que nos encontramos es proporcional a las dimensiones del vertiginoso progreso tecnológico del que estamos siendo testigos y a las inmensas posibilidades que esta transformación está planteando.

En cualquier caso, nos hallamos, como tantas veces se ha dicho, ante un inevitable y extraordinario cambio de paradigma tecnológico. Resulta ya un tópico afirmar que las tecnologías de la información y la comunicación han hecho el mundo más pequeño⁴⁶⁷, haciendo que la relevancia de la distancia geográfica desaparezca, exponiendo ante nosotros unas enormes posibilidades de un intercambio de información a nivel global que puede realizarse, además, de manera instantánea. Las TIC han sacudido las estructuras burocráticas al facilitar el flujo de información y la coordinación interorganizacional, alterando de forma ya irreversible las limitaciones físicas de la distancia, el tiempo y la memoria⁴⁶⁸.

En todo caso, el enfoque disruptivo propio de la Administración electrónica representa una oportunidad para el sector público. Como se ha analizado *ut supra*, en las sociedades modernas se está produciendo un paulatino debilitamiento del papel del Estado y una creciente pérdida de confianza en las instituciones públicas tradicionales⁴⁶⁹. La confianza nace de un “ecosistema intangible” compuesto por numerosos elementos: transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas,

⁴⁶⁵ Artículo 18.4 de la Constitución Española de 1978.

⁴⁶⁶ Por ejemplo, STEDH Estrasburgo (Sección 3ª) de 24 junio 2004 (Asunto *Von Hannover* contra Alemania), (Demanda 59320/2000): “(...) 70. Furthermore, increased vigilance in protecting private life is necessary to contend with new communication technologies which make it possible to store and reproduce personal data (...)”.

⁴⁶⁷ “En efecto, a través de las redes de comunicación podemos emitir o recibir información, ejercer o recibir influencia, realizar transacciones, ofrecer o contratar servicios y, en general, interactuar o relacionarnos con personas y comunidades que se encuentran a una gran distancia física. Hasta cierto punto, pues, en la red el espacio «se rompe», desaparece o, si se quiere, converge en un ciberespacio único, compartido por todos los internautas”. BERNADÍ GIL, X., «Derecho público y administración electrónica: una visión panorámica», *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 1, 2005, p. 217.

⁴⁶⁸ “Organizational memory (storage, organization, and retrieval), which exists in part in the form of shared databases, collects data from and provides it to all authorized points in agencies. This digital memory also maintains information in easily retrievable and malleable form over time”. FOUNTAIN, J. E., *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2001, p. 33.

⁴⁶⁹ Vid. apartado II.1.3 de este capítulo, “La presión por cambiar: la travesía perpetua del sector público hacia modernización y la simplificación administrativa”.

accesibilidad, cercanía⁴⁷⁰. Pues bien, parece evidente que un empleo adecuado de las TIC hace posible una implementación de todos esos elementos en la actuación administrativa hasta niveles antes inimaginables, por lo que, en este contexto, la Administración electrónica puede representar, sin duda, una herramienta de legitimación democrática de la actuación de los poderes públicos.

2. Las tecnologías de la información y la comunicación como *instrumentum laboris* de la simplificación administrativa

Afirma CIERCO SIERA que el movimiento simplificador ha identificado por fin, y de forma inconclusa, el instrumento de la simplificación: las tecnologías de la información y de la comunicación⁴⁷¹. Como venimos insistiendo, no se trata de un debate reciente, desde hace décadas se viene reclamando que la Administración desarrolle su acción aprovechando el contexto de “la llamada revolución científica y tecnológica”⁴⁷² y que sustituyera los métodos de gestión burocrática “por modernos procedimientos de gestión integrada y soporte informático automatizado”⁴⁷³.

En este sentido, resulta sugerente comprobar que el vínculo entre nuevas tecnologías y el anhelo de simplificación no es algo tan reciente como con frecuencia damos por hecho. En junio de 1934, *The Canadian Bar Review* publicaba un artículo que afirmaba que una “básica condición de la simplificación de la ley resulta de los progresos en la ciencia y el arte, de los cambios en el equipamiento técnico y en los estándares de la civilización, que producen cambios en los usos sociales. En una generación en la que los cambios económicos y culturales son un lugar común, el problema de la formulación normativa apenas puede ser considerado como algo simplemente estático o retrospectivo”⁴⁷⁴. Algunos años más tarde, en 1949, LOEVINGER abogaba ya concretamente por el empleo “cibernética” en el campo del Derecho⁴⁷⁵, considerándose como el primer defensor de la informática dentro del ámbito de la Ciencia jurídica⁴⁷⁶.

⁴⁷⁰ Cfr. ARENILLA SÁEZ, M., *La Administración digital: los riesgos de la desintermediación, las escisiones y las centralizaciones*, cit., sec. 1.1.3.

⁴⁷¹ CIERCO SEIRA, C., «La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras», cit., pp. 159-160.

⁴⁷² CARRO MARTÍNEZ, A., «Administración y productividad», cit., p. 17.

⁴⁷³ DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., «Un meritorio intento de simplificación administrativa a gran escala», cit., p. 353.

⁴⁷⁴ Este artículo menciona que la *American Bar Association*, el Colegio de Abogados de los Estados Unidos, constituyó, ya en el siglo XIX y en el primer cuarto del siglo XX, sendos comités para analizar y promover ciertos aspectos de la simplificación, especialmente en su vertiente normativa. Ello nos da una idea de la tradición que acompaña al objetivo de simplificación y racionalización, en este caso en su vertiente normativa. El primero de estos comités se constituyó en 1888 y desarrolló una dinámica actividad hasta 1907. Diez años después, la comisión volvió a constituirse, recomendando la convocatoria una Conferencia General de profesores y juristas para debatir la cuestión de la simplificación normativa. YNTEMA, H. E., «The American Law Institute», cit., p. 327.

⁴⁷⁵ LOEVINGER, L., «Jurimetrics, the next step forward», *Minnesota Law Review*, vol. 33, 5, 1949, pp. 455 y ss.

⁴⁷⁶ SANZ LARRUGA, F. J., «El Derecho ante las nuevas tecnologías de la información», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 1, 1997, p. 499.

Ha existido un tradicional debate doctrinal, hoy indudablemente superado, sobre la idoneidad de las herramientas digitales como base sobre la que fundamentar la simplificación administrativa. No se ponía en duda, en realidad, la aptitud de las TIC como instrumento de simplificación, pero sí se recelaba de los posibles problemas añadidos que traería su incorporación a la rutina administrativa y se reprobaba su aceptación acrítica por varias razones.

En primer lugar, la adopción irreflexiva de la tecnología sin una planificación clara y sin unos empleados públicos adecuadamente formados⁴⁷⁷ corre el riesgo de quedarse en una moda, una carísima adaptación superficial y cosmética a los nuevos tiempos que evitaría la adopción de medidas verdaderamente necesarias⁴⁷⁸. Es justo reconocer que ello ha ocurrido frecuentemente y que notables cantidades de dinero se han esfumado en torpes intentos de digitalización. Como afirmara ARENILLA, no se trata de implantar la tecnología por la tecnología, “ni la modernidad por la modernidad, sino de servir mejor a los ciudadanos”⁴⁷⁹.

En segundo lugar, las TIC presentaban y siguen presentando una serie de incógnitas que exigen, en sí mismas, soluciones específicas al margen de los programas de simplificación a los que vendrían a apoyar. Existen problemas de naturaleza presupuestaria, necesidad de llevar a cabo adaptaciones normativas, resistencias e inercias personales en sentido opuesto a la transformación electrónica... Especialmente sensibles son los problemas de seguridad e interoperabilidad que es preciso solventar antes de la implementación de la tecnología y mantener para la transmisión y conservación de los datos. La interoperabilidad, como analizaremos en el capítulo tercero, es una *condictio sine qua non* para que las Administraciones obtengan la información que necesitan para el ejercicio de sus competencias sin necesidad de solicitarla al interesado. Estas obligaciones de información son una de las cargas administrativas más fatigosas que soportan los particulares y, por ende, su levantamiento es uno de los principales objetivos de la simplificación administrativa.

Es cierto que, como afirmara CIERCO, la Administración electrónica no es la panacea universal que curará todas las enfermedades que arrastra nuestro procedimiento

⁴⁷⁷ “(...) la profesionalización exige una adecuación más intensa de las nuevas tecnologías al procedimiento administrativo y a la actividad material de los servicios de masas”. ORTEGA, L., «La modernización de las Administraciones Públicas», cit., p. 22.

“Un problema relacionado con esto es que los empleados del gobierno también son relativamente permanentes. (...) Esta permanencia del personal hace que la adaptación al cambio, especialmente, quizás, al cambio tecnológico, resulte más difícil de lo que podría ser. Eso puede hacer que el sector público sea menos eficiente de lo que de otro modo pudiera ser”. PETERS, B. G., «Futuras alternativas para la Administración Pública», cit., p. 9.

V. et. CAMPOS ACUÑA, M. C., «Competencias digitales de los empleados públicos...», cit., p. 371 y ss.

⁴⁷⁸ “Consciente y persuadido de sus fenomenales virtudes, considero que también hay que parar mientes en sus limitaciones a fin de hacer los ajustes pertinentes y de no orillar otras fórmulas de simplificación que hasta el momento han permanecido en un cierto estado de languidez y que bien pueden beneficiarse de este proceso para salir del letargo y contribuir, junto con el torrente de la administración electrónica, a combatir los factores de complejidad, todos ellos, del procedimiento administrativo”. CIERCO SEIRA, C., «La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras», cit., p. 213.

⁴⁷⁹ ARENILLA SÁEZ, M., «El Estado y la Administración pública en la sociedad de la información», *Boletín*, vol. 25, Abril, 2003, p. 18.

administrativo⁴⁸⁰, no obstante, entendemos que se trata en la actualidad de un debate completamente superado. En primer lugar, porque las nuevas tecnologías constituyen ya la base del tráfico jurídico-económico privado. No existe debate sobre su idoneidad, y ni la banca ni el comercio dudan ya de que el soporte electrónico es la base de las relaciones económicas y sociales.

Pero es que, además, el legislador español acabó en 2015 con la dualidad de soporte en los procedimientos administrativos, algo que quedó irreversiblemente confirmado para los escépticos y los rezagados el día 2 de abril de 2021, con la entrada en vigor del RAFME y con el cumplimiento –ese mismo día- de los plazos señalados en la disposición final séptima de la LPAC para la producción de plenos efectos de los instrumentos de Administración electrónica. A nivel global, el consenso político y jurídico sobre la competencia de las TIC como herramienta de simplificación está también sobradamente asentado. A título ilustrativo puede recordarse la Directiva de Servicios⁴⁸¹, que promovió el recurso a las nuevas tecnologías como un mecanismo de simplificación administrativa y de reducción de cargas⁴⁸².

La Administración pública se relaciona hoy *ad intra* y *ad extra* a través de medios electrónicos. El sintagma “Administración sin papeles” ha devenido súbitamente en un arcaísmo, por su obviedad. No sólo no se puede ya concebir la simplificación administrativa sin el concurso de las TIC, sino que ya no es posible la existencia de una Administración pública que no funcione y se relacione a través de herramientas de carácter electrónico.

Para algunos autores las leyes de 2015 no supusieron, en realidad, una novedad, sino una “reforma” de la Administración electrónica⁴⁸³. Esta observación, que -sin dudas cierta, en tanto ya existía una regulación previa del empleo de las TIC por los órganos administrativos, no puede obviar que la reforma de 2015 prevé por primera vez el funcionamiento íntegramente electrónico de las Administraciones españolas. Señaló GAMERO CASADO al respecto que la apreciación más inmediata al evaluar el alcance real de las transformaciones producidas por la LPAC y la LRJSP es que la Administración electrónica deja de estar regulada en normas de carácter especial “para insertarse directa y plenamente en el corazón mismo del Derecho administrativo básico-común”,

⁴⁸⁰ “No comparto, pues, una huida desbocada hacia lo electrónico como método simplificador que haya de prosperar a toda costa, a todo trance y por doquier”. CIERCO SEIRA, C., «La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras», cit., p. 212.

⁴⁸¹ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Nos referiremos a esta norma ampliamente más adelante.

⁴⁸² CANALS I AMETLLER, D., «Simplificación administrativa y Directiva de Servicios: Objetivos, medios e incidencias», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 12, 2010, p. 298.

⁴⁸³ V. gr. MARTÍN DELGADO, I., «La reforma de la Administración electrónica: una panorámica general del impacto de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común en las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública», en LÓPEZ MENUÑO, F. (coord.) *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y en el régimen jurídico del sector público*, Sevilla, Universidad de Sevilla, Instituto García Oviedo, 2016, p. 43. Otros autores afirman que las novedades introducidas por la LPAC “son muy escasas”, no sólo en el ámbito del procedimiento electrónico, sino en general, lo que cuestionaría la necesidad de tan “drástico cambio normativo”. GALÁN VIOQUE, R., «Las escasas novedades procedimentales de la LPAC», *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, I, 2018, sec. I.

cuyo régimen jurídico se integra en el “núcleo duro” de las normas administrativas⁴⁸⁴. Estas normas imponen la tramitación electrónica “como modo normal de actuación”⁴⁸⁵, otorgándole “carácter necesario, ordinario y exclusivo”⁴⁸⁶, por lo que simultáneamente la tramitación analógica fundamentada en la comparecencia personal del interesado y la tramitación en papel queda vedada con carácter general, salvo que el ciudadano no obligado lo elija de forma expresa.

De esta forma, la Administración electrónica ha quedado convertida en Derecho común “como por una varita mágica”, y este “terremoto electrónico” ha resultado ser “el punto fuerte de la reforma”⁴⁸⁷.

Por último, para que la tecnología sea un elemento de simplificación administrativa, esta ha de ser sencilla. La Administración electrónica no es solamente una herramienta simplificadora sino que es simplificación administrativa en sí misma, pues al eliminar los inconvenientes asociados al tiempo y a la distancia, libera a las actuaciones del interesado en el procedimiento de una importante parte de la carga administrativa que aquel ha de soportar. Por ello la Administración electrónica sólo será posible si es simple⁴⁸⁸. En 1991 M. WEISER profetizó que las computadoras llegarían a convertirse en una parte invisible de la vida de la gente, a desvanecerse en el entorno. Su presencia sería algo tan cotidiano que las personas usarían la tecnología de una forma instintiva, maquina⁴⁸⁹.

Las tecnologías digitales impregnan hoy todos los aspectos de la sociedad y de la economía, no son una parte disociable de nuestra forma de vida. Por ello, hablar hoy de TIC no es simplemente debatir sobre tecnología, sino sobre oportunidades y bienestar⁴⁹⁰. Pero a pesar del amplio acceso a la sociedad de la información existente,

⁴⁸⁴ GAMERO CASADO, E., «Encuadre de la nueva legislación en el acervo del Derecho administrativo», cit., pp. 121-122 V. et. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., «La implementación de la Administración electrónica en las nuevas Leyes», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 63, 2016, sec. I.

La trascendencia de esta cuestión trasciende la relevancia formal de la mera praxis legislativa para constituir el impacto “más importante” de la LPAC, pues “se da visibilidad a la regulación del uso de los medios electrónicos, que hasta ahora ha pasado prácticamente inadvertida; y se blindó la misma, que no debería poder ser desplazada por normas posteriores más tímidas en cuanto a su apuesta por el uso de los medios electrónicos”. MARTÍN DELGADO, I., «La reforma de la Administración electrónica: una panorámica general...», cit., p. 46.

⁴⁸⁵ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *Las garantías del interesado en el procedimiento administrativo electrónico: luces y sombras de las nuevas leyes 39 y 40/2015*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 14.

⁴⁸⁶ GÓMEZ PUENTE, M., *La Administración electrónica: el procedimiento administrativo digital*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Civitas, 2019, p. 73.

⁴⁸⁷ LÓPEZ MENUENDO, F., «Significación de los conceptos de Procedimiento Común y de Régimen Jurídico. Razones y sinrazones de la reforma», en LÓPEZ MENUENDO, F. (coord.) *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y en el régimen jurídico del sector público*, Sevilla, Universidad de Sevilla, Instituto García Oviedo, 2016, p. 16.

⁴⁸⁸ Vid. CEREZO PECO, F., «La apuesta por un modelo de procedimiento administrativo electrónico: el impacto de la simplificación y la reducción de cargas», en CAMPOS ACUÑA, M.C. (coord.) *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Madrid, Wolters Kluwer, 2016, p. 92.

⁴⁸⁹ “The constant background presence of these products of ‘literacy technology’ does not require active attention, but the information to be transmitted is ready for use at a glance. It is difficult to imagine modern life otherwise. (...) When you look at a street sign, for example, you absorb its information without consciously performing the act of reading. (...) when things disappear in this way are, we freed to use them without thinking and so to focus beyond them on new goals”. WEISER, M., «The Computer for the 21st Century», *Scientific American*, vol. 265, 3, 1991, p. 78.

⁴⁹⁰ “Si no somos capaces de aprovechar la tecnología para beneficiar a la gente, estamos potencialmente abocados a escenarios en los que la sociedad estará fracturada y algunos de nuestros principios básicos de organización social, como la democracia, pueden ser corrompidos. Por otra parte, si los beneficios de la

persisten en nuestro país destacables diferencias de uso entre la población. Esta desigual penetración de las TIC responde a distintas causas, algunas de las cuales suelen solaparse entre sí, tales como la edad, el nivel educativo, la renta familiar o el lugar de residencia. Este uso diferencial de las TIC y de la sociedad de la información entre diversas personas y colectivos, que conocemos como *brecha digital*, “genera desigualdad y la existencia de grupos vulnerables en riesgo de exclusión”, “dado el valor social que en la actualidad tienen los recursos y oportunidades que brinda internet”⁴⁹¹. Se trata de un problema de enorme complejidad, que no se soluciona proporcionando la oportunidad de acceso a Internet, pues “incluso si se dispone de acceso, la verdadera cuestión es cómo y para qué utilizarlo”⁴⁹².

En este contexto, cobra especial protagonismo el “principio de inclusión”, como concreción del principio de accesibilidad recogido en el artículo 2.b) del RAFME, “entendido 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”.

tecnología no se comparten de una forma inclusiva, se crearán nuevas desigualdades y se reforzarán las existentes” *The Network Readiness Index 2019: Towards a Future-Ready Society*, Dutta, S. y Lanvin, B., Washington, Portulans Institute, 2019, p. 12.

⁴⁹¹ *La digitalización de la economía*, cit., CES, Madrid, Consejo Económico y Social, 2017, p. 121.

⁴⁹² ANDREASSON, K., *Redefining the digital divide*, London, The Economist, 2013, p. 9. Disponible en <https://impact.economist.com/>. (Última visita el 5 de junio de 2022).

*“Red tape is everywhere and everywhere it is abhorred.
How can any product of the human mind be so unpopular
yet so widespread and so enduring?”*

Herbert KAUFMAN (1977)¹

CAPÍTULO SEGUNDO: SIMPLIFICACIÓN PROCEDIMENTAL. EL IMPACTO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LA REDUCCIÓN DE CARGAS

I. EL PROCEDIMIENTO EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA. LA RELEVANCIA NUCLEAR DE LA FUNCIÓN INFORMATIVA EN EL ITER PROCEDIMENTAL

1. La relevancia de las normas formales en el Derecho administrativo

Para MERKL “en el fondo, toda administración es procedimiento administrativo”, pues los fines de la Administración “son metas que no se pueden alcanzar sino por determinados caminos”². Este “camino” o “cauce” que ordena y limita la actuación de los poderes públicos orientándolos al servicio objetivo de los intereses generales se identifica comúnmente con el procedimiento administrativo³.

Afirmaba Fernando GARRIDO FALLA que el Derecho administrativo se comporta como “un hipócrita personaje de doble faz”, pues su sistema se explica “por el juego dialéctico de dos conceptos contrapuestos: prerrogativa administrativa y garantía del particular”⁴. En la articulación jurídica de este “juego dialéctico” el procedimiento administrativo cumple con una doble finalidad garantista: por un lado, tutela los derechos de los interesados y, por otro, sirve de garantía de eficacia y legalidad en la actuación administrativa, entendida aquella eficacia, utilizando palabras del legislador de 1992, como “la resolución justa y pronta de los asuntos”⁵.

Nos referimos al aspecto formal de la actividad de la Administración, definido por el legislador español en la Exposición de Motivos de la LPAC como “el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para

¹ KAUFMAN, H., *Red Tape. Its origins, uses and abuses*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1977, p. 1.

² MERKL, A. J., *Teoría general del Derecho Administrativo*, Granada, Comares, 2004, p. 272.

³ *Vid. v.gr.* la Exposición de Motivos de la LPAC.

⁴ “Si no se admitiese la prerrogativa y la Administración hubiese de realizar su tarea de asegurar los servicios públicos con sólo los medios de cualquier persona privada, el servicio público podría correr el riesgo de no satisfacerse: si se dejase a la Administración manejar arbitrariamente sus prerrogativas, no sólo se estarían negando los derechos del particular, sino que también se estaría corriendo el riesgo de que la idea de servicio público no se alcanzase, porque tales prerrogativas fuesen utilizadas por los gobernantes en su beneficio propio”. GARRIDO FALLA, F., «Sobre el Derecho administrativo y sus ideas cardinales», *Revista de Administración Pública*, vol. 7, 1952, pp. 37-38.

⁵ Exposición de motivos de la LRJPAC.

dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración”. El procedimiento constituye, así, la forma de llevar a cabo la acción administrativa “conforme a Derecho”⁶, “el *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración”⁷, el “cauce inexcusable” para la emanación de los actos administrativos y una “garantía” de los derechos de los ciudadanos⁸.

Proporciona a los órganos decisores los elementos de juicio necesarios para adoptar la solución más justa y oportuna⁹, pues “permite articular técnicamente el deber constitucional de comportamiento objetivo”¹⁰. Por ello, un procedimiento defectuoso conduce a malas decisiones¹¹. Además, como afirmaba ÁLVAREZ-GENDÍN, el ordenamiento jurídico “pone a disposición de los particulares la facultad de obtener del Poder público una resolución bajo ciertas condiciones y con arreglo a ciertas formas”¹². “[E]l motivo político de la existencia de un Derecho procesal administrativo es dar garantías a los derechos e intereses de los particulares, garantías que tienen el carácter de jurídicas”¹³. De esta forma, el establecimiento de un patrón común para la actuación del sector público representa tanto una tutela de los derechos y los intereses de los administrados, como una salvaguarda de los principios de objetividad y eficacia que han de orientar la acción administrativa¹⁴.

El procedimiento es, por tanto, el cauce propio para el válido ejercicio de las facultades y las potestades de la Administración¹⁵, para la conformación y exteriorización de su voluntad. El “modo jurídico de actuación administrativa, cual forma jurídica a la que debe sujetarse la Administración para que sus actos produzcan efectos jurídicos”¹⁶.

Es cierto que la Administración pública actúa con frecuencia de manera directa sobre los ciudadanos y lo hace así porque las leyes la habilitan para ello¹⁷, no obstante, para la emisión de actos administrativos con consecuencias jurídicas sobre los particulares es

⁶ Fundamento jurídico 32º de la STC nº 227/1988, de 29 de noviembre de 1988.

⁷ *Ibid.*

⁸ Fundamento jurídico primero de la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 17 de octubre de 1989 (RJ/1989/7192).

⁹ *Vid.* DOMÉNECH PASCUAL, G., *La invalidez de los reglamentos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, p. 256.

¹⁰ “En este sentido, el deber de objetividad engarza con los principios procedimentales de oficialidad y contradicción, enriqueciendo su contenido”. PONCE SOLÉ, J., «Procedimiento administrativo, globalización y buena administración», en PONCE SOLÉ, J. (coord.) *Derecho administrativo global: Organización, procedimiento, control judicial*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 125-126.

¹¹ “(...) de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, la *mala administración* significa esencialmente *mal procedimiento administrativo*”. PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Valladolid, Lex Nova, 2001, p. 137.

¹² ÁLVAREZ-GENDÍN, S., «Garantías de los ciudadanos frente a la Administración. Los Tribunales en la nueva Ley de lo contencioso-administrativo», cit., p. 231.

¹³ GASCÓN Y MARÍN, J., «Necesidad de un Código de procedimiento administrativo», *Revista de Estudios Políticos*, vol. 48, 1949, p. 12.

¹⁴ *Cfr.* COSCULLUELA MONTANER, L., «La posición ordinal de la Ley 30/1992 y los principios y efectos de la misma», en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (coord.) *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Madrid, Carperri, 1993, p. 32.

¹⁵ GÓMEZ PUENTE, M., *La Administración electrónica: el procedimiento administrativo digital*, cit., p. 186.

¹⁶ GASCÓN Y MARÍN, J., «Necesidad de un Código de procedimiento administrativo», cit., p. 11.

¹⁷ Al respecto, *vid.* GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., *Las actuaciones administrativas sin procedimiento. Relaciones jurídicas en el Estado de Derecho*, Madrid, Marcial Pons, 2021, pp. 29-42.

imprescindible que la formación de la voluntad de la Administración se alcance mediante el cumplimiento de unos trámites preestablecidos de los que el órgano competente no puede prescindir, so pena, incluso, de nulidad. Si, como señalara el maestro GONZÁLEZ NAVARRO, el procedimiento entendido en sentido lato es “la historia de la transformación del poder en acto”, el procedimiento administrativo es la forma de concreción del poder público en acto administrativo, la forma de exteriorización de la función administrativa¹⁸.

La actividad unilateral de la Administración produce consecuencias jurídicas sobre los particulares (declarando, constituyendo, modificando o extinguiendo relaciones jurídicas), razón por la que esta actividad está formalizada, siendo preceptivo su desarrollo a través de un cauce predeterminado¹⁹. De esta manera, la constrictión y el encapsulamiento de la actuación administrativa en un *iter* procedimental, en un proceso *normalizado*, son, en sí mismos, una garantía de predictibilidad de la actuación de los órganos públicos y de prevención de su arbitrariedad. “La necesidad de observar ciertas formas se considera, con razón, como una garantía de que el contenido se ajustará al derecho”²⁰.

De esta manera, el respeto a los cauces para la formación de la voluntad de los órganos administrativos tiene una relevancia fundamental y su omisión o vulneración vicia el acto. Así lo entiende la jurisprudencia del TS que ha afirmado al respecto que: “La resolución administrativa debe dictarse, respetando el sistema de garantías establecido en las normas rectoras del procedimiento, sistema de garantías cuyo designio final es la defensa del administrado frente a la Administración. Si este sistema no se respeta, el acto administrativo resulta viciado”²¹.

2. La función informativa del procedimiento administrativo: el procedimiento como cauce para la obtención de información por el órgano tramitador y su conexión con la carga documental que soportan los particulares

La identificación del procedimiento administrativo con un camino, con un cauce, es, lógicamente, correcta; todo procedimiento es principalmente una senda, un conjunto ordenado de trámites y actuaciones. Pero esta imagen resulta incompleta. El procedimiento es, en efecto, un *iter*, un camino, y ello por sí solo ya es garantía de actuación predecible, pero también es, como afirman PAREJO ALFONSO y VAQUER CABALLERÍA²², un *forum*, un

¹⁸ Afirma GONZÁLEZ NAVARRO, siguiendo a la doctrina italiana, que la función es la materialización del poder en un acto y, en consecuencia la función pública sería “el poder público en movimiento hacia un acto concreto”. GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Derecho administrativo español*, vol. 3; El acto y el procedimiento administrativos, Pamplona, EUNSA, 1997, pp. 490-491.

¹⁹ Cfr. PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, cit., pp. 580-583.

²⁰ ROYO-VILLANOVA, S., «El procedimiento administrativo como garantía jurídica», cit., p. 64.

²¹ STS (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª), de 12 de febrero de 1990. (RJ\1990\774).

²² “(...) el procedimiento se ha ido afirmando no sólo como un *iter* sino también como un *forum*, es decir, un lugar para la puesta en común de la información y el contraste de opiniones, en el que pueden concurrir varios sujetos tanto privados como públicos y con intereses no necesariamente confrontados sino también concurrentes”. PAREJO ALFONSO, L. y VAQUER CABALLERÍA, M., *Estudios sobre el procedimiento administrativo. I Derecho comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, p. 13.

punto de encuentro en el que cada una de las partes de la relación jurídico-administrativa se cita y converge con las demás para la defensa de sus respectivos intereses²³. El procedimiento administrativo permite a la Administración *conversar* con el ciudadano²⁴, función que resulta imprescindible para la superación de su naturaleza bipolar²⁵.

Pero apunta VAQUER que, además de actuar como *iter* y como *forum* (funciones que él denomina ordenadora y dialéctica respectivamente²⁶), el procedimiento cumple con un tercer cometido: proporcionar al órgano tramitador la información que precisa para resolver. Es decir, desempeña también una función informadora²⁷, pues la obtención de información es una de las finalidades principales del procedimiento.

Esta función constituye un presupuesto de proceder justo y racional de la Administración. Para encontrar un punto de equilibrio entre intereses contrapuestos o, al menos, no coincidentes, es necesario que el órgano competente para resolver esté debidamente informado. La recopilación de información y su posterior examen y ponderación al albor de las circunstancias particulares de cada caso representa, sin duda, un cometido capital del

²³ “La aplicación del instituto de la relación jurídica al campo del Derecho administrativo tiene un carácter relativamente reciente, pese a lo cual puede considerarse como un fenómeno generalmente admitido. Antes del advenimiento del Estado de Derecho, se consideraba como una cuestión dada la que el Estado, por su carácter soberano, no podía ligarse con los particulares a través de una relación de naturaleza jurídica: entre aquél y sus súbditos sólo podían darse *relaciones de poder*”. ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. I/1, pp. 151-152.

PAREJO señala, por su parte, que la relación jurídico-administrativa se determina por su cualidad principal “la de servir de vehículo de confluencia e interacción de los intereses de los sujetos ordinarios y los servidos por la Administración”. La singularidad de esta relación jurídica estriba, pues, en la peculiar personalidad de uno de sus sujetos, la Administración pública, así como de la función constitucional que tiene encomendada. PAREJO ALFONSO, L. J., «A las puertas de su entrada en vigor: algunas cuestiones que suscitan las Leyes 39 y 40 de 2015, examinadas a la luz, en particular, de la autonomía local», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 34, 2016, p. 55.

²⁴ SCHMIDT-ASSMANN, E., *La teoría general del Derecho administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, Madrid, INAP; Marcial Pons, 2003, pp. 361-362.

²⁵ “La relación entre Administración pública y los privados, como avanzábamos, puede ser, como ha sido tradicionalmente conceptuada, una relación *bipolar*”. PONCE SOLÉ, J., «Los sujetos de la relación jurídico-administrativa y su participación en el procedimiento administrativo», en PAREJO ALFONSO, L.J. y VAQUER CABALLERÍA, M. (coords.) *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, vol. III, Instituciones, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 152.

²⁶ Existen otras clasificaciones doctrinales de las funciones del procedimiento administrativo. Quizás la más comúnmente aceptada es aquella que distingue entre la función *constitutiva*, que alude a la forma y requisitos de emisión de actos administrativos; la función *garantista*, a la que ya se ha aludido y hace referencia al procedimiento como garantía tanto para los intereses generales como para los ciudadanos; y, por último, la función *participativa*, que se refiere al procedimiento como instrumento articulador de la colaboración de los ciudadanos en la actividad de la Administración. Cfr. VERA JURADO, D. J., «Cuestiones generales del procedimiento administrativo», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, vol. I, 1ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 1226-1228.

²⁷ Distingue, así, VAQUER CABALLERÍA la función ordenadora, la función dialéctica y la función informadora del procedimiento administrativo. La función ordenadora es la más tradicional. Concibe el procedimiento como un camino secuencial de actos ordenados y predeterminados. La función dialéctica hace referencia al procedimiento administrativo como lugar de encuentro y espacio de diálogo entre la Administración y los particulares, pero también entre las Administraciones entre ellas. Sobre estas cuestiones, y especialmente sobre el trámite de audiencia como “mecanismo de diálogo” garantizado constitucionalmente habrá que volver en los próximos apartados. VAQUER CABALLERÍA, M., «¿Para qué sirve el procedimiento administrativo?», en PAREJO ALFONSO, L.J. y VAQUER CABALLERÍA, M. (coords.) *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, vol. III, Instituciones, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 58-69.

procedimiento administrativo, pues solamente tras esta labor informativa el órgano tramitador podrá adoptar una decisión justa y adecuada²⁸.

A lo largo del procedimiento, la Administración recaba y analiza la información necesaria para ejercer sus competencias y, de esta forma, “proceder a autorizar, a verificar, a controlar, a sancionar, etc, etc”²⁹. Así, para SCHMIDT-ASMANN los procedimientos administrativos son “secuencias organizadas de obtención y tratamiento de la información, bajo la responsabilidad de un ente administrativo”³⁰. Si el procedimiento hace posible la formación gradual de la voluntad administrativa por la integración de los intereses de todos los sujetos y órganos que participan en el mismo³¹, ello es, en parte, porque está orientado a “la aportación de datos y a la generación y comunicación de conocimiento en torno a ellos”³².

Para el precitado profesor alemán, la relevancia de la información es capital en la actividad administrativa, pues toda acción “presupone la [previa] obtención de información”, cuestión que obliga a una profunda reflexión del Derecho administrativo contemporáneo que conduzca a la superación de los viejos moldes dogmáticos focalizados, principalmente, en “el resultado final del procedimiento, es decir, la resolución”³³.

. El órgano tramitador deberá, pues, prestar especial atención a la obtención e integración de los datos, labor íntimamente ligada a la obligación de *due care* o *due diligence* desarrollada por los Tribunales europeos³⁴.

²⁸ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *De la función consultiva clásica a la buena administración. Evolución en Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, Marcial Pons, 2021, p. 25.

En otras palabras, la información es imprescindible para la adopción de decisiones justas y ajustadas a Derecho. “The investigation of the facts of a case as thoroughly as possible is an indispensable precondition for correct application of the law and, is therefore a requirement for legitimacy of administrative actions (...). This seemingly simple idea is far from easy to implement practically and legally”. KLUTH, W. y NUCKELT, J., «Implications of the Law on Administrative Procedure for generating knowledge in Public Administration», en BARNÉS, J. (coord.) *Transforming Administrative Procedure*, Sevilla, Global Law Press, 2008, p. 390.

²⁹ REGO BLANCO, M. D., «Las cargas administrativas: concepto y régimen jurídico para su reducción», en GAMERO CASADO, E. (coord.) *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 254.

³⁰ SCHMIDT-ASSMANN, E., *La teoría general del Derecho administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, cit., p. 358.

³¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. I, p. 565 No están muy de acuerdo. Explicar.

³² VAQUER CABALLERÍA, M., «¿Para qué sirve el procedimiento administrativo?», cit., p. 65.

³³ Cfr. SCHMIDT-ASSMANN, E., *La teoría general del Derecho administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, cit., p. 288.

En efecto, aunque el procedimiento administrativo nació íntimamente vinculado con su resultado, con el acto administrativo, en puridad ambos conceptos deberían desligarse para relacionar la idea de procedimiento con toda “actuación administrativa” con relevancia jurídica. El procedimiento, en consecuencia, y como se verá, al desligarlo del acto administrativo no es sólo “forma”, también es “función”. Cfr. PAREJO ALFONSO, L. J. y VAQUER CABALLERÍA, M., «Introducción. El procedimiento administrativo, una institución clásica necesitada de revisión», en *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, vol. III, Instituciones, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 15 V. gr. MERKL afirmó que en todo obrar humano, y “administrar” lo es, “se distingue un *fieri* y un *factum*, un camino y una meta”. El acto administrativo representaría, pues, la meta del procedimiento. MERKL, A. J., *Teoría general del Derecho Administrativo*, cit., p. 272.

³⁴ Esta obligación hace referencia al deber de tomar en consideración con la máxima diligencia y absoluto celo los hechos sobre los que habrá de fundarse la resolución. PONCE SOLÉ, J., «Remunicipalización y privatización

Para SCHNEIDER el procedimiento administrativo también es un instrumento que permite la comunicación y la obtención de información por los órganos administrativos³⁵. Desde este punto de vista, el procedimiento puede ser considerado como un proceso estructurado para la adquisición y procesamiento de información relevante que permitirá, cuando ello sea posible, la elección entre diferentes alternativas posibles.

En todo caso, el procedimiento no se agota con la relación jurídica que se establece con el interesado y que produce efectos *ad extra*, sino que comprende “todo el actuar administrativo”, tanto el externo como el interno³⁶, pues “los procedimientos se traducen, en definitiva, en entramados de acciones y modelos de interacción entre la Administración y los ciudadanos, así como entre, y dentro de, unidades u órganos administrativos”³⁷. De esta manera, el procedimiento establece unos cauces comunes que permiten las relaciones de la Administración con los ciudadanos, pero también de las Administraciones públicas entre sí³⁸.

De esta forma, organización y procedimiento confluyen en la consecución de los fines de interés general que tiene encomendados la Administración pública³⁹, algo que se pone de manifiesto muy especialmente en la función informativa del procedimiento, pues requiere la existencia de comunicación entre actores diversos, de dentro y de fuera del sector público⁴⁰.

Entre aquellas interacciones tanto externas como internas⁴¹ adquieren una relevancia especial las operaciones de obtención de la información necesaria para la toma de

de los servicios públicos y derecho a una buena administración. Análisis teórico y jurisprudencial del rescate de concesiones», *Cuadernos de derecho local*, 40, 2016, p. 94.

³⁵ “Administrative procedure (...) [is] an information and communication system to implement and develop the law”. SCHNEIDER, J.-P., «The development of German APA's Standard Procedure: Towards a Comprehensive Procedural Concept», en BARNÉS, J. (coord.) *Transforming Administrative Procedure*, Sevilla, Global Law Press, 2008, p. 317.

³⁶ De hecho, como señala LÓPEZ MENUDO, la dicotomía diseñada por el legislador para distinguir entre relaciones *ad extra* y *ad intra* para clasificar la actuación de las Administraciones públicas es extremadamente simplista, carece de rigor técnico y es “oropel artificioso”. No es, en efecto, sencillo separar radicalmente la actuación interna de los órganos administrativos de su actividad externa, e identificar las bases del régimen jurídico con las relaciones internas y el procedimiento administrativo en exclusiva con las externas “no es riguroso ni exacto; y a la postre es muy perturbador”. LÓPEZ MENUDO, F., «Significación de los conceptos de Procedimiento Común y de Régimen Jurídico. Razones y sinrazones de la reforma», cit., p. 33.

³⁷ PAREJO ALFONSO, L. J., «Organización y procedimiento administrativos», en PAREJO ALFONSO, L.J. y VAQUER CABALLERÍA, M. (coords.) *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, vol. III, Instituciones, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 28.

³⁸ *Vid.* COSCULLUELA MONTANER, L., «La posición ordinal de la Ley 30/1992 y los principios y efectos de la misma», cit., p. 32.

³⁹ “Tanto la organización como el procedimiento sirven, cómo acaba de señalarse, al cumplimiento de la función administrativa. Lo que significa que ese cumplimiento depende de la idoneidad de una y otro al efecto: la satisfacción en cada materia del interés general constitutivo del fin de toda actuación de la administración pública”. PAREJO ALFONSO, L. J., «Organización y procedimiento administrativos», cit., p. 29.

⁴⁰ “To fulfill its informational function, administrative procedure law requires predecisional communication between actors inside and outside of public administration” SCHNEIDER, J.-P., «The development of German APA's Standard Procedure...», cit., p. 321.

⁴¹ Para GARRIDO FALLA, sin embargo, los actos de trámite son, “naturalmente, actos internos” y los actos resolutivos “actos externos”. GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., vol. I; Parte General, p. 453 Esta afirmación no puede, sin embargo, ser compartida en los tajantes términos empleados por el profesor, pues, aunque es cierto que los trámites son realizados en el seno de un procedimiento instruido y ordenado en

decisiones de los órganos administrativos, una relación intersubjetiva que habrá de ser observada a la luz de los artículos 53.1.d) de la LPAC y 155 de la LRJSP. Estos preceptos abren un horizonte simplificador del procedimiento verdaderamente trascendental, al transformar la secular relación *ad extra* -la obtención de información y datos directamente de los particulares- en una relación *ad intra*, estableciendo los necesarios cauces internos de relación para cumplir con esta función informativa sin cargar sobre el ciudadano la responsabilidad y el trabajo de realizar una labor que puede -y hoy, debe- realizar la Administración pública. Así, el procedimiento administrativo no se agota en el encauzamiento racional de la actividad de la Administración con efectos sobre los particulares, sino que regula, como no puede ser de otra manera, aquellas relaciones de los órganos administrativos entre sí que surgen con ocasión de una concreta relación jurídica entre una organización pública determinada y un administrado.

De esta forma, el órgano tramitador, que tiene la obligación de impulsar de oficio el procedimiento en todos sus trámites⁴², bajo este mismo principio tiene también el deber de esclarecer *ex officio* todas aquellas circunstancias fácticas que sean relevantes para la adopción informada del acto administrativo⁴³. Esta afirmación, que encuentra apoyo en nuestro ordenamiento jurídico en los artículos 28 y 71.1 de la LPAC y en el previamente mencionado artículo 155 de la LRJSP, descarga al interesado, con carácter general, de las obligaciones de aportación documental cuando el órgano tramitador pueda obtener los datos necesarios por sus propios medios, pero encuentra una serie de obstáculos en la praxis administrativa cotidiana, relacionados, por ejemplo, con la interoperabilidad, la colaboración interadministrativa o la protección de datos de carácter personal.

3. El momento procedimental para la obtención de información por el órgano tramitador

Expuesta la relevancia del procedimiento como marco en el que se ha de llevar a cabo la determinación de la realidad fáctica sobre la que el órgano tramitador ha de resolver, tras la obtención de la información necesaria para fundamentar la decisión administrativa, conviene examinar las cuestiones más puramente procedimentales relacionadas con la recogida y procesamiento de los datos que fundamentarán el sentido de la decisión administrativa.

Como indica PAREJO, la relevancia del procedimiento (y también de la propia organización administrativa) “radica en permitir y, al propio tiempo, asegurar que entra en el proceso decisonal toda la información precisa (sobre hechos, datos normativos e intereses concurrentes) para la formulación de alternativas u opciones de decisión y que la selección de la procedente se efectúa a la luz de la correcta consideración y ponderación

el seno de la Administración actuante, por lo que, en ese sentido tienen naturaleza interna, con frecuencia se precisa la colaboración y el auxilio externos de un tercero, ya sea un particular u otra Administración pública.

⁴² Art. 71.1 de la LPAC.

⁴³ KLUTH, W. y NUCKELT, J., «Implications of the Law on Administrative Procedure for generating knowledge in Public Administration», cit., p. 390.

de las mismas”⁴⁴. Se trata de transformar los datos obtenidos en el conocimiento necesario para el desarrollo de una actividad administrativa adecuada y justa.

Esta transformación de los datos en el conocimiento que el órgano tramitador precisa para fundamentar su resolución se consigue mediante la integración de la información recabada en el contexto concreto del procedimiento administrativo, acción que comprende la obtención de los datos en bruto, -ya procedan del interesado, de otra Administración pública o de los archivos de la propia Administración actuante- y su interpretación a la luz de la concreta relación jurídica que se desenvuelve en un procedimiento administrativo determinado.

Como cuestión inicial, hay que recordar el antiformalismo que inspira nuestro Derecho administrativo y que constituye una “clara manifestación del principio de eficacia”⁴⁵. Se trata de uno de los principios básicos de la actuación administrativa, que ya fue proclamado por la Ley de procedimiento administrativo de 1958⁴⁶ y que ha sido consolidado por la jurisprudencia, que ha proclamado que “el exceso de formalismo puede generar la depravación de la forma como garantía”⁴⁷. “Digámoslo cuanto antes, en nuestro actual procedimiento administrativo común el valor otorgado a la forma es escaso dando lugar a una regulación ciertamente abierta y flexible conforme el precitado principio antiformalista del procedimiento según el cual la regla es no sujetarse a ninguna forma determinada”⁴⁸. De esta forma, concluye DESCALZO GONZÁLEZ, nuestro procedimiento administrativo es un procedimiento no formalizado. Existen, sí, actuaciones y trámites de realización preceptiva (la obtención de información y el trámite de audiencia constitucionalmente garantizado son,

⁴⁴ PAREJO ALFONSO, L. J., «Organización y procedimiento administrativos», cit., p. 35.

⁴⁵ VERA JURADO, D. J., «Cuestiones generales del procedimiento administrativo», cit., p. 1288 V. et. LÓPEZ MENUDO, F., «Los principios generales del procedimiento administrativo», *Revista de Administración Pública*, vol. 129, 1992, p. 57.

⁴⁶ “La Ley ha huido, por ello, de la ordenación rígida y forma lista de un procedimiento unitario en el que se den todas aquellas actuaciones, integradas como fases del mismo, (...). De este modo, la preclusión, piedra angular de los formalistas procedimientos Judiciales, queda reducida al mínimo, dotándose al procedimiento administrativo de la agilidad y eficacia que demanda la Administración moderna”. Apartado V de la Exposición de Motivos de la Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo (BOE nº 171 de 18 de julio de 1958).

⁴⁷ *Vid. v.gr.*, la STS de 25 de marzo de 1991, (Roj: STS 15193/1991). Fundamento de Derecho 4º.

V. et. la STS de 19 de julio de 2018, (nº Rec. 3662/2017; Roj: STS 3419/2018). Fundamento de Derecho 4º.

“Pues bien, con arreglo a los principios que inspiran la anterior jurisprudencia y el criterio antiformalista que preside el procedimiento administrativo, cabe entender que cuando el artículo 71 exige para la terminación del procedimiento que se dicte por la Administración la correspondiente resolución declarando el «desistimiento por caducidad», sí, ciertamente y con la salvedad que se indicó, antes de dictarse esta resolución el solicitante corrige el defecto y completa las exigencias del artículo 71, la ulterior resolución que declara desistido al interesado y el archivo del procedimiento no resulta ya procedente. (...) En fin, la lógica antiformalista que subyace en el procedimiento administrativo -entre otros el propio artículo 71 que contempla la subsanación, el artículo 76, para la tramitación, como hemos razonado-, la ratio inspiradora de estas previsiones y los principios jurisprudenciales expuestos son aplicables al inicio del procedimiento administrativo”. (Las cursivas del texto son nuestras).

⁴⁸ DESCALZO GONZÁLEZ, A., «La forma en el procedimiento administrativo», en PAREJO ALFONSO, L.J. y VAQUER CABALLERÍA, M. (coords.) *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, vol. III, Instituciones, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 241.

sin duda, los más relevantes), pero lo importante no suele ser el momento exacto de su realización, sino que efectivamente se lleven a cabo.

Así, la flexibilidad propia del procedimiento administrativo común tiende a evitar la preclusión en la realización de los trámites, lo que se traduce, en lo que a la obtención de la información se refiere, en una amplia libertad del órgano tramitador. No suele existir, en efecto, un momento procesal determinado para que la Administración recabe los datos que precise para la formación de su voluntad. El artículo 28 de la LPAC se limita a establecer la obligación de obtener los datos que el interesado no esté obligado a aportar “a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto”, sin indicar en qué preciso momento ha de llevarse a cabo esta labor de recopilación de información.

No obstante, flexibilidad procedimental no significa total ausencia de forma⁴⁹, por lo que la recogida de los datos habrá de realizarse respetando las obligaciones establecidas para ello –fundamentalmente las condiciones para el intercambio de información señaladas en el artículo 155.1 de la LRJSP- y en un momento procedimental que permita a la Administración actuante conformar tempestiva y adecuadamente su voluntad.

Más allá de la competencia otorgada a la Administración cedente para especificar “las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad”⁵⁰, no contiene la LPAC más requerimientos formales, ni prevé un procedimiento concreto para la operación de obtención de datos, que podrá llevarse a cabo en cualquier momento durante la “fase de desarrollo” del procedimiento⁵¹. Y, al no prever la norma un plazo preclusivo para la recopilación de información por parte de la Administración actuante, parece razonable pensar que las operaciones de obtención de datos y las conexiones a las plataformas de intercambio podrán ser reiteradas por el órgano competente para ello sin más limitación que la terminación del expediente.

En cualquier caso, también parece lógico, en aplicación de los principios de celeridad e impulso de oficio, que esta recogida de datos se produzca tan pronto como sea posible. El artículo 68.1 de la LPAC establece -al regular la subsanación de la solicitud- la obligación del interesado de aportar aquellos documentos que sean preceptivos para la tramitación del procedimiento, circunstancia que parece avalar que existe una intención del legislador de que el órgano instructor disponga del arsenal informativo necesario desde el primer momento.

⁴⁹ Afirma FANLO LORAS que el procedimiento administrativo posee un carácter “formal, que no formalista”. FANLO LORAS, A., «Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos: iniciación, ordenación e instrucción», en LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (coords.) *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, 1993, p. 216.

⁵⁰ Artículo 155.1 de la LRJSP.

⁵¹ Sobre la “fase de desarrollo del procedimiento”, *vid. v. gr.* MARTÍN MATEO, R. y Díez SÁNCHEZ, J. J., *Manual de Derecho Administrativo*, 29ª edición, Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2012, pp. 303-313.

De hecho, nada parece impedir que la recolección de datos por medios digitales se realice, incluso, antes del inicio del procedimiento administrativo *stricto sensu*, en el seno de las actuaciones previas reguladas en el artículo 55 de la LPAC, periodo de naturaleza eminentemente informativa en la que, por definición, el órgano encargado de ello deberá obtener toda la información que sea necesaria para “conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento”.

No obstante, lo lógico será que sea el órgano instructor el que requiera, obtenga y recopile el acervo informativo del procedimiento. La instrucción es la fase procedimental en la que se insertan, de forma tremendamente flexible, cuantos actos y trámites sean “necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”⁵²; trámites que deberán realizarse, ex artículo 75.1 de la LPAC, “de oficio y a través de medios electrónicos”. Esta última previsión normativa es perfectamente coherente con el mandato contenido en el artículo 28 de la misma norma⁵³.

Pero tampoco existe obstáculo, a la luz de la habilitación normativa para la realización de actuaciones complementarias del artículo 87 de la LPAC, para que el órgano competente para resolver obtenga la información adicional que precise para la motivación del acto administrativo tras la conclusión de la fase de instrucción.

La normativa aplicable se preocupa, por tanto, de que aquellos trámites preceptivos y aquellos actos que sean necesarios para la correcta fundamentación de la decisión administrativa sean efectivamente llevados a cabo, y entre ellos, muy especialmente la recopilación del material fáctico imprescindible para la tramitación del expediente. Se otorga para ello, sin embargo, una notable libertad al órgano tramitador. De esta manera, el acierto, la calidad y la eficacia de la resolución administrativa se imponen al mero formalismo.

No obstante, esta relativa escasez de ataduras formales no significa, como ya se ha advertido, que el legislador no otorgue importancia a la ordenación del procedimiento⁵⁴, sistema que dota de estructura, de unidad y de lógica temporal a la actuación de la Administración y que deberá documentarse en un expediente en formato electrónico concebido como un conjunto “ordenado” de documentos y actuaciones⁵⁵. Sin embargo, el

⁵² Artículo 75.1 de la LPAC.

⁵³ En cualquier caso, el empleo de medios digitales no es una especialidad de la fase de instrucción, sino una característica de todo el procedimiento. *Vid.*, al respecto, GUTIÉRREZ COLOMINA, V., *Guía sobre el procedimiento administrativo común y especialidades*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 54 *V.et.* VALERO TORRIJOS, J., «La tramitación del procedimiento administrativo por medios electrónicos», en ALMEIDA CERREDA, M., MÍGUEZ MACHO, L. y CASANUEVA MURUÁIS, C. (coords.) *La actualización de la Administración electrónica*, 2ª ed., Santiago de Compostela, Andavira, 2018, p. 193.

⁵⁴ VAQUER CABALLERÍA, siguiendo a SCHMIDT-ASSMANN, al referirse a la función informativa del procedimiento y su documentación, afirma que todo procedimiento es un “proceso ordenado racionalmente de obtención y tratamiento de información”. VAQUER CABALLERÍA, M., «¿Para qué sirve el procedimiento administrativo?», *cit.*, p. 65.

⁵⁵ Artículo 70.1 de la LPAC.

“Evidentemente, desde el inicio hasta la terminación de los procedimientos electrónicos, el expediente marcará el soporte documental de cada procedimiento, concreto, y tendrá en el régimen jurídico de la gestión

orden del procedimiento administrativo, entendido como sucesión de trámites, ha de ser observado a la luz de las nuevas tecnologías que permiten reinterpretar la naturaleza secuencial del procedimiento y relativizar el elemento temporal del mismo.

Finalmente, es preciso recordar que las obligaciones de aportación documental y facilitación de información no siempre concluyen con la finalización del procedimiento administrativo, sino que, con frecuencia su exigencia persiste en un momento posterior, si bien en ocasiones nacen en el seno de un procedimiento de inspección con carácter propio. Así ocurre habitualmente con los procedimientos autorizatorios para el ejercicio de actividades económicas⁵⁶.

4. Incidencia de las herramientas digitales en el tracto temporal de la cadena de actos que conforman el procedimiento

4.1.- El carácter secuencial del procedimiento administrativo en un entorno digital

La flexibilidad del procedimiento configura, por tanto, las operaciones de obtención de información por la Administración como actuaciones no formalizadas. El legislador no ha establecido el momento procedimental en el que debe producirse la recogida de datos y documentos por la Administración, pero sí señala reiteradamente los medios que han de emplearse para ello: “Las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto”⁵⁷.

Pero las TIC condicionan todo el procedimiento administrativo, no sólo las operaciones de intercambio de datos, por más que esta actividad concreta represente un ámbito en el que la Administración electrónica y la actuación administrativa automatizada pueden manifestar todo su potencial innovador. La del artículo 28 es, pues, una más entre las innumerables referencias a la Administración electrónica que, “como una lluvia de meteoritos”, sacude completamente la LPAC⁵⁸, ley que normaliza, generaliza y unifica el procedimiento electrónico⁵⁹. Como reza su Exposición de Motivos, la tramitación electrónica

documental electrónica su clave de bóveda”. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El procedimiento electrónico en las Administraciones Locales. Aspectos metodológicos y normativos del proceso de implantación*, cit., p. 147.

⁵⁶ Esta cuestión es apuntada por la Comisión Europea, que entiende que la noción de “procedimiento” o “trámite” no sólo abarca aquellos que constituyan “una condición previa para el ejercicio de una actividad de servicios, sino también los exigidos en una fase posterior, durante ese ejercicio o incluso tras su culminación (por ejemplo, la obligación de declarar anualmente los datos pormenorizados de las transacciones realizadas)”. *Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios*, CE, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, Comisión Europea, Dirección General de Mercado Interior y Servicios, 2008.

⁵⁷ Artículo 28.2 de la LPAC.

⁵⁸ “Esta magna inyección de normativa electrónica en la Ley Común produce un impacto sobre ella realmente telúrico; es como una lluvia de meteoritos que la dejara casi toda ella agujereada”. LÓPEZ MENUDO, F., «Significación de los conceptos de Procedimiento Común y de Régimen Jurídico. Razones y sinrazones de la reforma», cit., p. 16.

⁵⁹ Cfr. CANALS I AMETLLER, D., «La actuación de las Administraciones Públicas ante la reciente reforma del procedimiento administrativo común», *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, 2018, p. 12.

debe constituir “la actuación habitual de las Administraciones”, pues un funcionamiento administrativo íntegramente digital “no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados”. De esta forma, hablar de trámites y actuaciones administrativas es hoy, necesariamente, hablar de Administración electrónica⁶⁰.

En coherencia con ello, la LPAC determina que el procedimiento, “sometido al principio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos”⁶¹ y confía la tramitación “ordenada” de los expedientes, así como “el control de los tiempos y plazos”, a las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción⁶². Sin embargo, paradójicamente y como desarrollaremos a renglón seguido, los propios medios digitales hacen posible la revisión de ese “orden” procedimental y la superación de la concepción del procedimiento como una sucesión de trámites de naturaleza lineal.

El procedimiento administrativo se concibe como una concatenación de trámites, de “actos heterogéneos emanados de la Administración o del particular y dirigidos a la producción de un acto administrativo adecuado al Ordenamiento jurídico”⁶³, de un cauce en el que se van engarzando actuaciones de diversa naturaleza⁶⁴, de carácter formal y material. En general, todo proceso es una realidad dinámica, no estática; una serie o sucesión de acontecimientos, de actuaciones en el mundo jurídico⁶⁵. Por lo tanto, el procedimiento administrativo constituye una ordenación sucesiva de una serie de actos y trámites que se desarrollan conforme unos determinados patrones cronológicos⁶⁶, cuyos efectos jurídicos están vinculados entre sí y que conducen a la emisión de una decisión administrativa⁶⁷.

El carácter secuencial del procedimiento administrativo se ha presentado tradicionalmente como una característica sustancial del mismo. Un entorno analógico y presencial posee unas limitaciones intrínsecas que imponen que las actuaciones administrativas se realicen de manera encadenada y respetando un orden y un esquema

⁶⁰ La Administración electrónica ha sido definida por el profesor MARTÍN DELGADO con notable exactitud y síntesis como “la implantación del uso de los medios electrónicos en la organización y el procedimiento administrativos”. MARTÍN DELGADO, I., «La reforma de la Administración electrónica: una panorámica general...», cit., p. 42.

⁶¹ Artículo 71.1 de la LPAC.

⁶² Artículo 75.2 de la LPAC.

⁶³ GONZÁLEZ NAVARRO, F., «Procedimiento administrativo y vía administrativa», *Revista de Administración Pública*, 51, 1966, p. 184.

⁶⁴ VILLAR EZCURRA, J. L., «Los actos administrativos de trámite: el acto reiterativo y la indefensión del particular», *Revista de Administración Pública*, 86, 1978, p. 336.

⁶⁵ Cfr. GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Derecho administrativo español*, cit., vol. 3; El acto y el procedimiento administrativos, p. 495.

⁶⁶ En todo caso, se advertía que entre las fases de instrucción y terminación no debería existir un intervalo temporal tan excesivo que desvirtuara los elementos de juicio que se fueran incorporando al expediente. CIERCO SEIRA, *apud*. FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., «La participación de los interesados en el procedimiento administrativo; recensión del libro de César Cierco Seira», *Revista de Administración Pública*, vol. 162, 2003, p. 517.

⁶⁷ FANLO LORAS, A., «Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos...», cit., p. 214.

temporal concreto, de forma que cada actuación se apoye sobre la anterior y que todas sirvan “de antecedente y fundamento” a la resolución⁶⁸.

Sin embargo, con la Administración electrónica ya no es imprescindible ceñir el procedimiento a los viejos esquemas, pues la tecnología permite vencer las antiguas limitaciones. Es decir, la dinámica lógica de un procedimiento en papel obligaba a que estas actuaciones se realizaran generalmente de forma secuencial, concibiéndose el procedimiento como sistema lineal de trámites “seriados, concatenados y jurídicamente regulados”⁶⁹, la tecnología, por el contrario, otorga nuevos significados a la expresión jurídica *en tiempo y forma*.

Al igual que la teoría de la relatividad de Albert EINSTEIN cambió para siempre la concepción del tiempo y el espacio en el campo de la física, la Administración electrónica ha venido a modificar, también para siempre, la forma de relacionarse de la Administración pública con los ciudadanos, pues la tecnología relativiza de manera radical barreras temporales y espaciales que antes resultaban insalvables.

De esta manera, es perfectamente posible adaptar el procedimiento administrativo haciendo instantáneo lo que antes había de ser, por fuerza, sucesivo⁷⁰. También permite que trámites que precisaban de un margen temporal para su completa realización ahora pueden desarrollarse de manera inmediata, algo que es especialmente patente en la actuación administrativa automatizada y, más concretamente, en el tratamiento automatizado de datos⁷¹.

Evidentemente, ello no quiere decir que con el empleo de las TIC deba prescindirse de la ordenación del procedimiento, entendido como la disposición y sucesión de los distintos trámites que lo componen, sino que ahora es posible adaptar a las nuevas posibilidades las condiciones y momentos en los que estos se llevan a cabo.

Sin embargo, a pesar de que la LPAC prevé el funcionamiento electrónico como la forma de actuación habitual de la Administración pública, la doctrina ha señalado que la reforma de 2015 no ha implantado un procedimiento electrónico propiamente dicho, sino que se ha limitado a prever la aplicación de la tecnología digital en la tramitación de los expedientes. No existe, a pesar de la popularidad y amplia aceptación de la expresión⁷², un

⁶⁸ Artículo 70.1 de la LPAC.

⁶⁹ Primera acepción de la voz “procedimiento administrativo” en RAE y CGPJ, *Diccionario panhispánico del español jurídico*, Madrid, Espasa, 2016.

⁷⁰ Cfr. VAQUER CABALLERÍA, M., «¿Para qué sirve el procedimiento administrativo?», cit., p. 67.

⁷¹ Piénsese, por ejemplo, en una solicitud de certificado de vida laboral a la Seguridad Social. La Administración presencial y en papel requería de un tiempo para que el empleado público encargado pudiera obtener y verificar toda la información, redactar el certificado, emitirlo y notificarlo. En la actualidad, cualquier ciudadano provisto de un sistema de identificación y forma electrónica puede obtener el certificado en formato digital de manera inmediata.

⁷² Por el camino han quedado otras denominaciones como “ciberprocedimiento”, propuesto de forma temprana por algún autor como OCHOA MONZÓ, pero que ha quedado con el tiempo algo desplazado. Vid. OCHOA MONZÓ, J., «¿Hacia la «ciberadministración» y el «ciberprocedimiento»?», en SOSA WAGNER, F. (coord.) *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, vol. 1, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 151 y ss.

“procedimiento administrativo electrónico” como tal, sino una serie de trámites de obligatoria realización electrónica⁷³. En efecto el procedimiento administrativo sigue anclado, en gran forma, a moldes y esquemas analógicos y presenciales, y no modifica de forma esencial las previsiones ya contenidas en la LRJPAC y en la LAECSP⁷⁴.

4.2.- Burocracia digital, digitalización analógica y simplificación procedimental

De esta manera, la Ley procedimental, apegada al exceso al paradigma presencial, a la *Administración en papel*, ha llevado a cabo una mimética transposición de la cultura de la imprenta a un entorno digital⁷⁵, sin afrontar la necesaria innovación ni el rediseño funcional que se esperaba de ella para aprovechar el pleno potencial del medio electrónico⁷⁶. La pérdida de esta oportunidad resulta especialmente frustrante, pues “[n]o hay nada más viejo -y eventualmente más dañino- que una ley de procedimiento administrativo obsoleta”⁷⁷.

Podemos concluir, por tanto, que la naturaleza secuencial del procedimiento no se ha visto sustancialmente alterada con la llegada de la tecnología. El procedimiento administrativo sigue estando compuesto por una sucesión concatenada, lineal y ordenada de trámites de la que resulta la producción de un acto administrativo o una disposición de carácter general, de forma que la principal novedad que aporta el actual procedimiento electrónico es una mera cuestión de formato⁷⁸. Las organizaciones abrazan con frecuencia las herramientas tecnológicas utilizándolas sobre sus viejos patrones de trabajo⁷⁹. Sin embargo, la verdadera innovación no puede quedarse en simple *digitalización analógica*⁸⁰, en una *burocracia digital*⁸¹ que traslade las cargas y las limitaciones propias de la

Para TINTÓ GIMBERNAT el “ciberprocedimiento se podría definir como aquel procedimiento basado en el uso exclusivo de medios electrónicos”. TINTÓ GIMBERNAT, M., *Administración electrónica y ciberprocedimiento*, Barcelona, Quaderns 2, Universitat Pompeu Fabra, 2006, p. 17.

⁷³ CHAVES GARCÍA, J. R., «Respuestas claras sobre el novedoso procedimiento electrónico», *Blog delaJusticia.com*, 17 de octubre de 2016. Entrada disponible en <https://delajusticia.com>. (Última visita el día 5 de junio de 2022).

⁷⁴ Cfr. V. gr. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «El régimen jurídico de la Administración digital: aspectos procedimentales», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, 1ª ed., Madrid, Iustel, 2020, p. 48 V. et. VALERO TORRIJOS, J., «La tramitación del procedimiento administrativo por medios electrónicos», cit., p. 193.

⁷⁵ BARNÉS VÁZQUEZ, J., «Sobre el Derecho Administrativo de la información», cit., sec. II.1.

⁷⁶ Cfr. VERA JURADO, D. J., «Cuestiones generales del procedimiento administrativo», cit., p. 1277 VALERO TORRIJOS, J., «La reforma de la Administración electrónica, ¿una oportunidad perdida?», *Revista española de derecho administrativo*, 172, 2015, sec. Conclusiones.

⁷⁷ BARNÉS VÁZQUEZ, J., «El procedimiento administrativo. Análisis histórico y comparado», cit., p. 207.

⁷⁸ CAMPOS ACUÑA, M. C., «El desdoblamiento de la Ley 30/1992: el contexto de la fórmula disociativa y sus consecuencias: consideraciones generales y aspectos más relevantes», en CAMPOS ACUÑA, M.C. (coord.) *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Madrid, Wolters Kluwer, 2016, p. 58.

⁷⁹ “A technology- driven approach risks leading to technology-only reforms. In the absence of wider organisational collaboration, digital teams end up having to make technology tweaks to existing ways of working. (...) An inefficient process with a better website is just a more expensive, digitised, inefficient process!”. COPELAND, E., *A Brief Introduction to Digital Transformation...*, cit., p. 6.

⁸⁰ La gráfica expresión “digitalización analógica” pertenece a BUSTOS PRETEL, con la que hace referencia a la tendencia existente en las Administraciones públicas a trasladar a las nuevas tecnologías los procedimientos y actuaciones preexistentes. BUSTOS PRETEL, G., «El archivo en la era Blockchain», *El Consultor de Los Ayuntamientos. Wolters Kluwer*, vol. especial I, 2018, (Sección Análisis).

⁸¹ CAMPOS ACUÑA, M. C., «La triada normativa de la administración electrónica: el Reglamento de Actuación y Funcionamiento por Medios Electrónicos», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, vol. Extra III, 2021, p. 32.

tramitación en papel a la tramitación electrónica. La tramitación electrónica de los procedimientos administrativos solo cobra sentido si permite un aprovechamiento real de las ventajas que ofrece la tecnología⁸².

En todo caso, “de acuerdo con el principio de simplificación administrativa”, el legislador exige que se acuerden en un solo acto “todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo”⁸³. Se trata de una vieja previsión normativa contenida en las sucesivas normas de procedimiento, pero es ahora cuando adquiere una nueva dimensión absolutamente desconocida hasta el momento, pues la tecnología permite vencer las limitaciones de tiempo y de espacio que hasta su irrupción condicionaban la actuación de los órganos administrativos.

Finalmente, es preciso señalar que, paradójicamente, la trasposición del procedimiento analógico a un contexto electrónico no sólo desaprovecha las fortalezas propias de la aplicación de las TIC a la actividad administrativa, sino que, curiosamente, parece haber deteriorado el vínculo presencial de los interesados con la Administración, relación *personal* a la que tienen derecho aquellas personas físicas de decidan no relacionarse electrónicamente con el órgano tramitador. Byung-Chul HAN ha advertido de que la comunicación digital “supone una considerable merma de las relaciones humanas”, pues “elimina el encuentro personal, el rostro, la mirada, la presencia física”⁸⁴. A pesar de que la LPAC ha previsto mecanismos de asistencia a los interesados⁸⁵ se da el contrasentido de que unos medios técnicos que favorecen la apertura de la Administración pública y la transparencia en su actuación están dando cobertura a una “Administración cerrada”. El refugio en lo digital como pretexto para el deterioro de la atención al ciudadano y del servicio público.

Con la excusa de que todos los trámites pueden realizarse a través de medios electrónicos y que toda la información que el ciudadano pueda reclamar se encuentra en la Red, el riesgo de que aumente la brecha digital está más presente que nunca. El traslado de los mecanismos burocráticos al procedimiento administrativo por medios electrónicos, la burocratización del entorno digital, lejos de mejorar la tramitación de los procedimientos y aligerar las responsabilidades y cargas que pesan sobre el interesado, puede entorpecer el funcionamiento de los organismos públicos, menoscabar la eficacia de la actividad administrativa y perjudicar los derechos de los ciudadanos.

⁸² TINTÓ GIMBERNAT, M., *Administración electrónica y ciberprocedimiento*, cit., p. 17.

⁸³ Artículo 72.1 de la LPAC.

⁸⁴ “De este modo, acelera la desaparición del otro. Los fantasmas habitan el infierno de lo igual.

El hombre es un ser cercano. Pero la cercanía no es una ausencia de distancia. La distancia está inscrita en ella. La proximidad y la distancia van juntas. Así, el hombre, como ser cercano, es al mismo tiempo un ser lejano (...). La comunicación digital destruye tanto la cercanía como la lejanía al hacer que no haya distancias. La relación con el otro presupone una distancia”. B.-C. HAN, *No-cosas: Quiebras del mundo de hoy*, Taurus, Barcelona, 2021, cap. “Fantasmas”.

⁸⁵ En especial, y sin carácter exhaustivo, los artículos 12, 13.b) o 16.5 de la LPAC.

Los recelos a las relaciones directas y personales propios de la situación de la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus SARS-CoV-2/Covid-19, con la consiguiente eliminación temporal y posterior restricción de la atención presencial, han influido de forma grave en la atención y asistencia a los interesados en el seno de los procedimientos administrativos⁸⁶. Al trasladarse métodos y vicios propios de la Administración analógica y del trabajo burocrático a un entorno digital ha acabado perjudicando también la relación presencial con la Administración actuante. El abuso, por ejemplo, de los sistemas de cita previa para la realización de cualquier actuación administrativa (incluso para el registro de documentación), no solo hurta a los interesados gran parte de las ventajas de la tramitación electrónica de los procedimientos, sino que entorpece los tiempos de esa tramitación y puede llegar a perjudicar al ciudadano en materia de respeto a los plazos.

La Administración electrónica permite, en definitiva, una adaptación del procedimiento que mejore tanto su función *dialéctica*, de diálogo entre todas las partes involucradas en la relación jurídica de fondo que se sustancia en cada expediente, como su función *informativa*, no sólo en cuanto a sus aspectos estrictamente formales, sino para dar cabida a potenciales aplicaciones de la tecnología digital, como el tratamiento masivo de datos o la actuación administrativa automatizada⁸⁷. Esta reconsideración de la estructura del procedimiento administrativo al albor de las TIC, encuentra -lógicamente, y como se verá *ut infra* en relación con la reducción de cargas y la simplificación administrativa en general- una doble limitación en la función garantista del interés general y del interés de los particulares que cumple el procedimiento administrativo, por lo que deberán respetarse aquellos trámites y plazos que cumplan alguna función tutelar.

II. LA SIMPLIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Existe un amplio consenso en la necesidad de simplificar la actuación administrativa. La propia Comisión Europea ha realizado un llamamiento a todos los Estados miembros, con ocasión de la regulación de los denominados Fondos *Next Generation UE*, sobre la necesidad de fomentar “la simplificación de los procedimientos administrativos en línea”⁸⁸.

⁸⁶ Cfr. JIMÉNEZ ASENSIO, R., «Detrás de la pantalla: Burocracia digital y (des)atención ciudadana», *La Mirada Institucional*. Entrada disponible en <https://rafaeljimenezasensio.com/>, en la Sección Diciembre de 2021. (Última visita el día 5 de junio de 2022).

En sentido similar, el mismo autor afirma que “la atención horaria, con la digitalización se ha relajado mucho (...) la digitalización quizá olvida, quizá descuida, la empatía del trato personal. (...) los empleos [públicos] que tengan trato personalizado son empleos que se mantendrán”. JIMÉNEZ ASENSIO, R., «Empleo público 2020-2030: desafíos en escenario de crisis», *EFIAP Región de Murcia. Visiones Compartidas* Conferencia virtual de fecha 9 de mayo de 2020. Disponible en <https://www.youtube.com/>, minuto 01h.00m.30s. (Último acceso el 5 de junio de 2022).

⁸⁷ Cfr. VAQUER CABALLERÍA, M., «¿Para qué sirve el procedimiento administrativo?», cit., p. 79.

⁸⁸ *El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM (2020) 456 final*, cit., CE, Bruselas, Comisión Europea, 27 de Mayo de 2020.

Se ha apuntado previamente que la simplificación administrativa es un asunto complejo, que presenta diferentes dimensiones y vertientes y que puede ser abordado desde diversos ángulos y puntos de vista⁸⁹. La simplificación del procedimiento administrativo representa, quizás, la vertiente más directamente relacionada con el levantamiento de las cargas de aportación documental que pesan sobre los particulares, pero supone, a su vez, una cuestión de tremenda complejidad, pues la simplificación no puede significar, como acabamos de apuntar, un menoscabo de las garantías que el propio procedimiento encarna ni de las funciones dialéctica e informativa que desempeña. Tampoco hay que olvidar que la finalidad última de la actuación pública es el servicio al interés general⁹⁰, mandato constitucional que ha de tener presente toda estrategia o plan simplificador del cauce formal que sigue la Administración en su proceder.

1. El principio de simplificación procedimental como principio de ordenación y su íntima relación con los principios de buena regulación

La simplificación procedimental, si bien posee un carácter más concreto que la noción global de simplificación administrativa, tiene, para un amplio sector doctrinal, la suficiente entidad y relevancia como para representar por sí misma un principio jurídico autónomo. GAMERO CASADO, por ejemplo, argumenta que “se ha consolidado en nuestro Derecho un nuevo principio de ordenación, el principio de simplificación del procedimiento administrativo”, que enuncia de la siguiente manera: “el principio de simplificación del procedimiento administrativo es el que promueve la configuración y tramitación de la manera más eficiente posible para armonizar todas las funciones que le corresponden”⁹¹. DOMÉNECH, por su parte, habla del “derecho a un procedimiento administrativo razonablemente simple”⁹².

El objeto de esta vertiente de la simplificación administrativa será, pues, la racionalización del actuar de la Administración pública, una racionalización que “tiene una inequívoca consistencia teórica” y “juega plenamente en el plano de los principios”⁹³.

Podemos percatarnos de la relevancia práctica que el legislador viene otorgando a la dimensión procedimental dentro del concepto más amplio de la simplificación administrativa, por ejemplo, en el artículo 4.j) de la LAECSP que, tomando la parte por el

⁸⁹ Vid. apartado III del capítulo primero.

⁹⁰ Propone VAQUER CABALLERÍA la siguiente definición de procedimiento administrativo: “El procedimiento administrativo es el conjunto de actos u operaciones en que se concreta la actuación administrativa *para la realización de un fin de interés general*” (las cursivas del texto son mías). VAQUER CABALLERÍA, M., «¿Para qué sirve el procedimiento administrativo?», cit., p. 78.

⁹¹ GAMERO CASADO, E., «Encuadre de la nueva legislación en el acervo del Derecho administrativo», cit., p. 131.

⁹² DOMÉNECH PASCUAL, G., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», cit., p. 43.

No obstante, como apunta con razón CANALS I AMETLLER, uno de los mayores obstáculos para dar cumplimiento al principio de simplificación procedimental es el carácter indeterminado del mandato de que los procedimientos administrativos sean “razonablemente” o “suficientemente” simples. CANALS I AMETLLER, D., «Simplificación administrativa y Directiva de Servicios...», cit., p. 310.

⁹³ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «De la simplificación de la Administración Pública», cit., p. 27.

todo, en un ejercicio -quizás consciente- de imprecisión legislativa, establecía que la utilización de las tecnologías de la información por las Administraciones debía de respetar, entre otros, el principio de “simplificación administrativa”, que era definido como “aquel por el cual se reduzcan de manera sustancial los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos, logrando una mayor eficacia y eficiencia en la actividad administrativa”. Más que una definición de “simplificación administrativa”, en mi opinión, el legislador delimitó normativamente en este precepto el significado de la noción más reducida de “simplificación procedimental”. En similar sentido, la normativa autonómica de la Región de Murcia -que mencionamos a título meramente ilustrativo- también identifica la simplificación administrativa con su dimensión procedimental y con la eliminación de cargas burocráticas⁹⁴.

La propia Directiva de Servicios, sin ir más lejos, en su Considerando 46, parece identificar simplificación administrativa con su dimensión procedimental al afirmar que, para el cumplimiento del objetivo de la simplificación administrativa, deberá reducirse “el número de procedimientos y trámites aplicables a las actividades de servicios”, así como “asegurarse de que dichos procedimientos y trámites son indispensables para conseguir un objetivo de interés general y de que no existen solapamientos entre ellos, tanto en el objetivo contenido como en la finalidad”⁹⁵.

La simplificación del procedimiento administrativo se manifiesta a través de dos vías complementarias, si bien *stricto sensu* la noción se refiere preferentemente a la segunda de ellas: en primer lugar, actúa sobre la manera en la que se elaboran las normas y en segundo término sobre el procedimiento administrativo propiamente dicho. Como se ha adelantado *ut supra*, las distintas dimensiones de la simplificación administrativa se entrelazan y confunden, es difícil disociar unas de otras, separarlas mediante una disección limpia o pasarlas por un tamiz que las clasifique en compartimentos teóricamente puros. Así, las deficiencias regulatorias están en la base de muchos de los problemas que presentan la actividad y el funcionamiento de las Administraciones públicas⁹⁶.

⁹⁴ “La Administración regional, especialmente en relación con la simplificación y el fomento de la actividad económica, ajustará sus políticas públicas y su actividad a los siguientes principios, sin perjuicio de aquellos otros que le sean de aplicación: (...) b) Simplificación, implantando medidas que permitan la simplificación de los procedimientos administrativos y la reducción de las cargas burocráticas para los ciudadanos y empresas”. Artículo 4.b) de la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. (BOE nº 85, de 8 de abril de 2014).

⁹⁵ Esta identificación entre simplificación administrativa y simplificación de los procedimientos se repite a lo largo de la Directiva de Servicios, (por ejemplo, y sin entrar en el análisis del articulado, en los Considerandos 45 y 47). Ello no es extraño si consideramos que la Directiva pretende, además de facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento y la libre circulación de los servicios, suavizar los regímenes autorizatorios para el ejercicio de actividades económicas y remover los obstáculos que lo dificultan. Para ello es imprescindible el levantamiento de las cargas administrativas y la consiguiente supresión de procedimientos ineficientes y de requisitos formales innecesarios.

⁹⁶ *Vid.* Exposición de Motivos de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa de Aragón. (BOE nº 66, de 18 de marzo de 2021).

La simplificación ha de partir necesariamente de su vertiente normativa, de los principios de buena regulación y de la implantación de políticas de mejora normativa, que han sido definidas por CANALS I AMETLLER como el proceso de mejora de las normas jurídicas a través de la correlativa mejora de los procesos de regulación normativa, desde el mismo en que se inicia la tramitación de una norma hasta su aplicación y ejecución⁹⁷.

Esta dimensión del principio de simplificación administrativa se relaciona estrechamente, por tanto, con el principio de buena regulación y, más concretamente, con el requerimiento de evaluación y adaptación de la normativa vigente previsto en el artículo 130 de la LPAC. Incumbe, por tanto, no sólo al procedimiento conforme al que han de elaborarse las normas jurídicas *-ex ante-*, sino también a la necesidad de establecer sistemas para su evaluación y cribado *-ex post-*.

Los beneficiosos efectos de un ordenamiento jurídico racional y simplificado teñirán, forzosamente, todas las fibras que componen el tejido administrativo, sus estructuras organizativas, su funcionamiento y su actuar procedimentalizado. Los principios de *buena regulación* y la calidad normativa serán, pues, de importancia capital para la simplificación del procedimiento: por un lado, son las normas las encargadas de diseñar los procedimientos administrativos, de tal forma que normas racionales trazarán procedimientos racionales (al menos, sobre el papel); por otra parte, la buena regulación ha de manifestarse también en un momento posterior, en relación con las normas ya aprobadas.

Efectivamente, el legislador impone a las Administraciones la obligación de realizar periódicas evaluaciones *ex post* de la normativa vigente “para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas”⁹⁸.

Es de esta forma, como la dimensión normativa de la simplificación se proyecta sobre su vertiente procedimental, especialmente en la realización de “cribados o revisiones periódicas del acervo normativo existente, para verificar continuamente su adecuación al contexto, suprimiendo las cargas y trámites que hayan devenido superfluos o innecesarios”⁹⁹. Esta previsión normativa de revisión *ex post* de los efectos ocasionados por los costes y cargas administrativas impuestas por la normativa ha resultado extraordinariamente novedosa¹⁰⁰ -“es intachable en sus objetivos y, por tanto, solo merece el aplauso”¹⁰¹-, no obstante, fue recibida con escepticismo, pues no existía apenas tradición en nuestro país de llevar a cabo esta exploración y análisis *a posteriori* de los efectos de la

⁹⁷ CANALS I AMETLLER, D., «L'avaluació de la qualitat normativa: primers passos, primers instruments», *Col·lecció papers de relacions Govern-Parlament: recull anual*, 2, 2009, p. 127.

⁹⁸ Artículo 130.1 de la LPAC.

⁹⁹ GAMERO CASADO, E., «Encuadre de la nueva legislación en el acervo del Derecho administrativo», cit., p. 131.

¹⁰⁰ BOIX PALOP, A., «Artículo 130 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017, p. 796.

¹⁰¹ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas», cit., sec. VII.

normativa vigente, y los escasos precedentes históricos habían caído en la inobservancia práctica¹⁰². No obstante, las dificultades materiales para el ejercicio de este deber de revisión no son tan importantes en la actualidad como podrían serlo hace unos años, pues “las nuevas tecnologías permiten que la evaluación *ex post* de cualquier norma esté permanente abierta a un coste ínfimo”, lo que permitiría el desarrollo de ambiciosos programas en esta línea¹⁰³. Unas nuevas tecnologías que avanzan velozmente. Herramientas como la IA o el *big data* permitirán aplicar el tratamiento masivos de datos a la mejora normativa¹⁰⁴.

Esta evaluación *ex post* puede afectar, sin embargo, a la seguridad jurídica, que puede quedar minada dado que su finalidad es, precisamente, depurar el ordenamiento de normas ineficientes¹⁰⁵. Esta técnica, en efecto, confiere a las normas un cierto carácter provisional, una volatilidad que representa un inconveniente para la estabilidad del ordenamiento jurídico¹⁰⁶.

En todo caso, el principio de simplificación del procedimiento administrativo, además de exigir una revisión normativa de los procedimientos, se proyecta directamente sobre el propio procedimiento informando la tramitación administrativa, inspirando las decisiones que el órgano tramitador va adoptando a lo largo de su transcurso a fin de hacer plenamente efectiva la simplificación y la agilidad “dentro de las opciones que le brinde el contexto o marco normativo de referencia”¹⁰⁷. El legislador ha recogido una serie de principios estrictamente procesales de ordenación del procedimiento (impulso de oficio, celeridad, concentración de trámites...) que, más que medidas de simplificación administrativa, son soluciones “de puro sentido común”¹⁰⁸. Al margen de ello, la Ley prevé una tramitación simplificada del procedimiento administrativo común que podrá adoptarse “razones de

¹⁰² Cfr. *Ibid.*

¹⁰³ A. BOIX PALOP, “Artículo 130 de la LPAC...”, cit., p. 797.

No obstante, el artículo 28 de la Ley 50/1997, del Gobierno, introducido por el apartado doce de la disposición final tercera de la LRJSP limita notablemente en el ámbito de la Administración General del Estado el alcance de la revisión *a posteriori* de la normativa, a pesar de ser un precepto contemporáneo de la LPAC, pues si bien concreta de forma satisfactoria la periodicidad de esta supervisión, que habrá de ser anual, no exige el examen de las cargas impuestas por toda la normativa en vigor, sino que se circunscribe exclusivamente al Plan Normativo del año anterior. Cfr. *Ibid.*, p. 796.

¹⁰⁴ Sobre la aplicación de la IA y el tratamiento masivos de datos al proceso normativo, *vid.* CANALS I AMETLLER, D., «El proceso normativo ante el avance tecnológico y la transformación digital (inteligencia artificial, redes sociales y datos masivos)», *Revista General de Derecho Administrativo*, 50, 2019, sec. III.1.

¹⁰⁵ BOIX PALOP, A. y GIMENO FERNÁNDEZ, C., *La mejora de la calidad normativa: Estudio comparado de procedimientos para la elaboración de normas e instrumentos para la mejora y evaluación de su calidad*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València, 2020, cap. I. Secc. 2.5.c.

¹⁰⁶ Supone, ciertamente, una paradoja, como ha apuntado Embid Tello, el hecho de que “las políticas de la *better regulation*, destinadas a dotar de estabilidad al mercado económico como instrumento de competitividad, se fundamenten en gran medida en un mecanismo (la evaluación *ex post*) que genera una inestabilidad natural del ordenamiento jurídico, que puede afectar a las expectativas de los destinatarios de las normas”. EMBID TELLO, A. E., «Calidad normativa y evaluación *ex-post* de las normas jurídicas.», *Revista General de Derecho Administrativo*, 50, 2019, sec. 4.b.

¹⁰⁷ GAMERO CASADO, E., «Enquadre de la nueva legislación en el acervo del Derecho administrativo», cit., pp. 131-132.

¹⁰⁸ GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común: (ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, vol. 2º, 1ª ed., Madrid, Civitas, 1997, p. 1304.

interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen” (artículo 96 de la LPAC).

2. Breve referencia a la regulación de la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común en la LPAC

Aunque se ha reconocido el acierto del legislador al regular el funcionamiento electrónico de las Administraciones públicas en la LPAC, existe un extendido consenso doctrinal en que, en relación con la simplificación del procedimiento, la norma presenta “más sombras que luces”¹⁰⁹, así como en señalar -como ya se ha avanzado- que no ha previsto mecanismos concretos ni criterios específicos para acometer la simplificación de los procedimientos a la luz de la utilización de los medios electrónicos¹¹⁰. No obstante, se contemplan positivamente la novedad que ha supuesto, en aplicación del principio de celeridad, la incorporación de un nuevo capítulo relativo a la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común. Este capítulo, que consta de un solo artículo, el 96, establece el ámbito objetivo de aplicación de este procedimiento simplificado, un plazo máximo de resolución de treinta días, así como los trámites de que consta.

Esta novedad ha sido acogida con indiferencia o desconfianza por parte de los operadores jurídicos por varias razones. En primer lugar, porque la aplicación del nuevo marco jurídico tiene carácter voluntario para la Administración, que en cualquier momento puede acordar la continuación del procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria y, además, se fundamenta en términos tan indeterminados y evanescentes como la concurrencia de “razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento”.

Además, como indica GARRIDO JUNCAL, es muy discutible la existencia efectiva de dos procedimientos distintos, uno ordinario y otro simplificado, pues en realidad existiría un único procedimiento con dos versiones¹¹¹. En efecto, la tramitación simplificada no varía el modelo secuencial del procedimiento ni establece medidas adicionales de reducción de cargas, sino que se limita a replicar el modelo del procedimiento ordinario común con la única salvedad de omitir algún trámite y acortar los plazos.

No introduce la tramitación simplificada, por tanto, novedad alguna en cuanto a la reducción de las cargas administrativas impuestas a los ciudadanos, si bien, en relación con la disminución de las obligaciones de aportación documental la cuestión carece de importancia práctica, dado que el interesado está exento del deber de aportar documentos

¹⁰⁹ Por todos, BARRERO RODRÍGUEZ, C., «El procedimiento administrativo común en la Ley de 2015: su estructura», en PAREJO ALFONSO, L.J. y VAQUER CABALLERÍA, M. (coords.) *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, vol. III, Instituciones, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 190 V. et. VALERO TORRIJOS, J., «La reforma de la Administración electrónica, ¿una oportunidad perdida?», cit., p. 13 y ss.

¹¹⁰ CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Los fundamentos jurídicos de la Administración digital», cit., p. 65.

¹¹¹ GARRIDO JUNCAL, A., «Evaluación y perspectivas de la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común», cit., sec. I.

y datos que, por cualquier causa, se encuentren en poder de la Administración, independientemente del tipo de procedimiento, ordinario o simplificado, que se sustancie.

3. Los primeros límites a la simplificación procedimental. La función garantista del procedimiento y la eficacia de la actividad administrativa

El procedimiento no constituye tan solo, por tanto, un deber de la Administración para la emisión de actos administrativos válidos¹¹², sino que representa, además, un derecho que asiste a los ciudadanos para hacer valer, valga la redundancia, sus derechos e intereses frente a la actividad de la Administración¹¹³. El profesor ROYO-VILLANOVA abogaba a mediados del pasado siglo por la aprobación de un Código de procedimiento administrativo, en el convencimiento de que, como rezaba significativamente el título de su conocido artículo “El procedimiento administrativo como garantía jurídica”, la “creación de un Derecho procesal administrativo común (...) sería una precioso auxiliar de los particulares en sus relaciones con el Poder Público”¹¹⁴.

Siguiendo con este razonamiento, para SCHMIDT-ASSMANN el procedimiento administrativo quedaría configurado como un proceso de naturaleza preventiva dirigido a la garantía de los derechos¹¹⁵. Por esta razón toda simplificación procedimental ha de ser abordada con cautela.

El procedimiento cobra sentido “como una herramienta de gestión de la complejidad y reducción de la arbitrariedad: equilibrio entre garantías de las personas y eficacia de la administración, ponderación de intereses, concertación de competencias. Y su debida articulación puede servir para prevenir la corrupción, aumentar la aceptación y reducir la conflictividad de las decisiones administrativas”¹¹⁶.

Esta naturaleza dual será una característica común y un rasgo sustancial de todas las leyes de procedimiento desde las primeras codificaciones: la perpetua búsqueda del equilibrio entre la tutela del interés general, por un lado, y el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con aquella, por otro¹¹⁷. En consecuencia,

¹¹² Artículo 34.1 de la LPAC.

¹¹³ VAQUER CABALLERÍA, M., «¿Para qué sirve el procedimiento administrativo?», cit., p. 80.

¹¹⁴ ROYO-VILLANOVA, S., «El procedimiento administrativo como garantía jurídica», cit., pp. 116-117.

¹¹⁵ SCHMIDT-ASSMANN, E., *La teoría general del Derecho administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, cit., p. 361.

El mismo autor insiste en la importancia del procedimiento como garantizador de todo tipo de derechos. “En especial, las situaciones que afectan a los derechos fundamentales y en las que existen distintos intereses en juego, con situaciones de enfrentamiento entre varios titulares de derechos, exigen el establecimiento de mecanismos de elección entre las diversas alternativas basados en procedimientos dirigidos a la resolución ese conflicto”. *Ibid.*, p. 363.

¹¹⁶ PAREJO ALFONSO, L. y VAQUER CABALLERÍA, M., *Estudios sobre el procedimiento administrativo. I Derecho comparado*, cit., p. 13.

¹¹⁷ “Podemos señalar dos objetivos básicos que el procedimiento administrativo y su normativa buscan (...): el primero de ellos es resolver la contraposición entre autoridad y libertad, y prerrogativa y garantía, de tal manera que se equilibre la necesidad de un procedimiento rápido, celer, ágil y flexible que, a su vez, permita un funcionamiento eficiente y económico por parte de la administración. Hay que mencionar que también se busca

frecuentemente se percibe el propio Derecho administrativo como el resultado de un conflicto permanente encaminado a la búsqueda del necesario equilibrio entre los privilegios de la Administración como gestora del interés general, -cuya adecuada satisfacción debe perseguirse- y los derechos de los ciudadanos, que deben resultar también debidamente protegidos. “Al igual que el personaje mitológico Jano, la simplificación administrativa tiene dos caras opuestas. Una mira hacia la esfera interna de la Administración, para potenciar el mejor rendimiento de sus efectivos; mientras que la otra lo hace hacia los administrados, defendiendo su ámbito de libertad y sus derechos a base de remodelar las exigencias que el ordenamiento les impone para poder desenvolver su actividad de manera lícita”¹¹⁸.

Así pues, las normas de procedimiento poseen para la doctrina tradicional una función garantista verdaderamente amplia, pues asumirían una doble función de tutela¹¹⁹, por un lado defienden a los ciudadanos particulares “contra las posibles extralimitaciones de la Administración” y por otra parte deben tutelar los intereses de ésta “contra los posibles olvidos de los propios administradores”¹²⁰ en la persecución de los fines públicos que, asimismo, les atribuyen las leyes¹²¹.

La necesidad de someter los poderes públicos al principio de legalidad es especialmente perentoria en el ámbito del Derecho administrativo a causa del estatus de singular inferioridad de los administrados y por el aparente *conflicto de intereses* que podría presentarse en las resoluciones administrativas. “Si esta necesidad se ha sentido constante y visiblemente en todos los ramos del Derecho, en donde la necesidad es más palpable, más imperiosa es, sin duda alguna, en el administrativo, ya por su especialidad, ya por la singularidad que ofrece de que la autoridad que en primer término ha de resolver es la representante de la Administración de quien el reconocimiento del derecho se demanda”¹²².

el respeto de las garantías del administrado”. ROJAS FRANCO, E., «El debido procedimiento administrativo», *Derecho PUCP Revista de la Facultad de Derecho*, vol. 67, 2011, p. 182.

“El procedimiento, en efecto, nace con una doble función de garantía: de acierto *en la aplicación de la ley*, en la deducción racional de lo que ésta haya previsto para el caso contemplado, de un lado; y de tutela del ciudadano, mediante un sistema que asegure la *legalidad subjetiva*, de otro”. BARNÉS VÁZQUEZ, J., «Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas», en BARNÉS VÁZQUEZ, J. (coord.) *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, 2ª ed., Sevilla, Global Law Press, 2012, p. 277.

¹¹⁸ REGO BLANCO, M. D., «Las cargas administrativas: concepto y régimen jurídico para su reducción», cit., p. 239.

¹¹⁹ Cfr. GARRIDO FALLA, F., «La Administración y la Ley», cit., p. 127.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Esta doble garantía, a los ciudadanos y a la administración, -así como el necesario carácter sustantivo de las normas tuitivas de derechos-, fue ya expresamente reconocida por el legislador de 1958: “El presente texto no desdeña, por supuesto, las garantías jurídicas que el Estado deba a los administrados, y de ello es buena prueba toda la Ley y en especial los títulos dedicados al procedimiento y a los recursos administrativo; pero tiene en cuenta que las citadas garantías, cuando se instrumentan tan sólo como protecciones formales, no alcanzan ni con mucho al fin perseguido, al ser compatible con demoras y retrasos, molestias innecesarias y perturbadoras, excesivo coste e ineficacia de los servicios y, en fin, con una variada gama de verdaderos perjuicios que redundan tanto en el de los particulares como en el de la propia Administración”. Exposición de Motivos de la Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo (BOE nº 171 de 18 de julio de 1958).

¹²² Exposición de Motivos del proyecto de Ley de 31 de diciembre de 1881, de Bases para el procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Legislatura 1881-1882; apéndice vigesimotercero al nº 29. Sesión de 24 de octubre de 1881.

Pues bien, esta tensión que subyace en todo el ordenamiento jurídico-administrativo entre prerrogativa y garantía, entre eficacia y seguridad o entre el interés público y los intereses particulares, adquiere su máxima relevancia, como señaló GONZÁLEZ PÉREZ, en la regulación del procedimiento administrativo¹²³. Encontrar el punto exacto de equilibrio que permita la armonía entre potestad y garantía es el problema fundamental que trata de resolver el Derecho administrativo¹²⁴, de ahí “la prudencia y cautela con que debe abordarse toda innovación de la legislación sobre procedimiento administrativo”¹²⁵.

Para la doctrina clásica que representaba, por ejemplo, la Escuela de Viena, la aplicación del Derecho por parte de la Administración no era sino un proceso reglado y predefinido de deducción de unas consecuencias jurídicas ya establecidas en el ordenamiento¹²⁶. Así, MERKL, prominente representante de esta corriente, entendía que -en sentido riguroso y técnico- sólo podía hablarse de procedimiento administrativo cuando el camino que conduce al acto, a la resolución, “no se halla a la libre elección del órgano competente”, sino que está previsto jurídicamente. De esta forma, no sería más relevante la norma sustantiva que se aplica para adoptar la decisión de fondo que se ventila en el procedimiento que la norma jurídica que determina el camino mismo que se recorre para llegar al acto¹²⁷.

Así, como venimos afirmando, la predeterminación y formalización de los procesos de toma de decisiones de los organismos públicos tiene el sentido de proporcionar garantías a los administrados sobre un eventual uso arbitrario del poder, es decir, supone una garantía de actuación regular de las Administraciones. “La previsión de los diferentes trámites, la fijación de términos perentorios y escalonados, el proveerse de los informes establecidos procedentes de otros órganos administrativos, son elementos que se encuadran en el intento de constreñir a la Administración Pública a un comportamiento previsible”¹²⁸. Por esta razón, la *procedimentalización* del actuar de los órganos administrativos ha constituido uno “de los hitos más importantes en el proceso de afirmación de la pública Administración”¹²⁹.

Toda esta variedad de intereses tutelados en el marco de un procedimiento supone, sin duda, una cuestión fundamental a tener en cuenta para su simplificación. El ordenamiento jurídico atribuye a la Administración pública un conjunto de prerrogativas y potestades

¹²³ GONZÁLEZ PÉREZ, J., «La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas dos años después», *Revista de Administración Pública*, vol. 136, 1995, pp. 7-8.

¹²⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común: (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, vol. I, Madrid, Civitas, 1999, p. 214.

¹²⁵ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., «La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas dos años después», cit., p. 8.

¹²⁶ LOO GUTIÉRREZ, M., «El significado del procedimiento administrativo», *Revista Derecho del Estado*, 38, 2017, p. 161.

¹²⁷ Cfr. MERKL, A. J., *Teoría general del Derecho Administrativo*, cit., p. 272.

¹²⁸ SUBIRATS, J., *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, 1ª reimpr., Madrid, INAP, 1992, p. 24.

¹²⁹ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «De la simplificación de la Administración Pública», cit., pp. 26-27.

exorbitantes que tienen como finalidad la realización de los fines de interés general predefinidos por la legislación, y que facultan - y a veces obligan - a los poderes públicos a imponer su voluntad de manera unilateral, con carácter ejecutivo y, en ocasiones de modo expeditivo, para vencer las eventuales resistencias de los obligados. Estas prerrogativas ostentan un papel central en el ordenamiento jurídico administrativo, hasta el punto de que, para Marcel HAURIOU, este poder de la Administración para decidir ejecutivamente e imponerse es el rasgo que define la singular posición de la Administración ante el Derecho¹³⁰.

Las potestades de la Administración son “poderes jurídicos (poderes generales y abstractos) que, dotándola de medios de actuación para crear, modificar o extinguir situaciones o relaciones jurídicas, o para mantener o tutelar situaciones jurídicas preexistentes, sólo están a su alcance; es decir, de unos poderes exorbitantes que la caracterizan y dan especificidad al Derecho Administrativo”¹³¹. Se trata, por tanto, de poderes jurídicos funcionales, que se reconocen como instrumentos para la satisfacción del interés general. Son poderes subordinados a la Ley y, por lo tanto, sujetos plenamente al control judicial; su ejercicio es unilateral, su atribución se articula conforme al principio de legalidad, está sujeto a las garantías del procedimiento y constituye un deber para su titular¹³².

¹³⁰ Vid. Voz “doctrina de la prerrogativa” en RAE y CGPJ, *Diccionario panhispánico del español jurídico*, cit.

“La puissance publique est le pouvoir d'exercer les droits des personnes administratives en vue des services publics en prenant des décisions exécutoires.- La puissance publique est au fond une forme de souveraineté, c'est la souveraineté appliquée à l'administration, c'est-à-dire au fonctionnement des services publics”. HAURIOU, M., *Précis de Droit Administratif contenant le Droit Public et el Droit Administratif*, deuxième, Paris, L. Larose & Forcel Éditeurs, 1893, p. 236.

“En ce sens on peut dire que tous les droits de puissance publique sont entre les mains de l'État *inaliénables et imprescriptibles* (...)”. *Ibid.*, p. 423.

¹³¹ FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo*, vol. I, 4ª ed., Cizur Menor, Civitas, 2018, sec. IV.

¹³² El concepto potestad administrativa, que es de uso generalizado entre la doctrina y la jurisprudencia, no se encuentra definido ni concretado en ninguna norma de Derecho positivo. GAMERO CASADO, E., «El ejercicio de potestades administrativas como criterio de aplicación del Derecho administrativo», en GAMERO CASADO, E. (coord.) *La potestad administrativa. Concepto y alcance de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 31-32.

Esta cuestión ha sido apuntada también por otros autores, en concreto en relación con el problema interpretativo que ocasiona la atribución del ejercicio de potestades públicas a determinadas entidades de derecho privado (artículo 2.2.b de la LPAC): “A este último respecto, se viene a dar por sentado que tales entidades privadas pueden ejercer «potestades administrativas», sin determinar en absoluto a qué potestades se refiere el legislador”. SÁNCHEZ MORÓN, M., «Una reforma precipitada, o la desarticulación gratuita del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, vol. 56, 2015, p. 23. En sentido parecido: “Esta distinción -facultades que impliquen ejercicio de autoridad y potestades administrativas- bien difícil de identificar, puede ser fuente de todo tipo de problemas si se considera que el concepto de «potestad administrativa» conlleva la idea de poder público en el que, a falta de mayores precisiones, no será fácil el distinguo que en dicho precepto se pretende entre «ejercicio de autoridad» y «potestad administrativa»”. MARTÍN REBOLLO, L., «La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común», *Revista española de Derecho administrativo*, vol. 174, 2015, sec. 3ª.

Para una profundización en el significado e importancia de las potestades administrativas en el Derecho español, se aconseja la lectura de la reciente obra VV.AA., *La potestad administrativa. Concepto y alcance de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.

En relación con el concepto y características de las potestades públicas y su delimitación con las potestades privadas, se recomienda la consulta de GAMERO CASADO, E., «La estructura de la legislación sobre

Uno de los privilegios que el ordenamiento jurídico concede a la Administración es la presunción de validez y la eficacia de sus actos¹³³. Por esta razón se ha afirmado que la Administración y los administrados son *falsos amigos*, ambos son iguales ante la Ley (artículo 9.1 de la Constitución), “pero sus actuaciones no merecen idéntico juicio apriorístico de legalidad. (...) la Administración pública es un poder jurídico legítimo y como tal disfruta del beneficio de la credibilidad en cuanto a la licitud de su actuación”¹³⁴.

Estas prerrogativas, o “normas de acción” como las denominó GUICCIARDI¹³⁵, nacerían con una finalidad garantista, si bien no aspirarían en un principio a preservar los intereses de los particulares sino el interés público¹³⁶. Mas como señaló RODRÍGUEZ-ARANA, la Administración debería tener siempre presente el carácter instrumental de sus potestades. “El ciudadano, la gente, es el centro del sistema, y, por ello, el poder público no debe ejercerse nunca desde la perspectiva de los privilegios o las prerrogativas, sino como un instrumento de servicio”¹³⁷.

Así, tras toda regulación de la actividad de la Administración se ampara un concreto interés privado¹³⁸ y, simultáneamente, se aspira a preservar el interés público. Esta paradoja, que es una peculiaridad del Derecho administrativo, rama jurídica en la que las Administraciones públicas se erigen en juez y parte¹³⁹, aspira a ser una contradicción tan sólo aparente puesto que, en cualquier caso, la protección de los intereses privados de los administrados representa en sí misma una defensa del interés general, por cuanto “la

Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público y sus criterios de aplicación», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 204-234.

¹³³ Artículo 39 de la LPAC.

¹³⁴ “Por eso, para salvaguardar el interés general, el ordenamiento jurídico confía en la Administración y le permite que exprese su voluntad, que se considere válida y eficaz, y que la vaya ejecutando (...). Este control se explica porque la Administración posee tales privilegios para mejor servicio a la legalidad pero paradójicamente, su uso torcido, arbitrario o en malas manos, es fuente de ilicitud”. CHAVES GARCÍA, J. R., *Derecho administrativo mínimo*, 3ª ed., Salamanca, Editorial Amarante, 2020, pp. 144-145.

¹³⁵ Estas normas de acción señalan a la Administración “sus fines propios y el modo como ha de actuar para conseguirlos”. Enrico GUICCIARDI *apud* GARRIDO FALLA, F., «La Administración y la Ley», cit., p. 127.

¹³⁶ Ello obliga a la configuración de un marco jurídico capaz de establecer un sistema de garantías doble, en el sentido de hacer compatible “una acción administrativa rápida, enérgica y eficaz con [las] libertades positivas que al particular garantizan los nuevos Estados”. *Ibid.*, p. 138.

¹³⁷ RODRÍGUEZ-ARANA, J., «El poder y la gente», *Diario La Ley*, Ref. D-170, tomo 3, 1998.

¹³⁸ ÁLVAREZ-GENDÍN indica que “se trata de proteger el interés privado que coincide con el derecho singular del ciudadano”, pero advierte de que “[n]o hay que confundir, sin embargo, el interés privado con el derecho civil de los ciudadanos o de las personas jurídicas. En el derecho civil el interés privado es un interés protegido por la ley civil y reclamable subjetivamente”, para apuntar inmediatamente que, no hay que olvidar que “hay interés privado también en el Derecho administrativo reclamable subjetivamente (...)”. ÁLVAREZ-GENDÍN, S., «Garantías de los ciudadanos frente a la Administración. Los Tribunales en la nueva Ley de lo contencioso-administrativo», cit., p. 231.

¹³⁹ Esta aparente contradicción llamaría la atención a la doctrina jurídica desde épocas muy tempranas. SANTAMARÍA DE PAREDES, señalaba por ejemplo que los recursos son, por naturaleza “no un acto de administrar, sino un conflicto de derecho entre el Poder ejecutivo del Estado y el particular”. SANTAMARÍA DE PAREDES, V., *Curso de Derecho Administrativo según los principios generales y la legislación actual de España*, 5ª ed., Madrid, Ricardo Fé, 1898, p. 752 y ss.

Administración es la primera interesada en que la actividad administrativa se realice dentro de las normas establecidas por el Estado de derecho”¹⁴⁰.

Es decir, además del papel defensivo de concretos interesados, el procedimiento ha de velar siempre por el interés general y el respeto a la legalidad. En este rol de servicio a los intereses generales, es destacable la función de detección de intereses colectivos y de naturaleza difusa que el procedimiento permite ponderar antes de la toma de una decisión que puede suponer un notable impacto¹⁴¹.

De esta forma, establecidas las “normas de acción”, el legislador español asumió muy pronto que resultaba necesario atemperar la supremacía de la Administración en sus relaciones con los particulares elaborando un marco jurídico que proporcionara seguridad a los ciudadanos, puesto que el poder público se materializa a través de la Administración; o, por emplear las palabras del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, “el ciudadano se enfrenta con el Poder primariamente en cuanto poder administrativo”. De esta forma, la lucha contra las “inmunidades del poder” constituye “la historia misma del Derecho administrativo”, junto con la correlativa y “constante resistencia que la Administración ha opuesto”¹⁴².

Podemos, por lo tanto, concluir que, como afirma CIERCO, en el seno del procedimiento administrativo viene librándose una vieja batalla entre las exigencias garantistas de defensa de los administrados y “las no menos importantes” demandas de eficacia y celeridad de la actuación administrativa. “Aunque se han consumado ya muchos esfuerzos a fin de limar y superar esta vieja disputa, es lo cierto que, por más que se alcancen momentos de una cierta relajación, es ésta una cuestión que permanece latente y que, de tanto en tanto, retoma actualidad allí cuando cualquiera de las dos fuerzas en fricción, por las razones que sean, vindica en un momento dado un protagonismo mayor en el diseño de la institución procedimental”¹⁴³.

¹⁴⁰ ÁLVAREZ-GENDÍN, S., «Garantías de los ciudadanos frente a la Administración. Los Tribunales en la nueva Ley de lo contencioso-administrativo», cit., pp. 231-232.

Es decir, cuando el quebrantamiento de un precepto del ordenamiento jurídico-administrativo suponga la vulneración de un determinado interés legítimo particular, la propia defensa de este interés singular supone la restitución del Derecho objetivo y, por ende, representa la simultánea protección de un interés general como es el respeto y el restablecimiento de ordenamiento jurídico-público, aunque esa norma tutele de forma inmediata un interés privado.

¹⁴¹ “Es el supuesto, sin ir más lejos, del ámbito medioambiental, donde el procedimiento de evaluación de impacto ambiental responde perfectamente a este esquema, o del procedimiento de elaboración de reglamentos”. PONCE SOLÉ, J., «Procedimiento administrativo, globalización y buena administración», cit., p. 90.

¹⁴² GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)», *Revista de Administración Pública*, vol. 38, 1962, p. 166.

El profesor TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, discípulo de GARCÍA DE ENTERRÍA, afirma, en la misma línea que su maestro, que “el tema de mi vida es el de la arbitrariedad del poder, creo que el Derecho Público, si le quitas eso, no es nada. Es un intento de racionalizar el ejercicio del poder, de luchar contra los abusos del poder, contra la arbitrariedad del poder”. FERNÁNDEZ, T.-R., «Innovación LED: Homenaje al pionero Tomás-Ramón Fernández Rodríguez», *Lefebvre-Inteligencia jurídica*, 17 de abril de 2017. Disponible en <https://www.youtube.com/>, minuto 04:35. (Último acceso el día 5 de junio de 2022).

¹⁴³ CIERCO SEIRA, C., «Simplificación administrativa y principio de precaución: ¿Objetivos incompatibles? (Reflexiones a propósito del asunto Monsanto, STJCE de 9 de septiembre de 2003)», *Revista española de derecho europeo*, vol. 13, 2005, pp. 111-112.

También TORNOS reflexiona lúcidamente sobre esta cuestión. “La forma corre el peligro de verse en todo caso como mero formalismo, residuo de viejos modelos de actuación que deben superarse. Por ello, reconociendo la oportunidad de abordar en toda su extensión el debate sobre la simplificación, nos parece necesario hacer una llamada sobre la necesidad de diferenciar, en primer lugar, entre la supresión de lo inútil y la redefinición de lo necesario. En este último sentido conviene recordar que los requisitos formales de la actuación jurídico-administrativa suelen responder a unos fines garantistas, de intereses particulares o generales, que no pueden desconocerse. (...) Es por ello que entendemos que la política simplificadora debe tener muy presente el equilibrio de los valores que se verán afectados por las medidas de simplificación. Los intereses más fuertes, los vinculados al ejercicio de la iniciativa económica, que reclaman celeridad en un entorno competitivo, no deben ser los únicos a tener en cuenta”¹⁴⁴.

En palabras de Elisenda MALARET, aunque “la simplicidad y la celeridad deben ser atendidas en tanto que determinantes de la eficacia, no puede obviarse otro aspecto que incide directamente en la eficacia de la acción administrativa. Esto es, el acierto y la oportunidad de la decisión”¹⁴⁵.

Finalmente, las normas que regulan concretamente el procedimiento administrativo común suponen además una garantía del principio de igualdad de trato a todos los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones. Así lo entiende el propio legislador en la exposición de motivos de la LPAC, al afirmar que la materialización de los principios constitucionales enumerados en el artículo 103.1 de la Carta Magna “se produce en el procedimiento, constituido por una serie de cauces formales que han de garantizar el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y las empresas, que deben ejercerse en condiciones básicas de igualdad en cualquier parte del territorio, con independencia de la Administración con la que se relacionen sus titulares”.

4. ¿Es imprescindible simplificar el procedimiento administrativo a toda costa?

Es conocido el aforismo de Baltasar GRACIÁN que reza “lo bueno, si breve, dos veces bueno” el cual, aunque es menos sabido, prosigue diciendo “...y aun lo malo, si poco, no tan malo”¹⁴⁶. Pero, cabe preguntarse si siempre lo más breve, lo más simple, es lo mejor. O, aplicando el proverbio del sabio aragonés al ámbito del Derecho administrativo, ¿es mejor por definición para el administrado, para el interés general y para la propia Administración un funcionamiento del sector público simplificado y sumario?

¹⁴⁴ TORNOS MAS, J., «La simplificación procedimental en el Ordenamiento español», cit., p. 75.

¹⁴⁵ MALARET I GARCÍA, E., «Los principios del procedimiento administrativo y el responsable del procedimiento», en TORNOS MAS, J. (coord.) *Administración Pública y Procedimiento Administrativo: comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Barcelona, Bosch, 1994, p. 319.

¹⁴⁶ GRACIÁN, B., *Oráculo manual y arte de prudencia*, cit., v. 105. Edición digital de esta obra disponible en <http://www.cervantesvirtual.com>, sección Literatura. (Última visita el día 5 de junio de 2022).

Como venimos insistiendo en las últimas páginas, el procedimiento administrativo, al desempeñarse como cauce y foro de la relación jurídico-administrativa, cumple una misión capital en servicio del interés general, permitiendo la ponderación de todos los intereses en juego (públicos y privados)¹⁴⁷, buscando una actuación informada, acertada, eficaz y justa de la Administración, y garantizando la participación de todos los interesados, protegiendo la posición jurídica de estos.

En efecto, las normas procedimentales responden, como ya se ha examinado, a una doble aspiración que puede sintetizarse en el buen funcionamiento de la Administración y el respeto a la posición jurídica del administrado¹⁴⁸. La razón de ser del procedimiento reside, como venimos insistiendo, en la búsqueda constante del “acierto en la decisión y la defensa de los intereses de los individuos”¹⁴⁹. Ese acierto supone, según consolidada doctrina del Tribunal Supremo, la armonización del interés público y el privado, amparando tanto el interés general como el interés particular de los administrados¹⁵⁰.

En consecuencia, la relevancia de los aspectos formales a los que debe ceñirse la actuación del sector público dentro del conjunto normativo del Derecho administrativo ha sido, y sigue siendo, capital. El aspecto formal de la acción administrativa adquiere una importancia extraordinaria, a la altura, al menos de su elemento subjetivo, por cuanto la propia condición de “acto administrativo” exige la sujeción de éste a un cauce formal de elaboración determinado por la norma jurídica, cauce que garantizaría la sumisión de los poderes públicos al principio de legalidad. Por tanto, todo cambio que se opere sobre el procedimiento administrativo deberá realizarse con cautela y sin menoscabo de ninguna de sus funciones, del interés general ni del de los administrados.

Como dicta el sentido común y ha recordado la jurisprudencia, ni el principio de simplificación ni las medidas de agilización previstas en las normas de ordenación del procedimiento, -el impulso, la celeridad o la concentración de trámites-, podrán suponer

¹⁴⁷ Cfr. PAREJO ALFONSO, L. y VAQUER CABALLERÍA, M., *Estudios sobre el procedimiento administrativo. I Derecho comparado*, cit., p. 13.

¹⁴⁸ “Buen funcionamiento de la Administración y respeto de las garantías ciudadanas”. BARNÉS VÁZQUEZ, J., «El procedimiento administrativo. Análisis histórico y comparado», cit., p. 217.

¹⁴⁹ *Ibid.*

Para ilustrar el objeto del procedimiento BREWER-CARIAS menciona el artículo III del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General de la República del Perú, que es capaz de condensar de forma sintética esta doble finalidad de las normas procedimentales administrativas: “La presente Ley tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general”. BREWER-CARIAS, A. R., «Sobre el concepto del Derecho Administrativo», en RODRÍGUEZ-ARANA, J., RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, L. y RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, M.C. (coords.) *Curso de derecho administrativo iberoamericano*, Granada, INAP ; Comares, 2015, p. 62.

¹⁵⁰ “(...) el procedimiento administrativo, cuya importancia aparece reconocida por el art. 105, c) de la Constitución, aspira a asegurar el acierto de las decisiones de la Administración desde el punto de vista del interés público y al propio tiempo a garantizar el respeto a los derechos del administrado -éstos son siempre los centros fundamentales en torno a los que gira el Derecho Administrativo que procura en todo momento una armonización del interés público y el privado- (...)”. Fundamento jurídico segundo de la STS (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª), de 1 de marzo de 2006, (nº Rec. 3/2005; Roj: STS 1499/2006).

precipitación en la tramitación, justificar la omisión de trámites preceptivos¹⁵¹, ni perjudicar la debida información de las decisiones de los órganos administrativos. Existen diligencias y trámites, como los informes, los requerimientos de mejora de la solicitud o los trámites de información pública o de audiencia que pueden frenar o ralentizar la marcha del procedimiento pero que van encaminados a la adopción informada de decisiones o a evitar la indefensión del interesado, por lo que deberá evaluarse si es posible prescindir de ellos o si se pueden restringir sin producir merma en el bagaje informativo del órgano tramitador ni en detrimento de los derechos de los ciudadanos.

Parece evidente que no cabe asimilar el principio de simplificación administrativa, so pretexto de una mayor agilidad, a un hipotético principio de “menos Administración”, sino, en todo caso, de “mejor Administración”¹⁵². Centrándonos en la dimensión procedimental de la actuación administrativa, parece existir un extendido acuerdo en que tenemos demasiados procedimientos administrativos y que, por lo general, éstos son demasiado complejos¹⁵³, por lo que han de simplificarse, “sometidos a una suerte de cura de adelgazamiento”¹⁵⁴. El “loable empeño” de la modernización y reforma administrativa pasa “necesariamente, por la revisión y simplificación de los innumerables procedimientos a través de los que se canalizan jurídicamente” las relaciones entre las Administraciones y los particulares¹⁵⁵.

Por poner dos ejemplos -uno de naturaleza propiamente jurídica y otro de *soft law*-, la Directiva de Servicios, sobre la que se volverá con posterioridad, parte del convencimiento de que una de las principales dificultades a que se enfrentan los particulares “en el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio reside en la complejidad, la extensión y la inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos”¹⁵⁶.

Por su parte, la Guía de racionalización y simplificación de los procedimientos administrativos de la Junta de Castilla y León declara que los procedimientos

¹⁵¹ *V.gr.* “(...) parece evidente que los principios genéricos de economía, celeridad y eficacia en la actuación administrativa no pueden justificarse el incumplimiento de obligaciones o trámites impuestos expresamente por la Ley como previos a la adopción del acuerdo”. STS (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª), de 6 de mayo de 1996. (Rec. 6999/1993).

¹⁵² *Vid.* Exposición de Motivos de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa de Aragón. (BOE nº 66, de 18 de marzo de 2021).

¹⁵³ Como afirma Diego GÓMEZ FERNÁNDEZ, ni se ha conseguido el principio de unidad ni puede decirse que el procedimiento sea sencillo; “no tenemos un procedimiento sino muchos, tanto por la propia complejidad de nuestro Estado y la doble competencia Estado/Comunidades Autónomas, como por las especialidades por razón de las personas o de la materia que introduce la Ley 39/2015”. GÓMEZ FERNÁNDEZ, D., «La STC 110/2018 y la necesaria simplificación del procedimiento administrativo», *Blog EsDeJusticia*, 18 de mayo de 2017. Entrada disponible en <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es>. (Última visita el día 5 de junio de 2022).

¹⁵⁴ DOMÉNECH PASCUAL, G., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», cit., p. 16.

¹⁵⁵ DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., «Un meritorio intento de simplificación administrativa a gran escala», cit., p. 351.

¹⁵⁶ *Vid.* el Considerando (43) de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

administrativos “tienen que ser pocos, claros y simples. No hay mejor forma de reivindicar la sencillez en la Administración”¹⁵⁷.

Se ha consolidado, como hemos venido argumentando, un *principio jurídico* de simplificación del procedimiento administrativo encaminado a que los procedimientos sean tan sencillos como sea posible. Se trata, según GAMERO CASADO, de un principio-director o norma de fin, un mandato de optimización, que tiene como objeto la simplificación del procedimiento en su configuración legal y en su aplicación práctica¹⁵⁸, pero dejando cierta discrecionalidad a los sujetos normativos para la determinación de los concretos medios para alcanzarla.

El profesor GONZÁLEZ PÉREZ apuntó antes de la aprobación de la Ley de Procedimiento de 1958, que una de las características que debería cumplir el nuevo “código procedimental” era el de la sencillez en los trámites, lo que ya en sí mismo era una garantía para el administrado, toda vez que “los administrados pueden acudir a los procedimientos – y acuden en la mayoría de las ocasiones- sin la asistencia de técnicos del Derecho, esta sencillez es imprescindible”¹⁵⁹.

El reto de la simplicidad es *inexcusable*, “y pasa por una triple exigencia”: menor intervención administrativa, menos trámites y plazos menores¹⁶⁰. Suele identificarse, como hemos visto, la simplificación de los procedimientos con racionalización y con modernización; con la mejora de la Administración, en definitiva. Sin embargo, como señala DOMÉNECH, la complejidad no es perniciosa en sí misma, como tampoco la simplicidad es intrínsecamente valiosa. “El veneno está en la dosis”¹⁶¹.

El *adelgazamiento* de la tramitación administrativa tiene unos límites, por lo que ya se puede adelantar que la agilización del procedimiento no deberá llevarse a sus últimas consecuencias aun cuando ello sea técnicamente posible. El procedimiento administrativo está inspirado por una serie de principios que deben ser respetados en su funcionamiento¹⁶². Estos principios generales del procedimiento administrativo¹⁶³ “no componen un elenco que la doctrina y la jurisprudencia tengan como cosa cierta y tasada”, si bien, gran parte de ellos “gozan ya de un sólido asiento en la *communis opinio* (principios *in dubio pro actione*, *conservatio acti*, antiformalista, economía procesal...)”¹⁶⁴.

¹⁵⁷ *Guía de racionalización y simplificación de los procedimientos*, Junta de Castilla y León, 2010, p. 5.

¹⁵⁸ GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica», cit., pp. 39-40.

¹⁵⁹ GONZÁLEZ PÉREZ, J., «La justicia administrativa en España», *Revista de Administración Pública*, vol. 6, 1951, p. 165.

¹⁶⁰ *Vid.* CHAVES GARCÍA, J. R., *Derecho administrativo mínimo*, cit., pp. 76-77.

¹⁶¹ DOMÉNECH PASCUAL, G., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», cit., p. 16.

¹⁶² Algunos de estos principios se encuentran proclamados en las normas de Derecho positivo, otros poseen una configuración jurisprudencial y prácticamente todos “quedan vinculados al propio texto constitucional”. VERA JURADO, D. J., «Cuestiones generales del procedimiento administrativo», cit., p. 1285.

¹⁶³ Expresión extraída del título del trabajo de F. LÓPEZ MENUÑO, “Los principios generales del procedimiento administrativo”, cit.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 20.

Uno de esos límites resulta especialmente nítido: el trámite de audiencia, del que no se podrá prescindir con carácter general, pues el Constituyente le otorgó protección constitucional en el artículo 105.c) de la Carta Magna. También la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) consagra en su artículo 41.2.a) la audiencia a los interesados, si bien limita su exigibilidad a aquellos procedimientos que afecten desfavorablemente a los administrados¹⁶⁵. De esta forma, las garantías básicas del principio contradictorio representan una de las más nítidas limitaciones a la simplificación procedimental¹⁶⁶.

El trámite de audiencia, de importancia capital en todos los sistemas jurídicos, deriva del principio *audi alteram partem*, que consagra el derecho a ser oído. Este derecho básico de protección procesal es considerado por la jurisprudencia tradicional anglosajona como una regla de justicia natural¹⁶⁷, pues *hasta el mismo Dios no dictó sentencia contra Adán antes de haberlo escuchado*¹⁶⁸. De esta forma la participación de los interesados se erige como una parte fundamental del procedimiento administrativo en un Estado de Derecho, aportando justicia material y proporcionando legitimación democrática a la actuación administrativa¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Se entiende, a pesar de la literalidad del precepto, que aquel se refiere a aquellos trámites que *podrían* afectar negativamente a los interesados, si bien es cierto que -al menos potencialmente- todos los procedimientos pueden afectar desfavorablemente a los particulares.

¹⁶⁶ “Se atribuyen al procedimiento administrativo finalidades distintas, pero entre ellas se encuentra inequívocamente la de constituir un instrumento de garantía de los derechos de la ciudadanía. existen trámites y formalidades indisponibles en la instrucción de los procedimientos administrativos, en cuanto que constituyen garantías de los ciudadanos cuya infracción determina la invalidez del acto adoptado. En sentido amplio podríamos calificarlas como manifestaciones del principio contradictorio (...)”. GAMERO CASADO, E., «Simplificación del procedimiento administrativo: Una respuesta idónea desde el Derecho administrativo ante la crisis», en PIÑAR MAÑAS, J.L. (coord.) *Crisis económica y crisis del Estado de bienestar: el papel del Derecho administrativo*, Madrid, Reus, 2016, p. 435.

¹⁶⁷ “In its broadest sense natural justice may mean simply ‘the natural sense of what is right and wrong’ and even in its technical sense it is now often equated with ‘fairness’. (...) But in administrative law natural justice is a well-defined concept which comprises two fundamental rules of fair procedure: that a man may not be a judge in his own cause; and that a man’s defence must be always fairly heard”. WADE, W. y FORSYTH, C., *Administrative Law*, 9ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 440. (Las cursivas del texto son mías). Disponible el volumen íntegro en www.archive.org, (último acceso el día 5 de junio de 2022).

V.éf. SCHAUER, F. F., «English Natural Justice and American Due Process: An Analytical Comparison», *William & Mary Law Review*, vol. 18, 47, 1976, pp. 48-50.

¹⁶⁸ Esta expresión fue utilizada por el juez del proceso de *Bentley (the Bentley’s Case)* en 1723; quien añadió en su sentencia que tanto la Ley de Dios como la de los hombres dan a las partes la oportunidad de defenderse. La cita original completa, en la parte que interesa, es la siguiente: “Besides, the objection for want of notice can never be got over. The laws of God and man both give a party an opportunity to make his defence, if he has any. I remember to have heard it observed by a very learned man upon such an occasion, that even God himself did not pass sentence upon Adam, before he was called upon to make his defence”. SCHAUER, F. F., «English Natural Justice and American Due Process: An Analytical Comparison», cit., pp. 50-51.

¹⁶⁹ “La legitimidad democrática de la actuación administrativa es un tema complejo que se desdobra en dos cuestiones fundamentales: la primera, la de la legitimidad democrática del órgano que adopta la decisión; la segunda, la de la participación de los interesados en el procedimiento de elaboración de la misma”. ALONSO MAS, M. J., *La solución justa en las resoluciones administrativas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998, p. 479. Aunque resulta superfluo recordarlo, por su obviedad, antes de entrada en vigor de la Constitución española, el trámite de audiencia era considerado inexcusable por la doctrina. Vid. ¹⁶⁹ GONZÁLEZ PÉREZ, “La justicia administrativa en España”, p. 165.

La misión garantista del procedimiento administrativo en prevención de la indefensión no puede, por tanto, ser obviada, pues es de una importancia central en su construcción sistemática y ahí precisamente encuentra la simplificación su más evidente límite. Hasta tal punto es así, que podemos observar, en Derecho comparado, que la doctrina administrativista de algunos países iberoamericanos pone el foco en la garantía y la participación ciudadana, quizás como reacción a las experiencias totalitarias que muchas de esas naciones sufrieron a lo largo del siglo XX. A título de muestra, el profesor argentino Agustín GORDILLO define el procedimiento en su Tratado de Derecho administrativo como “la parte del Derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa”¹⁷⁰, priorizando absolutamente, como observamos, la intervención del interesado sobre los aspectos formales de la actuación de la Administración.

El procedimiento será, pues, simultáneamente “garantía de madurez y acierto en la resolución y eficaz salvaguardia de los derechos de los administrados”¹⁷¹. En consecuencia, el proceso de planificación de la simplificación procedimental, no ha de orientarse tanto a *podar* el procedimiento, a suprimir trámites y cargas, sino -empleando la expresión de DOMÉNECH- a dar con la “dosis” óptima de procedimiento administrativo, de forma que el beneficio social que éste genere sea mayor que sus inconvenientes.

Entre los beneficios sociales del procedimiento se encontrarían los previamente señalados (garantía de acierto de la decisión administrativa y protección de los derechos de los interesados), amén de otros estrechamente relacionados, como el fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos en los poderes públicos y la aceptación de las decisiones administrativas por parte de los administrados¹⁷². El procedimiento procura, por tanto, la calidad de la actuación de la Administración, lo cual es fundamental tanto en términos de eficacia como de eficiencia.

Otro beneficio a tener en consideración es que el procedimiento administrativo opera como herramienta de concreción del sistema democrático, como herramienta de legitimación democrática de las decisiones de la Administración¹⁷³, por cuanto sirve como instrumento de aplicación de las normas jurídicas al caso concreto, para cumplir “la voluntad democrática expresada en la ley”¹⁷⁴.

¹⁷⁰ “Estudia por lo tanto la participación y defensa de los interesados (...) en todas las etapas de la preparación de la voluntad administrativa (...) y desde luego, cómo debe ser la tramitación administrativa en todo lo que se refiere a la defensa, participación e intervención de dichos interesados”. GORDILLO, A., *Tratado de Derecho administrativo*, vol. 2, 8ª ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2006, p. 271.

¹⁷¹ ROYO-VILLANOVA, S., «El procedimiento administrativo como garantía jurídica», cit., p. 95.

¹⁷² DOMÉNECH PASCUAL, G., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», cit., p. 19.

¹⁷³ “(...) una Administración capaz de aplicar con diligencia lo que la ley haya dispuesto, se erige en un requisito sine qua non para que la democracia se haga efectiva. El procedimiento se erige así en instrumento al servicio de la democracia, en la medida en que hace posible que las decisiones que se ha dado el pueblo a través de sus representantes en el parlamento se hagan realidad”. BARNÉS VÁZQUEZ, J., «Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo», *Revista Digital de Derecho Administrativo*, vol. 21, 2019, p. 81.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 81.

Pero también -y este aspecto resulta más novedoso- en ocasiones, los modernos ordenamientos jurídicos permiten el desarrollo de procedimientos participativos para llevar a la precisión práctica de las previsiones normativas (por ejemplo, en los procedimientos participativos de propuesta de usos y zonificación en el planeamiento urbanístico)¹⁷⁵. BARNÉS afirma al respecto que “[e]n ambos casos, el procedimiento administrativo está implicado en el circuito democrático, aunque de modo distinto: en uno porque aplica la ley democrática, en otro porque contribuye a *fortalecer* -y completar- la legitimidad democrática de la acción administrativa mediante la participación y colaboración de actores privados y públicos¹⁷⁶”. En consecuencia, la simplificación no deberá suponer tampoco una limitación a estos mecanismos de participación, por cuanto contribuyen a proporcionar respaldo democrático a las decisiones de los órganos administrativos.

De esta forma, la participación de los ciudadanos se une a otros valores legitimadores de la actuación administrativa en un Estado de Derecho, como la eficacia y la eficiencia. “Resulta así que a la legitimidad legal de las Administraciones públicas se ha añadido no sólo la exigencia de los valores de la equidad social y de la participación, planteados por la transición al Estado social y democrático de Derecho, sino que, en los últimos años, la legitimidad de las Administraciones públicas exige, además, la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos”¹⁷⁷.

A la hora de planificar la simplificación de los procedimientos habrá que tener en cuenta que la mayor parte de los valores y principios del Derecho administrativo (la neutralidad e independencia en la toma de decisiones; la transparencia y la participación del público, de los interesados y de los expertos; la justificación o motivación de las decisiones; el control y la rendición de cuentas; la calidad o universalidad de la prestación¹⁷⁸) se canalizan a través de la institución básica del procedimiento administrativo¹⁷⁹. Y que éste ha de respetar una serie de principios jurídicos (...). Algunos de aquellos principios, los más importantes (debido proceso, contradicción, imparcialidad, el *principio supremo de razonabilidad y justicia*, igualdad, tutela del interés público, no indefensión...) son “de carácter

¹⁷⁵ No obstante, BARNÉS advierte que no toda participación adquiere trascendencia. Solamente “si se cumplen unas estrictas y elementales condiciones cabe hablar de un plus de «legitimación democrática» de la administración a través del procedimiento”. Es decir, el legislador debe establecer un procedimiento ampliamente participativo que sirva para completar el contenido sustantivo de la ley, además, la participación debe ser lo suficientemente amplia y representativa, y finalmente esta participación debe darse en un contexto de transparencia y acceso a la información que facilite el diálogo. Todo ello exige el impulso y una actitud proactiva por parte de la Administración. *Cfr. Ibid.*

¹⁷⁶ *Cfr. Ibid.*

¹⁷⁷ PRATS I CATALÁ, J., «Derecho y management en las Administraciones públicas», en SUBIRATS, J. y BRUGUÉ, J. (coords.) *Lecturas de gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública : Boletín Oficial del Estado, 1996, p. 183.

¹⁷⁸ BARNÉS VÁZQUEZ, J., «La transposición de valores públicos a los agentes privados por medio de elementos de organización y de procedimiento», en DARNACULLETA GARDELLA, M.M., ESTEVE PARDO, J. y DÖHMANN, I.S.G. (coords.) *Estrategias del derecho ante la incertidumbre y la globalización*, Madrid, Marcial Pons, 2015, sec. I.2.

¹⁷⁹ BARNÉS manifiesta que estos valores se articulan no sólo a través del procedimiento administrativo, en cuanto proceso decisorio, sino también mediante la organización “en cuanto determinante de la forma de ser”. *Ibid.*, sec. V.

constitucional, de justicia natural y de derecho supranacional”¹⁸⁰, por lo que no pueden ser conculcados en nombre de la simplicidad y la celeridad¹⁸¹.

En consecuencia, como afirmara el profesor GONZÁLEZ PÉREZ, sólo con “el justo equilibrio entre los principios de eficacia y de sometimiento pleno de las Administraciones a la Ley y al Derecho —que sanciona el artículo 103.1 de la Constitución— se logrará un procedimiento que permita la satisfacción de las necesidades públicas sin detrimento de los derechos fundamentales”¹⁸².

“El Derecho administrativo debe mantener su función de equilibrar tensiones, de buscar el punto justo entre intereses generales diversos, celeridad y buena administración, celeridad y seguridad jurídica”¹⁸³. Y más concretamente, el procedimiento administrativo es la primera pieza del Derecho administrativo en verse afectada en tiempos de transición y reforma¹⁸⁴. Ello es de gran importancia, pues un *mal* procedimiento administrativo es sinónimo de *mala administración*¹⁸⁵.

En consecuencia, no se trata de reducir, simplificar o apresurar el procedimiento administrativo a toda costa, sino que, como supuestamente afirmó Albert EINSTEIN, “todo debe ser simplificado tanto como sea posible, pero no más”¹⁸⁶.

5. Relación coste-beneficio en la simplificación procedimental. El coste social de la carga documental

Al margen de las mencionadas garantías y beneficios propios del procedimiento administrativo, la tramitación procedimental tiene, en términos sociales, una serie de *costes*,

¹⁸⁰ GORDILLO, A., *Tratado de Derecho administrativo*, cit., vol. 2, pp. 272-274.

¹⁸¹ Un análisis detallado de estos principios del procedimiento pueden hallarse en los precitados LÓPEZ MENUDO, F., «Los principios generales del procedimiento administrativo», cit., pp. 11-37; VERA JURADO, D. J., «Cuestiones generales del procedimiento administrativo», cit., pp. 1285-1291. En relación con el Derecho comparado Hispanoamericano se sugiere el precitado GORDILLO, A., *Tratado de Derecho administrativo*, cit., vol. 2, p. 272 y ss.

¹⁸² GONZÁLEZ PÉREZ, J., «La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas dos años después», cit., p. 8.

¹⁸³ TORNOS MAS, J., «La simplificación procedimental en el Ordenamiento español», cit., pp. 75-76.

¹⁸⁴ BARNÉS VÁZQUEZ, J., «Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas», cit., p. 272.

¹⁸⁵ “(...) bad decisions are bad administration and bad administration is maladministration”. WADE, W. y FORSYTH, C., *Administrative Law*, cit., p. 93.

“La mala administración puede ser entendida (...) como el antagónico de la buena administración, el negativo de este concepto, su contrapuesto, que precisamente por serlo, revela, al ponerlo al trasluz la existencia de ese deber de buena administración”. PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena administración y derecho el procedimiento administrativo debido*, cit., p. 134.

“(…) *buena administración* y *mala administración*, señalan las dos caras que puede presentar el quehacer administrativo (público); son, por tanto, la faz positiva y la faz negativa, respectivamente, de ese fenómeno. (...) estaríamos frente a una expresión de *mala administración* cuando, en su actuación, la Administración Pública se aparta, en la medida que fuere, de esas reglas, principios y valores, y sus fines no son rectamente cumplidos”. MATILLA CORREA, A., *La buena administración como noción jurídico-administrativa*, Dykinson, 2020, p. 198.

¹⁸⁶ A pesar de su popularidad, parece que la frase “[e]verything should be made as simple as possible, but no simpler” nunca fue escrita ni pronunciada por EINSTEIN, sino que se trata de una interpretación sintética de una conferencia pronunciada por el científico en 1933. No obstante, la máxima parece adecuada, e se *non è vero...* Sobre esta cuestión, ROBINSON, A., «Einstein said that, didn't he?», *Nature*, vol. 557, 2018, p. 30.

entre los cuales destacan fundamentalmente las cargas que han de soportar los interesados en términos de esfuerzo, dinero y tiempo para el cumplimiento de los trámites formales en sus relaciones con las Administraciones públicas, y también -no debe olvidarse- la asignación de recursos que ha de emplear la propia Administración para la correcta tramitación de los expedientes¹⁸⁷.

Señala DOMÉNECH una cuestión a tener en cuenta. Los beneficios del procedimiento administrativo aumentan según se incrementa “la cantidad” de procedimiento, si bien lo hace a una tasa decreciente, es decir, “el beneficio que se obtiene por cada «unidad adicional» de procedimiento empleada es positivo, pero cada vez menor”. Es decir, la adición de trámites o cargas a un procedimiento es cada vez menos beneficiosa.

Por el contrario, el coste marginal de cada “unidad de procedimiento” agregada es cada vez mayor. “Los sacrificios que hay que hacer para seguir aumentando el volumen del procedimiento son cada vez más grandes. Los recursos a los que hay que renunciar para invertirlos aquí son cada vez más valiosos. La utilidad de sus usos alternativos se acrecienta”¹⁸⁸. Apunta RIVERO ORTEGA que cuando el coste de las decisiones públicas deviene excesivo en términos económicos o temporales “parece conveniente disociar lo esencial o imprescindible de aquellos elementos organizativos o procedimentales innecesarios o redundantes”¹⁸⁹. Es decir, ha de encontrarse un punto de equilibrio en el que el beneficio social marginal que se deriva del procedimiento sea igual o mayor que el coste social marginal¹⁹⁰.

Así, el procedimiento administrativo, “actividad de carácter instrumental en la satisfacción adecuada del interés público”¹⁹¹, no es producto del azar ni responde a un capricho burocrático, un diseño inteligente del procedimiento posee, pues, carácter estructural¹⁹², por lo que no resulta tan claro que el procedimiento administrativo haya de ser simple y rápido a toda costa.

¹⁸⁷ La meta principal de la simplificación del procedimental es la modernización de las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones públicas en el sentido de hacerlas más ágiles, inmediatas y fluidas, facilitando la vida cotidiana de los ciudadanos y fortaleciendo la confianza de la sociedad en las instituciones públicas. Entre los problemas más serios que encuentra el establecimiento de un procedimiento administrativo más rápido y flexible se ha señalado, efectivamente, tanto la pesada carga documental que ha de soportar el ciudadano, como el alto coste económico provocado directa o indirectamente por la tramitación del expediente. Cfr. CIERCO SEIRA, C., «Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos...», cit., p. II.

¹⁸⁸ DOMÉNECH PASCUAL, G., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», cit., pp. 18-22.

¹⁸⁹ RIVERO ORTEGA, R., «Simplificación administrativa y administración electrónica...», cit., p. 116.

¹⁹⁰ Vid. DOMÉNECH PASCUAL, G., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», cit., p. 22.

¹⁹¹ “(...) el procedimiento busca garantizar la vigencia efectiva de los principios de derecho sobre los que se asienta todo el régimen institucional y que valen no solo para garantizar intereses legítimos de los particulares, sino el interés público”. ROJAS FRANCO, E., «El debido procedimiento administrativo», cit., pp. 181-182.

“La Administración pública siempre tiene que decidir lo más conveniente para el interés público”. BOQUERA OLIVER, J. M., «Prólogo», en *La solución justa en las resoluciones administrativas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998, p. 11.

¹⁹² BARNÉS VÁZQUEZ, J., «La transposición de valores públicos a los agentes privados por medio de elementos de organización y de procedimiento», cit., p. V.

Es cierto que un procedimiento administrativo no ha de ser un artificio barroco, la actuación de las Administraciones públicas no debe ser excesivamente compleja, pero tampoco ha de ser necesariamente simple. Debe haber “la cantidad justa de procedimiento administrativo”¹⁹³. Sin embargo, como indica CIERCO, con el tiempo el procedimiento administrativo se fue *engalanando*, adornándose poco a poco y revistiéndose de una complejidad creciente¹⁹⁴.

De esta forma, más que la *simplificación*, el objetivo ha de ser la *racionalización* del cauce formal legalmente previsto para dictar un acto administrativo o para expresar la voluntad de la Administración. Es preciso “adelgazar” el procedimiento administrativo eliminando lo que sobra, suprimiendo todos aquellos trámites que, como tejido adiposo, restan agilidad y dinamismo a la actividad pública sin aportar beneficio alguno, aquellas diligencias que un día tuvieron razón de ser pero que hoy se mantienen por el único motivo de que siempre han estado ahí. Pero adelgazar no puede significar, si se me permite la expresión, *dejar en los huesos*. Hay que simplificar el procedimiento sin eliminar aquellos trámites que aportan beneficio social, sin *amputar* aquellas partes que tienen razón de ser por proporcionar eficacia a la acción pública o redundar en beneficio de los ciudadanos.

Por tanto, observamos que no resulta sencillo determinar por *dónde* hay que simplificar, ni de qué trámites concretos se puede prescindir porque aportan un coste social marginal mayor que el beneficio que producen. Parece claro que no es posible, ni conveniente, reducir la participación de los ciudadanos en el procedimiento administrativo, ya sea mediante la supresión de trámites o la reducción de los plazos de los que disponen para intervenir. La simplicidad es un principio de actuación para las Administraciones públicas - artículo 3.1.b) de la LRJSP-, pero la participación y la transparencia también lo son -artículo 3.1.c) de la misma norma- por lo que en ambos encontramos dos nítidos límites jurídicos a la simplificación administrativa.

Claro está que, como ya se ha dicho, no puede producirse indefensión bajo el estandarte de la simplificación, pero, aunque no se llegue a ese extremo, cualquier medida de simplificación que se adopte en menoscabo de la participación y la transparencia producirá, más que posiblemente, un coste social que no compensará el beneficio de su adopción. El procedimiento permite “explicarse” a todas las partes de la relación jurídica, no sólo a los particulares, los interesados tienen la oportunidad de defender lo que en su interés estimen conveniente, pero, además, la Administración podrá fundamentar y justificar sus decisiones.

Existen, por lo tanto, una serie de hitos procedimentales cuya supresión no es pertinente, por cuanto el valor social que aportan es mucho mayor que su coste en términos de dilación

¹⁹³ DOMÉNECH PASCUAL, G., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», cit., p. 18.

¹⁹⁴ CIERCO SEIRA, C., «La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras», cit., p. 158.

Ello contrasta con el creciente número de procedimientos en los que cada vez hay menos procedimiento, menos trámites (tráfico, etc...) bajo el pretexto, en ocasiones y precisamente, del empleo de medios electrónicos.

temporal o carga procedimental. El artículo 41.2 de la CDFUE consagra el derecho a ser oído en el procedimiento y la obligación de la Administración de motivar sus decisiones, además del derecho de acceso de los interesados al expediente que les concierna¹⁹⁵.

Todo lo expuesto en este epígrafe conduce a una conclusión: en realidad, la posibilidad de simplificar procedimientos es muy limitada. Como apunta NAVAMUEL GONZÁLEZ, cuando se aborda un plan de simplificación, los procedimientos ya suelen encontrarse “casi al nivel óptimo de simplificación”¹⁹⁶. Es difícil suprimir trámites cuya eliminación detraiga coste social neto. No obstante, sigue existiendo un ámbito de la praxis administrativa rotundamente mejorable: la persistente obligación de aportar información que sigue pesando sobre los ciudadanos.

Por esta razón, el coste social de la exigencia abusiva de información a los particulares por parte de los órganos tramitadores, es, sin duda, extremadamente elevado y difícilmente justificable, lo que convierte la reducción de la carga documental del ciudadano en una “exigencia ineludible en el marco del proceso de simplificación de la acción administrativa”¹⁹⁷.

La Administración pública provoca con esta carga un inexcusable derroche de tiempo y dinero a los particulares, pero también a las propias unidades administrativas que han de dedicar recursos humanos y materiales al tratamiento de toda la información recibida, con la consiguiente merma en términos de eficiencia y de eficacia. No obstante, aun siendo ello importante, el *desprestigio*, el quebranto reputacional que sufren las Administraciones y los empleados públicos por la reiterada vulneración de un derecho legalmente reconocido no es, ni mucho menos, el menor de los costes sociales que esta práctica genera.

En ocasiones, se invierte valioso tiempo y recursos financieros en intentar la puesta en marcha de ambiciosos proyectos y planes de simplificación y mejora administrativa cuyas ventajas no acaban siendo percibidas por los administrados¹⁹⁸. No obstante, la engorrosa carga de la exigencia de aportación documental, cuya liberación supondría una mejora incuestionable en las relaciones jurídico-administrativas, sobrevive tercamente a pesar de la digitalización del sector público y de la sistematización y catalogación de procedimientos,

¹⁹⁵ Estos derechos y obligaciones constituyen concreciones del derecho a la buena administración, que se analizará sucintamente con posterioridad.

¹⁹⁶ Vid. NAVAMUEL GONZÁLEZ, D., «Diseño, ejecución y valoración de proyectos de simplificación: experiencia desde la práctica profesional», cit., p. 191.

¹⁹⁷ CIERCO SEIRA, C., «La reducción de la carga de presentación de documentos ante la Administración Pública...», cit., p. 389.

¹⁹⁸ “Does public perception reflect results? Despite the popularity of administrative burden reduction programmes among civil servants and politicians, the perception by those who should mainly benefit from such programmes, businesses and/or citizens, sometimes varies. Even in those countries, where administrative burden reduction programmes brought significant results, businesses did not express much enthusiasm about the results. (...) The absolute and relative numbers representing the burden reduction may seem impressive when related to the whole society or the business sector in a given country. However, when expressed in terms of individual company/ citizen, they may not represent such significant savings. Thus, billions of euros saved by a 25% reduction of administrative burdens may be perceived by an individual entrepreneur as cents or euros saved yearly”. *Why is Administrative Simplification So Complicated? Looking beyond 2010*, cit., OCDE, Paris, OECD Publishing, 2010, pp. 34-36.

ignorando las claras y cada vez más explícitas regulaciones legales, como si los preceptos que regulan esta materia no concernieran a la práctica administrativa cotidiana ni a los servidores públicos que participan en la tramitación de los procedimientos.

6. Simplificación procedimental. Del procedimiento debido al procedimiento administrativo adecuado

El artículo 103.1 de la Constitución Española de 1978, que proclama el sometimiento de la Administración pública a la Ley y al Derecho sintetiza “con admirable economía” dos siglos de transformación y progreso de la ciencia jurídico-administrativa, recogiendo “el código axiológico básico de las Administraciones públicas”¹⁹⁹. Esta subordinación de los poderes públicos al ordenamiento jurídico²⁰⁰ y a los principios que lo informan es asumida en nuestros días como una obviedad y como un principio irrefutable.

A pesar de que la Constitución española de 1978 -a causa “de la fecha de su publicación”²⁰¹- no emplea de forma expresa el término “buena administración”, la doctrina coincide en que la Carta Magna reconoce de forma implícita “un deber jurídico” de buena administración²⁰² que dimana de numerosas disposiciones que se reparten por todo su articulado y que informan el ejercicio de toda la función administrativa²⁰³. Se derivaría este principio, entre otros, de los arts. 9.3 (principio de interdicción de la arbitrariedad), 31.2 (principios de economía y eficiencia) y 103.1 (principios de objetividad, coordinación y eficacia)²⁰⁴. “Teniendo presente el marco constitucional en vigor, puede afirmarse que la Administración pública está sometida a un deber de buena administración, consistente en una obligación de actuar de forma *racional, objetiva, coordinada, eficaz, eficiente y económica* en su servicio a los intereses generales”²⁰⁵.

¹⁹⁹ VAQUER CABALLERÍA, M., «Los principios constitucionales de funcionamiento de las Administraciones Públicas», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, vol. I, 1ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 265.

²⁰⁰ Como es sabido, la subordinación de la Administración al ordenamiento jurídico proclamada por el artículo 103.1 de la Constitución, reitera y concreta el mandato que el artículo 9.2 de la Carta Magna realiza a todos los poderes públicos.

²⁰¹ ESCUÍN PALOP, V., «En torno a la buena administración», en DEL GUAYO CASTIELLA, Í. y FERNÁNDEZ CARBALLAL, A. (coords.) *Los desafíos del derecho público en el siglo XXI: libro conmemorativo del XXV aniversario del acceso a la Cátedra del Profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*, Madrid, INAP, 2019, p. 329.

²⁰² PONCE SOLÉ, J., «Voz “buena administración”», *Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales*.

²⁰³ Por todos, ESCUÍN PALOP, V., «En torno a la buena administración», cit., p. 329 y ss.; PONCE SOLÉ, J., «El principio de buena administración: discrecionalidad y procedimiento administrativo», 1998, Tesis Doctoral. Universidad de Barcelona, p. 162 y ss.

²⁰⁴ *Vid.* PONCE SOLÉ, J., «Voz “buena administración”», cit. Suelen destacarse estos artículos por su relevancia, pero, obviamente, el principio de buena administración se construye a partir de muchos otros. “Pero es evidente que el contenido del Derecho a la buena administración está ampliamente recogido en ella, entre otros, en sus artículos 1, 9.3, 32.1, 103, 105, 106, etc., preceptos que reúnen los elementos definitorios de una buena administración, en sentido europeo”. ESCUÍN PALOP, V., «En torno a la buena administración», cit., p. 329.

²⁰⁵ PONCE SOLÉ, J., «El principio de buena administración: discrecionalidad y procedimiento administrativo», cit., p. 164.

En efecto, los ciudadanos esperan de los poderes públicos la realización de una actividad, pero no basta con que aquéllos actúen, sino que, además, se espera que resuelvan los problemas de la colectividad. La Constitución, al someter la actuación administrativa al principio de eficacia, reclama a la Administración que el resultado de su funcionamiento sea adecuado. De esta forma, la buena administración se convierte no sólo en un deber jurídico del sector público sino, también, en el origen de su legitimación ante la sociedad²⁰⁶. Pues bien, el procedimiento administrativo, como cauce formal para la exteriorización de la actividad administrativa, se presenta como una pieza fundamental para esta legitimación, “al posibilitar un correcto desarrollo de la función administrativa, una buena administración transparente mediante la equitativa ponderación de todos los intereses envueltos para la obtención de la solución de interés general”²⁰⁷.

El derecho a la buena administración se manifiesta, pues, en un doble ámbito: en primer lugar, en una actuación adecuada y eficaz de los servidores públicos en sus relaciones con los ciudadanos y, además, se refiere a los aspectos procedimentales de la actuación administrativa²⁰⁸. Puede afirmarse, por ende, que la vinculación jurídica del procedimiento administrativo con los principios democráticos se realiza, fundamentalmente, a través del principio de buena administración. Un principio que, como ha afirmado MENÉNDEZ SEBASTIÁN, implica que no basta con el cumplimiento estricto y concreto del procedimiento, con el respeto de la legalidad formal, sino que debe priorizarse la búsqueda de la justicia material orientando la actividad administrativa al logro de “la mejor solución posible”. De esta forma, el principio de buena administración sirve como estándar de funcionamiento de la Administración pública²⁰⁹. En la misma línea, la jurisprudencia ha proclamado que la buena administración “no se detiene en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente” a los ciudadanos²¹⁰.

Del principio de buena administración se deriva un “derecho al procedimiento administrativo debido” que forma parte del “derecho a la tutela administrativa efectiva” al que también se ha referido explícitamente el Tribunal Supremo²¹¹. El artículo 24.2 de la

²⁰⁶ Vid. PAREJO ALFONSO, L., «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública», cit., pp. 15-16; *Eficacia y administración: tres estudios*, Madrid, Boletín Oficial del Estado/INAP, 1995, p. 89; PONCE SOLÉ, J., «El principio de buena administración: discrecionalidad y procedimiento administrativo», cit., p. 325.

²⁰⁷ PONCE SOLÉ, J., «El principio de buena administración: discrecionalidad y procedimiento administrativo», cit., p. 326.

²⁰⁸ Cfr. LAGO NÚÑEZ, G., «El ciudadano y el interesado. Capacidad, legitimación y representación: los derechos del ciudadano ante la Administración. La actuación del ciudadano ante la administración», en GONZÁLEZ I BALLESTEROS, J., CASTRO ABELLA, F. y MUÑOZ AMOR, M. DEL M. (coords.) *Procedimiento administrativo local*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2010, sec. 3.2.

²⁰⁹ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *De la función consultiva clásica a la buena administración...*, cit., pp. 66-67

²¹⁰ STS de 5 de diciembre de 2017, (Roj: STS 4499/2017; nº de Resolución: 1909/2017). Fundamento de Derecho 4º.

²¹¹ “Del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, no es una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva (...)”. STS de 5 de diciembre de

Constitución española establece que “todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia”. A primera vista, lo dispuesto en este artículo parece estar dirigirse exclusivamente a los procesos de naturaleza judicial²¹², sin embargo, el “principio de defensa” y el derecho a un “debido proceso” en el que se garantice la imparcialidad y la proporcionalidad, se promueva la información a los interesados y se evite la arbitrariedad, son principios generales “de carácter universal en los países que tienen Estado de derecho”, y son, *desde luego*, aplicables al procedimiento administrativo²¹³.

En idéntico sentido, WADE y FORSYTH apuntan que el derecho a un procedimiento justo *-fair procedure-* representa la manifestación de un principio de justicia natural en el Derecho administrativo el cual, al poseer carácter universal, no puede entenderse circunscrito al ámbito judicial²¹⁴. En los EEUU, por su parte, se ha desarrollado jurisprudencial y doctrinalmente el *due process*, principio procedimental según el cual toda persona tiene derecho a determinadas garantías mínimas tendentes a asegurar un tratamiento y equitativo en el seno de un proceso judicial o un procedimiento administrativo²¹⁵.

Así pues, parece evidente que el derecho a la buena administración presenta una conexión directa con el aspecto formal de la actividad administrativa, al ser el procedimiento el medio idóneo para lograr el cumplimiento de los principios constitucionales²¹⁶. Por esta razón, se ha de ser muy preciso a la hora de simplificar el procedimiento administrativo para no restarle capacidad como instrumento para el logro de fines constitucionales. “El debido proceso se edifica como un estándar o una garantía para los administrados”²¹⁷, por lo que

2017, (Roj: STS 4499/2017; nº de Resolución: 1909/2017), fundamento de Derecho 4º. V. *et.* el fundamento de Derecho 7º de la STS de 18 de diciembre de 2019, (Roj: STS 4115/2019; nº de Resolución: 1853/2019).

²¹² Muy pronto el Tribunal Constitucional amplió su alcance al procedimiento administrativo, si bien limitado a aquellos procedimientos de naturaleza sancionadora, al admitir que “los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (art. 25, principio de legalidad) y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (STS de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, entre las más recientes), STC nº 18/1981, de 8 de junio (BOE núm. 143, de 16 de junio de 1981), fundamento jurídico 2º.

²¹³ GORDILLO, A., *Tratado de Derecho administrativo*, cit., vol. 2, p. 274.

En idéntico sentido: “en sentido amplio podríamos calificarlas como manifestaciones del principio contradictorio, si bien conviene notar que pueden presentarse bajo diferentes denominaciones o aglutinadas alrededor de conceptos diversos: así, el (derecho a un) procedimiento debido, la prohibición de indefensión, la tutela efectiva, etc. En la actualidad, cabe hablar de un catálogo universal de garantías básicas del procedimiento administrativo aplicable en todos los ordenamientos jurídicos”. GAMERO CASADO, E., «Simplificación del procedimiento administrativo: Una respuesta idónea...», cit., p. 435.

²¹⁴ Cfr. WADE, W. y FORSYTH, C., *Administrative Law*, cit., pp. 440-441.

²¹⁵ Vid. v. gr. GALLIGAN, D. J., *Due Process and Fair Procedures: A study of administrative procedures*, Oxford, UK, Oxford University Press, 1996, caps. 1-3. Sobre las peculiaridades del *fair procedure* en Gran Bretaña y su desarrollo en la UE y los rasgos del *due process* en los EEUU, v. *Ibid.* cap. 5.

²¹⁶ Vid. PONCE SOLÉ, J., «El principio de buena administración: discrecionalidad y procedimiento administrativo», cit., p. 387.

²¹⁷ ROJAS FRANCO, E., «El debido procedimiento administrativo», cit. p. 188.

el objetivo al simplificar el procedimiento no ha de ser, como venimos repitiendo, una actuación administrativa forzosamente simple o sumaria, sino eficiente y eficaz; así se configura el *procedimiento administrativo debido*, noción ampliamente analizada por la doctrina, en especial por PONCE SOLÉ²¹⁸.

La simplificación no puede realizarse en menoscabo del procedimiento debido; no obstante, el principio de simplificación no es, en absoluto, una noción contrapuesta a este procedimiento administrativo debido.

Efectivamente, el debido procedimiento enfatiza la calidad, la cual puede ser lograda evitando trámites superfluos o cuyo coste social sea superior al beneficio que produce. La conciliación de ambos paradigmas, principio de simplificación y procedimiento administrativo debido, alumbró un concepto jurídico novedoso: la idea de procedimiento administrativo *adecuado*, aquel que “equilibra las exigencias formales de la tramitación respecto a las finalidades sustantivas implicadas en el procedimiento cumpliendo de la mejor manera posible el global de sus funciones”²¹⁹.

Finalmente, COTINO HUESO conduce la idea de buena administración al ámbito digital destacando la noción de “buena administración electrónica”, argumentando que “si se reconoce el derecho subjetivo a la buena administración y éste ha de tener un contenido jurídico, la realidad que implica la Administración electrónica no puede pasar inadvertida”²²⁰.

7. Sucinta referencia al derecho de buena administración y al procedimiento administrativo en el Derecho de la UE

El artículo 41 de la CDFUE consagra a nivel europeo el derecho a la buena administración²²¹, precisando los perfiles de este principio y concretando algunas de las garantías que deben entenderse comprendidas en todo caso dentro de su ámbito objetivo²²². El derecho del ciudadano a ser oído antes de que se adopte una resolución

²¹⁸ Vid. especialmente PONCE SOLÉ, J., «El principio de buena administración: discrecionalidad y procedimiento administrativo», cit.; *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, cit.

²¹⁹ GAMERO CASADO, E., «Enquadre de la nueva legislación en el acervo del Derecho administrativo», cit., p. 132. Profundizando en la reflexión jurídica sobre el procedimiento administrativo debido, Gamero da un paso más para conciliar “armónicamente” el procedimiento debido, que enfatiza la calidad en la decisión administrativa, con la simplificación procedimental. La concertación de ambos paradigmas da lugar al “procedimiento administrativo adecuado”. Cfr. GAMERO CASADO, E., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: El procedimiento administrativo adecuado», cit., pp. 57-59; «Enquadre de la nueva legislación en el acervo del Derecho administrativo», cit., pp. 131-132.

²²⁰ COTINO HUESO, L., «El derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones...», cit., pp. 188-189.

²²¹ “Desde luego no estamos ante un derecho fundamental reconocido en nuestra Constitución, pero sí ante un derecho fundamental reconocido en una norma con el rango de Tratado constitutivo, nuestra Constitución recoge el principio de interdicción de la arbitrariedad, no el derecho fundamental a la buena administración”. GONZÁLEZ DE LARA MINGO, S., «El derecho fundamental a la buena administración», *Actualidad administrativa*, vol. 7, 2021, sec. II.

²²² La Administración debe proceder con objetividad. El derecho a que los asuntos particulares sean tratados por las instituciones públicas imparcial y equitativamente “y dentro de un plazo razonable” constituye el eje sobre el que pivota este principio.

desfavorable que le afecte individualmente, el derecho del interesado a acceder a los expedientes que le conciernen, así como la obligación de los poderes públicos de respetar la confidencialidad de los interesados o el deber de motivar sus decisiones, son corolarios del derecho a la buena administración que se encuentran expresamente enunciados en el ordenamiento jurídico de la UE.

En opinión de MARTÍN DELGADO, la CDFUE, al haber reconocido el derecho a la buena regulación, ha puesto sobre la mesa la conveniencia de avanzar en la configuración de un procedimiento administrativo común europeo²²³. La importancia de esta Carta en relación con las garantías procedimentales es tal que ha querido verse en ella el germen de una futura regulación legislativa de un procedimiento administrativo propio de la UE²²⁴. Sobre la base del precitado artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales, el Parlamento Europeo adoptó una resolución el día 6 de septiembre de 2001 aprobando un Código de Buena Conducta Administrativa que iba dirigido a las instituciones de la UE, cuyos contenidos debían ser respetados por las instituciones comunitarias y sus funcionarios en sus relaciones con los ciudadanos europeos. El artículo 4 de este texto, por ejemplo, bajo la rúbrica “Legalidad”, conmina a los funcionarios a actuar de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicando “las normas y procedimientos establecidos en el Derecho de la UE”.

²²³ Cfr. MARTÍN DELGADO, I., «El procedimiento administrativo en el Derecho de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, vol. 19, 2010, p. 101.

Y es que, efectivamente, no existe en la UE una norma general de procedimiento administrativo capaz de aportar una “ordenación cabal” al procedimiento Administrativo. BALLESTEROS MOFFA, L. Á., «La europeización de los procedimientos administrativos nacionales», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, vol. 19, 2010, p. 179. Mario P. CHITI señala que las cuestiones relativas al procedimiento administrativo han tenido tradicionalmente una escasa relevancia en el ordenamiento europeo. Esta importancia secundaria sería una consecuencia lógica de determinados rasgos propios del ordenamiento comunitario inicial, como la tendencia a la indiferenciación entre actos administrativos y normativos, los propios fines específicos del sistema comunitario y la escasa relevancia que éste otorgaba a las cuestiones puramente administrativas. CHITI, M. P., *Derecho administrativo europeo*, 1ª ed., Madrid, Civitas, 2002, pp. 237-238.

Sin embargo, como señala RÖHL, para una aplicación del ordenamiento jurídico comunitario en el ámbito nacional de cada Estado no son suficientes las normas sustantivas, por lo que el Derecho de la Unión se ha visto compelido a recurrir a normas procedimentales para “a través de ellas, lograr el resultado apetecido”. RÖHL, H. C., «El procedimiento administrativo y la Administración «compuesta» en la Unión Europea», en SCHMIDT-ASSMANN, E. (coord.) *La transformación del procedimiento administrativo*, Sevilla, Global Law Press Editorial Derecho Global, 2008, pp. 118-119.

Es pertinente en este punto la reflexión de Jürgen SCHWARZE, quien se preguntaba qué intromisión en las competencias administrativas de los Estados miembros sería, en realidad, más severa: si una codificación de ámbito comunitario de los principios administrativos para facilitar la implementación indirecta por los Estados del Derecho administrativo de la Unión; o la extendida práctica de prever de forma detallada y extremadamente minuciosa la forma de implantación de las normas europeas por los Estados, según la específica materia de que se trate. SCHWARZE, J., *European administrative law in the light of the Treaty of Lisbon: introductory remarks*, Bruselas, European Parliament’s Committee on Legal Affairs, 2011, p. 18.

²²⁴ VIÑUALES FERREIRO, S., «El procedimiento administrativo de la Administración Europea: de la regulación sectorial a la construcción de un régimen general», 2014, Madrid, UNED, p. 137 y ss.

Este Código parte de los principios de Derecho administrativo europeo contenidos en las decisiones del Tribunal de Justicia, y se inspira, asimismo, en los principios consagrados en los Derechos nacionales²²⁵.

El artículo 298 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea determina que las instituciones europeas se apoyarán en una “administración europea abierta, eficaz e independiente”. ZILLER considera que tanto este objetivo como el cumplimiento del principio de buena administración son muy difíciles de conseguir debido a la fragmentación del Derecho administrativo europeo, que establece normas procedimentales *ad hoc* para cada sector específico ignorando el resto y ocasionando, en consecuencia, una falta de aproximación general o transversal de la que surgen injustificables diferencias procedimentales entre sectores²²⁶.

Concluimos este epígrafe aludiendo a la meritoria aportación del *Research Network on EU Administrative Law* (ReNEUAL) a la materia que nos ocupa. La colaboración entre este grupo de trabajo y el *European Law Institute* (ELI) dio como fruto en 2014 la publicación del “proyecto de Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea”²²⁷.

Este texto pretendía traducir los valores constitucionales de la Unión en normas sobre procedimiento administrativo relativas a la ejecución del Derecho y las políticas de la UE. Se trata de un texto extenso, organizado en seis Libros²²⁸ “orientados a reforzar los principios generales del Derecho de la UE y a identificar –sobre la base de un estudio comparado– las mejores prácticas en diferentes políticas concretas de la UE”. El proyecto nació con vocación de *lege ferenda*, para su posible adopción como Reglamento de la UE²²⁹ que no sería de aplicación “a las autoridades de los Estados miembros salvo que el Derecho sectorial de la UE determine su aplicación”²³⁰.

No procede realizar un examen minucioso del texto de la propuesta, baste resaltar, no obstante, que entre los derechos procedimentales recogidos en la norma modelo III-8 tampoco se hace referencia al derecho de los interesados a no aportar documentación a

²²⁵ «Introducción», en *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*, Luxemburgo, Defensor del Pueblo Europeo, 2005, p. 6.

²²⁶ “There is in many respects a growing gap between, on one hand, the proliferation of new forms of administrative action in the EU and their regulatory framework and, on the other hand, their integration in various control and legitimacy mechanisms. This often leads to a lack of transparency, predictability, intelligibility and trust in EU administrative and regulatory procedures and their outcome. The consequences of sector specific fragmentation due to different approaches in sector specific EU legislation are intensified by the lack of a general common approach to transversal issues such as the adoption and implementation of binding decisions”. ZILLER, J., *Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary? Introductory remarks and prospects*, Bruselas, European Parliament’s Committee on Legal Affairs, 2011, p. 6.

²²⁷ El texto completo de este proyecto de Código de Procedimiento Administrativo Europeo, de elaboración netamente doctrinal, fue editado en español en MIR PUIGPELAT, O.; HOFMANN, H. C.; SCHNEIDER, J. P. Y OTROS (coords.), *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, Madrid, INAP, 2015.

²²⁸ Libro I: Disposiciones generales; Libro II: Normas administrativas; Libro III: Decisiones; Libro IV: Contratos; Libro V: Asistencia mutua.; Libro VI: Gestión administrativa de información.

²²⁹ *Vid.* los Considerandos 1,2 y 3 del proyecto de Código. MIR PUIGPELAT, O.; HOFMANN, H. C.; SCHNEIDER, J. P. Y OTROS (coords.), *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, cit., p. 67.

²³⁰ Norma modelo I-1-2). *Ibid.*, p. 95.

los órganos tramitadores. Parece que el equipo redactor era consciente de los problemas de aplicación práctica que podría acarrear su positivización, habida cuenta de las barreras a la interoperabilidad que persisten a escala supranacional.

8. La articulación de la dimensión procedimental de la simplificación administrativa

El procedimiento, que ha sido definido como “la forma de hacer realidad el Derecho administrativo”²³¹, fue en sí mismo y en origen una herramienta de agilización de la labor de la Administración. Al modo de los procesos judiciales, que ordenaban y estructuraban la actividad de los tribunales, el procedimiento administrativo nació con el fin de “ordenar y unificar el itinerario de los procedimientos administrativos”²³². Sin embargo, paradójicamente, “la gestión del interés general por las Administraciones públicas sufre un incremento de las fuentes de complejidad, mientras la ciudadanía demanda mayor simplicidad”²³³. Por ello se ha venido asentando la convicción de que es “necesario hacer más sencillo y más fácil el procedimiento administrativo”; de que es preciso “simplificar lo que en su día fue, no hay que olvidarlo, un instrumento de simplificación”²³⁴.

Resulta ilustrativo en este punto el informe de la Abogacía del Estado relativo a la suspensión de plazos vigente durante el estado de alarma declarado el 14 de marzo de 2020 para la gestión de la situación de crisis sanitaria producida por el coronavirus SARS-CoV-2/Covid-19. De este Informe, resulta de especial interés la consideración de los plazos administrativos como *cargas* para los interesados:

“(…) Desde un punto de vista técnico jurídico, los plazos procedimentales –y de igual modo los procesales- tienen la consideración de «cargas», es decir, implican conductas de realización facultativa que la norma (...) requieren (...) de los interesados en el procedimiento, normalmente establecidas en interés de los propios sujetos, cuya omisión por parte de éstos conlleva una consecuencia gravosa para ellos. Se trata, por tanto, de comportamientos que han de realizar los interesados de forma no obligatoria, puesto que no son de exigencia coercitiva, pero cuyo incumplimiento les irroga un perjuicio

²³¹ BARNÉS VÁZQUEZ, J., «Procedimientos administrativos y nuevos modelos de gobierno. Algunas consecuencias sobre la transparencia», en GARCÍA MACHO, R.J. (coord.) *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Madrid, Marcial Pons, 2010, p. 73.

²³² CIERCO SEIRA, C., «La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras», cit., p. 158.

²³³ CHAVES GARCÍA, J. R., *Derecho administrativo mínimo*, cit., pp. 75-76.

En sentido similar: “Preservation of due process, for instance, obliges officials to give people affected by governmental actions a fair chance to get their views on official decisions registered so that their interests are not overlooked or arbitrarily overridden by those in power. (...) The desire for fairness adds to the practices and constraints commonly regarded as a red tape”. KAUFMAN, H., *Red Tape. Its origins, uses and abuses*, cit., p. 43.

²³⁴ CIERCO SEIRA, C., «La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras», cit., p. 158.

(imposibilidad de recurrir una resolución desfavorable, imposibilidad de obtener una subvención...)»²³⁵.

No obstante, no sólo los plazos administrativos, sino el propio procedimiento, a medida que se ha ido “engalanando”²³⁶ ha pasado a ser tildado, de forma, sin duda, excesiva, como una carga administrativa en sí mismo²³⁷. La simplificación procedimental representa, aunque resulte superfluo reiterarlo, la simplificación del actuar de las Administraciones públicas, que es siempre, como recuerda MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, un actuar *procedimentalizado*²³⁸.

En efecto, a pesar de la lógica antiformalista que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha impreso en el procedimiento administrativo español²³⁹, lo cierto es que, la Administración no puede actuar “de cualquier manera”, a voluntad de los órganos administrativos, sino que ha de seguir un procedimiento determinado²⁴⁰. Es decir, el acto administrativo precisa una *fase de gestación* para nacer al mundo del Derecho²⁴¹, de esta forma, el procedimiento administrativo más que un “*iter* formal absolutamente cerrado” se configura como “un cuadro de herramientas, instrucciones y técnicas” que garantizan unas garantías comunes para los ciudadanos²⁴².

Como ya se ha visto, el obrar de las Administraciones está supeditado al cumplimiento de un cauce de actuaciones mínimas y esenciales inspiradas por la economía procedimental, pero también por una serie de principios, tales como los de transparencia,

²³⁵ Consulta sobre la forma en la que habrá de procederse en el momento en el que pierda vigencia la suspensión de los plazos previstos por el R.D. 463/2020, de 14 de marzo. *Interpretación de la Disposición Adicional Tercera*, Abogacía General del Estado, Madrid, Subdirección General de los Servicios Consultivos del Estado, 20 de Marzo de 2020. Disponible en www.icas.es en la Sección Documentos interés #covid-19 (Última visita el 5 de junio de 2022).

²³⁶ Expresión tomada de CIERCO SEIRA, C., «La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras», cit., p. 158.

²³⁷ “(...) el procedimiento administrativo ha sufrido también su propia transformación que, en esencia, pasa de ser una garantía ciertamente apreciable a convertirse en una carga administrativa obstaculizadora de la actividad económica”. PALOMAR OLMEDA, A., *Procedimiento Administrativo*, 1ª ed., Cizur Menor, Navarra, Thomson Reuters-Aranzadi, 2011, p. 30.

²³⁸ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «De la simplificación de la Administración Pública», cit., p. 8.

²³⁹ Por todas, *vid.* la precitada STS de 19 de julio de 2018, Sala de lo Contencioso, Sección 3ª, (nº Rec. 3662/2017; Roj: STS 3419/2018), fundamento de Derecho 4º.

²⁴⁰ Cuestión distinta, pero conexa, es la existencia de procedimientos *informales*, o no formalizados, en determinadas actuaciones administrativas. “(...) la idea que interesa retener es la de que hay casos en que el fin que persigue la actuación administrativa ha de lograrse siguiendo un cauce ritual diseñado por el legislador, el cual ha indicado en qué orden y en qué momento han de realizarse todos y cada uno de los trámites que integran el procedimiento de que se trata (procedimientos formalizados), mientras que hay otros muchos casos en que el fin público a alcanzar no tiene legal ni reglamentariamente señalado el camino, sino que éste lo fija en cada caso el instructor del procedimiento atendiendo a las ideas de simplicidad, eficacia y garantía (procedimientos no formalizados). (...) Lo que ocurre es que esos procedimientos, sin tramitación predeterminada, acaban inevitablemente formalizándose”. GONZÁLEZ NAVARRO, F., «Procedimiento administrativo común, procedimientos triangulares y procedimientos complejos», *Revista de estudios de la vida local*, vol. 211, 1981, p. 416.

²⁴¹ *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. I, pp. 563 y 565.

²⁴² GAMERO CASADO, E., «La estructura de la legislación sobre Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público y sus criterios de aplicación», cit., p. 157.

imparcialidad, contradicción y audiencia a los interesados o *in dubio pro actione*²⁴³ y, por ello mismo, inexcusables.

La simplificación de los procedimientos administrativos puede proyectarse sobre dos grandes aspectos: la racionalización y agilización del procedimiento administrativo, por un lado, y la reducción de cargas administrativas por el otro²⁴⁴.

Los principios de celeridad e impulso recogidos en el Capítulo III del Título IV de la LPAC pretenden que la tramitación del procedimiento sea ágil y dinámica. “El procedimiento, orientado a garantizar que la decisión se adopte tras un análisis exhaustivo de la información disponible y atendiendo equilibradamente a los distintos intereses afectados, debe concluirse en un plazo y a un coste razonables. La regulación del procedimiento no puede servir para que la Administración vaya posponiendo la adopción de decisiones incómodas”²⁴⁵. Ello está estrechamente relacionado con lo que la ciencia jurídica alemana ha denominado la “aceleración del procedimiento administrativo”²⁴⁶.

El segundo aspecto es el que afecta de forma más directa al objeto de esta investigación: la eliminación de las trabas administrativas que se encuentran los particulares en sus relaciones con la Administración pública. Puede conseguirse este objetivo, reducirse o suprimirse la obligación de aportación documental, bien suprimiendo determinados trámites o procedimientos, o bien eliminando la obligación de facilitar documentación manteniendo el trámite en cuestión, trasladando la carga de la obtención de la información al órgano tramitador. Ésta última es, sin duda, la dimensión cuyo examen resulta interesante al objeto de nuestro estudio.

9. Finalidades de la simplificación procedimental

La simplificación procedimental promueve dos finalidades que son complementarias por estar íntimamente relacionadas con el carácter dual y bifronte del procedimiento administrativo. En primer lugar, la simplificación de los modos de actuar de las organizaciones públicas busca un funcionamiento más eficaz de aquéllas y una asignación más eficiente de los recursos públicos. Esta primera finalidad ostenta, por tanto, una

²⁴³ Sobre los principios del procedimiento administrativo se sugiere consultar, por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. I, p. 564; MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho administrativo y de Derecho público general*, vol. XII, 2ª ed., Madrid, Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado (BOE), 2017, pp. 59-61.

²⁴⁴ Vid. GAMERO CASADO, E., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: El procedimiento administrativo adecuado», cit., pp. 5-6.

²⁴⁵ SCHMIDT-ASSMANN, E., *La teoría general del Derecho administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, cit., p. 365.

²⁴⁶ En los años noventa del pasado siglo fueron aprobadas en Alemania una serie de normas de “aceleración” o “agilización” procedimental que pretendían armonizar los tiempos propios de la Administración con el ritmo de la sociedad, venciendo el “desfase estructural” que existe entre ellas. Sobre este asunto se recomienda consultar CABALLERO SÁNCHEZ, R., «La Beschleunigung o aceleración del procedimiento administrativo y del proceso contencioso en Alemania», *Revista de Administración Pública*, 147, 1998, p. 424 y ss.

naturaleza eminentemente interna, *ad intra*, por emplear la terminología del legislador de 2015²⁴⁷.

El principio de eficiencia tensa la relación dialéctica que existe en la ponderación coste-beneficio de los trámites administrativos, estableciendo una interesante disputa con el principio de eficacia. La eficiencia reclama por pura lógica la simplificación de procedimientos, la agilización de plazos y la supresión de trámites, en cambio el principio de eficacia exigirá el mantenimiento de aquellos actos y trámites que sean proporcionados y necesarios para la consecución del fin perseguido, pero además -esto es importante- la conservación de aquellos otros que se muestren idóneos y ofrezcan garantías razonables de alcanzarlo²⁴⁸.

En cualquier caso, la eficacia y la eficiencia van de la mano, hasta el punto de que se trata de conceptos inescindibles, puesto que el segundo ofrece a la eficacia criterios de optimización para conseguir objetivos diversos con recursos limitados. “Esta correlación entre fines potencialmente ilimitados y recursos estrictamente limitados, ambos predeterminados por la ley, hace que la eficacia global de la administración dependa de su eficiencia (...)”²⁴⁹. La optimización de los medios en la consecución de objetivos hace a la eficacia susceptible de ser aplicada a cuestiones diversas, entre las que, sin duda, se encuentra “la simplicidad y la celeridad del procedimiento administrativo”²⁵⁰.

Pero toda simplificación procedimental persigue, además, un segundo objetivo, una finalidad *ad extra*, inspirada en el principio de buena administración. Al depurar y pulirse en lo posible el procedimiento administrativo -librándolo de todas aquellas cargas innecesarias o desproporcionadas que soportan los administrados- se persigue fortalecer los derechos de la ciudadanía, que se beneficiaría de una actuación pública menos invasiva²⁵¹. Esta relación entre la simplificación del procedimiento administrativo y la potenciación de los derechos de los administrados ha sido profusamente estudiada por PONCE SOLÉ, para quien el cumplimiento eficaz, efectivo y rápido de los intereses generales es posible. Para ello, es necesario compatibilizar eficacia y celeridad “para el logro de la buena administración evitando que puedan producirse indeseables conflictos”²⁵².

²⁴⁷ “Todo el actuar administrativo debe tender a la eficacia, a la eficiencia, a la calidad y a la seguridad jurídica de los ciudadanos. (...) Un euro malgastado en una ineficiencia administrativa es un euro dejado de invertir en educación, en sanidad, en servicios sociales o en infraestructuras. Es un euro recaudado de más a los ciudadanos y a las empresas”. *Guía de racionalización y simplificación de los procedimientos*, cit., Junta de Castilla y León, 2010, p. 5.

²⁴⁸ Cfr. VAQUER CABALLERÍA, M., «El criterio de eficiencia en el Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, vol. 186, 2011, p. 115.

²⁴⁹ VAQUER CABALLERÍA, M., «Los principios constitucionales de funcionamiento de las Administraciones Públicas», cit., p. 297.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 299.

²⁵¹ GAMERO CASADO, E., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: El procedimiento administrativo adecuado», cit., p. 54.

²⁵² PONCE SOLÉ, J., «El principio de buena administración: discrecionalidad y procedimiento administrativo», cit., p. 713.

III. ESTRATEGIAS, INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS DE SIMPLIFICACIÓN PROCEDIMENTAL Y ELIMINACIÓN DE CARGAS

1. Carga y obligación

A pesar de la profusión con la que el concepto “carga administrativa” es utilizado tanto por la doctrina científica, como por el ordenamiento jurídico, cuyo significado suele dar por sobreentendido²⁵³, REGO BLANCO sostiene que la noción es todavía en nuestro Derecho, prácticamente, un neologismo “en proceso de juridificación”²⁵⁴. Ciertamente, el concepto *carga administrativa* no es desconocido para el profesional del Derecho, porque representa una concreción, una derivación, de un término más general, *carga*, que posee unas hondas raíces con las que se asienta firmemente sobre nuestra tradición jurídica.

En efecto, la *carga* es una noción jurídica clásica que deriva del *onus* del Derecho romano y cuyo sentido actual es el resultado de una secular destilación doctrinal. Por ello, su significado es perfectamente comprendido por los operadores jurídicos, aunque las normas – que imponen cargas y, por ende, emplean el término con profusión y naturalidad- no nos ofrecen una definición legal del mismo.

Señala Herbert KAUFMAN que el término “carga administrativa”, *red tape*, es aplicado a una abrumadora variedad de prácticas organizativas y procedimentales²⁵⁵. Sin embargo, cuando nos referimos a cualquiera de ellas como *cargas*, lo hacemos con la intención de señalar que son molestas, irritantes, gravosas o inútiles. Afirma, en fin, ese autor que cuando los administrados se oponen a los requisitos administrativos impuestos por la regulación lo hacen porque consideran que se encuentran sujetos a demasiadas restricciones, que muchas de ellas son innecesarias, y que la Administración tarda una eternidad en actuar. Por eso – afirma – cada uno detestamos las respectivas cargas que debemos afrontar, aunque sean muy distintas entre ellas, pero todos lo hacemos por las mismas razones²⁵⁶.

Así, en el sentido coloquial y cotidiano de esta noción, una *carga administrativa* lleva aparejada ciertas connotaciones negativas, en el sentido de que parece aludir a la

²⁵³ Ello es cierto, se trata de una categoría cuyo significado suele darse por conocido por las normas jurídicas; la LPAC, por ejemplo, la vincula con el principio de eficiencia y señala que “la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos” (artículo 129.6).

²⁵⁴ Apunta REGO QUE el término es frecuentemente empleado por instrumentos de *soft law* (guías, programas, planes...), aunque tampoco es una categoría extraña para las normas de nuestro ordenamiento jurídico propiamente dicho. Si bien, afirma, “la tarea de definir lo que sea «carga administrativa» no la ha asumido ninguna norma jurídica (hard law), sino que, por el momento, queda en la esfera del soft law”. REGO BLANCO, M. D., «Las cargas administrativas: concepto y régimen jurídico para su reducción», cit., pp. 244-246.

²⁵⁵ KAUFMAN, H., *Red Tape. Its origins, uses and abuses*, cit., p. 4.

²⁵⁶ *Cfr. Ibid.*, pp. 4-5.

realización de trámites enojosos y burocráticos que entorpecen el curso del procedimiento y suponen una molestia, cuando no un perjuicio, para el interesado.

El Diccionario del español jurídico de la Real Academia define *carga* en su cuarta acepción como la “necesidad de realizar determinados actos para poder ejercitar un derecho o evitar un perjuicio”.²⁵⁷ Para la doctrina italiana tradicional la carga es un *agere debere*, en el sentido de que un determinado poder o derecho otorgado a un interesado puede estar vinculado a un deber de actuación en un sentido determinado²⁵⁸, por lo que la carga funcionaría como una condición para el ejercicio de una facultad jurídica. GIANNINI, en concreto, define carga como “una situación subjetiva compuesta en el que a un poder se une una obligación instrumental que concierne al ejercicio del poder mismo”²⁵⁹; CASSARINO explica que, en efecto, el Derecho condiciona la producción de determinados actos jurídicos a la concurrencia de un determinado comportamiento del interesado, por lo que, en consecuencia, este comportamiento, que funciona como una carga para el administrado puede ser contemplada desde dos perspectivas, como una “posibilidad” del particular (que si la realiza, producirá una determinada consecuencia jurídica u obtendrá un específico comportamiento de la Administración), o como una “necesidad”, pues si el administrado quiere hacer valer su derecho deberá llevar a cabo un determinado comportamiento exigido por la norma, deberá realizar la carga jurídica que esa facultad lleva aneja²⁶⁰.

También define el Diccionario jurídico de la Real Academia como una “obligación aneja a un estado”²⁶¹. Sin embargo, si bien es cierto que coloquialmente puede entenderse que una carga equivale a una obligación, dado que las dos figuras imponen la adopción de un determinado comportamiento a un sujeto determinado, desde el punto de vista jurídico ambos conceptos no son sinónimos.

Una *obligación* representa el “vínculo jurídico que liga a dos (o más) personas, en virtud del cual una de ellas queda sujeta a realizar una prestación a favor de otra, para la satisfacción de un interés de éste digno de protección”²⁶². Pues bien, mientras una *obligación* exige la realización de una prestación de carácter forzoso en beneficio de un tercero²⁶³, la *carga* se instituye, por el contrario, en interés del propio sujeto gravado. Así, se ha definido *carga* como aquella “condición que el ordenamiento impone a los ciudadanos

²⁵⁷ Vid. cuarta acepción de la voz “carga” en RAE y CGPJ, *Diccionario panhispánico del español jurídico*, cit.

²⁵⁸ Así, CARNELUTTI *apud* GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., vol. I; Parte General, p. 387.

²⁵⁹ La carga representa, de esta forma, “una circunstancia limitativa de un poder”. *Apud Ibid.*, p. 388.

²⁶⁰ *Cfr. Ibid.*, pp. 389-390.

²⁶¹ Vid. tercera acepción de la voz “carga” en RAE y CGPJ, *Diccionario panhispánico del español jurídico*, cit.

²⁶² ALBALADEJO, M., *Compendio de Derecho Civil*, 12ª ed., Madrid, Edisofer, 2004, p. 165.

²⁶³ Señala D’ORS que ya desde la primera etapa clásica del Derecho romano se utiliza el término *obligatio* para designar la relación jurídica surgida por una deuda (en el sentido de conducta exigible) la es reclamable por una *actio* en la que se invoca un deber. Apunta que “*obligare* y *obligatio* derivan de la idea de «atar» (ligare). En sentido jurídico, aparece primeramente referido este término al acto de sujetar una cosa en garantía; así, por primera vez, en Plauto”. D’ORS, A., *Derecho Privado Romano*, 8ª ed., Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, EUNSA, 1991, p. 401.

para que éstos puedan ejercitar sus derechos”²⁶⁴. Dicho de otro modo, la *carga*, más que una *obligación* en el sentido más jurídico del término supone, como se ha adelantado *ut supra*, un *requisito* cuya realización es necesaria para la obtención de un provecho mayor. *Qui sentit commodum, sentire debet et onus*, “quien obtiene el beneficio, debe soportar la carga”, proclama el clásico aforismo latino.

Finalmente, se ha insistido en el carácter imperativo de la *obligación*, cuya desatención representará un incumplimiento para el obligado. No obstante, el cumplimiento de la *carga* es voluntario para el administrado, quien, de omitirla, “no incurrirá en responsabilidad alguna, si bien se verá privado del beneficio o la ventaja de los que dicho comportamiento es presupuesto”²⁶⁵.

2. “Carga administrativa”, concreción formal del concepto en el ámbito del Derecho público

En coherencia con todo lo anterior, y como concreción del término “carga” en el ámbito administrativo se han definido las “cargas administrativas” como “aquellas actividades de naturaleza administrativa que se deben llevar a cabo para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa” y se incluye específicamente entre ellas, a modo de ejemplo paradigmático la obligación de comunicar datos a las Administraciones públicas²⁶⁶.

Se ha señalado doctrinalmente, no obstante, que la construcción conceptual de la *carga administrativa* es una adaptación de la noción clásica de *carga* en su sentido más lato, de tal forma que representa la concreción del término y su aplicación a las relaciones formales entre los administrados y el sector público de nuestros días. No obstante, a pesar de su origen común, actualmente ambos conceptos no compartirían naturaleza.

Se apunta que la *carga administrativa* ostenta un carácter estrictamente formal, mientras que el concepto doctrinal de *carga*, *lato sensu*, reposa sobre su contenido jurídico-sustantivo o material²⁶⁷. Es decir, si -como se ha argumentado- una *carga* en su sentido jurídico clásico supone un requisito condicionante de una ventaja jurídica, la definición de *carga administrativa* debe partir sobre el contenido de una actividad formal, adjetiva y

²⁶⁴ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, p. 900.

²⁶⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 10ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2006, p. 27.

En la misma línea, se afirma que “a diferencia del deber, que se ordena a satisfacer un interés ajeno, la carga está establecida en interés del propio sujeto sobre el que pesa, y por esta razón su incumplimiento no entraña ilicitud alguna, sino la simple pérdida de una ventaja”. GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos, 2011, p. 291.

²⁶⁶ *Reducción de cargas administrativas. Imprescindible en cualquier implantación de Administración electrónica.*, OBSAE, Madrid, Observatorio de Administración electrónica; Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica, 2014.

²⁶⁷ REGO BLANCO, M. D., «Las cargas administrativas: concepto y régimen jurídico para su reducción», cit., pp. 258-259.

burocrática, que es independiente del contenido de la actividad material, de verdadero contenido sustantivo de la que trae causa²⁶⁸.

La naturaleza formal e instrumental de la *carga administrativa* se pone de manifiesto porque ésta puede derivarse de cualquier posición jurídica sustantiva del ciudadano. Es decir, aunque la *carga administrativa* sea en sí misma una traba, ésta puede estar asociada a situaciones jurídicas de todo tipo, no necesariamente pasivas. Por ejemplo, puede requerirse la aportación de información a un organismo público para obtener una subvención o una indemnización, por lo que sería un requisito instrumental asociado a la obtención de un beneficio, o puede ser preciso recurrir en tiempo y forma un acto administrativo para evitar que un acto lesivo para los intereses legítimos del interesado adquiera firmeza²⁶⁹.

El ejemplo de las subvenciones puede resultar ciertamente didáctico, pues el carácter rogado de las mismas no solo supone una *carga* ligada a un beneficio posterior, sino que sobre el beneficiario pesan una serie de *cargas* que persisten y condicionan toda la relación jurídica entre Administración y beneficiario. En primer lugar, éste tiene el deber de rendir cuentas, de acreditar el correcto empleo de los fondos recibidos. Pero sobre él pesa, además y acumulativamente, otra *carga* de tal entidad que llega a convertirse en “el elemento central de la relación subvencional”: la necesidad de la consecución de los objetivos previstos en el acto de concesión de la subvención. De esta forma, señala MUÑOZ MACHADO, “la entrega dineraria está vinculada al cumplimiento de un determinado fin; se construye, por tanto, en la relación subvencional una carga jurídica que debe atender el beneficiario. Esta circunstancia determina que se excluyan del concepto de subvención las ayudas de carácter social, que se justifican en la situación personal del beneficiario, y también las transferencias interadministrativas”²⁷⁰. Es decir, la carga ostenta tal peso en esa relación jurídica que, si ésta no existiera, aquélla no podría calificarse como tal.

En cualquier caso, es necesario realizar por primera vez en este punto una apreciación que será necesario, sin duda, reiterar más adelante. Desde la publicación del informe final del grupo de trabajo de la Comisión Europea para la *Better Regulation* en los primeros años de este siglo, el *Mandelkern report*²⁷¹, la reducción de cargas y costes administrativos ha supuesto una prioridad para las políticas públicas de la Unión Europea y de sus Estados

²⁶⁸ Cfr. *Ibid.*

²⁶⁹ Afirma Tomás-Ramón FERNÁNDEZ que la frecuencia de la figura de la carga en el Derecho administrativo deriva de “la general articulación de buena parte de la actividad administrativa sobre el principio de rogación, que exige, como presupuesto de la posible obtención de los beneficios inherentes a dicha actividad, la previa petición del interesado”. Indica el profesor que son cargas en sentido técnico jurídico, por ejemplo, las inscripciones en los registros públicos dado que suelen constituir un requisito necesario para la obtención de la protección que tales registros dispensan; o la propia comparecencia en un procedimiento administrativo antes de que recaiga resolución definitiva del mismo para la obtención de la condición de interesado y de las ventajas inherentes a ésta. *Apud.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. II, pp. 27 y 28.

²⁷⁰ MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho administrativo y de Derecho público general*, vol. XIV, 4ª ed., Madrid, Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado (BOE), 2015, p. 333.

²⁷¹ *Vid. Mandelkern Group on Better Regulation; Final Report*, 2001.

miembros. No obstante, no se puede obviar que la supresión de cargas y la desregulación pueden ser poderosos símbolos políticos²⁷², incluso en los supuestos en los que las medidas que se adopten estén desprovistas de un preciso contenido económico²⁷³. Es recomendable, por tanto, analizar los instrumentos de supresión de cargas administrativas con cierta prevención para deslindar dónde acaba una política regulatoria bienintencionada y dónde comienza la propaganda.

La propia Comisión Europea ha mostrado cierta precaución hacia la aplicación sistemática o irreflexiva de las técnicas de eliminación de cargas, advirtiendo que aquéllas deben ser aplicadas tras un análisis individualizado -caso por caso- de cada normativa y de cada situación, puesto que, aunque la reducción de cargas superfluas y de costes regulatorios es una cuestión fundamental, desregulación no es sinónimo de mejor regulación y los objetivos de interés general perseguidos por el ordenamiento jurídico -por ejemplo en materia de mercado de trabajo, salud y seguridad laboral, protección del medio ambiente o de la privacidad personal- han de ser alcanzados²⁷⁴. La disminución de la “presión burocrática”²⁷⁵ no debe sacrificar los objetivos de interés general que persigue la regulación, sino que, al contrario, se pretende reforzar el interés público “mediante la eficacia y la eficiencia de las cargas que se les imponen a las empresas para su materialización”.²⁷⁶

Algunos autores han distinguido entre cargas administrativas en sentido estricto, que pueden ser necesarias o beneficiosas y lo que la doctrina anglosajona denomina *red tape*, el papeleo burocrático, que siempre tendría efectos perversos. Estas trabas burocráticas han sido definidas por BOZEMAN como aquellas reglas, regulaciones y procedimientos en vigor que representan cargas administrativas que no sirven para alcanzar los propósitos

²⁷² “The advocates of the relentless reduction of legislation come to the same conclusion as the most virulent Eurosceptics and Europhobes”. ‘One-in, one-out’ in the European Union legal system: a deceptive reform?, Van den Abeele, É., European Trade Union Institute (ETUI), 2020, p. 8.

²⁷³ *Ibid.*

²⁷⁴ “The Commission is convinced that the reduction of unnecessary costs is most effectively done on a case by case basis so that the intended objectives of the legislation are fully maintained. The Commission has been consistent in its view that better regulation is not deregulation. Where there is a clear need to regulate to achieve important societal goals – whether, for example, in the field of labour markets, health and safety at work, environmental protection, or to deal with the impact of new technologies on privacy – it will do so with the appropriate ambition. Some costs will always be incurred to ensure that legislation is effective and these have to be seen in the context of the overall benefits the legislation will bring. To ensure democratic accountability and transparency, it is essential that a political decision on which costs are legitimate to achieve the policy objectives is based on evidence from a case-by-case assessment which responds to the concerns of stakeholders and citizens”. *Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2017) 651 final*, CE, Estrasburgo, Comisión Europea, 24 de Octubre de 2017.

²⁷⁵ La noción de “presión burocrática o administrativa”, por analogía a “presión fiscal”, ha sido propuesta por REGO BLANCO para expresar el volumen de cargas administrativas que soportan los administrados. Parece un término bastante ilustrativo, por lo que será utilizado en este sentido a lo largo de la presente investigación. REGO BLANCO, M. D., «Las cargas administrativas: concepto y régimen jurídico para su reducción», cit., p. 246.

²⁷⁶ “La simplificación y, en particular, la reducción de la carga administrativa (innecesaria) están al servicio de la maximización del servicio eficaz y eficiente de la regulación al interés público”. BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Mejorar la regulación: una guía de razones y de medios*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2009, p. 252.

previstos²⁷⁷. Esta definición sugiere que cualquier requisito administrativo necesario o que persiga un propósito legítimo no podría ser considerado *red tape*. Para este autor las trabas administrativas son siempre nocivas, pues no ayudan a la rendición de cuentas ni a la responsabilidad pública. Aquellas cargas que los particulares han de soportar en sus relaciones con las Administraciones públicas pero que tienen un propósito compatible con el interés general “pueden no ser populares entre los ciudadanos obligados a cumplirlas, pero no son *red tape*”²⁷⁸.

3. El componente económico de la “carga administrativa”

3.1.- Un dispendio de tiempo y de dinero

Según REGO BLANCO, una diferencia fundamental entre la noción clásica de *carga* y la *carga administrativa* - al margen del previamente referido carácter fundamentalmente formal de ésta y sustantivo-material de aquélla - radica en el factor económico, elemento que resulta fundamental para la comprensión y para la delimitación, mientras que es un componente absolutamente ajeno al término tradicional²⁷⁹. Sin embargo, el concepto de carga administrativa tiene una naturaleza más amplia que la puramente económica. HERD establece una clasificación peculiar de las cargas administrativas, entendidas éstas en sentido lato, como los tipos de costes que los administrados han de afrontar cuando interactúan con las Administraciones. Distingue la autora entre costes de aprendizaje, costes psicológicos y costes de cumplimiento²⁸⁰.

El primero de ellos, surge de la búsqueda de información o asesoramiento para conocer y cumplir correctamente la regulación administrativa. El coste psicológico, por su parte, es consecuencia del agotamiento, del tedio, que supone el cumplimiento de los trámites formales de los procedimientos administrativos, así como del sentido de pérdida de capacidad personal o de autonomía en las interacciones con el sector público, en el que el administrado es frecuentemente la parte más débil. Este *calvario*²⁸¹ puede generar no sólo un gasto económico, sino un desgaste anímico, estrés o frustración por la complejidad

²⁷⁷ BOZEMAN, B., *Bureaucracy and Red Tape*, Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 2000, p. 12.

²⁷⁸ BOZEMAN, B. y FEENEY, M. K., *Rules and Red Tape: A Prism for Public Administration Theory and Research*, New York, Routledge, 2015, p. 48.

²⁷⁹ Explica REGO que el concepto tradicional y doctrinal de carga es de naturaleza jurídico-sustantiva, y hace referencia al requisito condicionante de una ventaja jurídica, mientras que la carga administrativa representa el contenido cuantificado de una actividad formal de carácter burocrático, sin que importe para su definición y concreción cual es la actividad sustantiva de la que trae causa, (REGO BLANCO, M. D., «Las cargas administrativas: concepto y régimen jurídico para su reducción», cit., pp. 258-259.

²⁸⁰ Vid. HERD, P. y MOYNIHAN, D. P., *Administrative burden. Policymaking by other means*, New York, Russell Sage Foundation, 2018, p. 15.

²⁸¹ “A perspective from economics (...) frames burdens as *ordeal mechanisms*”. *Ibid.*, p. 16.

o lentitud de la actuación administrativa²⁸². Finalmente, los costes de cumplimiento²⁸³ se identificarían con las cargas propiamente materiales -tanto en tiempo como económicas- que se derivan del cumplimiento de las regulaciones y de los procedimientos administrativos. Incluye el coste económico propio de los abonos de tasas y precios públicos a la Administración, pero también de todos aquellos gastos indirectos que genera la interacción con las organizaciones públicas, tales como desplazamientos, asesoramiento u obtención de documentación y certificados para su presentación ante los órganos tramitadores.

Por lo tanto, las cargas y requisitos administrativos²⁸⁴ tienen un carácter eminentemente “económico”, como señala REGO BLANCO. Sin embargo, yo sustituiría ese término por “oneroso”, dado que el quebranto que producen puede ser calculado en última instancia en dinero, pero también existe un coste en términos de cansancio o paciencia, de desgaste anímico o impotencia cuya expresión en forma económica es complicada.

No obstante, las cargas administrativas no son negativas por definición, en ocasiones son inevitables. El abono de determinadas tasas por la tramitación de expedientes concretos, la presentación de justificaciones o garantías para el ejercicio de actividades peligrosas o la puesta a disposición de los órganos tramitadores de datos o información personal que no les conste, pero sea necesaria para acreditar determinadas circunstancias, son cargas que pueden estar sobradamente justificadas en términos de interés general.

En cambio, la experiencia nos señala que la imposición de cargas administrativas no es siempre beneficiosa o inevitable. En ocasiones, los requisitos son “interminables y contradictorios”²⁸⁵, otras veces las cargas resultan desproporcionadamente gravosas y frecuentemente, en fin, son perfectamente prescindibles. En esos casos pueden llegar a

²⁸² En un sentido similar se expresaba, por ejemplo, el conocido *Hampton Report* publicado en 2005 con el aval del Gobierno británico: “The administrative burden of regulation is the cost in time or money of regulators’ inspection and enforcement activities”. HAMPTON, P., *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, Norwich, HMSO, 2005, p. 3.

²⁸³ La traducción más apropiada de la expresión *compliance costs* empleada por los autores es, en mi opinión, “costes de cumplimiento”. No obstante, conviene recordar que el término *compliance* puede significar, según el contexto, “conformidad”, “observancia” o “sumisión”. Creo que la expresión inglesa define con exactitud la posición de subordinación o desventaja que el interesado asume frecuentemente en su relación con las Administraciones públicas, en las que frecuentemente queda atrapado en una telaraña de burocracia con la que no tiene más remedio lidiar si quiere que sean despachadas sus pretensiones.

²⁸⁴ El término “requisito”, *exigencia que se establece como necesaria*, según la definición general ofrecida por el Diccionario panhispánico del español jurídico de la Real Academia, es utilizado en ocasiones como sinónimo de “carga administrativa”, pues ambos términos comparten, como ya se ha advertido, rasgos esenciales. No obstante, los primeros pueden poseer, en ocasiones, carácter material y no puramente formal. Por ejemplo, la exigencia de acreditar la solvencia profesional o económica en un procedimiento de licitación es un requisito formal o carga administrativa. Ser, en efecto, profesional y económicamente solvente es un requisito material para participar en la licitación, independientemente de la forma concreta en la que se exija su acreditación en el procedimiento. Al respecto, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (norma de trasposición parcial de la Directiva de Servicios, conocida coloquialmente como *Ley Paraguas*) no define la noción de carga administrativa, mientras que define en su artículo 3.8 el término “requisito” con el siguiente tenor literal: “cualquier obligación, prohibición, condición o límite al acceso al ejercicio de una actividad de servicios previstos en el ordenamiento jurídico o derivados de la jurisprudencia o de las prácticas administrativas o establecidos en las normas de los colegios profesionales”.

²⁸⁵ HERD, P. y MOYNIHAN, D. P., *Administrative burden...*, cit., p. XIII.

resultar fatalmente desincentivadoras para los ciudadanos²⁸⁶. A veces, la imposición de una carga administrativa se justifica en relación con un objetivo concreto, pero en la práctica resulta que dicha carga no tiene relación tangible con dicho propósito. En otras ocasiones, determinadas cargas administrativas se mantienen de forma irreflexiva porque su cumplimiento se ha exigido “siempre”, o se conservan “por si acaso” hace falta en un determinado momento, cuestión ésta última ciertamente frecuente en la exigencia de aportación documental a los particulares.

De esta forma, la presencia, la abundancia y el carácter de las cargas administrativas existentes marcan hondamente la percepción que los ciudadanos tienen del sector público: accesible u opaco, sencillo o agobiante, respetuoso o antagonista.

3.2.- Otra consecuencia de las cargas administrativas: la carga de trabajo que genera en la Administración

Al computar los costes globales que ocasionan las cargas administrativas al conjunto de la sociedad habría que tener también en consideración los medios materiales y humanos que los órganos tramitadores han de destinar a la recopilación, tratamiento y análisis de la información recibida²⁸⁷. La puesta a disposición de los recursos necesarios para la realización de esa tarea supone para el sector público un notable esfuerzo tanto en trabajo como en medios económicos; unos recursos que se obtienen, como es lógico, con cargo a los presupuestos de las Administraciones públicas.

La imposición al sector privado de más cargas administrativas de las realmente imprescindibles para el logro de los intereses generales resulta, además de ineficaz, tremendamente ineficiente para las Administraciones que deben dedicar a la recepción y comprobación de la información que recibe unos medios que no pueden destinar a labores que repercutan en la mejora de la calidad de los servicios públicos.

A los costes que soporta la Administración para resolver los trámites administrativos se les denominan “carga de trabajo”²⁸⁸ y, al no ser considerados cargas administrativas propiamente dichas, suelen ser con frecuencia olvidados en la ponderación de las consecuencias del exceso de regulación²⁸⁹.

²⁸⁶ “The ordeal mechanism perspective warns us that burdens can be so great that people will simply opt out of dealing with processes they find too onerous”. *Ibid.*, p. 16.

²⁸⁷ Señala BETANCOR que el cálculo del coste total de la regulación y de las cargas administrativas que ésta impone supondría considerar todos los costes que soportan de forma directa o indirecta tanto las empresas como las Administraciones. BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Mejorar la regulación: una guía de razones y de medios*, cit., p. 254.

²⁸⁸ REGO BLANCO, M. D., «Las cargas administrativas: concepto y régimen jurídico para su reducción», cit., p. 254.

²⁸⁹ Por ejemplo, el Modelo de Costes Estándar (SCM por sus siglas en inglés, *Standard Cost Model*), no tiene en cuenta en sus cálculos los costes ocasionados por la carga de trabajo. El SCM es un método cuantifica y evalúa las cargas administrativas que soporta el sector privado como consecuencia de la regulación jurídica vigente o el coste que podría suponer la aprobación de las normas propuestas o en vía de elaboración. El SCM cumple con esta función de una manera muy versátil, lo cual explica la rápida aceptación de este estándar a nivel internacional. Las instrucciones y pormenores relativos a la aplicación de este Modelo se recogen a lo largo de un manual elaborado por la Red del Modelo de Costes Estándar (*Standard Cost Model [SCM] Network*

La reducción de las cargas administrativas que se imponen a los administrados supondrá normalmente una paralela minimización de la carga de trabajo que soportan las Administraciones²⁹⁰. Sin embargo, la relación entre ambas cargas no es directamente proporcional. Por ejemplo, en aquellos supuestos en los que se pospone a la finalización del procedimiento la obligación de facilitar información (por ejemplo, en los procedimientos de concurrencia competitiva, tales como procesos selectivos, procedimientos de contratación o de otorgamiento de subvenciones), la carga de trabajo disminuirá de manera drástica, al restringirse las labores de comprobación al examen de los datos aportados solamente por los adjudicatarios o por los candidatos que hayan superado todo el proceso, en lugar de tener que tratar la información facilitada por todos los aspirantes²⁹¹.

Otras veces, en cambio, la eliminación de una carga que soportaba el interesado no conlleva la correlativa supresión de la carga de trabajo para la Administración. Un ejemplo claro es la sustitución de las licencias y autorizaciones por declaraciones responsables o comunicaciones previas. La Administración habrá de realizar *ex post* las tareas de comprobación y control que, con las técnicas autorizatorias, debía realizar *ex ante*. El interesado sí notará una mejoría en su posición jurídica, pues está legitimado para comenzar la actividad o a ejercer un derecho desde el mismo momento en el que comunica su intención a la Administración, pero ésta sigue estando obligada a comprobar la veracidad de la información presentada.

Tampoco el cumplimiento del derecho a no aportar información, reconocido en el artículo 28 de la LPAC, supondrá una reducción de la carga de trabajo del órgano tramitador. Más bien al contrario, se traslada la “carga” de obtener los datos necesarios para la tramitación del expediente desde el interesado hacia la Administración. Sin embargo, ello arroja un

to reduce administrative burdens). Vid. *International Standard Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses*, SCM Network, International working group on Administrative Burdens, 2006, pp. 6-7. Documento disponible en <https://www.oecd.org>, en la Sección Regulatory Policy (Último acceso el día 5 de junio de 2022). Para más información sobre los países participantes en el *SCM Network v.et.* OCDE, *Cutting Red Tape National Strategies for Administrative Simplification: National Strategies for Administrative Simplification*, OECD Publishing, 2006, p. 42.

²⁹⁰ Cfr. GONZÁLEZ AGUILERA, S. y MORO CORDERO, M. A., «El procedimiento administrativo electrónico», en CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.) *A las puertas de la Administración digital: Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016, p. 187.

²⁹¹ Esta medida ya era propuesta en el Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General Del Estado, en 2014, p. 55.

En coherencia con ello, y a título de ejemplo, podemos mencionar que el artículo 150.2 de la LCSP establece la obligación del licitador que haya presentado la mejor oferta de facilitar al órgano de contratación la documentación justificativa de determinadas circunstancias que hubieran sido previamente alegadas mediante declaración responsable.

Sin embargo, resulta incomprensible en términos de eficiencia, por ejemplo, que la fase de concurso deba ser preceptivamente previa a la de oposición en los procesos selectivos de las entidades locales. Esta disposición obliga al tribunal a realizar el examen de los méritos alegados por todos y cada uno de los aspirantes, incluso por los que finalmente no se presentan a las pruebas de aptitud, en lugar de verificar solamente la información aportada por aquellos candidatos que hayan superado todas las pruebas de la fase de oposición. En este caso, aunque las bases o la convocatoria no exigieran la aportación de la documentación hasta el final del procedimiento, sigue siendo necesario realizar la baremación de los méritos alegados. Vid. artículo 4.c) del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local.

beneficio social que es notablemente superior al coste que ocasiona en términos de carga de trabajo.

En todo caso, la obtención por sus propios medios de la información, como exige el legislador, no debería suponer un incremento extraordinario de la carga de trabajo de las unidades administrativas, pues el auxilio de la Administración electrónica y la automatización de determinados trámites facilitarán la tarea tan pronto como se alcancen unos niveles adecuados de interoperabilidad.

4. Better Regulation y Better Administration

Como se ha destacado con anterioridad, coexisten en el ámbito simplificador dos corrientes distintas y, hasta cierto punto divergentes, pero necesariamente complementarias. La primera de ellas, que hemos denominado *better regulation* y que tuvo su origen, principalmente, en países de cultura jurídica anglosajona, se centra en la reducción de cargas administrativas y de los costes de las actividades económicas, mientras que la segunda, *better administration*, pone el foco en la racionalización y agilización del procedimiento administrativo para alcanzar un funcionamiento más eficiente de las organizaciones públicas. Los beneficiarios potenciales de las medidas que propugna la primera de estas corrientes son las empresas, mientras que las propuestas de *better administration* van dirigidas al conjunto de la ciudadanía²⁹².

Pues bien, cada uno de estos movimientos doctrinales ha propugnado una serie de técnicas de simplificación procedimental que, en realidad, no resultan en absoluto excluyentes entre sí aunque respondan a fundamentos distintos y persigan objetivos diversos.

En base a lo anterior, GAMERO propuso una clasificación inédita en las iniciativas existentes en materia de simplificación procedimental que, con las adaptaciones pertinentes, servirá de base para los análisis sucesivos. “El conjunto de medidas para la simplificación de procedimientos administrativos se puede clasificar en dos grupos diferentes: por una parte, las técnicas de reducción de cargas administrativas, que vienen constituidas por los modelos de cálculo estandarizado de costes y las medidas de valoración del impacto normativo; y por otra parte, las técnicas de agilización del procedimiento, calificación con la que se puede agrupar todo un catálogo de determinaciones que contribuyen a una tramitación más eficiente de los procedimientos administrativos”²⁹³. A esta enumeración hay que añadir el “principio de una sola vez”, de importancia nuclear para para la comprensión del objeto de la presente investigación.

²⁹² Sobre esta cuestión, GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica», cit., pp. 27-30.

²⁹³ GAMERO CASADO, E., «Simplificación del procedimiento administrativo: Una respuesta idónea...», cit., p. 428.

Aunque todos los modelos y estrategias de simplificación son relevantes, el grupo de técnicas que se centran en la eliminación de las cargas administrativas resulta de especial importancia para el análisis del derecho del interesado a no aportar al procedimiento información innecesaria o redundante. Exclusivamente a ellas nos referiremos en las siguientes páginas.

5. Técnicas de reducción de cargas administrativas

5.1.- Prohibición de exigir requisitos no previstos por la normativa. El principio de intervención mínima y su relación con el derecho a no aportar documentación

No se trata propiamente, a mi juicio, de una técnica de reducción de cargas, sino de una cuestión lógica²⁹⁴ y de un principio jurídico que la jurisprudencia ha vinculado con la proporcionalidad y la prohibición del exceso²⁹⁵. Suele ser incluido, no obstante, en los catálogos de técnicas y mecanismos de reducción de cargas por la doctrina más autorizada²⁹⁶, por lo que podrá servir aquí de punto de arranque por su estrecha relación con el derecho de los administrados a no aportar al procedimiento documentos que ya obren en poder de las Administraciones.

El principio de intervención mínima surge, en realidad, en el ámbito del Derecho penal, rama jurídica desde la que llega al Derecho administrativo sancionador. No obstante, “tal principio de intervención mínima tiene su reflejo bajo otra perspectiva en el Derecho administrativo, distinta de la sancionadora, en cuanto postularía la menor intervención de regulaciones”²⁹⁷. En efecto, en opinión de CHAVES, bajo la mínima intervención de los poderes públicos en la esfera privada de los administrados late el principio democrático según el cual “está permitido todo lo que no está prohibido”, de forma que “el poder ejecutivo podrá reglamentar y dictar actos administrativos allí donde cuente con habilitación normativa expresa y además deberá hacerlo bajo los principios de proporcionalidad, prudencia y ajuste al interés general”²⁹⁸.

La doctrina francesa lo ha bautizado como *l'ideal de la loi rare*²⁹⁹, -el ideal de la ley “rara”, en el sentido de poco común o excepcional-, que es un corolario de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad, y reclama la vigencia de las leyes que sean pertinentes

²⁹⁴ “Es una regla a la que invita el puro sentido común”. GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo: “Better Regulation”, “Better Administration”», cit., p. 111.

²⁹⁵ Vid. V.gr. STS de 3 de junio de 2014 (nº de Recurso: 2165/2014; nº de Resolución 434/2013).

²⁹⁶ Vid. V.gr. DOMÉNECH PASCUAL, G., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», cit., pp. 47-48; GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo: “Better Regulation”, “Better Administration”», cit., pp. 112-113.

²⁹⁷ CHAVES GARCÍA, J. R., «El principio de intervención mínima y sus vecinos», *Blog delaJusticia.com*, 14 de septiembre de 2017. Disponible en <https://delajusticia.com>. (Último acceso el 5 de junio de 2022).

²⁹⁸ *Ibid.*

²⁹⁹ COURVOISIER, C., «L'idéal de la loi rare», en *Pensée politique et loi; Actes du Colloque d'Aix-en-Provence (25-26 mars 1999)*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires D'Aix-Marseille, 2000, p. 83.

para la consecución de los fines que se persiguen y la eliminación de aquellas que no sean aptas o que produzcan más costes sociales que beneficios³⁰⁰.

De lo analizado hasta el momento cabe extraer que las cargas administrativas y las obligaciones procedimentales que los administrados se ven obligados cumplir suponen - antes que nada, y como afirma DOMÉNECH-, una restricción de la libertad³⁰¹. Por esta razón solo deberían establecerse cuando sean estrictamente necesarias, cuando no impliquen “costes inútiles, innecesarios o excesivos para los afectados” y respetando siempre los principios de legalidad y proporcionalidad³⁰².

El artículo 28 de la LPAC prohíbe a la Administración requerir a los interesados datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable; sin embargo, tradicionalmente la normativa sectorial ha sido prolija en la exigencia de aportación documental, incluso en aquellos casos en los que su utilidad no está comprobada. En estos supuestos se imponen cargas sin un objeto claro, casi por costumbre, “por una especie de principio de precaución mal entendido”, porque “quizá llegado el caso se presente un día en el que se revele finalmente útil debido a un inopinado cambio de las circunstancias o a una necesidad que todavía no nos ha sido revelada”³⁰³. Podría pensarse, como hace el refranero castellano, que “por mucho pan nunca es mal año”, pero el aumento preventivo de la “presión burocrática” sobre los administrados no tiene consecuencias inocuas sobre la sociedad. Bajo el principio de intervención mínima “no tiene cabida el «por si acaso»: todas y cada una de las medidas impuestas deben contar con una concreta justificación, real y actual, evidente y explícita”³⁰⁴.

El legislador puede, pues, mitigar los costes burocráticos mediante el establecimiento de normas procedimentales sustantivas, no hay que olvidar que el principio de intervención mínima va dirigido al legislador no, en principio, al aplicador de la norma³⁰⁵. Señala DOMÉNECH que ello puede conseguirse especificando normativamente bien qué tramites deben ser realizados por la Administración, bien qué cargas no pueden ser impuestas a los interesados³⁰⁶.

Esto es precisamente lo que hacen las leyes de 2015 en relación al derecho de los ciudadanos a no aportar al procedimiento la información que ya obre en poder de cualquier Administración. Del juego de los artículos 28 de la LPAC y 155 de la LRJSP se deriva el citado derecho para los administrados y la consecuente obligación para las

³⁰⁰ FLÜCKIGER, A., *(Re)faire la loi...*, cit., pp. 90-91.

³⁰¹ Cfr. DOMÉNECH PASCUAL, G., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», cit., p. 48.

³⁰² *Ibid.*

³⁰³ GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo: “Better Regulation”, “Better Administration”», cit., p. 111.

³⁰⁴ *Ibid.*, pp. 111-112.

³⁰⁵ “De este modo, el principio de intervención mínima, o de «ultima ratio», va dirigido al legislador y no al aplicador de la norma, quien sólo cuando los términos del legislador no fueron claros, asume el principio como criterio de evaluación interpretativa (...)”. STS de 20 de julio de 2017 (nº Rec. 1146/2016; Roj: STS 2969/2017). Fundamento de Derecho 4º.

³⁰⁶ DOMÉNECH PASCUAL, G., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», cit., p. 47.

Administraciones de obtener la información por sus propios medios. Paralelamente al reconocimiento normativo del derecho se impone una obligación a las Administraciones que sólo podrá ser cumplida en sus debidos términos mediante una cooperación y coordinación interadministrativas adecuadas y una vez alcanzado un nivel suficiente de interoperabilidad.

Consagra actualmente nuestro ordenamiento jurídico el principio de intervención mínima en el artículo 4 de la LRJSP con una redacción muy similar a la del artículo 39bis.1 de la LRJPAC, ambos, a su vez, fuertemente inspirados por la Directiva de Servicios³⁰⁷. Esta norma comunitaria implantaba en la práctica en los Estados miembros la obligación de examinar y ponderar si las cargas administrativas que imponen a los prestadores de actividades y servicios eran verdaderamente imprescindibles o si algunas o parte de ellas podían eliminarse o sustituirse por otras menos gravosas³⁰⁸. Para realizar esta simplificación de procedimientos y trámites, los Estados miembros deberían evaluar la “necesidad, número, posible duplicación, costes, claridad y accesibilidad” de cada trámite, “así como las dificultades prácticas y retrasos que podrían generarse”³⁰⁹.

Así, el artículo 1.2 de la LPAC establece una reserva de Ley para el establecimiento de trámites adicionales o distintos a los previstos en la propia Ley de Procedimiento Administrativo Común. Ello solamente podrá hacerse “cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada”³¹⁰. Como propone GAMERO, se echa de menos, no obstante, , “un recordatorio expresó a las autoridades administrativas de la prohibición de exigir requisitos no expresamente previstos en la legislación vigente”³¹¹. Algo que parece una obviedad por derivarse no ya del principio de proporcionalidad, sino del propio respeto al principio de legalidad.

5.2.- El principio de una sola vez. El derecho del interesado a no ser molestado

Además de la prohibición de solicitar datos o documentos no exigidos por la normativa, la técnica de reducción de cargas más íntimamente relacionada con la aportación documental es el denominado “principio de una sola vez”, conocido generalmente por su nombre en inglés, *Only-Once principle*³¹², que propugna que los particulares, ciudadanos y

³⁰⁷ Más que una mera inspiración, la introducción de este principio en la LRJPAC fue una trasposición de la Directiva. De hecho, el artículo 39 bis de la LRJPAC fue añadido por la Ley 17/2009, de 23 noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, una de las normas que llevó a cabo la aludida trasposición de la Directiva *Bolkestein* a nuestro ordenamiento nacional.

³⁰⁸ *Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios*, cit., CE, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, Comisión Europea, Dirección General de Mercado Interior y Servicios, 2008.

³⁰⁹ *Vid.* Considerando 45 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

³¹⁰ Sin embargo, para el establecimiento de “especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”, será suficiente una disposición de rango reglamentario.

³¹¹ GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo: “Better Regulation”, “Better Administration”», cit., p. 112.

³¹² *Vid. V. gr.* WIMMER, M.; TAMBOURIS, E.; KRIMMER, R. Y OTROS, «Once only principle: Benefits, barriers & next steps», en *18th Annual International Conference on Digital Government Reserach (dg.o'17)*, 2017, p. 602.

empresas habrán de aportar una información determinada una sola vez, y estos datos deberán ser compartidos entre las distintas Administraciones que legítimamente los precisen, evitando los requerimientos redundantes a los administrados. Entre los beneficios particulares de su implementación se encuentra, obviamente, la reducción de cargas administrativas que soportan los administrados, pero también el logro de una Administración más eficiente³¹³.

La imposición de la obligación de facilitar información al sector público incrementa los costes administrativos de la actividad económica y ocasiona gastos a los ciudadanos particulares, por lo que si no son objeto de un cuidadoso análisis orientado a garantizar su proporcionalidad y su necesidad para el logro un objetivo de interés general determinado, repercutirán directamente en la esfera jurídica de los interesados.

La Comisión Europea en su Comunicación de 2007 denominada “Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea” ya se centró en los costes administrativos que se derivan de la abundante información que los particulares están obligados a proporcionar a las autoridades en virtud de lo establecido en la regulación³¹⁴.

Por su parte, la Declaración de Malmö de 2009³¹⁵, suscrita por todos los Estados miembros de la Unión Europea y por los países pertenecientes a la Asociación Europea de Libre Comercio, imponía a los Estados signatarios la obligación de “aumentar la disponibilidad de la información del sector público para su reutilización”, así como el compromiso de disminuir, mediante la utilización de la Administración electrónica, la carga administrativa que soportan los particulares. De igual modo, se obligaban a “reducir la frecuencia con la que los ciudadanos y las empresas tienen que reenviar información a las autoridades competentes”. La Declaración Ministerial de Tallin sobre Administración electrónica de 2017 expresaba años después el compromiso de los 32 países firmantes de adoptar medidas para identificar las cargas administrativas redundantes en los servicios públicos e introducir opciones de solo una vez para los ciudadanos y las empresas en los servicios públicos digitales mediante la colaboración y el intercambio de datos a nivel nacional, regional y local, así como con otros países para los servicios públicos digitales transfronterizos. Se comprometían los Estados signatarios, además, a fomentar “una

³¹³ AKKAYA, C. y KRCCMAR, H., «Towards the Implementation of the EU-Wide «Once-Only Principle»: Perceptions of Citizens in the DACH-Region», en PARYCEK, P. Y OTROS (coords.) *Electronic Government*, Cham, Springer International Publishing, 2018, p. 158. V.éf. TEPANDI, J.; GRANDRY, E.; FIETEN Y OTROS, «Towards a Cross-Border Reference Architecture for the Once-Only Principle in Europe: An Enterprise Modelling Approach», en GORDIJN, J., GUÉDRIA, W. y PROPER, H.A. (coords.) *The Practice of Enterprise Modeling*, Cham, Springer International Publishing, 2019.

³¹⁴ *Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea; Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2007) 23 final*, CE, Bruselas, Comisión Europea, 24 de Enero de 2007.

³¹⁵ Declaración Ministerial sobre la Administración Electrónica adoptada de forma unánime en Malmö, Suecia, el 18 de noviembre de 2009. Disponible en <https://administracionelectronica.gob.es/>; Sección Las Declaraciones Ministeriales de Administración Electrónica. (Último acceso el día 5 de junio de 2022).

cultura de reutilización de los datos en nuestras administraciones, incluida la reutilización responsable y transparente de los mismos”³¹⁶.

El Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020, “Acelerar la transformación digital de la Administración”³¹⁷ incluía el “principio de una sola vez” entre aquellos principios “vigorosamente respaldados por las partes interesadas” que habrían de ser respetados por las iniciativas que se pusieran en marcha en el contexto del precitado Plan de Acción, estableciendo que, en su virtud, las Administraciones públicas deben garantizar que los ciudadanos y las empresas faciliten la misma información a una Administración pública una sola vez. Las Administraciones públicas, si tienen autorización para reutilizar internamente estos datos, actuarán respetando las normas relativas a la protección de los datos, con el objetivo de que ni los ciudadanos ni las empresas tengan que soportar más cargas.

En este contexto, la presunción de consentimiento del ciudadano para la cesión de datos entre Administraciones públicas contenida en la redacción original del artículo 28 de la LPAC fue ampliamente saludada como un avance para la consecución práctica del “principio de una sola vez”, por cuanto trataba de implementar de manera efectiva la Administración electrónica haciéndola tangible al ciudadano en sus relaciones con las Administraciones públicas, al liberarlo de la tediosa tarea de tener que presentar una y otra vez documentación que ya obrara en poder de los poderes públicos.

En realidad, esta regulación del consentimiento tácito como regla general parecía encajar con las aspiraciones comunitarias de implantación del referido principio “*once-only*” y revelaba que esta vez el legislador iba en serio en su intención de hacer efectivo el derecho del ciudadano a no aportar documentación que ya hubiera facilitado en el seno de otro procedimiento o que hubiera sido elaborada por cualquier Administración. Si el objetivo era “dejar de marear al ciudadano con peticiones innecesarias”³¹⁸, se entendía que el establecimiento de la presunción legal de que el administrado prefiere no ser molestado era coherente con el logro de esta aspiración. Consecuentemente, sería lícito suponer que el interesado otorga su autorización para el tratamiento e intercambio de sus datos personales salvo que expresara su oposición de manera explícita en el seno del procedimiento.

Sin embargo, el “principio de una sola vez”, que en sí mismo es un loable objetivo de la actuación administrativa, tiene que ser matizado y debe conciliarse con el derecho a la protección de los datos personales, así como con las facultades inherentes al mismo, como

³¹⁶ Declaración de Tallin sobre administración electrónica adoptada en la reunión ministerial durante la presidencia estonia del Consejo de la UE el 6 de octubre de 2017 Disponible en <https://administracionelectronica.gob.es/>; Sección Las Declaraciones Ministeriales de Administración Electrónica. (Último acceso el día 5 de junio de 2022), p. 4.

³¹⁷ *Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 «Acelerar la transformación digital de la administración»*; *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2016) 179 final*, CE, Bruselas, Comisión Europea, 2016.

³¹⁸ BUSTOS PRETEL, G., «El principio de una sola vez, o cómo dejar de marear al ciudadano», *Legal Today. Blog de la Administración Pública* 13 de febrero de 2017. Disponible en <https://www.legaltoday.com>. (Última visita el 5 de junio de 2022).

son que el ciudadano conozca en cada momento quién tiene acceso a la información personal, junto con la posibilidad de oponerse a su tratamiento³¹⁹. Así, el diseño de las iniciativas normativas de implementación del principio de una sola vez habrá de ser desarrollado con el mayor respeto a la información privada de los particulares y a los derechos de éstos en relación con la protección de sus datos de carácter personal.

5.3.- Otras técnicas de reducción de cargas administrativas

5.3.1.- “One-in, n-out”

Estrechísimamente vinculada al principio de intervención mínima se encuentra la técnica de simplificación conocida como “*One-in, One out*”. Se trata de un sistema de compensación regulatoria que implica que toda imposición de una nueva carga administrativa ha de ser contrarrestada con la eliminación de otra preexistente³²⁰. El modelo parte de la idea de que la introducción de nuevas normas en el sistema jurídico “sin utilización de criterios “orgánicos” para una correcta eliminación de aquellas que perdieron vigencia por la sanción de nuevas normas produce “contaminación legislativa”³²¹.

El Gobierno del Reino Unido publicó en 2011 una guía metodológica para la aplicación práctica de esta regla³²² que ponía especial énfasis en que la carga que se retire no sea más liviana que la que se adopte, sino que ambas deben ser equivalentes³²³. Para ello debe ponderarse, a través de las pertinentes evaluaciones de impacto, qué regulaciones imponen costes económicos directos a las empresas y a la sociedad civil que exceden los beneficios directos que ocasionan.

La necesidad de reducir los costes superfluos asociados con la regulación ha sido incluida en la agenda política y normativa de un notable número de Estados de la UE y otros países miembros de la OCDE. En consecuencia, en la actualidad, la regla “*One-in, One-out*” disfruta de un amplio reconocimiento normativo en los países desarrollados³²⁴. Varios Estados miembros abogan por la adopción a nivel de la UE de esta estrategia de simplificación. El programa de trabajo de la Comisión Europea para 2021, en el contexto de dotar de “un nuevo impulso a la Democracia Europea”, anunciaba que la próxima

³¹⁹ El papel del consentimiento en el tratamiento de datos de carácter personal por la Administración pública será abordado en el capítulo quinto.

³²⁰ La OCDE ha definido esta técnica de la siguiente forma. “(...) the «one in, one out» approach (...) meant that any additional administrative burdens connected with new or amended regulations would have to be compensated with reduction of administrative burdens elsewhere”. *Why is Administrative Simplification So Complicated? Looking beyond 2010*, cit., OCDE, Paris, OECD Publishing, 2010, p. 54.

³²¹ BRENNAN, R. G., «El ordenamiento de las leyes», cit., p. 7.

³²² *One-in, one-out (OIOO) methodology*, London, Department for Business, Innovation and Skills, 2011. Disponible en <https://www.regulation.org.uk>, en la Sección Library (Última visita el día 5 de junio de 2022).

³²³ Esta equivalencia habría de ser calculada conforme el EANCB (*Equivalent Annual Net Cost to Business*). El EANCB representa el valor anualizado de los costes netos que la regulación impone a la sociedad civil y las empresas. Incluye los costes, periódicos o transitorios, que sean consecuencia tanto de la regulación que se pretende implantar como de la que se prevé eliminar o simplificar. *Ibid.*, pp. 10, annex 1.

³²⁴ *Vid. Feasibility Study: Introducing a One-in, One-out Rule in the European Commission. Final Report*, Renda, A., Laurer, M., Modzelewska, A. y Zarra, A., Bruselas, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2019, pp. 6-9.

“Comunicación sobre la mejora de la legislación se centrará en la reducción de las cargas, en particular en la implantación del enfoque «una más, una menos». Esto garantizará que las nuevas cargas administrativas que se introduzcan se compensen aliviando a las personas y las empresas de cargas equivalentes a nivel de la UE en el mismo ámbito político”³²⁵. El principio *One-in, One-out*, forma parte, por tanto, de la agenda *Better Regulation* de la UE; sin embargo, sus contornos y el concreto modus operandi ha de ser aún definido³²⁶.

Fuera de la Unión Europea, en los EE.UU., la Administración TRUMP superó en 2017 el planteamiento inicial de esta regla al articular en el ordenamiento jurídico federal de los EE.UU. el objetivo “*One-in, Two-out*” conforme el cual, por cada nueva carga administrativa que pretenda implantarse, deberán identificarse y suprimirse dos cargas existentes³²⁷. Por esta razón, la doctrina ha comenzado a denominar esta regla como “*One-in, N-out*”, en la que N representa el número de cargas que han de ser eliminadas o simplificadas por cada una que se pretenda implementar³²⁸.

La doctrina española ha apuntado bien fundadas objeciones a la regla “*One-in, N-out*”, pues una interpretación simplista de la misma puede conducir a situaciones que posterguen los intereses generales, si la sustitución de cargas se lleva a cabo de forma “automática”, sin una previa ponderación de los intereses en conflicto³²⁹. Se trata de una técnica que emplea criterios exclusivamente cuantitativos y que elude cualquier valoración del interés general, desechando toda aquella finalidad que colisione con el objetivo formal de la eliminación de cargas³³⁰. El problema no es ya que esta regla minusvalore otras necesidades u objetivos sociales relegándolos a un plano secundario, sino que se les excluye completamente del análisis³³¹.

³²⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. “Programa de trabajo de la Comisión para 2021. Una Unión de vitalidad en un mundo de fragilidad”. COM(2020) 690 final, Bruselas, 19.10.2020, p. 9-10.

³²⁶ *Feasibility Study: Introducing a One-in, One-out Rule in the European Commission. Final Report*, cit., Renda, A., Laurer, M. y otros, Bruselas, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2019, p. 10.

³²⁷ “*Purpose*. It is the policy of the executive branch to be prudent and financially responsible in the expenditure of funds, from both public and private sources. In addition to the management of the direct expenditure of taxpayer dollars through the budgeting process, it is essential to manage the costs associated with the governmental imposition of private expenditures required to comply with Federal regulations. Toward that end, it is important that for every one new regulation issued, at least two prior regulations be identified for elimination, and that the cost of planned regulations be prudently managed and controlled through a budgeting process”. *Reducing Regulation and Controlling Regulatory Costs*, Executive Order 13771, January 30, 2017, sec. 1.

³²⁸ HAHN, R. y RENDA, A., «Understanding Regulatory Innovation: The Political Economy of Removing Old Regulations Before Adding New Ones», *SSRN Electronic Journal*, 2017, pp. 1-2.

³²⁹ *Vid. V.gr.* DOMÉNECH PASCUAL, G., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», cit., pp. 48-50; GAMERO CASADO, E., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: El procedimiento administrativo adecuado», cit., pp. 19-20.

³³⁰ Al no tomarse en consideración argumentos que colisionen con el objetivo principal de la reducción de la carga regulatoria puede descartarse la valoración de otras circunstancias que afecten al interés general como la protección del medio ambiente, de los consumidores y usuarios, la seguridad pública, etc. *Cfr.* GAMERO CASADO, E., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: El procedimiento administrativo adecuado», cit., p. 20.

³³¹ GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo: “Better Regulation”, “Better Administration”», cit., p. 111.

Al margen del perjuicio al interés público que puede ocasionar una aplicación automática y superficial de esta regla, han existido otras objeciones a la misma que alertan de que puede derivar en operaciones de tipo cosmético, con escasas ventajas prácticas. DOMÉNECH, por ejemplo, ha advertido de una posible perversión del sistema si la aplicación de la medida no va acompañada de una rigurosa evaluación de impacto. “Se corre el riesgo de que las Administraciones reaccionen estratégicamente, prolongando indebidamente la vigencia de cargas desproporcionadas, que hubiesen sido eliminadas antes, de no existir dicha regla”³³².

Hahn y RENDA apuntan, por su parte, que sin una compensación real de costes y cargas la regla “*One-in, N-out*”, pierde el impacto económico deseado. Suponen, por ejemplo, que dos regulaciones inocuas que impongan bajas cargas administrativas pudieran ser reemplazadas por una sola regulación que impusiera onerosos costes asociados³³³.

En España la regla de la compensación regulatoria fue introducida, con carácter básico, por el artículo 37 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización³³⁴. Este precepto fue objeto de severas críticas doctrinales por su simplismo e imprecisión³³⁵, así como por el riesgo de que su aplicación pueda conducir a situaciones contrarias a los intereses públicos cuando las cargas que se eliminen estuvieran justificadas por superar sus beneficios sociales a sus costes³³⁶.

Esta regla parte, además, de un presupuesto superficial, que simplificar es sinónimo de suprimir, pero “a veces, para simplificar un procedimiento, hay que añadir algo en lugar de suprimirlo”³³⁷; y, por otra parte, las medidas desregulatorias que se implementen pueden suponer tanto la eliminación como la reconfiguración de regulaciones preexistentes³³⁸. Así

³³² DOMÉNECH PASCUAL, G., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», cit., p. 49.

En sentido parecido: “La norma OIOO [*One-in, One-out*] propicia que los poderes públicos, en vez de eliminar inmediatamente restricciones de la libertad que incluso ellos estiman inútiles, innecesarias o excesivas, decidan mantenerlas y «guardárselas en la manga» para «canjearlas» en el futuro por otras nuevas sin tener que «renunciar» a ninguna de las que consideran pertinentes”. *Ibid.*, p. 50.

³³³ Cfr. HAHN, R. y RENDA, A., «Understanding Regulatory Innovation: The Political Economy of Removing Old Regulations Before Adding New Ones», cit., p. 5.

³³⁴ Se transcribe a continuación el precepto para comodidad del lector: “*Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias creen nuevas cargas administrativas para las empresas eliminarán al menos una carga existente de coste equivalente*”.

³³⁵ Se ha reprochado que se aplique únicamente a empresas y no a todos los ciudadanos, así como que no defina qué se entiende por empresa ni por carga administrativa, que resulta confuso saber qué sucede si la nueva carga proviene del Derecho de la Unión o que no se precisa cómo debe acreditarse la equivalencia entre las respectivas cargas. V.gr. DOMÉNECH PASCUAL, G., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», cit., p. 49; GAMERO CASADO, E., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: El procedimiento administrativo adecuado», cit., p. 20.

³³⁶ En este sentido, *Why is Administrative Simplification So Complicated? Looking beyond 2010*, cit., OCDE, Paris, OECD Publishing, 2010. También DOMÉNECH PASCUAL, G., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», cit., p. 49.

³³⁷ NAVAMUEL GONZÁLEZ, D., «Diseño, ejecución y valoración de proyectos de simplificación: experiencia desde la práctica profesional», cit., p. 160.

³³⁸ *One-in, one-out (OIOO) methodology*, cit. p. 6.

pues, el ámbito objetivo de esta regla, qué cargas hay que suprimir a cambio de otras resulta, cuando menos, confuso³³⁹.

Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de enero de 2015 se aprobaron una serie de medidas para reforzar el cumplimiento de la aplicación del “principio de compensación de cargas administrativas” y su monitorización y seguimiento³⁴⁰. Este Acuerdo matizaba los términos del precitado artículo 37 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, excluyendo de la obligación de realizar propuestas de compensación normativa a los departamentos de la Administración General del Estado “cuando se trate de normas derivadas de la legislación europea, acuerdos internacionales, normativa para regulación de emergencias civiles, medidas para evitar riesgos financieros, contener la inflación, regular impuestos y tasas, multas y penalizaciones, o cuando las normas tengan vigencia temporal, especialmente de un año”³⁴¹.

Tras la reforma normativa de 2015, la vigente LRJSP ha incorporado en su artículo 4.1 una serie de principios que actúan como condiciones que limitan la imposición de nuevas cargas administrativas, al establecer la obligación de aplicar el principio de proporcionalidad, eligiendo la medida menos restrictiva, así como motivar su adopción basándose en su necesidad para la consecución de fines de interés público³⁴². Esta regulación, no impone, por tanto, la regla “*One-in- One-out*”, que como se ha referido, puede resultar de una rigidez notable y conducir a resultados indeseados³⁴³. Tanto la mención expresa al principio de proporcionalidad como la inclusión de la necesidad de evaluar periódicamente efectos y resultados obtenidos por la intervención de las administraciones públicas en la actividad privada han sido favorablemente recibidas por la doctrina³⁴⁴.

³³⁹ NAVAMUEL GONZÁLEZ, D., «Diseño, ejecución y valoración de proyectos de simplificación: experiencia desde la práctica profesional», cit., p. 160.

³⁴⁰ “Todo departamento ministerial que al finalizar cada año presente un incremento de cargas deberá hacer una propuesta de compensación de ellas a lo largo del año siguiente”. *Nuevas medidas para reforzar el seguimiento de eliminación de cargas administrativas*. 30 de enero de 2015. Nota de prensa disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/>, en la Sección Consejo de Ministros. (Última visita el día 5 de junio de 2022).

³⁴¹ Conforme el citado Acuerdo de 30 de enero de 2015, el incremento global de cargas administrativas a 31 de diciembre en cada ministerio debía ser compensado por ese mismo ministerio durante el año siguiente. Cada ministerio debería elegir las normas a ser simplificadas o eliminadas, considerando las excepciones señaladas.

³⁴² Artículo 4.1 de la LRJSP. “Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”.

³⁴³ “An evaluation was conducted in 2008 which showed serious implementation problems, with no significant impact in practice. A key difficulty has been the use of unrealistic figures. These approaches have proven to be generally inapplicable in most of the countries especially due to their rigor”. *Why is Administrative Simplification So Complicated? Looking beyond 2010*, cit., OCDE, Paris, OECD Publishing, 2010, p. 54.

³⁴⁴ Cfr. MARTÍN DELGADO, I., «Artículos 3 y 4 de la LRJSP», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017, p. 48.

5.3.2.- Sustitución de autorizaciones y licencias por declaraciones responsables y comunicaciones previas

La moderación de las obligaciones de información que se impone a los particulares puede alcanzarse por diversos medios. La solución fundamental y más radical es el traslado de la carga de obtención y aportación de los datos desde el ciudadano a las Administraciones, recurso adoptado decididamente por el legislador, al menos desde el punto de vista formal, principalmente en los artículos 28 y 53.1 c) y d) de la LPAC y 155 de la LRJSP.

Otra alternativa ampliamente utilizada es la postergación de la obligación de acreditar la concurrencia de determinados requisitos a momentos procesales avanzados, especialmente al final del procedimiento. Ello, que resulta especialmente eficiente en los procedimientos sujetos a concurrencia competitiva, permite restringir el ámbito subjetivo de la obligación de presentar documentación a aquellos participantes o aspirantes que hayan superado todo el procedimiento³⁴⁵.

No obstante, la medida de reducción de cargas administrativas relacionada con la transmisión de información que más relevancia práctica ha alcanzado en el Derecho español y europeo en los últimos años ha sido, sin duda, la sustitución de autorizaciones administrativas por declaraciones responsables y comunicaciones previas. Así opina, por ejemplo, CANALS I AMETLLER, para quien la eliminación del régimen de intervención administrativa previa fue la medida de simplificación “más drástica” de la Directiva *Bolkenstein*³⁴⁶, a la que nos referiremos inmediatamente.

La autorización administrativa es una de las más clásicas y características instituciones de nuestro Derecho administrativo³⁴⁷. A través de licencias y autorizaciones³⁴⁸ -

³⁴⁵ Piénsese, por ejemplo, en la licitación de un contrato administrativo. Trasladando temporalmente la obligación de aportación documental a la finalización del procedimiento, se reducirá la obligación de su presentación al adjudicatario, lo que repercute en una mayor celeridad del procedimiento, una menor carga de trabajo para la mesa y el órgano de contratación y en menos molestias estériles para los licitadores que finalmente no consigan la adjudicación del contrato. Esta solución, además de suponer innegables ventajas en términos de impulso al procedimiento de contratación, no supone menoscabo alguno para el interés general, pues la solvencia, clasificación y resto de requisitos preceptivos quedarán igualmente acreditados respecto de la persona o entidad con la que la Administración contrate. (*Vid.* artículo 150.2 de la LCSP en relación con el artículo 140 de la misma norma).

³⁴⁶ CANALS I AMETLLER, D., «Simplificación administrativa y Directiva de Servicios...», cit., p. 308.

³⁴⁷ *Vid.* LAGUNA DE PAZ, J. C., *La autorización administrativa*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Civitas, 2006, pp. 27-30; MUÑOZ MACHADO, S., «Las transformaciones del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas», *Revista española de la función consultiva*, vol. 14, 2010, p. 85; TOSCANO GIL, F., «Las medidas de reducción de cargas administrativas derivadas de la Directiva de servicios», en GAMERO CASADO, E. (coord.) *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 285.

³⁴⁸ No procede ahora desarrollar un estudio detallado de la técnica autorizatoria y de los diversos instrumentos y figuras jurídicas, muy próximas entre sí, que cumplen la función de control previo de las actividades por parte de los particulares, cuestión sobre la que existe una ingente doctrina. Por otra parte, “autorización” o “licencia” son términos ciertamente polisémicos que pueden aludir a títulos habilitantes muy diversos entre sí (p. ej. de naturaleza demanial, urbanística, medioambiental, de actividad económica...). Por ello, habrá que referirse a toda la gama de figuras afines (permiso, licencia, autorización...) como parte de un mismo *genus* autorizatorio,

manifestaciones de la actividad de policía de la Administración³⁴⁹ que suponen un control preventivo de legalidad³⁵⁰-, se ha articulado tradicionalmente gran parte de la intervención administrativa en la esfera particular. La técnica autorizatoria, cuyas bases y límites se recogen hoy en el artículo 4 de la LRJSP, tiene una notable raigambre en el régimen jurídico local. El sometimiento a licencia previa venía recogido en la redacción original del artículo 5 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 como una de las formas de intervención de las Administraciones locales en la actividad de sus administrados³⁵¹. El control preventivo previo en el ámbito local viene recogido hoy con carácter general en el artículo 84.1.b) de la LRBRL³⁵².

La autorización supone una atribución a la Administración pública de la facultad de comprobación formal de la concurrencia de los requisitos legales necesarios para el desarrollo de una actividad, y la consiguiente potestad para la imposición de deberes de dar, de hacer o no hacer³⁵³. Es, por tanto, una manifestación de la actividad limitativa, unilateral e imperativa de la Administración pública³⁵⁴, un acto por el que ésta “consiente a un particular el ejercicio de una actividad privada, aunque inicialmente prohibida con fines de control administrativo de su ejercicio, constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente”³⁵⁵.

Como consecuencia de todo lo anterior, a pesar del carácter complejo y polisémico del término, puede definirse la autorización administrativa, a los efectos que interesan en el presente epígrafe, como “el título habilitante que condiciona el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad a la comprobación por la Administración, en un procedimiento de control previo, de que la actividad propuesta por el particular se va a desarrollar conforme a la legalidad, y no perjudica ningún interés público”³⁵⁶

Así, la autorización requiere de un examen previo por parte de los órganos administrativos y la consiguiente prohibición del inicio de la actividad pretendida hasta la

es decir, la autorización sería el género y los concretos títulos habilitantes en los que se manifiesta, las especies. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. II, p. 133 F. TOSCANO GIL, “Las medidas de reducción de cargas administrativas derivadas de la Directiva de servicios”, cit., p. 286.

Por otra parte, pese a las dificultades que ello entraña, la doctrina es pacífica en concluir que, al menos en una serie de rasgos comunes compartidos, “la autorización es una institución unitaria”. LAGUNA DE PAZ, J. C., *La autorización administrativa*, cit., p. 27.

³⁴⁹ Vid. la conocida clasificación tripartita de la actividad pública elaborada por JORDANA DE POZAS, L., «Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo», *Revista de Estudios Políticos*, vol. 48, 1949.

³⁵⁰ MUÑOZ MACHADO, S., «Las transformaciones del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas», cit., p. 85.

³⁵¹ El mismo artículo remite hoy a los medios y principios enunciados en la legislación básica en materia de régimen local.

³⁵² Si bien, como se verá posteriormente, el artículo 84 bis de la misma norma relega el control administrativo *ex ante* a una posición secundaria y le otorga un carácter excepcional.

³⁵³ Cfr. PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, cit., p. 550.

³⁵⁴ *Ibid.*, p. 551.

³⁵⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. II, p. 138.

³⁵⁶ TOSCANO GIL, F., «Las medidas de reducción de cargas administrativas derivadas de la Directiva de servicios», cit., p. 285.

obtención del visto bueno del órgano competente expresado a través de un acto administrativo. Supone, por tanto, una comprobación, un acto de control de legalidad³⁵⁷. Esta comprobación *ex ante* de la efectiva concurrencia de los requisitos exigidos por la normativa³⁵⁸ ha venido siendo una *condictio sine qua non* para el ejercicio de un derecho³⁵⁹ o para el desarrollo una actividad por parte del particular.

De esta forma, parece claro que el control previo que conlleva la autorización implica el cumplimiento por parte de los particulares de determinados requisitos formales, por lo que la autorización en sí misma suele ser considerada un obstáculo jurídico al ejercicio de las actividades económicas y, por ende, una traba administrativa en sí misma.

Por esta razón, la institución autorizatoria ha sido puesta severamente en tela de juicio. Massimo S. GIANNINI ya se percató hace décadas de que el control administrativo había entrado en una fase de análisis y de reflexión³⁶⁰. El exceso en la fiscalización previa de las actividades debilita la iniciativa privada, pero también al Estado, que tiene que destinar costosas estructuras de control. “Si se quiere fiscalizar todo, al final no se controlará nada. Ni siquiera lo importante”³⁶¹.

³⁵⁷ “El núcleo del control es, obviamente, el juicio de conformidad a las reglas. Toda acción tiene sus reglas, que varían según el enfoque valorativo”. GIANNINI, M. S., *Derecho Administrativo*, vol. I, 1ª ed. en español, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, p. 311.

³⁵⁸ Como consecuencia de su sometimiento al principio de legalidad, el acto autorizatorio suele tener un carácter reglado con ningún o muy escaso margen a la discrecionalidad. Con todos los matices que pudieran oponerse a esta afirmación (*vid.* por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. I, p. 458 y ss.), así lo ha establecido desde hace décadas la jurisprudencia en relación, por ejemplo, con las licencias urbanísticas: “la licencia otorgada, que, necesariamente, tenía que basarse en el mismo [en el planeamiento y la normativa urbanística], dado el carácter reglado que ofrece su concesión, conforme a una constante jurisprudencia: SS. 27 mayo 1967, 6 julio 1.972, 24 octubre 1974, 4 y 1 junio 1.975”. STS de 14 de mayo de 1975 (Roj.: STS 166/1976). El régimen jurídico de las herramientas de autorización surgido tras la Directiva de Servicios ha impuesto en todo caso, una radical reducción de las potestades discrecionales de la autoridad administrativa, poniendo fin a la antigua distinción entre autorizaciones discrecionales y regladas. Especialmente claro es el artículo 6 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, que impone que en aquellos supuestos en los que siga siendo necesaria una autorización administrativa para el ejercicio de una actividad o la prestación de un servicio los procedimientos o trámites necesarios para la obtención de estas autorizaciones “deberán tener carácter reglado, ser claros e inequívocos, objetivos e imparciales, transparentes, proporcionados al objetivo de interés general y darse a conocer con antelación”. Sobre esta cuestión, MUÑOZ MACHADO, S., «Las transformaciones del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas», cit., p. 97.

³⁵⁹ La idea de que toda autorización hace referencia al ejercicio de un derecho preexistente del administrado, fue planteada por la construcción dogmática elaborada por RANELLETTI a finales del siglo XIX. Para el profesor italiano, ese derecho sólo es limitado por la norma por razones de orden público o de interés general, límite que necesariamente ha de ser removido por la Administración cuando compruebe que no supone un riesgo para los intereses públicos. RANELLETTI, O., «Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative», *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche*, vol. XVII, i-II, 1894, p. 6.

Para Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, afirmar que toda autorización supone la remoción de un derecho previo del administrado “no solo es excesivo sino que está en abierta contradicción con la realidad de las cosas”. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. II, pp. 136-137. También parece un exceso, a mi juicio, la teoría de Otto MAYER, contemporáneo de RANELLETTI, según la cual la autorización supone una intervención administrativa que levanta una prohibición establecida por la norma de policía. Como ocurre frecuentemente y apunta Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, la realidad es bastante más compleja de lo que algunas construcciones teóricas permitirían sospechar.

³⁶⁰ GIANNINI, M. S., *Derecho Administrativo*, cit., vol. I, p. 314.

³⁶¹ LAGUNA DE PAZ, J. C., *La autorización administrativa*, cit., p. 28.

Sin embargo, la verdadera revolución³⁶² del régimen autorizatorio llegó a nuestro país con la aprobación de las sucesivas normas jurídicas de transposición de la Directiva de Servicios de 2006³⁶³, con las que se consolida definitivamente la modificación del marco jurídico de la intervención administrativa y, más concretamente, un cambio “esencial”, una “revisión a fondo” del régimen de las autorizaciones administrativas³⁶⁴.

Esta Directiva nació con el propósito de eliminar “las barreras que obstaculizan el desarrollo de las actividades de servicios entre Estados miembros”³⁶⁵. Heredera de la Estrategia de Lisboa, el objeto de esta norma fue el fortalecimiento y concreción de las libertades consagradas en los artículos 43 y 49 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea³⁶⁶, libertad de establecimiento y de prestación de servicios, respectivamente.

La Directiva de Servicios, -conocida también como Directiva *Bolkenstein*³⁶⁷ por su principal impulsor, el comisario europeo para el Mercado Interior en aquella época, Frederik “Frits” BOLKESTEIN- vino al mundo jurídico con vocación simplificadora estableciendo, en primer lugar, la obligación de los Estados miembros de simplificar los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio³⁶⁸.

El propósito fundamental de la Directiva *Bolkenstein* fue, pues, facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento y la libre circulación de servicios sin merma de su calidad, “removiendo los obstáculos que dificultan la plena realización del mercado interior de los servicios y que, a la postre, frenan el desarrollo a escala comunitaria de un sector estratégico para el progreso económico y la creación de empleo en Europa. Obstáculos entre los que se encuentra, y no como rémora menor, un entorno burocrático farragoso y

³⁶² No creo caer en la hipérbole al emplear el término “revolución”, utilizo el vocablo conscientemente por cuanto –como acertadamente apunta TRAYTER– la proliferación de las potestades de limitación ha sido tradicionalmente exagerada en nuestro ordenamiento y no siempre ha estado basada en razones de interés general. TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., «Simplificación administrativa y modificación o supresión de las técnicas de limitación o intervención», cit., pp. 9-11.

³⁶³ Apunta, no obstante, también TRAYTER, que la transformación del marco jurídico de las técnicas de autorización ya había comenzado a mediados de los años 90 con normas de diverso rango que comenzaban a prever la sustitución del control a priori por declaraciones responsables y comunicaciones previas, como la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista o el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, de Seguridad Privada. *Ibid.*, p. 12.

³⁶⁴ NOGUERA DE LA MUELA, B., «El impacto de la Directiva de Servicios sobre el sector del comercio: en especial, el caso de Cataluña», *Revista de Administración Pública*, vol. 184, 2011, pp. 238-240.

³⁶⁵ Considerando 1º de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre.

³⁶⁶ Libertades hoy recogidas hoy en los artículos 49 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea respectivamente (DOUE C 326/47, de 26.10.2012). Dichas libertades son, a su vez, concreciones del mercado único y de la libertad de circulación consagrados en el artículo 14.2 del mencionado Tratado (actual artículo 26.2), también mencionado expresamente en la Directiva.

³⁶⁷ En un juego de palabras de cuestionable agudeza la Directiva de Servicios fue conocida también como Directiva *Frankenstein* por sus numerosos detractores. *Vid.* MORA BONGERA, F., «La transposición de la Directiva Bolkestein, la libertad de establecimiento y las competencias de las entidades locales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Editorial La Ley*, vol. 4, 2009, p. 530. Lógicamente, la Directiva Bolkenstein encontró una nutrida oposición procedente de muy diversas posiciones del arco político, incluso antagónicas entre sí, pues molestó tanto a quienes se oponían a las medidas de liberalización económica y desregulación que inspiraban esta norma, como a quienes, desde posiciones euroescépticas, padecían el conocido “síndrome del fontanero polaco”, es decir, temían la libre circulación de trabajadores y el libre establecimiento de empresas en todos los países de la Unión.

³⁶⁸ Artículo 5.1 de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre.

pesado que desincentiva la expansión a países vecinos de muchas empresas de servicios”³⁶⁹.

Una premisa central de la Directiva de Servicios es que el sometimiento del ejercicio de una actividad a una previa autorización administrativa³⁷⁰ deja de ser la regla para convertirse en excepcional, por cuanto ello será sólo posible cuando el acto administrativo autorizador cumpla los criterios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad y en aquellos casos en que no resultaría eficaz hacer un control *ex post*, “habida cuenta de la imposibilidad de comprobar a posteriori los defectos de los servicios en cuestión y habida cuenta de los riesgos y peligros que se derivarían de la inexistencia de un control a priori”³⁷¹.

Ello ha supuesto una novedad radical, un “giro total”³⁷² para el Derecho administrativo. A pesar de las fundamentadas críticas que ha recibido la Directiva³⁷³, la magnitud del cambio de enfoque es indudable. Se ha afirmado que nunca antes se había producido un cambio normativo y una adaptación jurídico-administrativa de tanta envergadura³⁷⁴, con la excepción de la entrada de España en la Comunidad Económica Europea y la consecuente recepción de su acervo normativo. La transformación, en efecto, fue formidable tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo³⁷⁵. Un ejemplo de la dimensión de este cambio fue el artículo 16 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que supuso una inversión del principio de intervención, al establecer con carácter taxativo que el acceso a las actividades económicas y su ejercicio “será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales”.

El régimen jurídico nacido de la Directiva de Servicios establece, por tanto, la preferencia por aquellos instrumentos jurídicos que no requieren de un control y un permiso previo por parte de las autoridades públicas. En nuestro Derecho, esas figuras son la declaración responsable y la comunicación a la Administración, que se convierten así en la regla general, lo cual abría un panorama de cierta incertidumbre por la escasa tradición que esos títulos jurídicos poseen en nuestro Derecho.

³⁶⁹ CIERCO SEIRA, C., «Administración electrónica y Directiva de Servicios», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, vol. 12, 2010, p. 342.

³⁷⁰ “Régimen de autorización” es para la Directiva de Servicios “cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio”. (Artículo 4.6).

³⁷¹ Considerando 54 de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre.

³⁷² GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., «Autorizaciones, comunicaciones previas y declaraciones responsables en la transposición de la directiva de servicios», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, vol. 11, 2010, p. 256.

³⁷³ *Vid.*, por todos, FUERTES LÓPEZ, M., «Luces y sombras en la incorporación de la Directiva de Servicios», *Revista Catalana de Dret Públic*, vol. 42, 2011; MUÑOZ MACHADO, S., «Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios», en *Retos y oportunidades para la transposición de la Directiva de Servicios: Libro Marrón*, Madrid, Círculo de Empresarios, 2009.

³⁷⁴ ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «Licencias, sanciones y tasas bajo sospecha: Las ordenanzas municipales y la Directiva de servicios.», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados; Editorial La Ley*, vol. 6, 2011, pp. 715-716.

³⁷⁵ *Ibid.*

Como se ha dicho, la autorización se considera, bien un obstáculo administrativo a la libertad económica en sí misma, bien elemento causante de dilaciones, trabas y limitaciones al ejercicio de esa libertad al exigir la realización de trámites y la cumplimentación de requisitos que constituyen una fuente de cargas administrativas. Sin embargo, la obligación de presentar declaraciones responsables o comunicaciones no deja de ser también una carga que han de soportar los administrados³⁷⁶. El Tribunal Constitucional así lo ha recordado, afirmando que la autorización, pero también la declaración responsable o la comunicación son medios de intervención de la Administración “que constituyen excepciones a la libertad de empresa en general”³⁷⁷. En todo caso, declaraciones responsables y comunicaciones imponen al particular, indudablemente, un peso muchísimo más liviano que el control preventivo propio de las autorizaciones y licencias.

En Derecho comparado, y como antecedente ya remoto, tuvo especial relevancia la técnica de autocertificación del Derecho italiano, cuya Ley de documentación administrativa de 1968 preveía que fuese el propio interesado quien a través de su propia declaración atestiguase la veracidad de los hechos estados o cualidades personales que alegaba. La *autozertifcazione*, ya fuera mediante su modalidad de declaración sustitutiva de certificación (*dichiarazione sostitutiva di certificazione*) o de declaración sustitutiva de acto notorio (*dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà*), supusieron una revolución en el sistema tradicional de control de veracidad de la Administración y un antecedente de las actuales declaraciones responsables y comunicaciones previas³⁷⁸.

En cualquier caso, con carácter general, hasta 2009 las comunicaciones y las declaraciones responsables (o “declaraciones juradas”, tradicional término empleado por nuestro Derecho) venían siendo normalmente actos auxiliares de una solicitud principal³⁷⁹, sin llegar a representar una alternativa a la autorización o la licencia, es decir, han podido ser actos relevantes pero sin permitir por sí solas ni el ejercicio de un derecho ni el inicio de una actividad, por lo que se afirma que, en realidad, la actual configuración de estos dos títulos habilitantes ha supuesto una creación *ex nihilo* de las normas de transposición de la Directiva de Servicios³⁸⁰.

³⁷⁶ Así, el artículo 17.4 de la LGUM, establece que las autoridades competentes “*velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización*”.

³⁷⁷ STC nº 79/2017, de 22 de junio (BOE núm. 171, de 19 de julio de 2017), F.Jº 7º.

³⁷⁸ CIERCO SEIRA, C., «La reducción de la carga de presentación de documentos ante la Administración Pública...», cit., pp. 401-408.

³⁷⁹ A la manera que hoy se regulan en la LCSP, por ejemplo. Las declaraciones responsables reguladas en su artículo 140.1 suponen un instrumento que favorece la celeridad del procedimiento de licitación, pero tienen carácter complementario respecto de la proposición principal y no eximen de acreditar su veracidad en el caso de resultar adjudicatario, conforme lo dispuesto en el artículo 150.2 de la misma norma.

³⁸⁰ Vid. LÓPEZ MENUDO, F., «La transposición de la Directiva de Servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa», *Revista española de la función consultiva*, vol. 14, 2010, pp. 121-123.

5.3.3.- Determinación de objetivos cuantitativos de reducción de cargas

Para poder aplicar esta técnica, que consiste en fijar un objetivo de reducción de un volumen determinado de cargas en un plazo concreto, es preciso haber cuantificado previamente el volumen y coste de las cargas. El establecimiento de este propósito puede consistir en la disminución de una cantidad alzada o un porcentaje de las cargas administrativas existentes³⁸¹.

Esta técnica prioriza alcanzar un volumen de *adelgazamiento* en un periodo determinado, por lo que no es aventurado suponer que se priorizará la supresión de aquellas cargas que sea más sencillo remover, en lugar de las que sea más conveniente. No se trata, en consecuencia, de un modelo excesivamente depurado, por cuanto se centra en la cantidad de cargas administrativas a eliminar y en el ahorro que con ello se espera obtener, sin precisar qué objetivos regulatorios se pretenden alcanzar y sin valorar el beneficio social que aportan, ni qué concretos requisitos burocráticos es necesario remover, por haber quedado obsoletos o por haber mostrado su escasa eficacia.

Esta técnica fue desarrollada originariamente en Holanda a partir de 1994³⁸² y, quizás a causa de su sencillez y de la facilidad de la difusión de sus logros, gobiernos de todo signo han recurrido a ella a lo largo de los últimos años. La propia Unión Europea, en el marco de la estrategia de Lisboa revisada y del Programa “Legislar mejor”, se fijó el objetivo meramente cuantitativo de reducción de un 25% de las cargas administrativas antes del año 2012³⁸³. El Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea escogió ese porcentaje global, identificando una serie de medidas genéricas a las que podría dirigirse la reducción de cargas, la mayor parte de ellas enfocadas en la reducción de las obligaciones de información impuestas a los particulares y en la digitalización de la recogida y tratamiento de datos. No obstante, la determinación de las concretas cargas a suprimir sería llevada a cabo por los propios Estados miembros, que frecuentemente realizarían “cambios de escasa importancia en la legislación existente (que) permitirían obtener resultados significativos con sencillez y rapidez”³⁸⁴.

En España, en la Sesión de investidura de 2008, el candidato a la presidencia del Gobierno se comprometió expresamente, al exponer ante la Cámara su programa de gobierno, a reducir en un 30 por ciento las cargas administrativas que soportaban las

³⁸¹ GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo: “Better Regulation”, “Better Administration”», cit., p. 105.

³⁸² *Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Programme*, Washington D.C., World Bank Group, 2007, p. 4.

³⁸³ Ciertamente, parece a primera vista una cifra aleatoria. La causa de su elección pudiera ser ponerse en línea con la reducción del 25 por ciento de las cargas administrativas que había sido propuesta por la Comisión Europea un año antes. *Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea; Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2007) 23 final*, cit., CE, Bruselas, Comisión Europea, 24 de Enero de 2007.

³⁸⁴ *Ibid.*

empresas³⁸⁵. Se trataba, ciertamente, de una referencia bastante genérica e inconcreta que establecía un objetivo algo más ambicioso que el fijado a nivel europeo. En línea con ello, el Consejo de Ministros aprobó mediante Acuerdo de 20 de junio de 2008, un Plan de Reducción de Cargas Administrativas que pretendía encauzar el cumplimiento del objetivo de reducción de cargas del 30%, y que identificaba seis áreas prioritarias para la simplificación administrativa: derecho de sociedades, legislación fiscal, estadísticas, contratación pública, medio ambiente y entorno laboral-relaciones laborales³⁸⁶. El Plan se saldaría con la puesta en marcha de 283 iniciativas y un ahorro global estimado de más de 5.500 millones de euros³⁸⁷.

La disminución de la “presión administrativa” sobre el sector privado articulada exclusivamente a través del establecimiento de criterios cuantitativos parece especialmente arriesgada, pues al prescindir de un análisis cualitativo o de idoneidad, el sistema puede soslayar los beneficios sociales de determinada regulación o poner el foco sobre cargas administrativas fáciles de suprimir, en lugar de sobre aquellas que sea verdaderamente necesario eliminar.

³⁸⁵ “Promoveremos el aumento de la competencia en el sector servicios, a través de una trasposición exigente y eficaz de la Directiva Europea de Servicios, a la que se sumarán otras medidas de flexibilización de la actividad profesional con actuaciones selectivas en el ámbito de los transportes y de las telecomunicaciones. Este aumento de la competencia debe impulsar el dinamismo y la eficiencia en estos sectores, lo que además de atenuar las presiones inflacionistas puede hacer que absorban parte de los recursos productivos que libere la construcción. Junto a ello, comprometemos una reducción de un 30 por ciento de las cargas administrativas para las empresas, con el fin de dar todas las facilidades en su relación con la Administración, tanto en el momento de su creación como a lo largo de toda su actividad ulterior”. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, IX Legislatura, nº 2, Sesión Plenaria de 8 de abril de 2008, p.6.

³⁸⁶ Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de junio de 2008. Nota de prensa disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/>, en la Sección Consejo de Ministros/Referencias. (Última visita el día 5 de junio de 2022).

³⁸⁷ *Vid.* Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de septiembre de 2011. Nota de prensa disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/>, en la Sección Consejo de Ministros/Referencias. (Última visita el día 5 de junio de 2022).

*“The most profound technologies are those that disappear.
They weave themselves into the fabric of everyday life
until they are indistinguishable from it”*

Mark WEISER (1991)¹

CAPÍTULO TERCERO: LA INTEROPERABILIDAD, REQUISITO IMPRESCINDIBLE PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A NO APORTAR DATOS Y DOCUMENTOS QUE SE ENCUENTREN EN PODER DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

I. INTEROPERABILIDAD, PIEDRA ANGULAR DE LA TRANSMISIÓN DE INFORMACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES

1. Una primera aproximación al concepto y a su importancia en relación con la reducción de la carga documental

El derecho a la no aportación documental reconocido en LPAC tiene un presupuesto clave: la transmisión de datos entre las diversas Administraciones públicas. Si los órganos tramitadores no pueden localizar y obtener por sus propios medios la información relativa a los interesados que precisan para la adopción informada de sus decisiones, el reconocimiento normativo de este derecho quedaría en papel mojado. Por esta razón, desde la doctrina italiana se ha considerado que la posibilidad del tratamiento de datos y su transmisión digital constituye un “nuevo bien jurídico”².

La posibilidad de intercambiar datos de forma sencilla e instantánea es una de las principales ventajas de la Administración electrónica, que exige, por su propia naturaleza, la interconexión de equipos y la transmisión de información entre ellos. La producción, el almacenamiento y el intercambio de datos es la razón de ser y el fundamento principal de la implementación de las TIC en la Administración pública. Por muy digitalizada que se encuentre una organización o una unidad administrativa, ésta no tendrá un funcionamiento verdaderamente digital si no puede interoperar electrónicamente con otras Administraciones y con los ciudadanos. La emergencia de “islas” digitales repartidas por el sector público incapaces de interactuar de manera eficiente entre sí, como consecuencia de la fragmentación resultante de los esfuerzos descoordinados de diferentes

¹ WEISER, M., «The Computer for the 21st Century», cit., p. 94.

² “(...) l'impiego della metodologia informatica ha imposto alla società tecnologica il riconoscimento di un nuovo bene giuridico, consistente nel trattamento di dati e nella loro trasmissione telematica con cui si realizza un nuovo valore aggiunto all'informazione: ossia della produzione, circolazione e consumo del bene informatico”. FROSINI, V., «Il giurista nella società dell'informazione», *Informatica e Diritto*, vol. IX, 2, 2000, p. 23.

Administraciones, ha sido uno de los riesgos con los que se ha encontrado el desarrollo de la Administración electrónica³.

De poco sirve al interés general que las diversas Administraciones dispongan de los datos de los interesados que sean necesarios para la tramitación de los expedientes administrativos si no pueden facilitarlos a aquella organización pública que los requiera. En otras palabras, sin un nivel aceptable de interoperabilidad tanto el derecho reconocido a los interesados en los artículos 28 y 53.d) de la LPAC, como el correlativo deber impuesto a las Administraciones públicas en los artículos 12.1 de la LPAC y 155 de la LRJSP no pasan de ser una vacua aspiración del legislador.

Por esta razón, si la interoperabilidad es un elemento nuclear de la Administración electrónica considerada en su conjunto, resulta una verdadera *condictio sine qua non* para el desarrollo efectivo del derecho de los interesados a no aportar documentos que ya se encuentren en poder o hayan sido elaborados por cualquier Administración, la “palabra mágica”⁴ de la que se espera que resuelva los problemas que dificultan que sistemas heterogéneos se comuniquen entre ellos e intercambien datos de un modo coherente.

Para que la transmisión de información sea posible, los sistemas digitales que emplean las Administraciones deben ser compatibles, interoperables, por lo que puede afirmarse sin temor a caer en la hipérbole que la interoperabilidad constituye, como ha apuntado la doctrina, “la clave de bóveda”⁵, “la piedra angular”⁶ de la Administración electrónica en general y, concretamente, el requisito previo y fundamental para el levantamiento de la carga documental que pesa sobre los particulares en sus relaciones con la Administración.

El empleo de herramientas digitales interoperables supone la superación de los límites organizativos y la consecución de un sector público “sin costuras”⁷. Por esta razón, resulta imprescindible la definición y posterior estudio del concepto clave de la interoperabilidad.

Los conceptos son productos de la razón humana, de naturaleza abstracta, que son apreciados por el Derecho en función de su utilidad para describir y aclarar conceptos jurídicos⁸. Sin embargo, la interpretación de un determinado término no siempre es compartida por todos los sujetos de forma idéntica. Es decir, en ocasiones, para un

³ *Linking up Europe: the Importance of Interoperability for eGovernment Services*, CE, Bruselas, Commission Staff Working Paper; European Commission, 2003.

⁴ PARENT, C. y SPACCAPIETRA, S., «Database Integration: The key to Data Interoperability», en PAPAOGLOU, M.P., SPACCAPIETRA, S. y TARI, Z. (coords.) *Advances in Object-oriented Data Modeling*, Cambridge, MA, The MIT Press, 2000, p. 221.

⁵ CERDÁ DÍAZ, J., «La interoperabilidad del documento electrónico: retos y escenarios», en BUSTOS PRETEL, G. (coord.) *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, p. 557.

⁶ GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», *Revista de Administración Pública*, vol. 179, 2009, p. 294.

⁷ “Seamless Government is a set of agencies working together as a single entity, generating integrated responses to community needs”. ESTEVEZ, E.; FILLOTTORANI, P. y JANOWSKI, T., «From e-government to seamless government», en *Proceedings of the Conference on Collaborative Electronic Commerce Technology and Research, COLLECTeR Iberoamerica 2007*, vol. 1, Córdoba, Argentina, 2007, p. 2.

⁸ MEDINA ALCOZ, L., *Libertad y autoridad en el Derecho administrativo: derecho subjetivo e interés legítimo, una revisión*, Madrid, Marcial Pons, 2016, p. 247.

significante determinado, pueden existir diversos significados según los individuos que los utilicen y los contextos en los que se emplean.

Ello resulta especialmente frecuente cuando se trata de conceptos que se utilizan para intentar ilustrar realidades complejas o diversas. Algo que se pone de manifiesto de forma particularmente palmaria en aquellos términos que aluden a realidades dinámicas, mutables a lo largo del tiempo, las cuales adquieren durante su evolución un alcance complejo al aplicarse a realidades múltiples, poliédricas o transversales, compuestas de elementos dispares⁹.

Paradójicamente, en ocasiones, la confusión semántica puede resultar eficaz, pues mantiene viva la discusión académica y ayuda a definir de forma más precisa los perfiles conceptuales de un término. Es decir, que un término no sea pacíficamente aprehendido impulsa su estudio y el debate doctrinal, depurando sus aristas, precisando sus eventuales significados y arrojando luz sobre sus posibles matices. Se evita así, en definitiva, que una determinada noción quede petrificada o limitada a aplicaciones específicas.

Por consiguiente, resulta imprescindible, como premisa, delimitar el término *interoperabilidad* aludiendo a sus múltiples acepciones, transitando desde una concepción más general hacia lo más concreto, y descartando los aspectos menos relevantes para el objeto de nuestro estudio, hasta llegar a la concreción de sus perfiles más precisos. De igual forma, resultará ilustrativo realizar una rápida mirada sobre la evolución que ha experimentado a lo largo del tiempo un término que es anterior a la irrupción de las TIC, pero que ha adquirido su especial configuración e importancia tras la aparición de aquéllas en el tráfico jurídico y económico.

En todo caso, esta aproximación semántica e histórica al concepto se realizará como un sucinto primer acercamiento al término, con la única finalidad de dotar de un marco extrajurídico al posterior análisis que deberá llevarse a cabo, sin duda, sobre definiciones legales y sobre conceptos jurídicos.

En efecto, las palabras pueden ser interpretadas desde la óptica legal de forma diferente a su significado coloquial. La legislación y la jurisprudencia van depurando los términos que ingresan en el mundo jurídico y les otorga nuevos matices e, incluso, significados distintos.

Por ello, independientemente de que deba realizarse un acercamiento más o menos apresurado a los perfiles semánticos e históricos de este concepto, el análisis se llevará a

⁹ Volveremos sobre esta cuestión de forma recurrente. En efecto, la doctrina ha advertido insistentemente del carácter “poliédrico” del concepto “interoperabilidad” [CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica.», en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, 3ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2010, pp. 762 y ss], así como de su naturaleza “transversal” (GASCÓ HERNÁNDEZ, M., «Los retos de la colaboración. ¿A qué, si no a eso, pretendemos hacer frente con la interoperabilidad?», *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Reforma y Democracia*, vol. n° 49, 2011, p. 185). Esta realidad constituye un presupuesto que es necesario considerar antes de realizar cualquier aproximación al análisis de esta cuestión.

cabo a partir de definiciones legales contenidas en instrumentos normativos, así como sobre interpretaciones jurídicas, esto es doctrinales y jurisprudenciales, del concepto.

2. Una aproximación histórica y semántica

El Diccionario del español jurídico de la Real Academia ofrece una definición general de interoperabilidad, en su primera acepción, que proporciona una aproximación inicial al término, otorga un marco conceptual preliminar, y puede servir, en definitiva, como cimiento sobre el que ir levantando y sosteniendo la posterior construcción teórica de esta noción conforme vayamos ciñendo nuestro análisis al ámbito jurídico y, más concretamente, al entorno específico de la Administración electrónica.

Así, interoperabilidad es, según la RAE, la “habilidad de dos o más sistemas o de sus componentes para utilizarse de forma conjunta e intercambiable”¹⁰. En consecuencia, la primera característica que deben cumplir dos mecanismos diferentes y dispares para resultar interoperables es el de la compatibilidad; dos herramientas o estructuras de cualquier clase, si son interoperables, es porque son compatibles entre sí.

A pesar de que nos referiremos a la interoperabilidad en el ámbito de las TIC aplicadas a la actividad de las Administraciones Públicas, el origen de este término, que alude a la aspiración de obtener la compatibilidad entre diversas herramientas que coexisten y pretenden cooperar en un determinado proceso de producción o concurrir para la obtención de un resultado específico, se remonta – al menos – a los albores de la época industrial.

Para ilustrar de una forma elemental la necesidad de la consecución de la interoperabilidad se ha acudido con frecuencia al ejemplo del enchufe¹¹: la clavija con la que el fabricante ha provisto a un aparato debe ser compatible con el enchufe de suministro a la corriente eléctrica a la que aquella ha de conectarse, por lo que daría igual cuán complejo fuera el mecanismo que pretendemos utilizar ya que si enchufe y clavija no son compatibles no podríamos hacer funcionar esa máquina.

Ciertamente, la metáfora del enchufe es de gran utilidad para ilustrar la complejidad de la consecución de la meta de la interoperabilidad. La compatibilidad entre dos sistemas suele ser complicada de alcanzar porque son múltiples los factores que hay que tener en cuenta para ello. Incluso en el caso de que la clavija de un dispositivo determinado encajara con el enchufe del suministro de fluido eléctrico, ello, por sí sólo, tampoco garantizaría el funcionamiento del aparato. Además de la compatibilidad “estática” -es decir, que las formas de enchufe y clavija encajen-, sería necesaria la compatibilidad “dinámica” -que el

¹⁰ Voz “interoperabilidad”, RAE y CGPJ, *Diccionario panhispánico del español jurídico*, cit.

¹¹ GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., p. 292.

voltaje y la frecuencia de la red eléctrica sean las adecuadas para el funcionamiento del dispositivo¹².-

Comprobamos, así, que la consecución de la interoperabilidad es una aspiración de naturaleza compleja y que su logro exige la toma en consideración de elementos de carácter heterogéneo.

Volviendo al Diccionario del español jurídico, mencionado previamente, éste nos recuerda la amplitud semántica del concepto, pues incluye sendas entradas sobre la interoperabilidad ferroviaria y aérea. En ambos casos se alude a aquellas capacidades o propiedades que deben cumplir las redes de tránsito tanto aéreo como por ferrocarril¹³ para garantizar su funcionamiento seguro, eficiente y continuo¹⁴.

En este sentido, se ha señalado que la regulación de la interoperabilidad, en sentido lato, encuentra un remoto antecedente normativo en la regulación europea de ferrocarriles de comienzos del pasado siglo¹⁵, la cual pretendía unificar los anchos de vía con la finalidad de posibilitar la interconexión de redes ferroviarias a una escala transnacional. Efectivamente, la comunicación y el transporte de mercancías y personas entre distintos espacios geográficos no sería posible sin una estandarización de las características básicas de las infraestructuras que los unen.

En realidad, como se ha dicho, la preocupación por la interoperabilidad se remonta a los inicios de la Revolución Industrial, momento en el que la necesidad de compatibilizar las tecnologías que se utilizaban en ese momento para la producción de bienes (si bien aún en un estado de desarrollo embrionario) se manifestó de forma palmaria en un entorno crecientemente tecnológico.

Y más concretamente, en el ámbito de la comunicación y del intercambio de información, la aspiración por alcanzar unos niveles elementales de interoperabilidad se reveló como

¹² WEGNER completaba esta observación afirmando que “cuando no existe un encaje directo, la interoperabilidad de los dispositivos eléctricos puede ser alcanzada a través de adaptadores y transformadores” (WEGNER, P., «Interoperability», *ACM Computing Surveys*, vol. 28, 1996, p. 285). Así, el establecimiento de determinados protocolos, estándares, activos semánticos o infraestructuras y servicios comunes, por ejemplo, funcionan como “adaptadores” o “facilitadores” de la interoperabilidad en sus distintas dimensiones, como posteriormente se analizará.

¹³ Una evidencia de la amplitud del concepto “interoperabilidad” (no circunscrito al ámbito de las TIC) y de su tradición en el ámbito del ferrocarril, aún en nuestros días, la hallamos en el RD 1434/2010, de 5 de noviembre, sobre interoperabilidad del sistema ferroviario de la Red Ferroviaria de interés general. Esta disposición de carácter general tiene como objeto la interoperabilidad del sistema ferroviario, es decir, contribuir a la armonización del tráfico ferroviario internacional entre España, la Unión Europea y terceros países.

¹⁴ El Reglamento (CE) nº 549/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se fija el marco para la creación del cielo único europeo define la interoperabilidad como el “conjunto de propiedades funcionales, técnicas y operativas que deben cumplir los sistemas y componentes de la red europea de gestión del tránsito aéreo y los procedimientos para el funcionamiento de ésta, con el fin de garantizar su funcionamiento seguro, eficiente y continuo. La interoperabilidad se consigue haciendo que los sistemas y componentes cumplan los requisitos esenciales”.

¹⁵ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, vol. II, 1ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 2893.

una necesidad inexcusable desde el primer momento. Con la instalación de los primeros enlaces telegráficos, que permitían de forma casi instantánea la remisión de mensajes por cable entre dos puntos ubicados a gran distancia entre sí, cambiando ya para siempre la dimensión espaciotemporal de las comunicaciones, se pusieron de manifiesto las primeras dificultades.

Desde casi el primer instante, a mediados del siglo XIX, cuando empezaron a desarrollarse y extenderse por la geografía europea los primeros tendidos telegráficos, quedó patente el hecho de que la comunicación efectiva entre los diversos países resultaba muy complicada a causa de las diferentes tecnologías utilizadas en las redes y los aparatos telegráficos, y a consecuencia de los diversos códigos y lenguajes que se empleaban para la transmisión de los mensajes¹⁶.

Es decir, como veremos más adelante, no se trata solamente de que los esfuerzos económicos y materiales que se lleven a cabo hayan de resultar idóneos para la implantación de soluciones adecuadas que resuelvan necesidades concretas, sino que resulta imprescindible desde un primer momento prever que las infraestructuras que se implementen sean compatibles con otras similares y permitan la interacción con otros sujetos.

¹⁶ El día 22 de abril de 1855 la Reina Isabel II sancionó la que ha sido considerada la primera ley de la telecomunicación en España. Esta norma autorizaba al Gobierno a “plantear un sistema completo de líneas electro-telegráficas que pongan en comunicación a la Corte con todas las capitales de provincia y departamentos marítimos y que lleguen a las fronteras de Francia y Portugal”, otorgando para ello un crédito de quince millones de reales. Consciente de los problemas que la incompatibilidad tecnológica y semántica ocasionaba a las transmisiones telegráficas de la época, el Ministerio de Fomento solicitó un Dictamen a la Real Academia de las Ciencias de Madrid para que informara sobre cuáles serían los aparatos telegráficos transmisores y receptores idóneos para garantizar la comunicación a nivel tanto nacional como europeo. Además, ese mismo año España formalizó, junto con Francia, Suiza, Bélgica y Cerdeña, su integración en la “Unión Telegráfica de Europa Occidental”, asociación a la que muy pronto se unieron otros países europeos como Holanda, el Vaticano o Portugal. MARTÍN PEREDA, J. A., «Inicio de la Cooperación Telegráfica Internacional», *Universidad Politécnica de Madrid; Departamento de Tecnología Fotónica y Bioingeniería* Disponible en <http://www.tfo.upm.es/>, Sección Docencia. (Último acceso el 5 de junio de 2022).

Una de las primeras decisiones de esta organización internacional fue la adopción del alfabeto morse como sistema de comunicación universal. Quedaba garantizada así la compatibilidad tecnológica y la armonización semántica de las comunicaciones telegráficas entre estos países, y se resolvían los inconvenientes que la disparidad de tecnologías, herramientas y lenguajes empleados había ocasionado durante los inicios del telégrafo.

Lo anterior puede ser considerado, sin duda, como un ejemplo de concertación de esfuerzos encaminados al logro de diversas dimensiones de la interoperabilidad (técnica, semántica u organizativa), si bien es cierto que aún algo rudimentario debido al estado embrionario de la tecnología y las comunicaciones en aquel instante histórico.

Con el fin de profundizar en la necesaria homogeneización, requisito que pronto se presentó como condición indispensable para la creación de un sistema telegráfico eficiente a escala internacional, durante la siguiente década continuaron perfeccionándose decenas de tratados bilaterales entre la práctica totalidad de países europeos y entre éstos y las dos uniones telegráficas existentes (la ya mencionada “Unión Telegráfica de Europa Occidental” y la “Unión Telegráfica Austro-Alemana”). Finalmente, en 1865, se constituía en París la “Unión Telegráfica Internacional”, ejemplo temprano de organización que nacía con la finalidad de impulsar el desarrollo de una tecnología disruptiva en aquel momento y de asegurar la compatibilidad y homogeneización de las herramientas, sistemas y lenguajes empleados.

La interoperabilidad evoca, por tanto, la idea de compatibilidad, de semejanza y afinidad técnica y se encuentra íntimamente relacionada con la noción de interconexión. La interoperabilidad es sobre todo una cuestión de comunicación entre dos componentes¹⁷.

En otras palabras, en un mundo cada vez más conectado e interdependiente, la interoperabilidad, la compatibilidad entre las herramientas que entidades diferentes utilizan para la consecución de sus fines, se revela como una necesidad acuciante y, en el ámbito concreto de las Administraciones públicas, como un presupuesto tanto de los principios de cooperación y colaboración como de los de eficiencia y eficacia.

3. Diversas definiciones del concepto desde el prisma de la Administración electrónica

La interoperabilidad no es, por lo tanto, un concepto originariamente jurídico. Tampoco se trata de una noción que haya surgido como consecuencia de la universalización de las TIC, ni que sea propia exclusivamente de estas tecnologías, sino que preexiste a las mismas y ostenta un alcance más amplio.

Así, en un primer acercamiento a la noción en sentido lato se ha definido la interoperabilidad como la capacidad de colaborar, es decir, como la efectiva habilidad para la comunicación mutua de información, propuestas y compromisos, solicitudes y resultados¹⁸.

No obstante, es cierto que, precisamente en el ámbito de las TIC, es donde la exigencia de alcanzar elevados niveles de interoperabilidad se ha manifestado de forma más acuciante¹⁹ y, en el ámbito de las Administraciones Públicas, con ocasión de los procesos de implantación de la denominada Administración electrónica, donde la necesidad de su desarrollo normativo y tecnológico se ha revelado especialmente perentorio para la modernización del sector público.

Uno de los obstáculos principales para la implantación de la Administración electrónica reside en el hecho de que los sistemas que han de realizar las funciones y prestar los

¹⁷ "(...) l'interopérabilité est, avant tout une question de communication entre deux composants". Vid. DUFLLOT, F. y MACREZ, F., «L'interopérabilité, principe incontournable des libertés numériques», *Propriétés intellectuelles*, vol. n° 65, 2017, p. 43.

¹⁸ "Interoperability, or capability to collaborate, means effective capability of mutual communication of information, proposals and commitments, requests and results" BERRE, A.-J.; HAHN, A.; AKEHURST, D.; BEZIVIN, J. Y OTROS, «State-of-the art for Interoperability architecture approaches», en *Network of Excellence*, 2004, p. 183. "There is no one-size-fits-all definition of interoperability. In the most general sense, in the context of information technologies, interoperability is the ability to transfer and render useful data and other information across systems, applications, or components. But it is important to go beyond this core understanding to explore a broader understanding of what interop means in different contexts and at different levels". PALFREY, J. y GASSER, U., *Interop: The Promise and Perils of Highly Interconnected Systems*, New York, NY, Basic Books, 2012, p. 5.

¹⁹ La doctrina científica estadounidense alertó muy tempranamente de la indudable importancia de la interoperabilidad en el ámbito informático y del riesgo de que la misma no se lograra si no se abordaba el problema de inmediato. "There is a well-established need for telecommunications interoperability between certain communities of interest; however, the current levels of interoperability are not adequate, and the situation could get worse unless exceptional management is initiated". LAVEAN, G., «Interoperability in Defense Communications», en *IEEE Transactions on Communications*, vol. COM-28 (9), 1980, p. 1452.

servicios digitales han sido creados de forma independiente y, en ocasiones, surgen incompatibilidades de tipo, por ejemplo, semántico o tecnológico. La interoperabilidad requiere que la información almacenada en los sistemas de *software* de una organización concreta pueda ser remitida e interpretada por un dispositivo diferente, dotado de un *software* distinto, para el cumplimiento de diferentes propósitos²⁰. Así, interoperabilidad es la capacidad que permitiría a un sistema desarrollar la operación de otro²¹.

Una de las primeras definiciones del concepto interoperabilidad aplicado a elementos tecnológicos o digitales es la ofrecida en 1990 por el *Institute of Electrical and Electronics Engineers* (IEEE), que la describe como la capacidad de dos o más sistemas o componentes para intercambiar información y utilizar la información intercambiada²². Posteriormente, en 1993, la norma ISO/IEC 2382-1 "*Information technology — Vocabulary*"²³ describe la interoperabilidad como la "capacidad para comunicarse, ejecutar aplicaciones o transferirse datos entre varias unidades funcionales sin que el usuario necesite conocer las características particulares de dichas unidades"²⁴.

La Directiva 91/250/CEE del Consejo, de 14 de mayo de 1991, sobre la protección jurídica de programas de ordenador, relacionaba explícitamente la interoperabilidad con la "interconexión e interacción funcional" e incluía, ya en el seno de un instrumento propiamente jurídico, una definición del concepto plenamente coincidente con la propuesta por el IEEE.

Para la *e-Government Act* de 2002 del Congreso de los Estados Unidos, interoperabilidad es la capacidad de diferentes programas, aplicaciones, sistemas y servicios de comunicarse entre ellos e intercambiar datos de forma precisa, efectiva y consistente.

Por su parte, el vigente Marco Europeo de Interoperabilidad (EIF, por sus siglas en inglés) define el término como "la capacidad de que las organizaciones²⁵ interactúen con vistas a alcanzar objetivos comunes que sean mutuamente beneficiosos y que hayan sido acordados previa y conjuntamente, recurriendo a la puesta en común de información y conocimientos entre las organizaciones, a través de los procesos empresariales a los que apoyan, mediante el intercambio de datos entre sus sistemas de TIC respectivos".

²⁰ Cfr. WHITMAN, L. E. y PANETTO, H., «The missing link: Culture and language barriers to interoperability», *Annual Reviews in Control*, vol. 30, 2, 2006, p. 234.

²¹ "Interoperability means allowing one system to perform the operation of another". ASUNCION, C. H. y VAN SINDEREN, M. J., «Pragmatic Interoperability: A Systematic Review of Published Definitions», en BERNUS, P., DOUMEINGTS, G. y FOX, M. (coords.) *Enterprise Architecture, Integration and Interoperability*, vol. 326, Berlin, Heidelberg, Springer, 2010 (IFIP Advances in Information and Communication Technology), p. 165.

²² "Ability of two or more systems or components to exchange information and to use the information that has been exchanged". IEEE, *IEEE Standard Computer Dictionary: A Compilation of IEEE Standard Computer Glossaries*, Nueva York, IEEE Computer Society, 1990.

²³ La actual versión de esta norma, de 2015, mantiene la misma definición del término.

²⁴ Voz "interoperability", *2382:2015 Information technology — Vocabulary*, ISO/IEC, 2015.

²⁵ El EIF entiende por "organizaciones" en ese contexto a "todas las unidades de la Administración pública, o cualquier entidad que actúe en su nombre, o las instituciones u organismos de la UE".

El *European Telecommunication Standards Institute* (ETSI) ofrece, por su parte, las dos siguientes definiciones: “es la habilidad de dos sistemas para interoperar empleando el mismo protocolo de comunicación” o “la habilidad de equipos de diferentes fabricantes (o diferentes sistemas) para comunicarse en la misma infraestructura (el mismo sistema), o a través de otro distinto mientras se encuentran en itinerancia”²⁶.

El Grupo de Estudio de los marcos de interoperabilidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (*UNDP GIF Study Group*) define interoperabilidad de la siguiente manera²⁷: “la capacidad de dos o más sistemas o componentes de Administración electrónica para intercambiar información de forma comprensible y fluida, y de usar la información intercambiada”.

El Grupo de Trabajo Europeo sobre Administración electrónica definió interoperabilidad como la capacidad que posee un sistema o proceso para usar información y/o funcionalidades de otro sistema o proceso mediante la adhesión a estándares comunes²⁸. Desde este mismo enfoque la doctrina científica ha definido la interoperabilidad como el requisito que precisan los sistemas de información para comunicarse e interactuar con otros sistemas similares, para lo cual se requiere la aplicación de estándares de comunicación²⁹.

Y desde una perspectiva no estrictamente jurídica, de *soft law*³⁰, diversas normas técnicas se han ocupado en definir la interoperabilidad referida a los sistemas electrónicos.

²⁶ “(...) the following definitions are probably the closest to a common understanding within the ETSI community and collectively capture the meaning of the term as used in this White Paper:

“*Interoperability is the ability of two systems to interoperate using the same communication protocol*” from ETSI Project TIPHON (now closed).

Or the definition of interoperability of Next Generation Networks (NGN) from ETSI’s Technical Committee TISPAN:

“*Interoperability is the ability of equipment from different manufacturers (or different systems) to communicate together on the same infrastructure (same system), or on another while roaming*”.

VAN DER VEER, H. y WILES, A., *Achieving Technical Interoperability; the ETSI Approach*, 3, Sophia Antipolis, Niza, European Telecommunications Standards Institute, 2008, p. 5.

²⁷ *e-Government Interoperability: Overview*, UNDP, Regional Centre in Bangkok, United Nations Development Programme, 2007, p. 1.

²⁸ “Interoperability is the ability of a system or process to use information and/or functionality of another system or process by adhering to common standards”. *Key Principles of an Interoperability Architecture*, European Public Administration Network eGovernment Working Group, Presidency of the European Union, Ireland, 2004, p. 10.

²⁹ Así, por ejemplo: “Interorganizational information systems can work only if they are able to communicate and work with other such systems and interact with people. This requirement is called interoperability, and it can only be met if communication standards are applied”. PAPAZOGLU, M. P. y RIBBERS, P. M. A., *E-Business: Organizational and Technical Foundations*, West Sussex, John Wiley & Sons Ltd, 2006, p. 280.

³⁰ El *soft law* o “Derecho débil” está compuesto por “actos o instrumentos jurídicos sin carácter obligatorio, pero incardinados, de una forma u otra, en el sistema de fuentes”. SARMIENTO, D., «La autoridad del Derecho y la naturaleza del soft law», *Cuadernos de Derecho Público*, vol. 28, 2006, p. 223.

Esta categoría jurídica se caracteriza por las siguientes notas: 1) constituye norma jurídica sin efectos obligatorios ni procedimiento tasado de elaboración; 2) no es parámetro enjuiciamiento ni de disposiciones generales y de actos administrativos; 3) no es susceptible de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa; 4) es especialmente útil en el ámbito de la interpretación de las normas, su función se encuentra ligada a la ejecución de políticas públicas donde la Administración opte por reforzar el principio de subsidiariedad dando sentido las disposiciones del ordenamiento y coadyuvando en el enjuiciamiento de los actos administrativos. Cfr. SARMIENTO, D., *El «soft law» administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Madrid, Civitas, 2008, p. 95.

Así, la norma ISO 25964-1:2011³¹ recoge de forma literal la definición ofrecida por el IEEE. Por su parte, la norma estadounidense ANSI NISO Z39.19-2005 (R2010)³² coincide con esta definición³³, si bien precisa en su glosario, que la información intercambiada debe ser remitida y utilizada “sin especial esfuerzo por parte de ninguno de ellos”. Así pues, ambas normas ponen el acento en el intercambio y utilización de información, para lo que es necesario armonizar las relaciones entre sistemas en ocasiones muy diversos, para que sea posible la remisión o acceso a información de forma eficiente e independientemente del contexto en el que hayan sido creados o almacenados.³⁴

Desde el ámbito de la ingeniería informática se ofrece, por ejemplo, la siguiente definición: “*interoperabilidad* es la capacidad de diferentes tipos de computadoras, redes, sistemas operativos y aplicaciones de trabajar juntos de forma efectiva, sin comunicación previa, con la finalidad de intercambiar información de forma útil y coherente”³⁵.

A esta flexibilidad en la ejecución y el desarrollo de sus previsiones se une la propia ductilidad de su procedimiento de aprobación, pues carece de pautas formales de elaboración salvo, lógicamente, el requisito de su publicación, el cual resulta elemental para alcanzar cualquier tipo de efectos *ad extra*. Cfr. SARMIENTO, D., «La autoridad del Derecho y la naturaleza del soft law», cit., p. 231.

A causa del aparente oxímoron que alberga la noción “Derecho blando”, es decir la eventual contradicción ontológica que supone la propia concepción de una norma jurídica sin efectos imperativos ni procedimiento de elaboración y aprobación, resulta una categoría cuya naturaleza y efectos no siempre se manifiestan de forma clara para el jurista.

³¹ La norma ISO 25964-1 denominada en inglés *Information and documentation - Thesauri and interoperability with other vocabularies - Part 1: Thesauri for information retrieval*, fue traducida y adaptada al español en 2014 como UNE ISO 25964-1:2014, “Información y documentación - Tesoros y su interoperabilidad con otros vocabularios - Parte 1: Tesoros para la recuperación de la información”. “La interoperabilidad es uno de los objetivos clave que persigue la norma. Precisamente, uno de los puntos fuertes de los tesauros como instrumentos de recuperación de la información y de organización del conocimiento es su capacidad de integrar códigos de comunicación, lenguas, terminologías y sistemas distintos. Para que los tesauros pudieran seguir desempeñando un papel en el nuevo entorno caracterizado por la internet y la creciente globalización, debían desarrollarse cauces para potenciar al máximo esta ventaja competitiva.”

³² ANSI/NISO Z39.19-2005 (R2010) *Guidelines for the Construction, Format, and Management of Monolingual Controlled Vocabularies*.

³³ El estándar británico BS8723 (*Structured vocabularies for information retrieval*) también ofrecía una definición de interoperabilidad coincidente en lo fundamental con la incluida en las dos normas referidas. Esta norma estaba constituida por cinco partes, la última de las cuales estaba dedicada a protocolos y formatos de intercambios para la interoperabilidad. No obstante, las distintas secciones de esta norma quedaron anuladas tras la publicación de la BS ISO 25964:2011, idéntica a la ISO del 2011 a la que nos hemos referido y que supone, en definitiva, la traslación local de la norma internacional, con su plena adhesión.

³⁴ Los estándares aludidos se refieren a sistemas de organización del conocimiento (*knowledge organization systems*), los cuales son, básicamente, esquemas para la organización de información y la gestión de datos. Este concepto incluye diversas modalidades de listas de términos, taxonomías, tesauros, redes semánticas u ontologías. A pesar del indudable interés que dichas normas poseen para el estudio de la interoperabilidad, es importante tener presente que su objeto se centra principalmente en la definición de estándares y vocabularios comunes, por lo que sus recomendaciones inciden particularmente en la dimensión semántica de la interoperabilidad, su alcance es, por ello, limitado, aunque considerable y sus aportaciones son sustanciales para el logro de esa dimensión específica de la interoperabilidad. Para un conocimiento más detallado de la evolución experimentada por las normas y recomendaciones de los tesauros, se recomienda la lectura de SÁNCHEZ-CUADRADO, S. y ET. AL., «Tesauros: estándares y recomendaciones», *El profesional de la información*, vol. mayo-junio, 3, 2012, donde se incluye la siguiente definición de interoperabilidad tomada del campo de las TIC: “se denomina interoperabilidad a la propiedad de un sistema cuyas interfaces pueden trabajar con otros sistemas sin restricciones de acceso o implementación”.

³⁵ “More precisely *interoperability* is the ability of different types of computers, networks, operating systems, and applications to work together effectively, without prior communication, in order to exchange information in a

En este mismo campo doctrinal se concluye que interoperabilidad es la capacidad de dos o más entidades (o de componentes de *software*) para comunicarse, intercambiar información y operar juntos de forma coherente a pesar de las diferencias de lenguaje, interfaz, plataforma de ejecución o entornos tecnológicos³⁶. Interoperabilidad o capacidad de colaborar requiere una efectiva facultad de mutuo intercambio de información³⁷.

Comprobamos, pues que, desde esta óptica, lo relevante de la interoperabilidad es la capacidad de los sistemas electrónicos para trabajar en red³⁸.

Entre las definiciones doctrinales de la interoperabilidad abundan los enunciados teleológicos. Así, se ha afirmado que la interoperabilidad “tiene como objetivo garantizar la correcta conexión o conectividad de dos equipos o instrumentos que deseen o necesiten comunicarse entre sí, de modo que sea posible la fluida comunicación entre distintos aplicativos o plataformas de tramitación electrónica, lo que constituye la base necesaria para posibilitar el nuevo modelo de e-Administración”³⁹.

Antes de acometer un análisis estrictamente jurídico del término, cabe mencionar a título ilustrativo del amplio espectro de enfoques doctrinales y científicos desde los que se examina la interoperabilidad, que se trata de una cuestión que ha sido objeto de minuciosos análisis desde el campo de la defensa, especialmente en relación con las alianzas militares.

En consecuencia, la investigación militar ha ofrecido diversas definiciones del concepto, siendo especialmente remarcable la elaborada por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos y la OTAN según la cual interoperabilidad sería la capacidad de los sistemas, unidades o fuerzas para proporcionar y aceptar servicios de otros sistemas,

useful and meaningful manner”. PANETTO, H., «Towards a classification framework for interoperability of enterprise applications», *International Journal of Computer Integrated Manufacturing*, vol. 20, 8, 2007, p. 728

³⁶ “An important issue in today’s large heterogeneous networks is the support for interoperability, that is the ability of two or more entities, such as programs, objects, applications or environments, to communicate and cooperate despite differences in the implementation language, the execution environment or the model abstractions. The motivation in the introduction of interoperation between entities is the mutual exchange of information and the use of resources available on other environments”. KONSTANTAS, D., «Object Oriented Interoperability», en NIERSTRASZ, O.M. (coord.) *ECOOP '93, object-oriented programming, 7th European conference, Kaiserslautern, Germany, July 26-30, 1993: proceedings*, Berlín, Springer-Verlag, 1993 (Lecture Notes in Computer Science), p. 80.

“Interoperability is the ability of two or more software components to cooperate despite differences in language, interface, and execution platform. It is a scalable form of reusability, being concerned with the reuse of server resources by clients whose accessing mechanisms may be plug-incompatible with sockets of the server”. WEGNER, P., «Interoperability», cit., p. 285.

³⁷ “Interoperability, or capability to collaborate, means effective capability of mutual communication of information”. RUOKOLAINEN, T. y KUTVONEN, L., «Interoperability in Service-Based Communities», en BUSSLER, C. y HALLER, A. (coords.) *Business Process Management Workshops. BPM 2005 International Workshops, BPI, BPD, ENEI, BPRM, WSCOBPM, BPS, Nancy, France, September 5, 2005. Revised Selected Papers*, Berlín, Springer-Verlag, 2006 (Information Systems and Applications, incl. Internet/Web, and HCI), p. 318.

³⁸ Por ejemplo: “Interoperability is established through networks and systems that are able to correctly receive, transfer, and use data from different information systems. It is based on technologies that interact with each other, building an information network ready to be used in real time by different agencies”. MARQUES DOS SANTOS, E. y REINHARD, N., «Electronic Government Interoperability: Identifying the Barriers for Frameworks Adoption», *Social Science Computer Review*, vol. 30, 1, 2012, pp. 71-72.

³⁹ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», cit., p. 2893.

unidades o fuerzas, y utilizar los servicios intercambiados para operar conjuntamente de forma efectiva sin alterar o degradar la información intercambiada⁴⁰.

En nuestro ordenamiento jurídico, el Anexo de la LAESP definía la interoperabilidad como “la capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos”.

Paradójicamente, tras la reforma del año 2015, las nuevas leyes no contienen ninguna definición del concepto. No obstante, la previamente transcrita sirve como pórtico al RDENI, que inicia con ella su Preámbulo, la cual fue acogida, además, de forma literal en el Glosario de Términos contenido en su Anexo.

Así, la vigencia del RDENI tras la derogación de la LAESP permite que nuestro ordenamiento jurídico conserve una definición del término *interoperabilidad* en una disposición de carácter general. Si bien es cierto que está contenida en un Real Decreto, y no en una norma con rango de ley, no es menos cierto que se trata de una norma reglamentaria de carácter peculiar, “el más poderoso instrumento de interoperabilidad contemplado por la Ley 11/2007”, ya que “constituye una norma vinculante para todos los operadores”⁴¹.

En cualquier caso, da la sensación de que el legislador ha creído superfluo mantener una definición de interoperabilidad en las normas legales que regulan el régimen jurídico del sector público y el procedimiento administrativo común, a pesar de la importancia que le otorga al concepto, al que califica “como nuevo principio de actuación” de las Administraciones públicas⁴², y al que alude reiteradamente con naturalidad a lo largo del articulado de ambas normas⁴³.

⁴⁰ CLARK, T. y JONES, R., «Organisational Interoperability Maturity Model for C2», en *Proceedings for 1999 Command and Control Research and Technology Symposium*, vol. 29, Newport, RI, 1999, p. 4. Mencionan estos autores, además, otras definiciones empleadas en este ámbito: “Other definitions used in the C2S Study include: “The ability of one entity to service another”; “The need of one group to interact in some way with another group”. El término “interoperabilidad” fue introducido en por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos de forma ciertamente temprana -en 1977- en un documento denominado “Standardization and Interoperability of Weapon Systems and Equipment Within the North American Treaty Organization NATO”, si bien el empleo que se daba al término en ese momento y en aquel contexto sólo afectaba a las TIC de forma tangencial. *Vid.* CHARALABIDIS, Y.; GONÇALVES, R. J. y POPPLEWELL, K., «Towards a Scientific Foundation for Interoperability», en CHARALABIDIS, Y. (coord.) *Interoperability in Digital Public Services and Administration: Bridging E-Government and E-Business*, Hershey, PA, IGI Global, 2011, p. 356.

⁴¹ GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., p. 328.

⁴² Preámbulo LRJSP. V. et. artículo 2.d) del RAFME.

⁴³ En efecto, sin ánimo exhaustivo, la LPAC afirma que los registros de apoderamientos de todas las Administraciones han de ser interoperables entre sí y con los Registros mercantiles, de la propiedad, y de los protocolos notariales (artículo 6). También deberán ser interoperables los registros de empleados públicos habilitados (artículo 12) y los registros electrónicos de las Administraciones públicas y sus organismos vinculados o dependientes (artículo 16). La remisión del expediente electrónico, por su parte, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad (artículo 70.2). La LRJSP, por su parte, además de establecer la obligación de las Administraciones públicas de relacionarse entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas (artículo 3.2), determina que las sedes electrónicas

Sin embargo, sorprende que el mismo legislador que da por conocido el significado de una noción recientemente recibida en nuestro marco normativo, como el de *interoperabilidad*, y que no se ocupa de explicarla, se haya detenido a definir otros principios con más arraigo y tradición en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo, como los de colaboración, cooperación y coordinación⁴⁴.

4. El sistema como elemento central de la interoperabilidad. La Teoría General de los Sistemas

Los elementos básicos de la interoperabilidad son los *sistemas* y la *relación* que se produce entre ellos.

La interoperabilidad es necesaria cuando existen al menos dos sistemas y es preciso establecer entre ellos una relación, una comunicación⁴⁵. Ambos términos -*comunicación* y *sistema*- representan los elementos centrales de las primeras definiciones de interoperabilidad -eminentemente de las tecnológicas- traídas *ut supra*.

La Teoría General de los Sistemas es una corriente interdisciplinar que aplica una serie de principios generales y comunes a los sistemas, ya sean físicos, biológicos, técnicos o sociales⁴⁶. Esta teoría, que surgió en el siglo XX, principalmente en ambientes académicos anglosajones y franceses, elabora su idea central, el sistema, partiendo de la creencia aristotélica de que “el todo es más que la suma de sus partes⁴⁷; y sostiene que existe una serie de propiedades generales de todos los sistemas y, por ende, similitudes estructurales o isomorfismos entre diferentes campos; la organización de la complejidad, la integridad o la teleología, son elementos que son necesarios en sistemas de naturaleza muy diversa.

Por esta razón, la Teoría General de los Sistemas puede resultar una herramienta de gran utilidad para proporcionar modelos que puedan ser usados en campos diversos del

deberán respetar, entre otros principios, el de interoperabilidad (artículo 38.3) o señala que las Administraciones, con carácter previo a la adquisición, desarrollo o al mantenimiento de una aplicación deberán consultar en el directorio general de aplicaciones si existen soluciones disponibles para su reutilización, que puedan satisfacer total o parcialmente las necesidades que se pretenden cubrir, “siempre que los requisitos tecnológicos de interoperabilidad y seguridad así lo permitan” (artículo 157.3).

⁴⁴ Artículo 140.1, letras c), d) y e) de la LRJSP.

⁴⁵ “The concept of *relation* is a generalization over the *communication* concept (...), communication is a specific behavioural relation”. ROSENER, V.; NAUDET, Y. y LATOUR, T., «A Model Proposal of the Interoperability Problem», en *EMOI - INTEROP'05, Enterprise Modelling and Ontologies for Interoperability, Proceedings of the Open Interop Workshop on Enterprise Modelling and Ontologies for Interoperability*, Porto, 2005, p. 2.

⁴⁶ El propio ordenamiento jurídico constituye un sistema, una construcción racional “en virtud de la cual una pluralidad de elementos están relacionados entre sí”. La noción de sistema abarca, por tanto, desde la idea de un todo unitario (sistema propiamente dicho) y sus elementos o partes agrupadas de forma racional, lo que implica orden y estructura. *Vid. v. gr.* MIRETE NAVARRO, J. L., *Derecho y norma*, Barcelona, Promociones y Publicaciones Universitarias, 1991, pp. 12-18.

⁴⁷ *Cfr.* GONZÁLEZ NAVARRO, F., «La teoría general de sistemas como matriz disciplinar y como método jurídico: una nueva terminología en la reciente jurisprudencia», *Persona y Derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 21, 1989, p. 103.

conocimiento⁴⁸. En consecuencia, desde este punto de vista, es necesario entender el concepto de “sistema” y explorar la naturaleza de las relaciones entre ellos⁴⁹.

Resulta obvio que la interoperabilidad es una característica de los sistemas que hace posible la comunicación entre ellos⁵⁰. Según BERTALANFFY, es sistema todo conjunto de elementos que se relacionan entre sí⁵¹. ROSNAY introdujo en la definición dos piezas fundamentales: la organización y la finalidad; así, un sistema es un conjunto de elementos en interacción dinámica, organizados en función de un objetivo⁵². WALLISER, por su parte, definió un sistema como una entidad relativamente individualizable que se separa de su contexto con el fin de proceder a intercambios con su entorno⁵³. MORIN, por último, concibe un sistema como una unidad global organizada de interrelaciones entre elementos, acciones o individuos⁵⁴.

Para la Teoría General de los Sistemas, las definiciones previas son válidas frente a cualquier clase de sistema⁵⁵, no sólo los informáticos o digitales. No obstante, los dispositivos tecnológicos son, en realidad, sistemas complejos que hacen posible y dan soporte a la *sociedad de la información*⁵⁶, por lo que, como se ha apuntado con anterioridad, la Teoría de Sistemas es potencialmente aplicable a la tecnología digital y, más concretamente, a la interoperabilidad⁵⁷.

En efecto, apuntaba GONZÁLEZ NAVARRO que la “Teoría General de los Sistemas”, al tener vocación de validez universal ha tenido numerosos desarrollos, como la “Teoría de

⁴⁸ Para conocer el planteamiento de la Teoría General de los Sistemas en sus inicios se sugiere la consulta de BERTALANFFY, L. VON, *General system theory: Foundations, development, applications*, 2ª ed., New York, Georges Braziller, Inc, 1969.

⁴⁹ GUEDRIA, W., «A Contribution to Enterprise Interoperability Maturity Assessment», 2012, Bordeaux, École doctorale Sciences Physiques et de l'Ingénieur de l'Université de Bordeaux, p. 66.

⁵⁰ “Interoperability is a requirement inside a system, which maturity depends on the kind of existing interactions or composition among its components. It is the same for the system itself, when it needs to be sufficiently flexible to interact with another system, or if it needs to be open to new components. As soon as this ability is not achieved when systems or system's elements need to operate together, interoperability becomes a problem that must be solved”. NAUDET, Y.; LATOUR, T. y CHEN, D., «A Systemic approach to Interoperability formalization», *IFAC Proceedings Volumes*, vol. 41, 2, 2008, p. 11925.

⁵¹ “[Systems are] complexes of elements standing in interaction”. BERTALANFFY, L. VON, *General system theory: Foundations, development, applications*, cit., p. 33.

⁵² “Un système est un ensemble d'éléments en interaction dynamique, organisés en fonction d'un but”. ROSNAY, J. DE, *Le macroscope: vers une vision globale*, Paris, Éditions du Seuil, 1975, pp. 90-91.

⁵³ “[Un système est] une entité relativement individualisable, qui se détache de son contexte ou de son milieu tout en procédant à des échanges avec son environnement”. WALLISER, B., *Systèmes et modèles, introduction à l'analyse de systèmes*, Paris, Editions du Seuil, 1977, p. 13.

⁵⁴ “Dès lors, on peut concevoir le système comme unité globale organisée d'interrelations entre éléments, actions, ou individus”. MORIN, E., *La méthode*, vol. 2, Paris, Editions du Seuil, 1977, p. 102.

⁵⁵ Una ciudad, una célula, un organismo, una empresa... son conjuntos de elementos ubicados en un entorno y sujetos a una dinámica de interacciones continuas. Vid. ROSNAY, J. DE, *Le macroscope: vers une vision globale*, cit., p. 84.

⁵⁶ “Nowadays software products are complex systems. Therefore, the classical approach to software development that separates the phases in analysis, design, implementation and testing (even in an iterative process) is probably obsolete”. ROSENER, V.; LATOUR, T. y DUBOIS, E., «A Model-based Ontology of the Software Interoperability Problem: Preliminary Results», en *CAISE'04 Workshops Proceedings*, Vol. 3, 2004, p. 3.

⁵⁷ “Cybernetics is a theory of control systems based on communication (transfer of information) between system and environment and within the system, and control (feedback) of the system's function in regard to environment”. BERTALANFFY, L. VON, *General system theory: Foundations, development, applications*, cit., p. 21.

Sistemas Generales”, que encuentra diversas aplicaciones en la “cibernética”. Entre estas aplicaciones destaca, a los efectos que aquí interesan, la “teoría de las redes”, que estudia las propiedades estructurales de los sistemas, la cual, aplicada a la informática alumbró lo que el autor denomina la “teoría de la comunicación y el control”, con sus nociones elementales de información y retroalimentación⁵⁸, entendida esta última como la transmisión de datos.

Por esta razón, concebir un entorno digital que ha de interoperar con otro como un sistema puede resultar útil, puesto que acepta la misma aproximación general sobre cualquier dimensión de la interoperabilidad, ya sea la tecnológica (por ejemplo, los citados sistemas generales), organizacional (departamentos o entidades públicas) o semántica (por ejemplo, modelos de intercambio)⁵⁹.

A los efectos del análisis de la interoperabilidad, un sistema sería, por tanto, un conjunto de partes interconectadas entre sí, con una estructura, una función, un objetivo determinado y un comportamiento⁶⁰.

Los elementos que componen un sistema son los mismos que han de funcionar para que exista interoperabilidad: diversos elementos, una relación⁶¹, una representación de la comunicación⁶², una finalidad y un entorno.

II. EL DESAFÍO DE LA INTEROPERABILIDAD. *CONDUCTIO SINE QUA NON* PARA LA CORRECTA IMPLANTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

1. El reconocimiento del carácter esencial de la interoperabilidad en la reciente literatura científica

El desafío principal que debe afrontar el sector público digital se resume en una sola palabra: interoperabilidad⁶³, un reto que va a determinar el éxito o el fracaso “de la

⁵⁸ GONZÁLEZ NAVARRO, F., «La teoría general de sistemas como matriz disciplinar y como método jurídico...», cit., pp. 105-106.

⁵⁹ NAUDET, Y.; LATOUR, T. y CHEN, D., «A Systemic approach to Interoperability formalization», cit., p. 11925.

⁶⁰ Cfr. GIACHETTI, R. E., *Design of Enterprise Systems: Theory, Architecture, and Methods*, Boca Ratón, FL, CRC Press; Taylor & Francis Group, 2010, p. 4; GUÉDRÍA, W., «A Contribution to Enterprise Interoperability Maturity Assessment», cit., p. 67.

⁶¹ En la necesidad de relación es donde aparecen los problemas de interoperabilidad: “Problems of interoperability exist when there is a relation, of any kind, between incompatible systems in a super-system they belong to or they will form”. GUÉDRÍA, W., «A Contribution to Enterprise Interoperability Maturity Assessment», cit., p. 66.

⁶² “Representation is the aggregation of symbols used to materialize a model. It includes the syntax and semantics of a concrete model, and carries the model’s pragmatic aspect that defines its possible uses. The Representation of a model is, actually, a system constituting the perceivable formalization of this model”. *Ibid.*, p. 68.

⁶³ CLARK, T. y JONES, R., «Organisational Interoperability Maturity Model for C2», cit., p. 1.

La interoperabilidad como desafío también en GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., p. 294.

implantación efectiva de la Administración electrónica”⁶⁴. El EIF destaca en su introducción que la interoperabilidad es un “elemento esencial” para la realización de la transformación digital, dado que permite “que los órganos administrativos intercambien electrónicamente, entre sí y con los ciudadanos y las empresas, información con sentido y de forma comprensible para todas las partes”.

Ciertamente, durante estos últimos años se ha puesto de manifiesto que el éxito de la implantación de la Administración electrónica se encuentra subordinado a la capacidad que las Administraciones Públicas logren alcanzar para compartir recursos e información entre ellas, entre sus propios organismos y con los ciudadanos.

La información es uno de los recursos más valiosos de las Administraciones. De hecho, se afirma que los datos son la materia prima sobre la que trabaja el sector público y uno de los principales productos de la actividad pública. Su recogida, custodia, protección y buen uso es una de las principales responsabilidades de la Administración⁶⁵. Y, además, “[u]na de las más importantes manifestaciones de la implantación de nuevas tecnologías por las Administraciones Públicas es la posibilidad de una fácil y rápida (en tiempo real) comunicación de datos entre las Administraciones Públicas”⁶⁶. Así, el intercambio de esta información es un elemento clave en la aptitud de las organizaciones públicas para trabajar más allá de los límites organizativos⁶⁷, una *exigencia insoslayable* para la consolidación del nuevo modelo de Administración electrónica⁶⁸.

Efectivamente, tanto para el funcionamiento interno de las Administraciones y sus relaciones con otros organismos públicos, como para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con el sector público, las exigencias de la interoperabilidad son una necesidad primordial si las Administraciones “no quieren convertirse en islas desde el punto de vista del posible aislamiento de sus aplicativos”⁶⁹.

⁶⁴ MORO CORDERO, M. A., «La interoperabilidad como necesidad», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *La reforma de la Administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Madrid, INAP, 2017, p. 519.

⁶⁵ “Information is a major input to government programs. Information is, in fact, a primary product of government activity. Collecting them, housing, protecting, and using them well are fundamental responsibilities of the public sector”. Vid. ANDERSEN, D. F. y DAWES, S. S., *Government Information Management: A Primer and Casebook*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1991, p. 15.

⁶⁶ PIÑAR MAÑAS, J. L., «Administración electrónica y protección de datos personales», *Dereito. Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. Monográfico: Estudios sobre la modernización administrativa, 2011, p. 170.

⁶⁷ FOLMER, E.; MATZNER, M.; RÄCKERS, M.; Y OTROS, «Standardized but flexible information exchange for networked public administrations: A method», *Transforming Government: People, Process and Policy*, vol. 10, 2, 2016, p. 240.

⁶⁸ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Cooperación y coordinación entre administraciones públicas para el impulso de la administración electrónica: la interoperabilidad», en PIÑAR MAÑAS, J.L. (coord.) *Administración electrónica y ciudadanos*, Madrid, Civitas, 2011.

⁶⁹ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El procedimiento electrónico en las Administraciones Locales. Aspectos metodológicos y normativos del proceso de implantación*, cit., p. 69.

Véase también, como se apuntó previamente, *Linking up Europe: the Importance of Interoperability for eGovernment Services*, cit., CE, Bruselas, Commission Staff Working Paper; European Commission, 2003.

No es de extrañar, en consecuencia, que las leyes administrativas de 2015 reiteren sus alusiones a la interoperabilidad “como una especie de mantra”⁷⁰. Pero no solo el legislador: a pesar de que -solo en apariencia- nos encontramos ante un concepto netamente tecnológico, el análisis de la interoperabilidad ha recibido una especial atención por parte de la literatura jurídica, que ha venido insistiendo en que cualquier esfuerzo de modernización que lleven a cabo las Administraciones públicas -económico, material, normativo u organizativo- resultará estéril si se fracasa en el logro de un nivel aceptable de interoperabilidad que evite el aislamiento de sus sistemas y aplicaciones y que pudiera permitir el intercambio y tratamiento de información de manera instantánea y segura.

El interés que la doctrina ha dispensado al alcance jurídico de la interoperabilidad queda patente en los rotundos calificativos con los que se ilustra su importancia. La interoperabilidad ha sido calificada como el “motor” de la Administración electrónica⁷¹, “la piedra angular” para el impulso de ésta⁷², y como “la base necesaria del nuevo modelo de e-Administración”; se trata de un “elemento estructural básico y necesario” para el desarrollo de los procedimientos administrativos, por lo que ostenta un “carácter esencial”⁷³. Nos encontramos, en consecuencia, ante un “elemento clave en el desarrollo de la Administración electrónica”⁷⁴, “una suerte de Santo Grial de la regulación del sector digital”⁷⁵ que supone un “requisito técnico ineludible”⁷⁶ para la incorporación de medios técnicos a la actividad administrativa con eficacia externa sobre el ciudadano⁷⁷.

La interoperabilidad entre Administraciones públicas, así como entre éstas y los administrados es una cuestión crucial⁷⁸, de crítica importancia⁷⁹ para el éxito de la Administración electrónica⁸⁰, debido a la necesidad de los sistemas de información de las

⁷⁰ GAMERO CASADO, E., «Funcionamiento electrónico del Sector Público», en LÓPEZ MENUDO, F. (coord.) *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y en el régimen jurídico del sector público*, Sevilla, Universidad de Sevilla, Instituto García Oviedo, 2016, p. 89.

⁷¹ CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica.», cit., p. 760.

⁷² GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., p. 292.

⁷³ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», cit., pp. 2891 y ss.

⁷⁴ OLLER RUBERT, M., «La Administración electrónica en Europa», en FABRA VALLS, M.J. y BLASCO DÍAZ, J.L. (coords.) *La administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*, Castellón de la Plana, Universidad Jaume I, 2007, p. 59.

⁷⁵ «L'interopérabilité est une sorte de Graal de la régulation du secteur numérique». DUFLLOT, F. y MACREZ, F., «L'interopérabilité, principe incontournable des libertés numériques», cit., p. 41.

⁷⁶ El autor, siguiendo el tenor del artículo 45.2 de la LRJAP alude, en realidad, a la “compatibilidad”, ya que este era la condición que el precepto exigía para que los ciudadanos pudieran relacionarse con las Administraciones públicas “para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos”. No obstante, dicha compatibilidad, observada desde la perspectiva actual, exige el cumplimiento de los requisitos de interoperabilidad, término de perfiles más amplios que hoy emplea el legislador.

⁷⁷ VALERO TORRIJOS, J., *El régimen jurídico de la e-Administración*, 2ª ed., Granada, Comares, 2007, p. 66.

⁷⁸ MARQUES DOS SANTOS, E. y REINHARD, N., «Electronic Government Interoperability: Identifying the Barriers for Frameworks Adoption», cit., p. 71.

⁷⁹ GOTTSCHALK, P. y SOLLI-SÆTHER, H., «Stages of e-government interoperability», *Electronic Government, an International Journal*, vol. 5, 3, 2008, p. 310.

⁸⁰ “I would claim that e-government interoperability is perhaps the most important issue of e- government today”. GOLDKUHLE, G., «The challenges of Interoperability in E-government: Towards a conceptual refinement», París, 2008, p. 1.

Administraciones públicas de alcanzar el grado de integración necesario para intercambiar información de forma fluida y sin barreras ni interrupciones.

La diversa literatura científica examinada subraya, por tanto, el carácter fundamental de la que considera una característica básica⁸¹, “la clave”⁸², de la Administración electrónica⁸³. Existe, por tanto, consenso doctrinal en que la interoperabilidad se encuentra en el ADN de la nueva Administración⁸⁴.

Pues bien, una vez ilustrada la evidente importancia de la interoperabilidad para el éxito de la Administración electrónica, es preciso afrontar la cuestión desde otra perspectiva. Precisamente por ser una necesidad básica del nuevo modelo de Administración pública, representa -en esencia y principalmente- un problema⁸⁵. Un problema de considerables dimensiones que ha de ser resuelto adoptando enfoques variados y un encuadre multidisciplinar.

La mera modernización sin un plan, sin una finalidad precisa, no es innovación. La implementación de instrumentos y sistemas tecnológicos en el funcionamiento del sector público no es e-Administración. Si los organismos públicos no consiguen intercambiar información entre ellos y con los ciudadanos mediante instrumentos digitales, el modelo de organización y actuación pública no podrá ser llamado Administración electrónica. No hay otra alternativa a la interoperabilidad que la incomunicación.

Sin embargo, es necesario recordar que, a pesar de la importancia nuclear de la interoperabilidad, ésta no puede representar un fin en sí misma, como recuerdan ARCHMANN y NIELSEN⁸⁶, sino que es una herramienta para resolver las necesidades de intercambio de información que plantea la Administración electrónica⁸⁷.

⁸¹ CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Administraciones y entidades públicas electrónicas: El funcionamiento del sector público y las relaciones interadministrativas electrónicas», en *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales*, Granada, CEMCi, 2016, p. 331.

⁸² “To establish and implement a workable e-Government, all possible and relevant stakeholders’ systems need to be inter-connected in such a way that the hardware, software and data are interoperable. Thus, interoperability is the key to information exchange and sharing among the heterogeneous systems”. VAN STADEN, S. y MBALE, J., «The Information Systems Interoperability Maturity Model (ISIMM): Towards Standardizing Technical Interoperability and Assessment within Government», *International Journal of Information Engineering and Electronic Business*, vol. 4, 5, 2012, p. 36.

⁸³ “In the context of information technologies and information systems, an ontology is a technical tool that specifies a vocabulary, the meaning of terms in the vocabulary, as well as relationships among concepts to enable reasoning. The utility of ontologies in the context of interoperable systems consists of their role in automatic data exchange and processing”. THEOCHARIS, S. y TSIHRINTZIS, G., «Semantic Web Technologies in e-Government», *International Journal of Computer and Information Engineering*, vol. 6, 4, 2012, p. 528.

⁸⁴ GONZÁLEZ AGUILERA, S. y MORO CORDERO, M. A., «La cooperación y las relaciones interadministrativas por medios electrónicos», en CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.) *A las puertas de la administración digital: Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*, Madrid, INAP, 2016, p. 288.

⁸⁵ “Interoperability is obviously a *problem*. And there may be some solutions that will solve it”. ROSENER, V.; NAUDET, Y. y LATOUR, T., «A Model Proposal of the Interoperability Problem», cit., p. 2.

⁸⁶ ARCHMANN, S. y NIELSEN, M. M., «Interoperability at Local and Regional Level: A Logical Development in e Government», *EIPAScope, European Institute of Public Administration Bulletin*, 2006/1, 2006, p. 39.

⁸⁷ MENÉNDEZ SEBASTIÁN extiende esta observación a la Administración electrónica en su conjunto, al apuntar que “la implementación de lo electrónico no puede ser el fin a perseguir, sino un medio en el logro de la satisfacción

2. La interoperabilidad, ¿principio jurídico o presupuesto para el cumplimiento de otras reglas o derechos?

2.1.- La interoperabilidad y los principios jurídicos en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público

La LRJSP lleva a cabo una confusa categorización jurídica de la interoperabilidad, en la que no queda claro su encuadramiento ni su consideración como principio jurídico.

Se argumenta que la LRJSP configura la interoperabilidad como un “principio ordenador de las relaciones interadministrativas”, y se ha destacado que esta norma ha incrementado su importancia a causa de su absoluta necesidad⁸⁸. El legislador, no obstante, no ayuda a esclarecer esta cuestión puesto que, a pesar de no haber incluido expresamente la interoperabilidad entre los principios enunciados en el artículo 3.1 de la LRJSP, su Preámbulo afirma que “se contempla como nuevo principio de actuación la interoperabilidad de los medios electrónicos y sistemas y la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos”. Esta calificación expresa como principio no se repite en el articulado de la norma.

Tras transcribir casi literalmente el artículo 103.1 de la Constitución, el artículo 3 de esa Ley, bajo el epígrafe “Principios generales”, recoge una serie de 25 principios distribuidos en un listado de once letras. El precepto en su conjunto resulta vago y técnicamente oscuro, pues no lleva a cabo una distinción clara entre principios y criterios, ni entre principios de actuación y principios de las relaciones jurídicas⁸⁹.

Al margen de esta desafortunada praxis legislativa, merece especial reproche la confusa mención a la interoperabilidad -y a la seguridad- que establece este precepto. Su inclusión en el apartado 2º del artículo 3, al margen del resto de principios, y la extraña redacción de este apartado segundo⁹⁰ plantea ciertas dudas sobre la naturaleza jurídica que el legislador ha querido conceder a esta noción.

El apartado 2º del precitado artículo 3 de la LRJSP determina que los medios electrónicos que las Administraciones han de utilizar para relacionarse entre sí deben de asegurar “la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas”. Existe, por tanto, el deber de garantizar la interoperabilidad en las relaciones electrónicas

eficaz del interés general”. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *Las garantías del interesado en el procedimiento administrativo electrónico...*, cit., p. 16.

⁸⁸ GAMERO CASADO, E., «Administración electrónica e interoperabilidad», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *La reforma de la Administración electrónica. Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Madrid, INAP, 2017, p. 507.

⁸⁹ Cfr. VAQUER CABALLERÍA, M., «Los principios constitucionales de funcionamiento de las Administraciones Públicas», cit., pp. 268 y 269.

⁹⁰ “(...) su extraño enunciado dentro de una subordinada relativa en subjuntivo”, observa agudamente VAQUER CABALLERÍA, *Ibid.*, p. 269.

interadministrativas. A efectos prácticos, dejando al margen debates doctrinales de carácter más o menos ontológico, esto es lo verdaderamente relevante.

El RAFME ha venido a aclarar, en cierta forma la naturaleza jurídica de la interoperabilidad al otorgarle, de forma inequívoca en su artículo 2.d)⁹¹, la naturaleza de principio de actuación y relación del sector público.

En cualquier caso, el carácter estructural y primordial de la interoperabilidad trasciende su positivización formal como principio jurídico, pues independientemente de la voluntad, la *memoria* o la habilidad del legislador, lo cierto es que sin interoperabilidad no es posible el intercambio de información a través de medios digitales, y, en consecuencia, sin interoperabilidad, como se viene repitiendo, no existe Administración electrónica⁹².

En este sentido afirmaba JEAN RIVERO que los principios “no reposan sobre la ley escrita” y “son aplicables incluso en ausencia de texto”⁹³, sirviendo como “asideros”, como sólidos puntos de referencia en el amplio marco “un océano normativo inabarcable”⁹⁴. Efectivamente, cuando un concepto o una idea informa el ordenamiento jurídico de tal forma que su cumplimiento es ineludible para alcanzar los fines del marco jurídico positivo, en tal caso su positivización es secundaria, pues su cumplimiento es igualmente necesario para alcanzar los objetivos de las normas.

En efecto, si la organización de la materia jurídica “se expresa alrededor de centros unitarios, que son lo que llamamos instituciones”, las cuales son el verdadero núcleo de la vida jurídica y “no las normas”⁹⁵, resulta secundario que el legislador plasme en las normas los principios que de hecho la informan, si éstos, *de facto*, dan soporte y sostén a la entera institución⁹⁶.

⁹¹ “d) El principio de interoperabilidad, entendido como la capacidad de los sistemas de información y, por ende, de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información entre ellos”.

⁹² “Tanto es así que sin interoperabilidad no hay posibilidad de comunicación electrónica entre las plataformas y aplicaciones que las Administraciones y administrados utilizan para realizar procedimientos electrónicos (...)”. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», cit., p. 2899.

⁹³ RIVERO, J., «Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo francés contemporáneo», *Revista de Administración Pública*, vol. 6, 1951, p. 295.

⁹⁴ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1994, p. 113.

⁹⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. I, p. 86.

⁹⁶ Para SAVIGNY las instituciones constituyen las auténticas unidades elementales de la vida jurídica: “cuando no se requiere limitarse á las manifestaciones exteriores, sino penetrar la esencia de las cosas, se reconoce que cada elemento de la relación de derecho, se refiere á una institución que lo domina y le sirve de tipo (...)”. SAVIGNY, F., *Sistema del Derecho romano actual*, vol. I, 2ª ed., Madrid, Centro Editorial de Góngora, 1878, p. 66. También Santi ROMANO o Maurice HAURIUO desarrollaron, cada uno con sus propios matices, sus teorías personales acerca de las instituciones jurídicas. “El institucionalismo de Santi ROMANO, menos genial que el de HAURIUO, desprovisto de aliento metafísico, pero, sin embargo, más preciso y técnico” MARTÍN-RETORTILLO, S., «La Doctrina del Ordenamiento jurídico de Santi Romano y algunas de sus aplicaciones en el campo del Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, vol. 39, 1962, p. 62).

“Une institution est une idée d’œuvre ou d’entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s’organise qui lui procure des organes ; d’autre part, entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l’idée, il se produit des manifestations de communion

2.2.- La hipótesis de la interoperabilidad como nuevo principio jurídico y su naturaleza de premisa jurídica de la Administración electrónica

Por lo expuesto hasta ahora en el presente capítulo, no hay duda de que la *columna* que soporta el conjunto de la Administración electrónica es la interoperabilidad. Es el muro de carga, la pared maestra sobre la que reposa el funcionamiento digital de la sociedad de la información en su conjunto y de la e-Administración en particular. Si no existe compatibilidad entre los sistemas y aplicaciones electrónicas, si el funcionamiento y estructura de las organizaciones públicas no encajan de forma armónica, la Administración electrónica no es posible.

Por esta razón, MARTÍNEZ GUTIÉRREZ ha sostenido que la interoperabilidad representa un nuevo principio jurídico del procedimiento administrativo y del moderno modelo de administrar electrónicamente⁹⁷.

Los principios son reglas jurídicas básicas cuyo contenido es abstracto y general, con frecuencia reducible a una máxima o un simple concepto. En otras palabras, “son los arquetipos del ordenamiento jurídico: expresan las ideas de valor jurídico que fundamentan el ordenamiento y, en consecuencia, informan su interpretación y aplicación”⁹⁸.

Siguiendo la interpretación jurídica sobre los principios confeccionada por GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, que los identifican con los “soportes primarios estructurales del sistema”⁹⁹, MARTÍNEZ GUTIÉRREZ sostiene que “[s]i algo puede ser catalogado como soporte primario estructural del nuevo modelo de administrar y de las plataformas electrónicas del nuevo procedimiento administrativo común a tenor de lo establecido por las nuevas Leyes 39 y 40 de 2015 es, desde luego, la interoperabilidad. Tanto es así, que sin interoperabilidad no hay posibilidad de comunicación electrónica entre las plataformas de aplicaciones que las administraciones y administrados utilizan para realizar procedimientos electrónicos por lo que la regulación jurídica de la interoperabilidad y su garantía, a pesar de las dificultades interpretativas que puedan plantear estas normas y de las rigideces que se desprenden de las mismas en su diseño, es fundamental para el correcto desarrollo del modelo de gestión documental electrónico del nuevo procedimiento (especialmente en relación a la Interacción e interconexión de archivos para el intercambio electrónico de datos y documentos entre administraciones)”. De esta forma, asegura, la interoperabilidad “debe ser considerada como un nuevo principio del nuevo modelo de e-

dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures”. HAURIU, M., «La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social», *Cahiers de la Nouvelle Journée*, vol. 23, 1925, p. 96.

⁹⁷ El autor ha insistido sobre esta idea en no pocas publicaciones a lo largo del tiempo; véase al respecto MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública Electrónica*, 1ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Civitas, 2009, p. 275; «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», cit., p. 2891; *El procedimiento electrónico en las Administraciones Locales. Aspectos metodológicos y normativos del proceso de implantación*, cit., pp. 63-64.

⁹⁸ VAQUER CABALLERÍA, M., «Los principios constitucionales de funcionamiento de las Administraciones Públicas», cit., p. 266.

⁹⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. I, p. 85.

Administración y del procedimiento administrativo”¹⁰⁰, a la vista de su carácter “básico, estructural y esencial”¹⁰¹.

Los principios del Derecho son, conforme la ilustrativa descripción ofrecida por el Tribunal Supremo, la *esencia* del Ordenamiento jurídico, la *atmósfera* en la que se desarrolla la vida jurídica, el *oxígeno* que respiran las normas¹⁰². La Doctrina, por su parte, los ha comparado con “las «columnas» que sostienen el edificio jurídico”, puesto que determinan, junto con los valores, fines y hechos, “la unidad de sentido, la conexión sistemática y material del sistema normativo”¹⁰³.

Recogen, por lo tanto, los valores sustantivos fundamentales del ordenamiento jurídico, extraídos de las convicciones ético-jurídicas de una sociedad¹⁰⁴. Estos valores, para alcanzar la categoría de principios, han de gozar de una aprobación generalizada y constante. Es admitido, pues, que los principios del ordenamiento jurídico son la consecuencia de la *communis opinio* de la sociedad y de los operadores jurídicos “sobre la existencia de ideas, valores y reglas que han de inspirar la creación de las normas y contribuir a su correcta interpretación y aplicación”¹⁰⁵. Así, entre las cualidades propias de los principios jurídicos destaca la de su utilidad para conceder al Derecho la necesaria flexibilidad para adaptarse a circunstancias diversas y dinámicas y, por tanto, a la evolución de la sociedad¹⁰⁶.

¹⁰⁰ Quizás la interoperabilidad no pueda ser considerada un principio jurídico de alcance general, que inspire y se filtre por todas las ramas del Derecho, no obstante, siguiendo el razonamiento del autor, ello no sería óbice para aceptar que se trata de un principio que informa, al menos, el régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo electrónico como instituciones jurídicas.

Existe, según BOBBIO, una gradación entre los principios jurídicos de acuerdo con su generalidad. Distinguía el profesor italiano entre los principios de un instituto, de una materia, de una rama del derecho o del ordenamiento jurídico, si bien solamente habría que considerar entre éstos últimos a los principios generales del Derecho, “los grandes postulados del derecho natural”, dotados de una generalidad absoluta. PÉREZ LUÑO, A. E., «Los principios generales del Derecho: ¿Un mito jurídico?», *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, vol. 98, 1997, p. 11.

¹⁰¹ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», cit., pp. 2899 y ss.

En este sentido ha manifestado que la importancia de las normas que regulan la interoperabilidad -también las que se ocupan de la accesibilidad, la usabilidad y la seguridad- es tal y “su valor estructural para el buen desarrollo de la e-Administración es tan evidente, que en no pocas publicaciones he sostenido su carácter como principios del nuevo modelo de administrar electrónicamente”. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El procedimiento electrónico en las Administraciones Locales. Aspectos metodológicos y normativos del proceso de implantación*, cit., pp. 63-64.

¹⁰² STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 18 de febrero de 1992. (ROJ: STS 16534/1992); Fundamento jurídico 4º.

¹⁰³ BELADÍEZ ROJO, M., *Los principios jurídicos*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 17.

¹⁰⁴ Para CHAVES los principios tienen un triple origen: “En unos casos, son valores de *raíz ética*, que se revelan como verdades jurídicas indiscutibles y ligadas a la dignidad humana. En otros casos, su origen es secular, alzados sobre *la convicción del pueblo*, forjada con tradición, experiencia y cultura, de lo que deben ser los pilares sólidos de la organización del Estado. Y en otros, su origen es de *base técnica* y salvaguardan la unidad y coherencia del sistema. Su formulación también es plural, a veces filosófica, otras plasmada en aforismos y normalmente también están positivizados, esto es, acogidos en las leyes”. CHAVES GARCÍA, J. R., *Derecho administrativo mínimo*, cit., pp. 129-130.

¹⁰⁵ MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho administrativo y de Derecho público general*, vol. IV; El ordenamiento jurídico, 4ª ed., Madrid, Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado (BOE), 2015, p. 61.

¹⁰⁶ PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, cit., pp. 230-231.

No son, en consecuencia, tan sólo instrumentos aptos para la interpretación de las normas, sino que los principios generales nacieron formalmente como fuente del Derecho¹⁰⁷, “constituyen también el solar y el «humus» que aseguran la orientación del sistema normativo hacia la justicia”¹⁰⁸, ante la imposibilidad práctica de que las leyes regulasen exhaustivamente todos los supuestos de hecho que se pudieran plantear¹⁰⁹. Son, por otra parte, unas herramientas de gran utilidad para la integración del sistema normativo, dado que son idóneas para colmar potenciales o reales lagunas jurídicas¹¹⁰, sirviendo como criterios teleológicos tanto para la elaboración como para la interpretación de las normas y,

BOBBIO da por supuesta la existencia de cambios de mentalidad colectivos y, por lo tanto, indirectamente acepta el carácter mutable de los valores sociales, pero advierte que en ocasiones los procesos de transformación de los principios generales dominantes, de “renovación gradual de la sociedad”, pueden resultar traumáticos. BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 31.

Para GARCÍA DE ENTERRÍA la importancia de estos principios es, posiblemente, mayor en la configuración del Derecho administrativo que en la esfera de cualquier otra disciplina jurídica y sostiene sólidamente esta afirmación sobre dos argumentos. El primero de ellos alude a la propia naturaleza de esta rama del Derecho, que hace “inimaginable” su sistematización positiva unitaria. O, como diría en idéntico sentido Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, “¿[a]caso es pensable siquiera un código completo de respuestas predeterminadas para todos los problemas imaginables? (...) La vida no puede encerrarse en fórmulas, mucho menos cuando se acepta como punto de partida la libertad de cada cual, es decir, eso que llamamos la autonomía de la voluntad”. FERNÁNDEZ, T.-R., «El Derecho como diálogo y consenso», en NIETO, A. y FERNÁNDEZ, T.-R. (coords.) *El derecho y el revés: diálogo epistolar sobre leyes, abogados y jueces*, 5ª ed., Barcelona, Ariel, 2008, p. 24.

La segunda razón que ofrece es “la insuficiencia de la sumisión de la Administración a la simple legalidad formal” para que la relación con los administrados “pueda discurrir por cauces de justicia”. Efectivamente, es manifiesta la desigualdad de fuerzas entre unas Administraciones dotadas por la propia Ley de poderes exorbitantes para la satisfacción de los intereses generales y los particulares, a quienes asiste formalmente el Derecho mediante el reconocimiento de sus derechos e intereses legítimos, pero que actúan desprovistos de las facultades extraordinarias con las que se conducen los poderes públicos. Por ello, argumenta citando a FORSTHOFF, “no la simple técnica de ciertas formas jurídicas, sino sólo la vinculación a principios jurídicos materiales puede asegurar hoy en la medida necesaria libertad individual y justicia social, legitimando al Estado como Estado de Derecho”. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo», cit., pp. 202 y ss.

¹⁰⁷ En realidad, los principios, en una vertiente más ética que jurídica, como reglas de convivencia de carácter moral, son quizás la primigenia fuente del Derecho, al menos en nuestra tradición jurídica occidental y continental. El nacimiento del propio Derecho, entendido como saber científico, nace de una especie de *proto-positivación* doctrinal -esto es, al margen del legislador-, de las reglas de conducta entendidas como íntegras y rectas por estudiosos y eruditos, quienes “se interesaban por encontrar y conservar las soluciones convenientes para los conflictos que surgen entre las personas (...)”. Así, el propio Derecho Romano sería “una serie de escritos de aquellos autores que fueron considerados en la antigua Roma como autoridades en el discernimiento de lo justo e injusto (*iuris prudentes*)” D’ORS, A., *Derecho Privado Romano*, cit., p. 27.

¹⁰⁸ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., «Los principios generales del derecho administrativo en la jurisprudencia administrativa española», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 70, 2008, p. 44.

¹⁰⁹ BELADÍEZ ROJO, M., *Los principios jurídicos*, cit., p. 130.

En similares términos, Muñoz Machado. “La concentración del Derecho en la ley, con la total eliminación de cualquier otra fuente de creación de reglas jurídicas, aunque buscada como un desiderátum de máximos en los mejores tiempos de la creencia positivista tanto en la capacidad ordenadora de la ley como en la falta de legitimidad de cualquier otra razón jurídica externa a la misma, quizá no tuvo nunca una plasmación completa en la práctica. La ley, en efecto, aun en la hipótesis de una codificación bien sedimentada y completa de las reglas aplicables a un sector o materia determinada, siempre deja anchos espacios vacíos de normas y es incapaz de prever por adelantado, todos los problemas que sus propias regulaciones plantearán en el futuro. Por esta razón se explica la utilización de principios no escritos, externos a las leyes, para completar e integrar sus determinaciones.” MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho administrativo y de Derecho público general*, vol. III, 4ª ed., Madrid, Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado (BOE), 2015, p. 106.

¹¹⁰ KOHEN, M. y SCHARAMM, B., «General Principles of Law», *Oxford Bibliographies*, 2013.

puesto que constituyen el fundamento racional que inspira al Derecho positivo¹¹¹, representan un elemento muy valioso para desentrañar la *ratio legis*¹¹².

En todo caso, la salvaguarda de la interoperabilidad, de la “piedra angular” de la nueva Administración pública, es una obligación para los poderes públicos y en este carácter obligatorio de la interoperabilidad se basa MARTÍN DELGADO para afirmar que la interoperabilidad es una *regla*, no un *principio*¹¹³. Una regla es, en concreto, para este autor “la previsión de que las Administraciones se relacionen por medios electrónicos y deban lograr la interoperabilidad y la seguridad de sus sistemas”.

Argumenta Isaac MARTÍN que el artículo 3.2 de la LRJSP no encierra principios ni criterios orientadores de carácter general, “sino que contiene en sí mismo una serie de mandatos, de cumplimiento obligatorio, cuya vulneración tiene consecuencias jurídicas concretas – invalidez de las actuaciones contrarias a los mismos–. La falta de interoperabilidad entre registros administrativos, la vulnerabilidad de una sede electrónica o la cesión de datos personales sin consentimiento del titular constituyen infracciones que pueden suponer la nulidad o anulabilidad de la actuación administrativa incumplidora”¹¹⁴.

No obstante, el RAFME ha venido a zanjar la discusión, al enunciar en su artículo 2 una serie de principios generales que deberá respetar el sector público en sus actuaciones electrónicas y entre los que se encuentra el “principio de interoperabilidad”¹¹⁵.

En cualquier caso, el carácter “obligatorio” de la interoperabilidad estaría, a mi juicio, relacionado con la exigencia teleológica de su cumplimiento, como medio para la consecución de un fin: la remisión y recepción de información por medios electrónicos en el seno de un procedimiento administrativo. Entiendo que si, a pesar de no alcanzar unos niveles adecuados de interoperabilidad, pudiera completarse un intercambio de información por medios electrónicos, el acto administrativo resultante sería perfectamente válido si no vulnera ninguna otra disposición o principio jurídico. Lo que ocurre es que sin interoperabilidad el intercambio de datos difícilmente podrá ejecutarse y, por lo tanto, el procedimiento administrativo deberá obtener la información necesaria por medios no electrónicos, lo que sí podría suponer, como se examinará más adelante, algún tipo de irregularidad. En consecuencia, el logro de la interoperabilidad más que obligatorio, es necesario.

¹¹¹ Si bien todos los principios ostentan un carácter ético-jurídico, no todos tienen un rango o importancia equivalente, algunos son imprescindibles en todo ordenamiento que pretenda ser lógico y justo (por ejemplo, la igualdad de trato a lo que es igual entre sí) y, en consecuencia, informan a todo el ordenamiento jurídico; otros, sin embargo, inspiran cada orden jurídico concreto o cada regulación jurídica. Debe darse “siempre preferencia al valor o principio fundamental” RODRÍGUEZ MOLINERO, M., *Introducción a la Ciencia del Derecho*, 2ª ed., Salamanca, Librería Cervantes, 1993, pp. 230 y ss.

¹¹² En este sentido, su papel como fuente del Derecho proclamado por el artículo 1 del Código civil, se complementaría con su utilidad para desentrañar el espíritu y la finalidad de las normas (artículo 3.1. del Código civil).

¹¹³ MARTÍN DELGADO, I., «Artículos 3 y 4 de la LRJSP», cit., pp. 46-47.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Artículo 2.d) del RAFME.

En otras palabras, la interoperabilidad es *necesaria* para que las Administraciones cumplan con las *obligaciones* legales de relacionarse entre sí por medios electrónicos y de garantizar el derecho de los interesados a dirigirse digitalmente al sector público. Por esta razón considero que, más que un principio o una regla, la principal característica de la interoperabilidad es que constituye una premisa jurídica¹¹⁶, un presupuesto para el funcionamiento y la propia existencia de la Administración electrónica.

Se trata de un requisito, además, especialmente pujante, que exhibe su vigor de forma contundente. Una actuación administrativa que vulnere, por ejemplo, el principio de transparencia o de eficacia podrá ser una actuación ilegítima, incluso ilegal. La actuación digital de las Administraciones que incumpla los requerimientos más básicos del principio de interoperabilidad es, sencillamente, imposible.

3. La interoperabilidad, instrumento irremplazable para la colaboración y cooperación interadministrativas en la Administración del siglo XXI. Especial relevancia de las relaciones interadministrativas para la supresión de la carga documental

El potencial de la Administración digital sólo podrá desplegarse en su plenitud si las Administraciones se relacionan entre ellas¹¹⁷, pero el intercambio electrónico de datos sólo se realizará si las distintas Administraciones públicas cooperan entre sí. En efecto, las Administraciones son hoy “actores en red”, “diferentes sujetos participando en esferas comunes”, por lo que en raras ocasiones actuarán de forma aislada, dado que frecuentemente los distintos órganos precisarán, en el ejercicio de sus competencias, alguna información que posea otra unidad administrativa o ellos mismos custodiarán datos que necesiten otras Administraciones¹¹⁸.

Tan importante como disponer de datos es el poder compartirlos con los sujetos legitimados para ello. La información almacenada en repositorios administrativos dispersos y aislados resulta prácticamente inservible¹¹⁹. En palabras de FERNÁNDEZ SALMERÓN, “[e]l mantenimiento de un sistema económico o de organizaciones públicas en el que no existiera posibilidad legal alguna de comunicación de datos personales entre los diversos sujetos sería, sin duda alguna, tan escasamente pragmático como poco deseable”. En efecto, ello provocaría “situaciones difícilmente imaginables de caos y paralización de la

¹¹⁶ Así lo entiende VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y Administración electrónica*, cit., pp. 232 y ss

¹¹⁷ Cfr. CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica.», cit., p. 759.

¹¹⁸ JIMÉNEZ, S., *Transformación digital para Administraciones Públicas: Crear valor para la ciudadanía del siglo XXI*, cit., pp. 135-137.

¹¹⁹ “Disadvantages of using independent databases (...) are well known, including: high potential for incompleteness, inaccuracy and inconsistencies in data acquisition and data processing, lack of coordination resulting in duplication of efforts and resources, and eventually conflicts in the allocation of responsibilities for data maintenance. Still, such situations are very common. For instance, different databases in different departments support applications specific to each department”. PARENT, C. y SPACCAPIETRA, S., «Database Integration: The key to Data Interoperability», cit., p. 221.

actividad jurídica y material de los diferentes operadores”¹²⁰. Por ello, colaboración e interoperabilidad se encuentran estrechamente relacionadas¹²¹, pues afectan, respectivamente, a la voluntad y a la capacidad de compartir información.

Contiene la LRJSP, en su Título III, una regulación sistemática de las relaciones interadministrativas. Aunque se ha criticado el escaso alcance innovador de sus preceptos -que se limitarían a reflejar, como si se tratara de un texto refundido, “amplios desarrollos de normas hoy vigentes”¹²²-, o su “extraña” ubicación al final de la norma¹²³, lo cierto es que la LRJSP proporciona estructura normativa y concede una especial relevancia a la cuestión, otorgando, además, carta de naturaleza a las relaciones electrónicas entre las Administraciones públicas, materia a la que dedica el capítulo IV de este título.

Previamente, el artículo 3.1.k) de esta Ley establece la cooperación, colaboración y coordinación como algunos de los principios que habrán de respetar las Administraciones públicas en sus relaciones y en su actuación. Relaciones intersubjetivas que, por otra parte, habrán de realizarse imperativamente a través de medios electrónicos que aseguren, entre otras cuestiones, la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de las Administraciones públicas¹²⁴. Esta última cuestión supone, más que una imposición normativa, un recordatorio del legislador, pues si las interacciones entre los distintos órganos de la Administración han de ser necesariamente digitales, éstas no serían posibles si se no se utilizan medios electrónicos interoperables.

Pues bien, el artículo 140 de la LRJSP da un paso más enumerando y definiendo los principios de las relaciones interadministrativas, entre los que destacamos los recogidos en el precitado artículo 3.1.k), verdaderos requisitos *sine qua non* -especialmente la cooperación y la colaboración interadministrativas¹²⁵-, para el alivio o eliminación de la

¹²⁰ FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., *La Protección de los Datos Personales en las Administraciones Públicas*, cit., p. 163.

¹²¹ GASCÓ HERNÁNDEZ, M., «Los retos de la colaboración...», cit., p. 185.

¹²² Vid. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Los proyectos de ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público: una primera evaluación», *Documentación Administrativa*, vol. 2, 2015, p. 4.

¹²³ “(...) a mi juicio, no tiene mucho sentido indexar la regulación de las relaciones interadministrativas al final de la Ley, en su Título III. Lo normal hubiera sido que se hubiesen recogido en el Título Primero (como en la actual LRJPAC) o en uno Preliminar. En la extraña sistemática de la LRJSP, la regulación de las relaciones interadministrativas se pone detrás de un gigantesco e inespecífico Título preliminar (...), del Título I (...) y del Título II (...), cuándo debería ser el pórtico de la Ley”. PIZARRO NEVADO, R., «Principios y bases del Régimen jurídico de la organización local», en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (coord.) *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales*, Granada, CEMCi, 2016, p. 108.

¹²⁴ Artículo 3.2 de la LRJSP.

¹²⁵ Se transcribe, para comodidad del lector, el artículo 140.1 de la LRJSP en la parte que interesa: “Las diferentes Administraciones Públicas actúan y se relacionan con otras Administraciones y entidades u organismos vinculados o dependientes de éstas de acuerdo con los siguientes principios: (...)

c) *Colaboración*, entendido como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes.

d) *Cooperación*, cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.

e) *Coordinación*, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones

carga de aportación de información que soportan los particulares. El intercambio de información, como manifestación de los principios de colaboración y cooperación interadministrativas, presenta innegables beneficios para los ciudadanos¹²⁶, permitiendo a las unidades tramitadoras trascender los límites de su organización y procurando un sector público “sin costuras” y un funcionamiento de la Administración continuo y sin interrupciones¹²⁷. De esta forma, la interoperabilidad representa, simultáneamente, “un requisito y un resultado” de la cooperación interadministrativa, por lo que constituye “la columna vertebral de una cooperación electrónica maximizada”¹²⁸.

El régimen de cooperación, colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones públicas diseñado por la LRJSP encuentra su corolario en la obligación de todas ellas de facilitar a las demás la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias (artículo 141)¹²⁹. Se establece, además, el suministro de información y datos entre Administraciones como una técnica para hacer efectivas las obligaciones derivadas del principio de colaboración (artículo 142). Estas obligaciones se llevarán a cabo mediante el sistema de transmisiones electrónicas de datos regulado en el artículo 155, precepto de relevancia absolutamente nuclear, que establece el deber de cada Administración de facilitar el acceso de las restantes Administraciones públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder.

Para salvaguardar el derecho de los administrados a no aportar al procedimiento datos ni documentos que ya obren en poder de las Administraciones o que hayan sido elaboradas por ellas es indispensable, como recuerda MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, que aquéllas “diseñen sus sistemas de gestión documental y archivos electrónicos con escrupuloso respeto a los estándares fijados por el Esquema Nacional de Interoperabilidad, para posibilitar con ello la transmisiones electrónicas de datos e incluso accesos directos automatizados a los datos necesarios para la tramitación de un procedimiento entre AAPP mediante las redes de intercambio de datos intranet SARA y TESTA”¹³⁰. Sobre esta cuestión habrá que profundizar más adelante.

La importancia del artículo 155 de la LRJSP es tan evidente que cualquier comentario en este sentido sería redundante. Recuerda PAREJO que la diferencia entre cooperación y

Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico”.

¹²⁶ “(...) para avanzar en el desarrollo de la administración electrónica es necesario que los diferentes sistemas de información que la conforman puedan compartir e intercambiar información”. CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica.», cit., p. 762

¹²⁷ Sobre la cooperación interadministrativa y el concepto de “*seamless government*”, vid. ESTEVEZ, E.; FILLOTTORANI, P. y JANOWSKI, T., «From e-government to seamless government», cit., sec. 2.

¹²⁸ BERNADÍ GIL, X., «La cooperación interadministrativa y la interoperabilidad», en CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.) *Informe sobre la Administración electrónica local*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, 2009.

¹²⁹ Vid. DELGADO BÁIDEZ, J. M., «Comentario de urgencia a la modificación de la Ley 39/2015 contenida en la nueva Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales», *Diario La Ley*, vol. 9339, 2019, sec. VI.

¹³⁰ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», cit., p. 2911.

coordinación estriba fundamentalmente en el carácter voluntario de la primera frente a la imposición de la segunda, de tal suerte que las relaciones interadministrativas suelen establecerse sobre la base de una cooperación libremente convenida, de forma que la coordinación solo puede entrar en juego cuando las técnicas cooperativas sean insuficientes o inadecuadas para producir el resultado pertinente”¹³¹.

Baste recordar, pues, como apuntó CERRILLO, que la ausencia de una obligación legal expresa de compartir datos entre Administraciones públicas ha sido, con frecuencia, una excusa para evitar el intercambio electrónico de información¹³². La información es un recurso valioso y con frecuencia se ha señalado la tradicional existencia de cierto recelo y desconfianza entre las diversas Administraciones públicas y la tendencia a reservar para sí los datos que cada una obtiene y conserva en el ejercicio de sus competencias¹³³.

Por otra parte, la colaboración y cooperación interadministrativas resultan especialmente relevantes en un país tan descentralizado como España¹³⁴, donde se requieren esfuerzos de coordinación mayores que los también necesarios en Estados de estructura más simple¹³⁵.

Por estas razones, la cooperación interadministrativa ha de ser vertebrada por principios como los de buena fe, confianza legítima o, muy especialmente, el de lealtad institucional, también recogidos en el artículo 3.1.e) de la LRJSP. La lealtad institucional -destacada también por el legislador, aunque no definida en la ley, como un principio de las relaciones interadministrativas¹³⁶- se presenta “como la clave de bóveda de las relaciones interadministrativas”¹³⁷ y supone, en palabras de SANTAMARÍA PASTOR, el “deber de los entes territoriales de comportarse con arreglo a los criterios de buena fe y de lealtad o fidelidad al sistema”¹³⁸.

El Tribunal Constitucional, que habla de “lealtad constitucional” entre las diferentes Administraciones territoriales de España, ha afirmado que este principio, a pesar de que “no aparece recogido en la Constitución de modo expreso (...) requiere que las decisiones

¹³¹ PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, cit., p. 412.

¹³² CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica.», cit., p. 765.

¹³³ “En nuestro país, la desconfianza interadministrativa es un mal. Cada uno es celoso de sus datos, de lo que hace y procura reservarse para sí sus conocimientos y las experiencias (...)”. *Apud.* BELMONTE MARTÍN, I., «Una estrategia de modernización administrativa en el ámbito local», cit., p. 606.

¹³⁴ Sobre esta cuestión, *vid. v.gr.*, GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., p. 323; GONZÁLEZ AGUILERA, S. y MORO CORDERO, M. A., «La cooperación y las relaciones interadministrativas por medios electrónicos», cit., p. 281; SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., «La incidencia en las Administraciones locales de la nueva regulación de las relaciones interadministrativas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público», en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (coord.) *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales*, CEMCI, 2016

¹³⁵ RIVERO ORTEGA, R., «El sector público administrativo», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. 2, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 2509.

¹³⁶ Artículo 140.1.a) de la LRJSP.

¹³⁷ SANZ LARRUGA, J., «La Administración pública española: su naturaleza jurídica», cit., p. 218.

¹³⁸ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, cit., vol. I, p. 274.

tomadas por todos los entes territoriales, y en especial, por el Estado y por las Comunidades Autónomas, tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales y que, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses, de modo que esta orientación sea tenida en cuenta, incluso, al gestionar los intereses propios¹³⁹. Afirma, en consecuencia, el Tribunal Constitucional que la “lealtad constitucional es un principio esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial, que constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado Autonómico y cuya observancia resulta obligada”. De esta manera, este principio “impone a todos los Entes territoriales el deber jurídico de comportarse con arreglo a criterios de buena fe y de lealtad o fidelidad al sistema unitario-autonómico derivado de la Constitución de 1978”¹⁴⁰.

De esta forma, el artículo 155 de la LRJSP supone una concreción de los principios de las relaciones interadministrativas previamente referidos que, para un servicio eficaz al interés general, impone a todas las Administraciones la obligación de cooperar lealmente en el intercambio de información, pero sin prever, como es habitual, las consecuencias jurídicas de su eventual incumplimiento.

Por esta razón, los principios de colaboración y cooperación administrativa, junto con la combinación de la interoperabilidad y la obligación normativa de que cada Administración conceda lealmente acceso a sus datos al resto de Administraciones, cuando la precisen en el ejercicio de sus competencias, constituyen el pilar sobre el que descansa la deseable reducción de la carga documental de los interesados.

4. Conectividad y compatibilidad al margen de la colaboración interadministrativa: la dimensión *ad extra* de la interoperabilidad

La interoperabilidad, como se viene repitiendo, permite que las Administraciones públicas se comuniquen entre sí y compartan información entre ellas. Por este motivo, el concepto tradicional de interoperabilidad en el ámbito administrativo ha venido centrándose en la “colaboración interadministrativa en materia tecnológica”¹⁴¹. No obstante, el empleo de medios electrónicos con una orientación exclusiva o principalmente interna supondría una inasumible limitación del potencial transformador de las TIC. De ello advirtió GIANNINI en los mismos inicios del empleo de herramientas electrónicas en la Administración, al afirmar que el uso de medios informáticos no debía limitarse a trabajos de gestión interna,

¹³⁹ STC nº 247/2007, de 12 de diciembre de 2007. B.O.E. nº 13, de 15 de enero de 2008.

¹⁴⁰ SANZ RUBIALES, I., «Marco general de las relaciones interadministrativas», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. 2, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 2856.

¹⁴¹ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», cit., p. 2894.

“sino que sirven precisamente para administrar, es decir, se proyectan cada vez más hacia el exterior”¹⁴².

En efecto, con la implantación y desarrollo de la Administración electrónica, entendida como un instrumento para el logro de una actividad administrativa ágil, eficaz, eficiente y, sobre todo, centrada en el ciudadano¹⁴³, la noción de interoperabilidad ensanchó sus límites para incluir la necesidad de que la Administración establezca canales de comunicación digital también compatibles con los utilizados por los ciudadanos, lo que MARTÍNEZ GUTIÉRREZ ha denominado la vertiente *ad extra* de la interoperabilidad¹⁴⁴.

En efecto, la Comisión Europea ha expresado la necesidad de que los ciudadanos y empresas también se beneficien de las “soluciones comunes, reutilizables e interoperables” que emplee la Administración en su funcionamiento electrónico¹⁴⁵. Por su parte, una Administración electrónica centrada en el ciudadano es uno de los principios del vigente Marco Europeo de Interoperabilidad, de tal forma que la actuación de los poderes públicos ha de tener en cuenta las necesidades de los usuarios¹⁴⁶.

En consecuencia, aunque, por razones obvias, el objeto de esta investigación precisa de un enfoque de la interoperabilidad principalmente interadministrativo, es preciso tener presente esta dimensión externa de la interoperabilidad de las soluciones digitales que empleen las Administraciones públicas. Si la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales, su actuación precisa de un enfoque centrado en el administrado, por lo que la finalidad última de la implantación de herramientas digitales en la actividad de los organismos públicos es una actuación ágil y eficaz de las Administraciones que alcanzará su verdadero sentido si ello es percibido por los ciudadanos y éstos disfrutan los

¹⁴² GIANNINI, M. S., «Informe sobre los principales problemas de la Administración del Estado italiano», *Documentación Administrativa*, 186, 1980, p. 229.

¹⁴³ Vid. GOTTSCHALK, P. y SOLLI-SÆTHER, H., *E-Government Interoperability and Information Resource Integration: Frameworks for Aligned Development*, Hershey, IGI Global, 2009, p. 10; SCHOLL, H. J. y KLISCHEWSKI, R., «E-Government Integration and Interoperability: Framing the Research Agenda», *International Journal of Public Administration*, vol. 30, 8-9, 2007, Routledge, p. 889.

¹⁴⁴ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», cit., p. 2894 Sobre la “interoperabilidad del usuario «administrado»” versus “interoperabilidad del usuario «Administración», v. cf. MOLINA DEL POZO, C. F., «El camino hacia la implementación de una Administración electrónica efectiva y real: El principio de interoperabilidad», en DEL GUAYO CASTIELLA, Í. (coord.) *Los desafíos del Derecho Público en el siglo XXI. Libro conmemorativo del XXV Aniversario del acceso a la Cátedra del Profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*, Madrid, INAP, 2019, pp. 639-641.

¹⁴⁵ Decisión 922/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009 relativa a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas (ISA).

¹⁴⁶ EUROPEAN COMMISSION. DIRECTORATE GENERAL FOR INFORMATICS, *New European interoperability framework: promoting seamless services and data flows for European public administrations.*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017, p. 15.

Mucho antes de ello, la Conclusión 4ª de la Declaración final de la “Primera Cumbre Europea de Interoperabilidad en la Administración”, celebrada en Valencia en noviembre de 2006 proclamó que “La interoperabilidad ha de orientarse plenamente al ciudadano, atendiendo a la resolución de sus demandas y problemas concretos de manera eficiente y excelente, respetando en todo caso sus derechos fundamentales, en especial a la protección de datos de carácter personal, a la privacidad e intimidad personal y familiar y al honor”. La página web de aquella Cumbre ya no se encuentra operativa, si bien la transcripción íntegra de la Declaración puede encontrarse en el Boletín online nº 28 del Foro de e-Gobierno del Portal Educativo de las Américas. Disponible en <http://www.educoas.org/>, (última visita el día 5 de junio de 2022).

beneficios de un Administración cercana y eficiente¹⁴⁷. De esta forma, la noción de interoperabilidad abarcará tanto la interacción y la compatibilidad tecnológica entre órganos administrativos (G2G, según la literatura científica anglosajona¹⁴⁸), como entre éstos y los ciudadanos (G2C) y empresas (G2B)¹⁴⁹.

Otorga PAREJO relevancia a esta dimensión *ad extra* de la interoperabilidad cuando afirma que su finalidad es que los medios electrónicos “puedan ser empleados por los ciudadanos ante las distintas AAPP” y sólo después de ello señala que también sirve para que las organizaciones públicas “puedan comunicarse entre sí”¹⁵⁰.

El marco jurídico de la interoperabilidad posee, por tanto, un estrecho vínculo con el artículo 13.a) de la LPAC que reconoce el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con la Administración pública y que comporta, como recuerda el Esquema Nacional de Interoperabilidad en su Preámbulo, la correlativa obligación de las Administraciones de remover las barreras que impidan o dificulten el ejercicio pleno de este derecho. Para ello deberá procurarse “el ejercicio pleno del principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, garantizando con ello la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciudadanos”¹⁵¹.

El artículo 6.2.k) de la LAECSP consagraba el derecho de los ciudadanos a “elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos”. La LPAC no reconoce en la actualidad expresamente este derecho, ni menciona el principio de neutralidad tecnológica, aunque sí prevé la LRJSP que las informaciones, servicios y transacciones contenidos en las sedes electrónicas habrán de respetar “los principios de accesibilidad y uso de acuerdo con las normas establecidas al respecto, estándares abiertos y, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos”¹⁵². En consecuencia, puede entenderse, “con cierto esfuerzo interpretativo”, como señala COTINO HUESO, que se mantiene la existencia de un derecho subjetivo del interesado a que “la Administración no establezca obstáculos de carácter técnico por utilizar programas y aplicaciones que no respondan al uso de estándares abiertos”¹⁵³.

¹⁴⁷ “One key factor for implementing Seamless Government is bringing people from the public sector *on-board*”. ESTEVEZ, E.; FILLOTTRANI, P. y JANOWSKI, T., «From e-government to seamless government», cit., p. 4.

¹⁴⁸ Es habitual en este contexto el empleo del acrónimo G2G, *e-government inter-agency dealing*, así como de G2C, *government to citizens* y G2B, *government to bussiness and enterprises*.

¹⁴⁹ GOTTSCHALK, P. y SOLLI-SÆTHER, H., *E-Government Interoperability and Information Resource Integration: Frameworks for Aligned Development*, cit., pp. 2 y 279.

¹⁵⁰ PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, 5ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, p. 343.

¹⁵¹ Preámbulo RDENI.

¹⁵² Artículo 38.5 de la LRJSP. Principios como los de calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad han de inspirar la creación y el funcionamiento de las sedes electrónicas, espacio virtual en el que se sustancia la relación entre las Administraciones y los administrados.

¹⁵³ COTINO HUESO, L., «El derecho y el deber de relacionarse por medios electrónicos (art. 14 LPAC). Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12 LPAC).», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS,

En todo caso, como ya se ha adelantado, el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos proclama en su artículo 2 una serie de principios generales entre los que se recogen, al margen del principio de interoperabilidad, por ejemplo, los principios de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las tecnologías y sistemas de comunicaciones electrónicas, el de accesibilidad, el de facilidad de uso, o el de proactividad.

5. Interoperabilidad, uniformidad y recentralización

En los Estados complejos no basta con disponer de estructuras organizativas bien dimensionadas, sino que resulta, además, imprescindible disponer de mecanismos de relación interadministrativa adecuados¹⁵⁴. A pesar de que las relaciones interadministrativas en nuestro país no se fundamentan en el principio de jerarquía, sino en los ya mencionados de cooperación, colaboración y lealtad institucional, la interoperabilidad precisa de compatibilidad y ello requiere ciertos niveles de homogeneidad y semejanza, cuando no de integración y uniformidad a diversos niveles: organizativo, tecnológico, semántico y jurídico.

Superar los límites organizativos requiere salvar las barreras propias de un sector público atomizado y descentralizado. La interoperabilidad precisa, en definitiva, de una planificación y un impulso comunes que, en ocasiones, mantienen una tensa relación con el principio constitucional de descentralización.

No ha faltado quien observa, no sólo en materia de interoperabilidad, sino en el ámbito de la Administración electrónica en su conjunto, una excusa del Estado para poner en marcha una supuesta agenda recentralizadora¹⁵⁵. En concreto, las medidas uniformadoras propias de la interoperabilidad se han interpretado en ocasiones como una “estandarización

S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, vol. 1º, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 493.

¹⁵⁴ Cfr. CRIADO GRANDE, J. I., «La política de Administración digital en España», cit., p. 72.

¹⁵⁵ V.gr., ALAMILLO DOMINGO observó en la aprobación del Real Decreto- 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, cierta “interferencia estatal en el ejercicio de competencias autonómicas constitucionalmente confirmadas”, bajo el pretexto de la protección de la seguridad nacional en su vertiente de la ciberseguridad. ALAMILLO DOMINGO, I., «El RDL 14/2019: una extraordinariamente urgente e innecesaria reforma del régimen de identificación y firma electrónica en la LPAC», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, 12, 2019.

También la disposición adicional segunda de la LPAC llegó acompañada de una notable polémica, al interpretarse como una “auténtica imposición legal” para fomentar la adhesión “de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado, cuestión que no es baladí e incluso podría ser considerada inconstitucional por entender que vulnera, entre otras cuestiones, la autonomía organizativa de las CCAA y EELL y sus legítimas facultades de desarrollo de sus propios procedimientos y actuaciones derivadas de sus competencias legítimamente atribuidas por la Constitución y por la Legislación de Bases de Régimen Local”. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», cit., pp. 2847-2848.

Finalmente, como es sabido, la STC nº 55/2018, de 24 de mayo de 2018, eludió declarar la inconstitucionalidad de esta disposición adicional segunda de la LPAC en los términos que se analizarán posteriormente.

a la fuerza”¹⁵⁶, una “extorsión” a las comunidades autónomas, “un proceso planificado” para vaciar de contenido su derecho constitucional a la autoorganización y una quiebra de “los principios de lealtad institucional y cooperación y colaboración interadministrativa”¹⁵⁷. CERRILLO I MARTÍNEZ, ha reivindicado que la regulación autonómica del uso de los medios electrónicos “presenta importantes oportunidades para hacer frente a la pluralidad de entes existente”, además de representar una oportunidad para “avanzar en la senda de garantizar la cooperación y la interoperabilidad, la reutilización de aplicaciones y la prestación conjunta de servicios”¹⁵⁸.

Sin embargo, las plataformas y sistemas digitales que el Estado pone a disposición del resto de Administraciones territoriales -entre las que se encuentran herramientas de notable relevancia para el intercambio de información, como la plataforma de intermediación de datos y el archivo electrónico único-, y a las que las distintas Administraciones habrán de adherirse salvo que acrediten la eficiencia de sus propios instrumentos electrónicos¹⁵⁹, han sido consideradas por algunas comunidades autónomas y por parte de la doctrina como un instrumento al servicio de la recentralización estatal que, en la práctica, desposee a las Administraciones territoriales “de parte de la autonomía que les es constitucionalmente reconocida”¹⁶⁰.

La disposición adicional segunda de la LPAC, que fomenta la adhesión de comunidades autónomas y entidades locales a determinadas herramientas electrónicas de la Administración General del Estado, suscitó fundadas dudas sobre su constitucionalidad así como serios reproches doctrinales en el entendimiento de que la norma excedía los requerimientos de la interoperabilidad para imponer una estandarización tecnológica que atentaba contra la autonomía del resto de Administraciones territoriales¹⁶¹, por lo que podría suponer una extralimitación en las competencias básicas del Estado en la materia.

¹⁵⁶ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», cit., p. 2927.

¹⁵⁷ FONDEVILA ANTOLÍN, J., «Estado de Derecho o el imperium de la deslealtad institucional: breves consideraciones sobre la imposición por el Estado central a las comunidades autónomas de su adhesión a sistemas y plataformas electrónicas estatales», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2017, p. 544.

¹⁵⁸ CERRILLO I MARTÍNEZ, no sin razón, defiende que el modelo de Administración electrónica diseñado por el legislador estatal respeta, y ha de respetar, el espacio de autonomía y competencia material atribuido a las comunidades autónomas. “De hecho, la LAECSP no configura un único modelo de administración electrónica sino que establece los principios sobre los que se debe desarrollar al haber respetado, desde esta perspectiva, la idea de que la administración electrónica no constituye un único modelo de administración pública en sí (...). A nadie se le puede escapar el hecho de que a pesar de que la legislación básica reconozca todos estos principios, posteriormente es necesario que el ordenamiento jurídico establezca mecanismos específicos y concretos a través de los que darles curso”. CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «La Administración electrónica en el derecho autonómico comparado», *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. 86, 2010, pp. 48-50.

¹⁵⁹ Disposición adicional segunda de la LPAC.

¹⁶⁰ BOIX PALOP, A., «Reforma jurídico-administrativa, procedimiento electrónico y Administración local: análisis de la incidencia de las recientes transformaciones en las bases del procedimiento administrativo español sobre el régimen local», *REGAP: Revista galega de administración pública*, vol. 1, 58, 2019, p. 335.

¹⁶¹ Por todos, MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», cit., pp. 2927-2930.

Se vio detrás de este precepto un intento recentralizador del Estado “por la vía de la simple modificación de la legislación ordinaria, sin alterar la Constitución”, de forma que esta disposición vulneraría el principio de autoorganización de comunidades autónomas y entidades locales, así como el principio de autonomía financiera¹⁶², confundiendo interoperabilidad con uniformidad¹⁶³.

No obstante, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, estima que la disposición adicional segunda de la LPAC admite varias interpretaciones, por lo que confirmó su constitucionalidad, siempre que se entendiera en el sentido de que la Administración General del Estado, en este caso, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, carece de facultades de control sobre las decisiones tecnológicas del resto de Administraciones territoriales¹⁶⁴. Interpreta el Tribunal Constitucional que la disposición adicional segunda de la LPAC no establece una imposición material que menoscabe la autonomía de comunidades autónomas y entidades locales, sino una obligación formal como técnica de colaboración interadministrativa¹⁶⁵. Es decir, cada Administración que decidiera no adherirse a la PID tendría la obligación “de justificar en el propio expediente el cumplimiento de los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como de comunicar esta justificación al Estado”¹⁶⁶.

Pero al margen de todo ello, hay que recordar que tanto el Esquema Nacional de Interoperabilidad como las Normas Técnicas que se aprueben en su desarrollo son de

¹⁶² Vid. FONDEVILA ANTOLÍN, J., «Estado de Derecho o el imperium de la deslealtad institucional...», cit., p. 543.

¹⁶³ “(...) parece que con el tenor literal de esta Disposición el legislador ha confundido interoperabilidad con estandarización tecnológica impuesta por la vía de la utilización de las plataformas y aplicativos de la AGE por todas las Administraciones”. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», cit., p. 2930.

¹⁶⁴ El Tribunal Constitucional rechaza “que se residencie en un órgano de la Administración del Estado el juicio de eficiencia sobre la opción de las Administraciones territoriales de no adherirse a las plataformas estatales”. ÁLVAREZ SÁNCHEZ-ESCALONILLA, A., «Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, sobre la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común», *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 17, 2019, p. 207.

¹⁶⁵ Sobre esta cuestión, vid. DÍAZ GONZÁLEZ, G. M., «Las competencias exclusivas del Estado ex artículo 149.1.18.^a de la Constitución y la disciplina de la producción normativa.: Sobre la inconstitucionalidad parcial de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (STC 55/2018, de 24 de mayo)», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 10, 2018, p. 82; MARTÍN DELGADO, I., «El acceso electrónico a los servicios públicos: hacia un modelo de Administración Digital auténticamente innovador», en DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. y PIÑAR MAÑAS, J.L. (coords.) *Sociedad Digital y Derecho*, Madrid, Boletín Oficial del Estado; Ministerio de Industria, Comercio y Turismo; RED.es, 2018, p. 192.

¹⁶⁶ Discrepó con el sentido de la Sentencia la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón que, en voto particular, se expresaba en los siguientes términos: “No hay aquí, como se afirma en la Sentencia, una técnica de colaboración interadministrativa, sino un control estatal que, según se establece en la propia doctrina constitucional recogida en la Sentencia, no es tolerable en cuanto coloca a las instancias políticas autonómicas y locales en una situación de dependencia jerárquica respecto del Estado, cercenando con esas trabas sus potestades de autoorganización y las competencias de ejecución que respecto de la administración local corresponden a las Comunidades Autónomas”.

Una fundada crítica de esta STC 55/2018, en relación con su pronunciamiento sobre la disposición adicional segunda de la LPAC puede leerse en FONDEVILA ANTOLÍN, J., «Reflexiones a propósito de la STC 55/2018: un limitado respiro ante el acoso recentralizador en la implementación de la e-Administración», *Revista Aranzadi de Derecho y nuevas tecnologías*, 49, 2019.

obligado cumplimiento por parte de todas las Administraciones Públicas, a pesar de estar reguladas en instrumentos jurídicos de rango reglamentario. Ello supone, como ha señalado GAMERO CASADO, que nuestro Derecho ha optado por un modelo de interoperabilidad vinculante, rígido y centralizado, algo que, a su juicio, “sitúa a España en la vanguardia de las políticas de interoperabilidad”¹⁶⁷.

Ciertamente, como hemos venido afirmando, en un país con un nivel de descentralización tan elevado como el nuestro, resulta, sin duda, imprescindible, un esfuerzo unificador si de veras se aspira a conseguir un grado aceptable de compatibilidad e integración entre la información y los sistemas de sujetos públicos tan diversos. Corresponde el liderazgo en esta cuestión, lógicamente, al Estado en virtud del criterio de la supraterritorialidad, pues es la única Administración territorial que puede ofrecer el imprescindible marco compartido y común para el logro de la interoperabilidad¹⁶⁸.

Los contornos de este principio de supraterritorialidad ha sido minuciosamente delimitados por el Tribunal Constitucional, que ha declarado que no constituye un título competencial del Estado, no le atribuye la capacidad de invadir la autonomía del resto de Administraciones y sujetos públicos¹⁶⁹, sino que le habilita para un ejercicio de funciones de carácter equilibrado, excepcional y necesario¹⁷⁰. De esta forma, en virtud de este principio, el ejercicio de las competencias autonómicas encuentra un límite cuando exista afectación de un interés nacional, y cuando sea necesario establecer una coordinación entre Administraciones diversas, ya sea por el alcance de la cuestión (es decir, que afecte varias comunidades autónomas), ya sea cuando por su dimensión sea necesaria “una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico”¹⁷¹.

Es decir, el criterio de supraterritorialidad admite que la competencia estatal limite la actuación autonómica cuando sea preciso “establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas”¹⁷². Para que el Estado desplace las competencias autonómicas es preciso, además, que la actividad pública concreta no sea susceptible de fraccionamiento y que requiera un alto grado de homogeneidad que sólo pueda ser atribuido mediante una atribución competencial a un único titular, “que forzosamente deba ser el Estado o –cuando sea necesario– un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas (SSTC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 11; 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 7, y 22/2014, de 13 de

¹⁶⁷ GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., p. 328.

¹⁶⁸ Cfr. GAMERO CASADO, E., «Funcionamiento electrónico del Sector Público», cit., p. 86.

¹⁶⁹ STC nº 27/2014, de 13 de febrero.

¹⁷⁰ RUIZ-RICO RUIZ, G. J., «El concepto de lo básico en la jurisprudencia constitucional sobre parques nacionales», *Teoría y realidad constitucional*, 19, 2007, p. 240.

¹⁷¹ *Prontuario de Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 CE*, Tribunal Constitucional, Madrid, Secretaría General del TC, 2021, p. 50.

¹⁷² Fundamento Jurídico 6º de la STC nº 165/1994, de 26 de mayo (BOE nº 151, de 25 de junio de 1994). V. *et*. Fundamento Jurídico 125º de la STC nº 31/2010, de 28 de junio de 2010 (BOE nº 172, de 16 de julio de 2010).

febrero, FJ 7)¹⁷³. Tal es el caso, sin duda, de las operaciones de intercambio de información por medios electrónicos entre las distintas entidades y organizaciones que componen el sector público nacional.

Al fin y al cabo, interoperabilidad implica, entre otras cosas, estandarización; y su consecución requiere de un grado de homogeneización que, inevitablemente, sólo se alcanza en detrimento del ejercicio pleno de la autonomía de diversos sujetos públicos. La armonización que requiere la interoperabilidad no siempre casa bien con un reparto material de competencias que, aún dentro de los principios de buena fe, cooperación y lealtad institucional, puede llevar a una desacertada e ineficiente asignación de recursos públicos¹⁷⁴. Como consecuencia, es cierto que se ha producido una reafirmación de las competencias estatales en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas, en base al mandato constitucional contenido en el artículo 148.1.18º de la CE, algo que se ha interpretado que ha producido una correlativa contracción de la autonomía del resto de Administraciones en la materia, así como de su potestad de autoorganización¹⁷⁵.

En conclusión, son legítimas las suspicacias que un modelo centralizado puede generar no sólo desde el punto de vista político; no obstante, la interoperabilidad, como se viene reiterando, afecta al corazón del nuevo modelo administrativo y, por lo tanto, a la base del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

6. Delimitación conceptual entre interoperabilidad y otras nociones afines. La compatibilidad y la integración

En aras a alcanzar una cierta precisión terminológica que sirva de apoyo a un mínimo rigor analítico, procede deslindar el término interoperabilidad de otros similares que suelen utilizarse como sinónimos sin que pueda decirse que, en puridad, dicha asimilación sea adecuada.

A pesar de que, por cuestiones de estilo, sea frecuente hallar en la literatura científica de diversos campos del conocimiento -y en diversos idiomas- el uso indistinto de conceptos como interoperabilidad, compatibilidad e integración, no se trata de términos intercambiables¹⁷⁶, pues cada uno de ellos posee matices y significados propios que corren el riesgo de confundirse sin una delimitación semántica previa.

¹⁷³ Fundamento Jurídico 3º de la STC nº 61/2015, de 18 de marzo de 2015. (BOE nº 98, de 24 de abril de 2015).

¹⁷⁴ Es preferible, desde el punto de vista de los principios de eficacia y de eficiencia optar por un modelo vinculante y centralizado que impida incurrir "en errores estratégicos de inversión, al desarrollar programas de administración electrónica con productos que no son interoperables y que, por consiguiente, se verán abocados a sustituir o modificar". GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., p. 302.

¹⁷⁵ Cfr. *Ibid.*

¹⁷⁶ "In sum, interoperability lies in the middle of an «Integration Continuum» between compatibility and full integration, taking into account cultural requirements. It is important to distinguish between these fundamentally different concepts of compatibility, interoperability, and integration, since failure to do so sometimes confuses the debate over how to achieve them. While compatibility is clearly a minimum requirement, the degree of

6.1.- Interoperabilidad y compatibilidad

Como se ha indicado previamente, la idea de interoperabilidad se encuentra tan íntimamente ligada a la de compatibilidad que, de manera frecuente, se utilizan ambos términos como sinónimos. En ocasiones, y dependiendo del contexto, ello no es del todo incorrecto. Las dos nociones se encuentran semánticamente muy próximas, son casi coincidentes; no obstante, ciertos sectores doctrinales advierten de que, a pesar de la íntima relación existente entre estos conceptos y del hecho innegable de que la concurrencia de ambos es necesaria “para la optimización de la Administración electrónica”¹⁷⁷, no deben ser confundidos, puesto que “se refieren y actúan en entornos físicos y lógico informáticos distintos aunque coincidentes”¹⁷⁸.

Entre otras funciones, la disposición adicional novena de la LRJSP encomienda a la Comisión Sectorial de Administración electrónica, dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, la de asegurar la compatibilidad e interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones Públicas. Distingue, por tanto, el legislador entre ambos conceptos.

El artículo 158.1 de la misma norma, que regula la transferencia de tecnología en el sector público, impone a las Administraciones la creación de unos directorios actualizados de aplicaciones para su libre reutilización. Estos directorios, prosigue el precitado artículo, “*deberán ser plenamente interoperables con el directorio general de la Administración General del Estado, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión*”.

De la literalidad de este precepto pueden extraerse dos conclusiones diferentes pero complementarias. En primer lugar, la norma alude a la interoperabilidad como un requisito previo necesario para el logro de la interconexión entre directorios, para lo que será necesario asegurar que son compatibles. En segundo lugar, parece referirse a la compatibilidad como una característica de tipo eminentemente técnico (compatibilidad informática).

Según el Diccionario de la Real Academia Española, algo es compatible cuando puede estar, funcionar o coexistir sin impedimento con otra. Son compatibles, por tanto, todos aquellos elementos que pueden existir o funcionar conjuntamente. Desde el punto de vista de la interoperabilidad tecnológica, se define la compatibilidad como “la cualidad del *hardware* o *software* de intercambiarse con otros equipos o productos sin necesidad de

interoperability/integration desired in a joint family of systems or units is driven by the underlying operational level of those systems crossing the cultural/organizational matter of the involved enterprises”. WHITMAN, L. E. y PANETTO, H., «The missing link: Culture and language barriers to interoperability», cit., p. 235.

¹⁷⁷ DAVARA RODRÍGUEZ, M. A., «Cuestiones sobre interoperabilidad en las Administraciones Públicas», *Actualidad administrativa*, vol. 9, 2015, p. 2.

¹⁷⁸ DAVARA RODRÍGUEZ, M. A., «La importancia de la interoperabilidad y sus diferencias con la compatibilidad», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 14, 2009, p. 1.

realizar modificaciones”¹⁷⁹ o como “la habilidad de un programa o un dispositivo informático para operar exitosamente con una computadora determinada”¹⁸⁰.

Para que dos equipos informáticos puedan intercambiar información, tanto el *hardware* como el *software* que se utilice han de ser compatibles. Los programas, equipos o periféricos que se empleen también han de ser capaces de funcionar conjuntamente, aunque hayan sido elaborados o diseñados por distintos fabricantes, pudiendo predicarse la cualidad de compatibles si no requieren de un *software* especial para comunicarse¹⁸¹.

La compatibilidad constituye, por tanto, un “requisito mínimo” para la existencia de la interoperabilidad¹⁸². Resulta una obviedad que la interoperabilidad solamente puede alcanzarse si dos sistemas o dispositivos son previamente compatibles¹⁸³. En efecto, para que ésta exista, es necesaria la compatibilidad técnica de los instrumentos y sistemas que se empleen para interactuar. Pero no es suficiente con ello. La interoperabilidad es un término más extenso y complejo, por lo que, en puridad, no nos encontramos ante dos expresiones intercambiables. Interoperabilidad es, en consecuencia, un término más amplio que el de compatibilidad¹⁸⁴, por lo que los sistemas interoperables han de ser necesariamente compatibles, pero lo contrario no siempre se cumple forzosamente¹⁸⁵.

En este sentido, VALERO TORRIJOS adujo tempranamente que la compatibilidad es un “requisito técnico ineludible” para la incorporación de los medios técnicos a la actividad administrativa¹⁸⁶. Ciertamente, la compatibilidad técnica entre los medios electrónicos que utilizan las organizaciones del sector público es una premisa para la existencia de Administraciones interoperables. Pero, a pesar de tratarse, en apariencia, de una cuestión exclusivamente tecnológica, no hay que perder de vista que esta compatibilidad técnica puede afectar a principios y garantías jurídicas de los ciudadanos, así como que la elección tecnológica que realicen las Administraciones en sus relaciones *ad extra* puede condicionar o limitar el ejercicio de derechos como el que asiste a los ciudadanos a relacionarse con la

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 4.

¹⁸⁰ MORRIS, C., *Dictionary of Science and Technology*, San Diego, CA, Academic Press, 1991; GUÉDRIA, W., «A Contribution to Enterprise Interoperability Maturity Assessment», cit., p. 29.

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² WHITMAN, L. E. y PANETTO, H., «The missing link: Culture and language barriers to interoperability», cit., p. 235.

¹⁸³ “The interoperability *problem* appears when two or more *heterogeneous resources* are put *together*”. ROSENER, V.; NAUDET, Y. y LATOUR, T., «A Model Proposal of the Interoperability Problem», cit., p. 1.

¹⁸⁴ “Compatibility is something less than interoperability. It means that systems/units do not interfere with each other’s functioning. But it does not imply the ability to exchange services. Interoperable systems are by necessity compatible, but the converse is not necessarily true. To realize the power of networking through robust information exchange, we must go beyond compatibility”. KASUNIC, M. y ANDERSON, W., «Measuring Systems Interoperability: Challenges and Opportunities», Fort Belvoir, VA, 2004, p. 15.

¹⁸⁵ Por ejemplo, dos sistemas digitales pueden ser técnicamente compatibles y, por tanto, intercambiar datos. Pero si esos datos no pudieran ser interpretados correctamente o tratados adecuadamente por el equipo receptor, ambos sistemas no serían interoperables. Se volverá sobre esta cuestión al tratar la interoperabilidad semántica y sintáctica.

¹⁸⁶ VALERO TORRIJOS, J., *El régimen jurídico de la e-Administración*, 1ª ed., Granada, Comares, 2004, p. 47 y ss.

Administración pública a través de medios electrónicos o el de acceso a la información pública¹⁸⁷.

La Administración pública no puede levantar barreras al ejercicio de los derechos de los administrados por la vía de los hechos ni exigirles, en palabras de VALERO TORRIJOS, un esfuerzo desproporcionado¹⁸⁸. La elección por las distintas entidades públicas de sistemas digitales diferentes e incompatibles entre sí constituiría un obstáculo de carácter técnico para las relaciones digitales entre la Administración y los particulares. Restricción que puede ser de carácter absoluto o relativo y que resultaría inaceptable cuando el sujeto se encuentre obligado a relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas por aplicación de lo dispuesto en el artículo 14 de la LPAC, pero que sería igualmente inadmisibles cuando no concorra esta circunstancia, por cuanto supondría la limitación del ejercicio de un derecho de los ciudadanos.

En cualquier caso, este derecho de los particulares se encuentra reforzado con el establecimiento legal expreso del correlativo deber de las Administraciones públicas de garantizar que los interesados puedan relacionarse con ellas a través de medios electrónicos (artículo 12.1 de la LPAC). Aunque el legislador parece haber circunscrito este deber al seno de los procedimientos administrativos, puesto que el artículo 12.1 de la LPAC se refiere en exclusiva a *los interesados* (esto es, a aquellos sujetos privados que establecen relaciones jurídicas con una Administración pública)¹⁸⁹, el reconocimiento para todas las personas del derecho a comunicarse con las Administraciones “a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración” y a “ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones públicas” (artículo 13.a y b de la LPAC), obliga a todas las organizaciones públicas a garantizar el principio de igualdad en el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, así como la libertad de elección tecnológica, asegurando la compatibilidad de sus sistemas y aplicaciones con los medios electrónicos que empleen los administrados para ello¹⁹⁰.

La compatibilidad electrónica en el ámbito de las relaciones jurídico-administrativas posee, en consecuencia, un estrecho vínculo con el principio de neutralidad tecnológica, tal y como reconoce el propio RDENI en su preámbulo. La falta de neutralidad de las aplicaciones de la Administración y, por ende, de compatibilidad tecnológica con las

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 48.

¹⁸⁹ TORNOS MAS, J., «Los ciudadanos y su posición jurídica», en CANO CAMPOS, T. (coord.) *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*, vol. IV. Las garantías de los ciudadanos y el control de las Administraciones públicas, Madrid, Iustel, 2009, p. 17.

¹⁹⁰ Ya no se trata de fomentar la utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación, sino de garantizar en todo caso, sea cual sea la vía empleada, ciertos derechos y, muy especialmente, la neutralidad tecnológica en el procedimiento administrativo. BOIX PALOP, A., «La neutralidad tecnológica como exigencia regulatoria en el acceso electrónico a los servicios administrativos», *Revista General de Derecho Administrativo*, 16, 2007.

herramientas digitales que emplean los ciudadanos, puede traducirse en desigualdades y discriminación¹⁹¹.

6.2.- Interoperabilidad e integración

Por otra parte, el término *integración* también se emplea frecuentemente como sinónimo de interoperabilidad. Sin embargo, ambos términos tampoco son equivalentes¹⁹². Como se analizará *ut infra* en este capítulo, la norma ISO 14258 describe tres modelos básicos de interacción entre dos o más entidades (y sus respectivos sistemas digitales). Estos modelos se califican como integrado, unificado y federado, siendo el primero de ellos el modelo en el que se alcanza un mayor nivel de ajuste y compenetración.

Como también se examinará posteriormente, varios modelos de evaluación de la madurez de la interoperabilidad proponen esquemas divididos por fases, a través de los cuales pueden progresar las organizaciones según el grado de desarrollo alcanzado en materia de interoperabilidad. Cada uno de esos niveles o fases pueden lograrse solamente en unos entornos determinados. Pues bien, en la mayoría de los modelos, la fase de integración indica un nivel muy elevado de interoperabilidad.

Por esta razón, dos sistemas integrados son siempre interoperables, pero dos sistemas interoperables no tienen por qué estar necesariamente integrados¹⁹³. La integración, por tanto, va más allá de la mera interoperabilidad, ya que implica cierto nivel de dependencia funcional¹⁹⁴.

Integración e interoperabilidad se distinguen, pues, en el nivel de entrelazamiento, de fusión, alcanzado. La integración hace referencia a una situación en la que se logra un alto grado de uniformización¹⁹⁵, mientras que la interoperabilidad permite un mayor nivel de autonomía y la coexistencia de entidades distintas.

¹⁹¹ Cfr. MARTÍN DELGADO, I., «El acceso electrónico a los servicios públicos...», cit., p. 190.

¹⁹² «Interoperabilidad no es solamente integración de sistemas, ni es solamente integración de redes. No hace referencia sólo al intercambio de datos entre sistemas ni contempla simplemente una definición de tecnología. Es la suma de todos esos factores considerando, también, la existencia de un legado de sistemas, de plataformas de hardware y software instalados. Parte de principios que tratan de la diversidad de componentes, con la utilización de diversos productos de múltiples proveedores. Tiene por meta la consideración de todos los factores para que los sistemas puedan actuar cooperativamente, fijando las normas, las políticas y los estándares necesarios para la consecución de esos objetivos». CORTE, L., *La intranet Gubernamental como elemento clave de la Interoperabilidad*, Santo Domingo, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (Red GEALC), 2007, p. 10.

¹⁹³ CHEN, D. y DOUMEINGTS, G., «European initiatives to develop interoperability of enterprise applications—basic concepts, framework and roadmap», *Annual Reviews in Control*, vol. 27, 2, 2003, p. 155.

¹⁹⁴ KASUNIC, M. y ANDERSON, W., «Measuring Systems Interoperability: Challenges and Opportunities», cit., p. 15.

«While interoperable systems can function independently, an integrated system loses significant functionality if the flow of services is interrupted. An integrated family of systems must, of necessity, be interoperable, but interoperable systems need not be integrated. Integration also deals with organizational issues, in possibly a less formalized manner owing to dealing with people, but integration is much more difficult to solve, while interoperability is more of a technical issue». PANETTO, H., «Towards a classification framework for interoperability of enterprise applications», cit., p. 728.

¹⁹⁵ Cfr. POLLOCK, J. T., «The Big Issue: Interoperability vs. Integration», *eAI Journal*, vol. 3, 10, 2001, p. 42 y ss.

La interacción entre entidades públicas no precisa siempre alcanzar el nivel de integración¹⁹⁶. Se considera que “un gobierno moderno, integrado y eficiente exige sistemas igualmente modernos, integrados e interoperables, trabajando de forma integrada, segura y coherente en todo el sector público”¹⁹⁷. Esto, que parece obvio, no resulta tan sencillo de sostener en un país con el nivel de descentralización como el español, en el que cada una de las distintas Administraciones protege celosamente su autonomía constitucionalmente garantizada.

En un sentido amplio la integración requiere de complejos procesos sociales y políticos¹⁹⁸ y tiene el potencial de transformar las estructuras de las organizaciones, procurando una mayor vinculación entre ellas y la consiguiente uniformidad¹⁹⁹. Esta integración requiere, pues, de acciones complejas que abarcan a las nuevas tecnologías, procedimientos y flujos de trabajo y, sobre todo, significativos cambios organizativos que exigen un elevado nivel de compromiso.

En un sentido más estricto, el término puede ser circunscrito a la integración de la información²⁰⁰ o de los repositorios que custodian los datos que recogen cada una de las organizaciones públicas. La interoperabilidad es, en consecuencia y en ese sentido estricto, un concepto de alcance más amplio que el de la integración de la información²⁰¹.

La integración de la información puede hacer referencia asimismo a dos conceptos similares, pero que se orientan hacia diferentes objetivos:

Integración de la información propiamente dicha: que pretende favorecer el flujo de la información. Se consigue facilitando acceso a recursos de información estructurados a

¹⁹⁶ De hecho, con carácter general, la rigidez propia de la integración no suele ser aconsejable, dado que se consigue sacrificando la autonomía. “To keep autonomous systems discrete, the interoperability architect will focus on making the information and systems interoperable while avoiding a monolithic, tightly coupled integration effort”. *Ibid.*, p. 52.

¹⁹⁷ CORTE, L., *La intranet Gubernamental como elemento clave de la Interoperabilidad*, cit., p. 8.

¹⁹⁸ “Social processes such as decision making, collaboration, and conflict resolution are critical components of integration. (...) integration across distributed information sources and organizational boundaries as a complex social process in which technological and organizational artifacts are developed and assembled for the purpose of information use. These social and technical processes are embedded in four contexts: technology, business process, interorganizational, and political. Therefore, advancing understanding of information integration must be viewed as a multi-disciplinary undertaking.” PARDO, T. A. y TAYI, G. K., «Interorganizational information integration: A key enabler for digital government», *Government Information Quarterly*, vol. 24, 4, 2007, pp. 696-698.

¹⁹⁹ “It [integration] requires radical technical and organizational process and behavior changes for the individuals and organizations involved”. *Ibid.*, p. 691.

²⁰⁰ “Data integration refers to the ability to manipulate data transparently across multiple data sources”. CRUZ, I. F. y XIAO, H., «Ontology Driven Data Integration in Heterogeneous Networks», en TOLK, A. y JAIN, L.C. (coords.) *Complex Systems in Knowledge-based Environments: Theory, Models and Applications*, vol. 168, Berlin, Springer Heidelberg, 2009 (Studies in Computational Intelligence), p. 75.

“In a simple conceptualization, information integration allows managers to work at the same time, with the same information drawn from multiple disparate sources.” PARDO, T. A. y TAYI, G. K., «Interorganizational information integration», cit., p. 691.

²⁰¹ “The concept of data integration is part of the broader concept of interoperability among systems, services, or programs”. CRUZ, I. F. y XIAO, H., «Ontology Driven Data Integration in Heterogeneous Networks», cit., p. 75.

través de los límites técnicos y organizativos, con la finalidad de proporcionar servicios basados en un entorno de información compartida electrónicamente²⁰².

Integración de los procesos: se centra en estandarizar los pasos y las etapas de los procesos para que puedan vencer los límites organizativos con el fin de ofrecer servicios basados en una fuerte monitorización y control de los procesos²⁰³.

Algún sector doctrinal destaca que la mejora en la eficacia y la eficiencia administrativa sólo podrán alcanzarse a través de una creciente integración de la actividad de las unidades administrativas y de sus sistemas electrónicos²⁰⁴.

La legislación española exige colaboración y cooperación interadministrativas, la interoperabilidad de los medios electrónicos y sistemas, así como procurar la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos (artículo 3.2 de la LRJSP); pero no exige integración, por más que esa integración de la información pudiera ser deseable entre los repositorios de datos de las organizaciones públicas y departamentos existentes en el seno de cada una de las distintas Administraciones.

El artículo 155.1 de la LRJSP impone a las Administraciones públicas la obligación de facilitar el acceso de las restantes a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, abogando por la interoperabilidad y la cooperación administrativa. No obstante, el legislador concede a la Administración cedente una serie de facultades de autorización y control sobre el empleo ulterior de los datos cedidos por parte de las Administraciones cesionarias.

En consecuencia, la información que poseen las diferentes Administraciones públicas no llega a integrarse por el hecho de estar custodiada en repositorios públicos, aunque vaya a ser siempre empleada para la satisfacción del interés general.

²⁰² KLISCHEWSKI, R., «Information Integration or Process Integration? How to Achieve Interoperability in Administration», en TRAUNMÜLLER, R. (coord.) *Electronic Government; Third International Conference, EGOV 2004, Zaragoza, Spain, August 30-September 3, 2004, Proceedings*, vol. 3183, Berlin, Springer Heidelberg, 2004 (Lecture Notes in Computer Science), p. 58.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ *v. gr.* “The Ministerial Conference “eGovernment – From Policy to Practice”, held in November 2001 in Brussels, clearly demonstrated what key note speakers had called a generational change from a shop window of isolated examples to a second generation characterised by integration. The quality of service delivered to the customer/citizen decisively depends on the degree of such integration”; KUBICEK, H.; MILLARD, J. y WESTHOLM, H., «Methodology for Analysing the Relationship between the Reorganisation of the Back Office and Better Electronic Public Services», en TRAUNMÜLLER, R. (coord.) *Electronic Government. EGOV 2003.*, Heildeberg, Springer, 2003 (Lecture Notes in Computer Science), p. 200. En esta misma línea: “improvements in these areas [administrative efficiency and effectiveness] are only possible through an increased integration of performance by administrative units and their IT devices”; KLISCHEWSKI, R., «Information Integration or Process Integration? How to Achieve Interoperability in Administration», cit., p. 58.

7. La interoperabilidad, exigencia del principio constitucional de eficacia y del criterio de eficiencia

La Administración electrónica representa, entre otras ventajas evidentes, un magnífico “vector” de eficiencia para el funcionamiento de las Administraciones públicas²⁰⁵. Y, más concretamente, la interoperabilidad supone un aspecto de relevancia central en la mejora de la eficiencia y eficacia de la actividad administrativa. La interoperabilidad permite que tanto el sector público como los particulares “visibilicen claramente las ventajas que supone la Administración electrónica, tanto desde un punto de vista de simplificación en la gestión y la tramitación, como desde un punto de vista de ahorro y de crecimiento económico”²⁰⁶.

El *Council for Excellence in Government* de los Estados Unidos señalaba en 2001 que entre los principios que deben inspirar la Administración electrónica se encuentran la rentabilidad y la eficiencia, de tal forma que, a través de inversiones estratégicas, se consiguiera una mejora significativa en la labor pública y un ahorro de recursos públicos a largo plazo²⁰⁷. La eficiencia es, por tanto, uno de los ejes impulsores de las iniciativas de Administración electrónica²⁰⁸. La reestructuración de procesos que reclama la Administración digital permite alcanzar una mayor eficiencia, prestar un mejor servicio y facilitar la participación democrática de los ciudadanos en los asuntos públicos²⁰⁹.

Como adelantó VALERO TORRIJOS, la “modernización tecnológica” representa una oportunidad de eficacia tanto para la actividad administrativa como para los derechos de los ciudadanos, y, además, las posibilidades de eficiencia representan una razón añadida para la implantación de las TIC en el sector público²¹⁰. No obstante, el incremento de “la capacidad de recopilación y análisis de la información necesaria para el ejercicio de las competencias administrativas” y la agilización de las comunicaciones “entre órganos y unidades administrativas” son ventajas que sólo pueden alcanzarse a partir de la consecución de un nivel aceptable de interoperabilidad.

²⁰⁵ “L'état des finances publiques et la contrainte budgétaire importante qui en découle induisent cependant une évolution des mentalités et une recherche de rationalisation de la dépense publique. Dans ce contexte, l'administration électronique est un formidable vecteur de gains de productivité par des économies directes ou indirectes”. SAURET, J., «Efficacité de l'administration et service à l'administré: les enjeux de l'administration électronique», *Revue française d'administration publique*, vol. 110, 2, 2004, p. 282.

²⁰⁶ MORO CORDERO, M. A., «La interoperabilidad como necesidad», cit., p. 519.

²⁰⁷ Según el *Council for Excellence in Government* el funcionamiento de la Administración electrónica debería inspirarse en una serie de principios. Además de eficiente, ha de ser fácil de usar, estar disponible para todos, garantizar la privacidad y ser segura, ser innovadora, colaborativa y transformadora. Cfr. CEG, *E-government: The Next American Revolution*, Washington, D.C., Council for Excellence in Government, 2001, p. 5.

²⁰⁸ “Efficiency is one of the most common drivers for e-government initiatives”. PURÓN-CID, G., «Measuring e-Government Efficiency from the Perspective of Implementers: The Case of e-Budgeting in Mexico», en RODRÍGUEZ-BOLÍVAR, M.P. (coord.) *Measuring E-government Efficiency*, vol. 5, New York, NY, Springer, 2014 (Public Administration and Information Technology), p. 111.

²⁰⁹ Cfr. GRÖNLUND, Å., «Electronic Government—Efficiency, Service Quality and Democracy», en GRÖNLUND, Å. (coord.) *Electronic Government: Design, Applications and Management*, Hershey, PA, Idea Group Publishing, 2002, p. 29.

²¹⁰ VALERO TORRIJOS, J., *El régimen jurídico de la e-Administración*, cit., pp. 10-15.

En efecto, para la consecución de los propósitos de la Administración electrónica, - procurar una actuación del sector público ágil, eficiente, transparente y eficaz²¹¹-, resulta esencial la integración de los recursos y procesos de los distintos organismos públicos y, en última instancia, la interoperabilidad de sistemas de información independientes entre sí²¹². En una Administración pública centrada en el ciudadano, el intercambio de información ágil y continuo entre organizaciones públicas ha de ser considerado preceptivo, no sólo para estimular la mejora de la calidad de los servicios, sino también, para mejorar la eficacia y la eficiencia interna del sector público, para reducir los costes de funcionamiento y para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas²¹³.

La interoperabilidad permite que las Administraciones públicas compartan datos e intercambien información de cara a una mayor eficacia y eficiencia en el servicio a los administrados²¹⁴. En efecto, para que la Administración electrónica se desempeñe de manera exitosa, ésta debe estar centrada en los ciudadanos²¹⁵, responder responsablemente frente a ellos y, por lo tanto, ser eficaz y eficiente²¹⁶.

La existencia de organizaciones públicas interoperables se traduce en un incremento de la calidad de los servicios públicos y, por ende, de la calidad de vida de los ciudadanos. La interoperabilidad hace posible la reducción de los costes operacionales, garantiza la integridad de la información y una integración económica y administrativa entre diversas organizaciones públicas²¹⁷.

Con la implementación de la Administración electrónica se persigue optimizar *exponencialmente* el rendimiento de la actividad del sector público, en el convencimiento de que la interoperabilidad representa, sin duda, “el mayor paso adelante que se puede

²¹¹ “Digital government initiatives are complex change efforts intended to use new and emerging technologies to support a transformation in the operation and *effectiveness* of government”. PARDO, T. A., «Realizing the Promise of Digital Government: It’s More than Building a Web Site», *Center for Technology in Government, Albany (NY)*, 2000, p. 2. [Las cursivas del texto son nuestras].

²¹² “One of the greatly desired and highly pursued outcomes of the evolutionary process, which we commonly refer to as electronic Government, is the seamless integration of computer-supported government services. According to that vision, citizens and businesses alike access whatever government service they need through a single gateway (or portal), which integrates every aspect of that particular (...) transaction or interaction. By virtue of the integration, services would be comprehensive, *effective*, *efficient*, and faster than before for both government and citizens/businesses”. *Vid.* SCHOLL, H. J. y KLISCHEWSKI, R., «E-Government Integration and Interoperability: Framing the Research Agenda», cit., p. 889 [Las cursivas del texto son nuestras].

²¹³ LISBOA, A. y SOARES, D., «E-government Interoperability Frameworks: A Worldwide Inventory», *Procedia Technology*, vol. 16, 2014, p. 639.

²¹⁴ DAVARA RODRÍGUEZ, M. A., «La importancia de la interoperabilidad y sus diferencias con la compatibilidad», cit., p. 1.

²¹⁵ “e-Government is being accepted in many countries as an effective tool to improving the quality of government services, changing the way citizen services are delivered, and even transforming the way citizens participate in the governance process”. LEE, J.; OH, K.-T. y KWON, H. Y., «Striving for Transparency and Efficiency in E-Government: Procurement Reform through e-Procurement», en *Proceedings of the 2nd International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, New York, NY, Association for Computing Machinery, 2008 (ICEGOV '08), p. 183.

²¹⁶ GOTTSCHALK, P., «Maturity levels for interoperability in digital government», *Government Information Quarterly*, vol. 26, 2009, p. 76.

²¹⁷ *Cfr.* MARQUES DOS SANTOS, E. y REINHARD, N., «Electronic Government Interoperability: Identifying the Barriers for Frameworks Adoption», cit., p. 72.

lograr en la gestión administrativa, ahorrando cantidades incalculables de tiempo y dinero a las Administraciones públicas y los ciudadanos”²¹⁸.

Por otra parte, una Administración centrada en el ciudadano no ha de tener en cuenta solamente una equilibrada asignación de los fondos públicos, sino que el ahorro en tiempo y dinero que un funcionamiento administrativo eficaz puede significar para los ciudadanos no es una cuestión menor. En este aspecto, la interoperabilidad también ostenta un rol principal. Las organizaciones públicas han de trabajar de forma coordinada y articulada, no como islas entre las que los administrados se vean obligados a moverse, perderse fácilmente y malgastar su tiempo y su dinero²¹⁹. El principio de eficiencia se encuentra, pues, estrechamente vinculado en este aspecto al derecho de los ciudadanos a no aportar documentación a los procedimientos administrativos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha identificado la interoperabilidad como un asunto de crucial importancia para la mejora de la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios públicos²²⁰.

La Declaración Ministerial de Malmö de 2009²²¹, por su parte, exhortaba a los Gobiernos europeos a emplear la Administración electrónica “para aumentar su *eficiencia* y *eficacia*²²² y para mejorar constantemente los servicios públicos de manera a que atiendan las distintas necesidades de los usuarios y maximicen su valor público (...)”. Los firmantes vinculaban de forma explícita la eficiencia de las Administraciones públicas a su funcionamiento digital²²³. Previamente se había relacionado implícitamente esa eficacia y esa eficiencia en la provisión de los servicios con la interoperabilidad: “Reconocemos que deben ofrecerse *mejores servicios públicos con menos recursos*²²⁴ y que puede aumentarse el potencial de la administración electrónica mediante la promoción de una cultura común de colaboración y mejorando las condiciones para la interoperabilidad de nuestras administraciones”.

De igual forma, se reconocía de manera expresa que la Administración electrónica había de ser el instrumento principal de la simplificación administrativa²²⁵, y que la reutilización de

²¹⁸ GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., p. 293.

²¹⁹ LISBOA, A. y SOARES, D., «E-government Interoperability Frameworks», cit., p. 639.

²²⁰ “e-Government interoperability is becoming an increasingly crucial issue, (...). Enhanced government efficiency and effectiveness coupled with the delivery of basic public services to all citizens are essential components required to achieve such goals”. *e-Government Interoperability: Overview*, cit., UNDP, Regional Centre in Bangkok, United Nations Development Programme, 2007, p. 1.

²²¹ La Declaración Ministerial sobre Administración Electrónica fue adoptada de forma unánime, en Malmö, Suecia, el 18 de noviembre de 2009, por los ministros competentes en materia de Administración electrónica de los países miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), así como de los Estados candidatos y en proceso de admisión.

²²² Las cursivas del texto son nuestras.

²²³ “Implantaremos servicios eficientes de administración electrónica contruidos en base a las necesidades de los usuarios que harán que aumente la confianza en el gobierno y contribuyan a una mayor satisfacción de los usuarios logrando a la vez mejoras en la eficiencia”. *Vid. Declaración Ministerial sobre Administración electrónica*, Malmö, Asociación Europea de Libre Comercio, 18 de Noviembre de 2009.

²²⁴ Las cursivas del texto son nuestras.

²²⁵ “La eficiencia y la eficacia ha de hacerse posible gracias a un esfuerzo constante para utilizar la administración electrónica y reducir así las cargas administrativas”. *Vid. Declaración Ministerial sobre Administración electrónica*, cit., Malmö, Asociación Europea de Libre Comercio, 18 de Noviembre de 2009, cit.

la información y el empleo de especificaciones abiertas “para poder ofrecer servicios de modo más ventajoso económicamente”, en el marco de los esquemas nacionales de interoperabilidad, eran obligaciones de las Administraciones públicas de los Estados miembros.

La LPAC, por su parte, proclama en su Preámbulo que “una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados”. La LAECSP establecía en su articulado que una de las finalidades de esa norma era “[c]ontribuir a la mejora del funcionamiento interno de las Administraciones Públicas, incrementando la eficacia y la eficiencia de las mismas mediante el uso de las tecnologías de la información”²²⁶.

La interoperabilidad es “el desafío más importante que se plantea a la gestión administrativa en la primera mitad del siglo XXI”²²⁷. En el año 2003 la Unión Europea lamentaba la proliferación de *islas de Administración electrónica* incapaces de interoperar y, por ende, de compartir información y conocimiento entre sí²²⁸.

La falta de madurez de la interoperabilidad de sistemas y organizaciones públicas, y la tendencia al error en los intercambios de datos e información han sido puestas de manifiesto por la doctrina internacional a lo largo de los últimos años²²⁹, durante los cuales se ha llevado a cabo un esfuerzo notable desde los ámbitos normativo, político y presupuestario para el desarrollo y el progreso de la capacidad de las aplicaciones y sistemas digitales de las Administraciones públicas de intercambiar datos e información entre sí.

No sólo en Europa, tanto la doctrina estadounidense²³⁰ como la hispanoamericana, ha venido afirmando, en una línea parecida, que, a pesar de los intensos esfuerzos, la situación de la interoperabilidad en aquella región no es homogénea, dado que se han adoptado muy diversas estrategias que han ofrecido resultados “sólo parcialmente exitosos y, con frecuencia, desequilibrados”²³¹. Esta heterogeneidad de sistemas, de dispositivos y de estructuras organizativas supone un reto para la interoperabilidad. En consecuencia, ello

²²⁶ Artículo 3.5 de la LAECSP.

²²⁷ GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., p. 291.

²²⁸ “However, the reality today is the emergence of ‘islands’ of eGovernment that are frequently unable to interoperate due to fragmentation resulting from uncoordinated efforts in developing the services, at all levels of public administration”. *Linking up Europe: the Importance of Interoperability for eGovernment Services*, cit., CE, Bruselas, Commission Staff Working Paper; European Commission, 2003.

²²⁹ “The current information exchange is, however, often inefficient and error-prone. Exchanges of information and services are fragmented and complex, plagued by technical and organizational problems”. GOTTSCHALK, P., «Maturity levels for interoperability in digital government», cit., p. 75.

²³⁰ “Serious interoperability deficiencies exist today. They have been perpetuated across all the services and have been identified (...)”. KASUNIC, M. y ANDERSON, W., «Measuring Systems Interoperability: Challenges and Opportunities», cit., p. 1.

²³¹ CRIADO GRANDE, J. I.; GASCÓ, M. y JIMÉNEZ, C. E., «Interoperabilidad de Gobierno electrónico en Iberoamérica. Estudio comparativo y recomendaciones de futuro», *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Reforma y Democracia*, vol. nº 50, 2011, p. 76.

representa un obstáculo para el funcionamiento eficiente de las Administraciones públicas²³² y un menoscabo de la potencial eficacia de la Administración electrónica.

La actuación administrativa se encuentra constreñida, como es sabido, por el respeto al principio de legalidad²³³ y por la garantía de los derechos de los ciudadanos. En otras palabras, en el Derecho Público “prima la garantía de una actuación administrativa conforme a Derecho”²³⁴. No obstante, en la actuación de las Administraciones públicas, especialmente en el ámbito de su actividad prestacional, no basta con el respeto a estas garantías jurídicas, sino que se exige al sector público la obtención de un resultado adecuado al interés general. Este resultado es susceptible de ser evaluado a la luz de su calidad, su cantidad o la temporalidad²³⁵, en definitiva, de la eficacia alcanzada en su provisión.

Dada la prioridad que se otorga a la provisión de servicios por el sector público y del hecho indudable de que la relación con los ciudadanos resulta más eficaz y eficiente si se realiza a través de medios electrónicos, resulta de crucial importancia la evaluación de estos servicios digitales para asegurar que los objetivos principales han sido alcanzados²³⁶.

Pero ¿puede ser medida la eficacia de la prestación de los servicios públicos? BANNISTER apunta serios inconvenientes para ello²³⁷. En primer lugar, cualquier sistema de medición precisa de una escala final y la habilidad de computar una puntuación basada en esa escala. Por otra parte, si lo que se está evaluando no es algo tangible sino cuestiones subjetivas, como, por ejemplo, la satisfacción o un estado mental concreto, resulta necesario el empleo de herramientas de tipo demoscópico. El autor concluye que la eficacia de los servicios digitales sí puede ser medida, aunque ello no resulta sencillo, ya que la respuesta a las diversas cuestiones que se planteen puede variar con el contexto. JANSEN sugiere, para la evaluación de la calidad y la eficacia de los servicios digitales, que el diseño de los marcos de evaluación sea compatible con los objetivos específicos y las prioridades definidas

²³² “This multiplicity of systems is often a significant impediment to efficient work, as well as a financial strain, because many applications require their own hardware, software, security, office space, and business rules”. COOK, M. E.; DAWES, S. S.; JURAGA, D.; Y OTROS, «Lessons from the New York State-Local Internet Gateway Prototype», Albany, NY, Center for Technology in Government; University of Albany, SUNY, 2004, p. 5.

²³³ “La función ordenadora y conformadora propia del Derecho exige que toda la actuación administrativa esté sometida al ordenamiento jurídico. El Derecho regula las relaciones de la Administración con su entorno y, hacia dentro, con su propia organización. Legítima, disciplina y hace eficaz la actuación administrativa. La importancia del Derecho para la ordenación y disciplina del poder está en la base misma de la elaboración científica del Derecho administrativo”; SCHMIDT-ASSMANN, E., *La teoría general del Derecho administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, cit., p. 55.

²³⁴ ORTEGA, L., «El reto dogmático del principio de eficacia», *Revista de Administración Pública*, vol. 133, 1994, p. 11.

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ JANSEN, A., «Benchmarking eGovernment Quality; Whose quality are we measuring?», en BEKKEN, A.G.B. y SCHARTUM, D.W. (coords.) *YuLex2013*, Oslo, Det juridiske fakultet; Institutt for privatrett; Universitetet i Oslo (UiO), 2013, p. 117.

²³⁷ *Vid.* BANNISTER, F., «The curse of the benchmark: an assessment of the validity and value of e-government comparisons», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, 2, 2007, pp. 171 y ss.

previamente y, por otra parte, que la selección de los criterios de calidad “reflejen las perspectivas que hayan sido fijadas como objetivos principales de las evaluaciones”²³⁸.

Desde algunos sectores políticos y doctrinales se argumenta que la integración eficiente de la actividad digital de las Administraciones puede ser lograda mediante una cierta implementación de las experiencias y modelos del comercio electrónico en la Administración electrónica²³⁹, señalando que los nuevos modelos de *e-business* pueden resultar de gran utilidad “para reducir costes y mejorar los servicios del gobierno digital”²⁴⁰.

No obstante, analizando la doctrina académica de las últimas décadas puede observarse que la manera de percibir y de evaluar la eficiencia de las aplicaciones y sistemas de las Administraciones públicas ha ido variando gradualmente. En un principio, parecía una evidencia al margen de cualquier debate que, cuanto más pudiera adaptarse un programa informático a una necesidad concreta²⁴¹, más eficiente sería aquel, pues estaría ofreciendo una solución *a la medida* para de un problema particular. De igual manera que un traje a medida se adapta de forma idónea a la silueta y estructura de un cuerpo, una aplicación diseñada y desarrollada *ad hoc* se ajusta idóneamente a la resolución de unos requerimientos específicos. No obstante, un traje a medida es difícilmente intercambiable.

La provisión de soluciones digitales adaptadas o diseñadas *a medida* podía resultar eficiente para la satisfacción de una necesidad concreta. No obstante, la realidad es tremendamente diversa y, precisamente, esta heterogeneidad es el obstáculo que ha de salvar la interoperabilidad²⁴². El afianzamiento de la Administración electrónica y la

²³⁸ JANSEN, A., «Benchmarking eGovernment Quality; Whose quality are we measuring?», cit., p. 127.

²³⁹ Cfr. GOTTSCHALK, P., «Maturity levels for interoperability in digital government», cit., p. 76.

²⁴⁰ “Some of the key characteristics of e-Business are the speed at which transactions can occur, the ability to connect multiple parties at the same time, the ability to gather and manipulate information in new ways, and the absence of traditional business tools such as paper forms and face-to-face retail contact. (... Electronic connectivity not only improves efficiencies across the full value chain, but also has the power to transform the traditional business models entirely. There is a wide range of potential benefits (...).

Improved operational efficiency and productivity: (...); Reduction in operating costs and costs of goods and services: (...); Improved communications, information, and knowledge sharing: (...); Harmonization and standardization of processes: (...); Improved internal information access (...). PAPAZOGLU, M. P. y RIBBERS, P. M. A., *E-Business: Organizational and Technical Foundations*, cit., pp. 12-14.

“Governments at all levels and across all branches have been urged to become leaner and smarter, providing better and faster service at lower cost. Such fundamental change, however, inevitably impacts the business processes governments work by. So far, though, business process change has mostly been studied in the private sector”. SCHOLL, H. J., «The Dimensions of Business Process Change in Electronic Government», en HUANG, W., SIAU, K. y WEI, K.K. (coords.) *Electronic government strategies and implementation*, Hershey PA, Idea Group Pub, 2005, p. 44.

²⁴¹ “The more a program can be tailored to the problem, it is to solve, the more efficient it will be”, VISSER, P. R. S.; JONES, D. M.; BENCH-CAPON, T. J. M. Y OTROS, «An Analysis of Ontology Mismatches: Heterogeneity Versus Interoperability», vol. SS-97-06, Stanford, USA, AAAI Technical Reports, 1997, p. 164.

²⁴² “The growth of the Internet has revitalised research on the integration of heterogeneous information sources. Integration efforts face a trade off between interoperability and heterogeneity”. *Ibid.*

“Large organizations need to exchange information among many separately developed systems. In order for this exchange to be useful, the individual systems must agree on the meaning of their exchanged data (...). Over time, new data sources or applications may need to be added to an already heterogeneous mix. In addition to this, existing data sources may change the specifications of the data they provide, and applications may change the requirements for the data they receive.” SCIORE, E.; SIEGEL, M. y ROSENTHAL, A., «Using semantic values to facilitate interoperability among heterogeneous information systems», *ACM Transactions on Database Systems (TODS)*, vol. 19, 2, 1994, p. 255.

percepción de sus beneficios depende en gran medida de la facultad de compartir información y recursos entre los diversos organismos públicos²⁴³.

La precitada Declaración de Malmö postulaba, en beneficio de la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios digitales y en las relaciones electrónicas que lleven a cabo las Administraciones públicas que “[l]os proyectos sectoriales se beneficiarían de las sinergias establecidas con otros sectores de la reutilización de infraestructuras existentes en lugar de desarrollar soluciones específicas para cada uno de ellos”. De igual forma, los ministros signatarios se comprometieron a promover los estándares abiertos (especificaciones abiertas) en los esquemas o marcos nacionales de interoperabilidad, con especial atención al “modelo de fuentes abiertas”.

Para que la implantación de la Administración electrónica resulte exitosa deben desarrollarse servicios públicos digitales ágiles y eficientes²⁴⁴, para ello es imprescindible la integración de los datos obrantes en los archivos de las Administraciones y de los sistemas que los albergan.

También el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha puesto el acento en la importancia de la interoperabilidad y ha asegurado que ésta se ha venido convirtiendo en “una cuestión cada vez más crucial”. Para el logro de la *eficiencia* y la *eficacia* en la prestación de servicios públicos para todos los ciudadanos²⁴⁵. Se asegura que las TIC otorgan una oportunidad sin precedentes para el logro eficaz de los objetivos públicos. Sin embargo, este organismo internacional constataba hace unos años que esta eficiencia no llegaba a los ciudadanos, por cuanto “incluso tras la introducción de las TIC”, los sistemas digitales no se encontraban interconectados²⁴⁶, es decir, existía una amalgama de soluciones sectoriales incapaces de dialogar entre sí o de intercambiar datos.

En España, el informe CORA reconocía que existían disfunciones en los sistemas de información compartidos por las diversas Administraciones territoriales, “tanto en lo que se refiere al intercambio de información, como al volcado y actualización de los datos”²⁴⁷. Para

²⁴³ Cfr. GASCÓ HERNÁNDEZ, M., «Los retos de la colaboración...», cit., p. 185.

²⁴⁴ “Among the defining purposes of e-Government, highly agile, citizen-centric, accountable, transparent, effective, and efficient government operations and services have high rank. For reaching these goals, the integration of government information resources and processes, and ultimately, the interoperation of independent e-Government information systems appears essential”. SCHOLL, H. J. y KLISCHEWSKI, R., «E-Government Integration and Interoperability: Framing the Research Agenda», cit., p. 889.

²⁴⁵ Naciones Unidas hace estas afirmaciones en relación con el logro de los Objetivos del Milenio por parte, especialmente, de los países en vías de Desarrollo. No obstante, lo notable es la caracterización de la interoperabilidad como *condictio sine qua non* para la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos; “e-Government interoperability is becoming an increasingly crucial issue, especially for developing countries that have committed to the achievement of the Millennium Development Goals (MDGs) by 2015. Enhanced government efficiency and effectiveness coupled with the delivery of basic public services to all citizens are essential components required to achieve such goals”. *e-Government Interoperability: Overview*, cit., UNDP, Regional Centre in Bangkok, United Nations Development Programme, 2007, p. 1.

²⁴⁶ FONG, E., «Foreword», en *e-Government Interoperability: Guide*, Regional Centre in Bangkok, United Nations Development Programme (UNDP); IBM; Oracle, 2007, p. iii.

²⁴⁷ *Informe para la Reforma de las Administraciones Públicas*, cit., CORA, Madrid, Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, 2013, p. 94.

solucionar estas disfunciones, la Comisión proponía una serie de medidas para la racionalización de las estructuras administrativas y la mejora de la eficiencia de las Administraciones públicas, parte de las cuales pasaban por una mejora de la interoperabilidad de los medios electrónicos que utilizan los organismos públicos.

Señalaba esta Comisión, en la línea de lo apuntado previamente, la existencia de una serie de problemas derivados de un insuficiente desarrollo de los sistemas de información compartidos, y de una deficiente interoperabilidad de los dispositivos informáticos utilizados por las comunidades autónomas²⁴⁸. Abogaba, en consecuencia, por la consolidación de infraestructuras y servicios comunes que consiguieran “una utilización más eficiente de los recursos tecnológicos, así como unos mayores niveles de calidad en los servicios prestados”²⁴⁹. Propugnaba, asimismo, promover la estandarización y la reutilización de infraestructuras y servicios digitales. Todo ello, habría de fructificar en una mejora de la interoperabilidad en el sector público²⁵⁰.

La interoperabilidad se muestra, pues, como una capacidad de los sistemas que está íntimamente ligada con la eficiencia de la Administración digital. En efecto, al “optimizar el rendimiento” y evitar el derroche de “tiempo y dinero”²⁵¹, la interoperabilidad representa una concreción -en el ámbito de la actividad administrativa- del principio constitucional de eficacia, atendiendo, asimismo a las exigencias de eficiencia y economía del gasto público.

Como se ha repetido, la mejora de la interoperabilidad entre las organizaciones públicas, así como entre éstas y las entidades privadas y los ciudadanos, es de una importancia crucial, crítica, para la construcción de una Administración electrónica exitosa²⁵². Los beneficios específicos de un intercambio eficiente de la información son diversos: la mejora del rendimiento de la acción pública, reducción de costes y la consecuente optimización de los recursos públicos, mejora e integración de los servicios, etcétera²⁵³.

En consecuencia, la implantación de plataformas y sistemas que se encuentren interconectados e integrados en red proporciona un intercambio de datos eficiente y, por lo tanto, una mayor eficacia en la actividad prestacional de las Administraciones públicas, en la calidad de los servicios que se ofrecen a la población.

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 92.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 21.

²⁵⁰ Unos años después la Comisión informaba sobre los avances en materia de interconexión de registros, celebrando que la mayoría de las comunidades autónomas se hubieran sumado a las soluciones de interoperabilidad. Ello habría hecho posible que la intercomunicación digital entre Administraciones “sea ya una realidad extendida”, consiguiendo desplazar el formato papel (*Cfr. Informe anual de Progreso de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*, CORA, Madrid, Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, 2016, p. 25).

²⁵¹ GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., p. 293.

²⁵² “Improved interoperability among public organizations and between public and private organizations is of critical importance to make electronic government more successful”. GOTTSCHALK, P., «Maturity levels for interoperability in digital government», cit., p. 75.

²⁵³ “The specific benefits of information integration include increased productivity, improved decision making, reduced costs, increased revenues, and integrated services”. PARDO, T. A. y TAYI, G. K., «Interorganizational information integration», cit., p. 695.

Por ello, el potencial beneficio práctico de la interoperabilidad que resultaría más palpable en relación con la eficacia de la acción pública es su relevancia nuclear respecto al derecho de los interesados a no aportar documentación e información a los procedimientos administrativos que ya obren en poder de las Administraciones públicas. Esta capacidad hace de la interoperabilidad un objetivo estratégico de las políticas públicas, pues, como se analizará con posterioridad, si los sistemas y aplicaciones digitales de las Administraciones públicas tuvieran la aptitud de cruzar de manera automatizada, íntegramente a través de medios electrónicos, la información necesaria para la tramitación de los expedientes, se evitarían molestias y gastos innecesarios a los ciudadanos y se conseguiría un notable ahorro de recursos económicos y humanos al sector público²⁵⁴.

III. LAS DIFERENTES PROYECCIONES O DIMENSIONES DE LA INTEROPERABILIDAD

1. La interoperabilidad como cualidad integral. Una propiedad que excede lo tecnológico

La interoperabilidad es un concepto amplio y complejo que se encuentra “sobrecargado de matices”²⁵⁵, que puede ser analizado desde distintas perspectivas y admite muy diversas aproximaciones²⁵⁶. Por ello, el logro de un nivel aceptable de interoperabilidad no puede ser alcanzado de un gran salto, sino a través de un proceso lento y complicado que requiere la ejecución de numerosas tareas de carácter acumulativo a través del tiempo²⁵⁷.

La Declaración final de la “Primera Cumbre Europea de Interoperabilidad en la Administración”, celebrada en Valencia en noviembre de 2006, proclamaba en su conclusión tercera que la interoperabilidad es “un elemento multidimensional, que integra los aspectos técnico, semántico, organizativo, jurídico y cultural”²⁵⁸.

²⁵⁴ Cfr. GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., pp. 293 y 294.

²⁵⁵ “Interoperability is the ability of two parties, either human or machine, to exchange data or information. Unfortunately, the term is significantly overloaded with nuances”. MEAD, C. N., «Data interchange standards in healthcare IT—computable semantic interoperability: Now possible but still difficult, do we really need a better mousetrap?», *Journal of Healthcare Information Management*, vol. 20, 1, 2006, p. 73.

²⁵⁶ Cfr. REZAEI, R.; CHIEW, T. K.; LEE, S. P. Y OTROS, «Interoperability evaluation models: A systematic review», *Computers in Industry*, vol. 65, 1, 2014, p. 2.

²⁵⁷ “No government will achieve interoperability in one big step. Securing interoperability is a process that includes many incremental activities over time. Hence, a significant infrastructure of people, technology and knowledge needs to be in place to create, use and revise an e-government interoperability document (...)”. *e-Government Interoperability: Overview*, cit., UNDP, Regional Centre in Bangkok, United Nations Development Programme, 2007, p.5.

²⁵⁸ *Declaración de Interoperabilidad de Valencia. ESIIG: Primera Cumbre Europea de Interoperabilidad en la Administración*, Valencia, Comisión Europea; Comité de las Regiones, 2006. Transcripción íntegra disponible en el Boletín online nº 28 del Foro de e-Gobierno del Portal Educativo de las Américas. Disponible en <http://www.educoas.org/>, (última visita el día 5 de junio de 2022).

En efecto, al igual que la Administración electrónica, contemplada globalmente, no es una cuestión exclusivamente tecnológica²⁵⁹, tampoco la interoperabilidad puede reducirse a un asunto meramente técnico. De hecho, se ha argumentado doctrinalmente que las cuestiones técnicas no son ni siquiera el punto de partida de la interoperabilidad, pues es preciso un impulso previo movido por una firme voluntad de transformación y cooperación entre las organizaciones integrantes del sector público²⁶⁰. Sobre esta base se apunta que, en realidad, la vertiente tecnológica de la interoperabilidad, tras el gran desarrollo experimentado por las TIC, es hoy un problema relativo y que “en la actualidad el verdadero desafío viene representado por [sus] dimensiones organizativa y jurídica”, que constituyen en este momento necesidades trascendentales para el impulso de la Administración electrónica y, en consecuencia, “para la eficacia de la gestión administrativa en su totalidad”²⁶¹. Se trata de una realidad que no afecta solamente a la interoperabilidad, sino a toda la innovación del sector público “implique o no tecnología”, como ya señalara GASCÓ, pues en todo proceso innovador, la Administración debe “hacer frente a factores institucionales que tienen su origen en la propia dinámica de las organizaciones públicas”²⁶².

La interoperabilidad tiene, pues, una naturaleza proteiforme, multidimensional, o -según la afortunada afirmación de CERRILLO I MARTÍNEZ-, un carácter *poliédrico*²⁶³. “Más allá de la tecnología, la interoperabilidad tiene diferentes dimensiones cuya concurrencia es necesaria para la consecución de las finalidades de la administración digital”²⁶⁴. El propio RDENI afirma que es una cualidad integral que habrá de tenerse en cuenta a lo largo de

²⁵⁹ “E-government (...) is not just about service delivery over the Internet (...). The far more daunting challenge in the years ahead is a revolution in governance itself, a revolution in the fullest meaning of the word—a dramatic shift in the ways that political and social power is organized and used”. GRÖNLUND, Å., «Electronic Government—Efficiency, Service Quality and Democracy», cit., p. 28.

“Digital government initiatives, of whatever type, are complex mixtures of technological, managerial and policy related challenges. The risk of not understanding and addressing these complexities is costly failure.(...) The more of us who understand that digital government (...) it’s not about technologies, that it is about transforming government service delivery through the use of the technology, the better off we’ll all be”. PARDO, T. A., «Realizing the Promise of Digital Government: It’s More than Building a Web Site», cit., p. 2.

²⁶⁰ “e-Government interoperability cannot be realized by addressing technical issues only. (...) To truly enable interoperability across government, one does not start with technology. One starts with the government’s strategic framework, and the vision and goals of its leaders”. *e-Government Interoperability: Overview*, cit., UNDP, Regional Centre in Bangkok, United Nations Development Programme, 2007, p. 5.

“Another variation on the idea (...) is to postpone introduction of new technology and focus first on improving processes. IT is no cure for poor management or poor governance, and broad/deep problems with current public sector processes need to be addressed first before new technology can be of wider value to a program of change”. HEEKS, R., *Implementing and managing eGovernment: an international text*, Thousand Oaks, CA, SAGE, 2006, p. 223.

²⁶¹ GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., p. 299.

²⁶² “Las pautas culturales, la gestión política, las capacidades de los profesionales que lideran los cambios, la implantación técnica y las restricciones normativas condicionan el éxito de cualquier proceso de transformación de la administración pública y no solo de los proyectos de interoperabilidad en gobierno electrónico”. GASCÓ HERNÁNDEZ, M., «Los retos de la colaboración...», cit., p. 200.

²⁶³ CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica.», cit., p. 762.

²⁶⁴ GONZÁLEZ AGUILERA, S. y MORO CORDERO, M. A., «La cooperación y las relaciones interadministrativas por medios electrónicos», cit., p. 285.

todo el ciclo de vida de los servicios y sistemas²⁶⁵ y reclama una aproximación multilateral a la misma²⁶⁶.

Los niveles de cooperación interadministrativa y de confianza mutua que requiere la interoperabilidad suelen depender, tal y como afirma GASCÓ HERNÁNDEZ, de múltiples “ajustes institucionales, estructuras organizativas y procesos de gestión”²⁶⁷. No obstante, al recordar algunas de las definiciones del concepto traídas *ut supra*²⁶⁸, comprobamos que una proporción considerable de ellas se orienta hacia un enfoque exclusiva o principalmente tecnológico, al poner el foco sobre la capacidad de los sistemas TIC para posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos.

Así, además de las definiciones expuestas con anterioridad -y a título meramente ilustrativo-, la Directiva 2009/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre la protección jurídica de programas de ordenador señala que la “interconexión e interacción funcional suele conocerse como «interoperabilidad»; dicha interoperabilidad puede ser definida como la capacidad de los programas de ordenador para intercambiar información y utilizar mutuamente la información así intercambiada”.

Por su parte, el artículo 2.12 de la Directiva (UE) 2019/770 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos y servicios digitales, define interoperabilidad como “la capacidad de los contenidos o servicios digitales de funcionar con aparatos (*hardware*) o programas (*software*) distintos de aquellos con los cuales se utilizan normalmente los contenidos o servicios digitales del mismo tipo”.

Al margen de abundantes definiciones plasmadas en instrumentos normativos, el Diccionario panhispánico del español jurídico de la RAE o el Diccionario *Cambridge*²⁶⁹, por ejemplo, también centran sus respectivas definiciones de la voz interoperabilidad en la compatibilidad entre dos instrumentos tecnológicos.

Estas aproximaciones *tecno-céntricas* a la noción de interoperabilidad, aunque comprensibles, pues el término ostenta en su origen un carácter predominantemente tecnológico, parecen en la actualidad excesivamente parciales y, al ocuparse de un único aspecto de la interoperabilidad, absolutamente insuficientes.

La integración y el intercambio de información en el escenario de organizaciones públicas complejas y de un sector público descentralizado, con múltiples sujetos, requieren de complicadas interacciones en contextos no sólo tecnológicos, sino también sociales u

²⁶⁵ Artículo 5 del RDENI.

²⁶⁶ Artículo 7 del RDENI.

²⁶⁷ GASCÓ HERNÁNDEZ, M., «Los retos de la colaboración...», cit., p. 185.

²⁶⁸ Por ejemplo y sin ánimo exhaustivo, la voz interoperabilidad en el Diccionario panhispánico del español jurídico, la exposición del término contenida en norma ISO 25964-1:2011 o la propia definición prevista en el ENI.

²⁶⁹ “The degree to which two products, programs, etc. can be used together, or the quality of being able to be used together”.

organizativos. En otras palabras, el intercambio de datos a través de elementos electrónicos precisa no sólo del concurso de las nuevas tecnologías²⁷⁰, sino también de complejos procesos de trabajo y significativos cambios organizativos previos o concomitantes.

De esta manera, al igual que, como se ha argumentado con anterioridad, el concepto de interoperabilidad no es una noción originaria ni principalmente jurídica, tampoco nos encontramos ante un término exclusivamente técnico²⁷¹ y requiere, por tanto, de un amplio análisis desde diferentes perspectivas y niveles²⁷².

Aunque en un sentido estricto el término interoperabilidad es empleado a menudo para hacer referencia a aspectos tecnológicos y digitales, en un sentido amplio es preciso considerar una amplia variedad de factores, tales como sociales, políticos y organizativos²⁷³.

El intercambio de información y datos ostenta un papel nuclear para que la Administración digital alcance su verdadera dimensión y su potencial profundidad. En una conceptualización simple, esta integración de información permite a varios organismos públicos trabajar simultáneamente utilizando la misma información obtenida de fuentes diversas. Pero en una aproximación más compleja, la interoperabilidad tiene el potencial de sustentar la transformación de las estructuras organizativas y los canales de intercomunicación del sector público. Ello requiere cambios de naturaleza tanto tecnológica como organizativa, pero también, y esto resulta con frecuencia menos tangible, una evolución de la mentalidad, del comportamiento y los usos adquiridos en las organizaciones públicas implicadas²⁷⁴.

²⁷⁰ "Interoperability means not only technical interoperability, but also semantic interoperability (the capacity to fully comprehend one another) and "cooperability" or willingness to interact and desire to communicate clearly". ALBERTS, D. S. y HAYES, R. E., *Understanding command and control*, Washington, D.C, CCRP Publications, 2006, p. 96.

²⁷¹ "Today, interoperability is often discussed from a purely technical perspective, focusing on technical standards and IS architectures. While prior research suggests concepts for presenting, collecting, exchanging, processing and transporting data, we feel that a systematic analysis of strategic, organizational and operational issues associated with interoperability is currently lacking. The limited, but growing number of scientific publications indicates that a broader discussion related to interoperability is about to start". LEGNER, C. y LEBRETON, B., «Business Interoperability Research: Present Achievements and Upcoming Challenges», *Electronic Markets*, vol. 17, 3, 2007, p. 176.

²⁷² "However interoperability is a multi-faceted concept (...) interoperability must be viewed as part of a larger context, involving concerted measures on different levels". KUZIEWSKY, C. E. y WEBER-JAHNKE, J. H., «An eBusiness-based Framework for eHealth Interoperability», *Journal of Emerging Technologies in Web Intelligence*, vol. 1, 2, 2009, p. 129.

²⁷³ "When systems and organizations are able to interoperate then information and services are provided and accepted between them. In a narrow sense, the term interoperability is often used to describe technical systems. In a broad sense, social, political, and organizational factors influencing systems and systems performance are also taken into account". GOTTSCHALK, P. y SOLLI-SÆTHER, H., *E-Government Interoperability and Information Resource Integration: Frameworks for Aligned Development*, cit., p. 6.

²⁷⁴ En efecto, el éxito de las relaciones electrónicas interadministrativas, la consolidación de los proyectos de Administración electrónica, no depende exclusivamente de la compatibilidad tecnológica de los sistemas ni es suficiente con el establecimiento de estándares de tipo tecnológico, sino que "la implementación de este tipo de servicios requiere levantar muchas barreras y resolver complejos problemas tecnológicos, semánticos, organizativos, jurídico-normativos y culturales, entre otros". GASCÓ HERNÁNDEZ, M., «Los retos de la colaboración...», cit., p. 185.

Los avances tecnológicos hacen posible el intercambio de datos y la integración de la información, pero la experiencia práctica nos dice que la tecnología por sí sola no puede resolver los problemas de la interoperabilidad²⁷⁵. La solución requiere de iniciativas de liderazgo público y de políticas y marcos normativos orientados a la implementación de procesos e instituciones que favorezcan la interoperabilidad²⁷⁶. Diseñar procesos que salven las distancias y diferencias existentes entre diversas organizaciones públicas, requiere de un amplio abanico de habilidades y de tenacidad²⁷⁷. El intercambio de datos es una cuestión crítica de la cooperación interadministrativa y requiere de procesos complejos.

En consecuencia, para alcanzar la interoperabilidad, sistemas diversos han de compartir sus datos, recursos y procesos con semánticas definidas en un contexto determinado, a pesar de los diferentes lenguajes, interfaces, plataformas de ejecución, protocolos de comunicación o la diversidad de formatos de los datos o de los mensajes²⁷⁸.

2. Las dimensiones de la interoperabilidad en el marco jurídico español y europeo

El logro de niveles eficientes de interoperabilidad es una tarea tan ardua de alcanzar en la práctica porque precisa la realización y la armonización de diversas dimensiones de muy diferente naturaleza. En efecto, las proyecciones o dimensiones de la interoperabilidad son tan diversas como lo son las barreras que es preciso salvar para su consecución. La necesidad de hacer operar conjuntamente elementos heterogéneos tiene un carácter complejo, por lo que es preciso comprender el concepto en su globalidad a través de las múltiples vertientes o manifestaciones parciales de los problemas con los que se enfrenta.

La interoperabilidad posee, como venimos afirmando, un carácter multidimensional que requiere “un esfuerzo de concertación a diferentes niveles”²⁷⁹ y, consecuentemente, el

²⁷⁵ “[Interoperability] is a difficult task to be carried out due not only to technological issues but also to other aspect”. MARQUES DOS SANTOS, E. y REINHARD, N., «Electronic Government Interoperability: Identifying the Barriers for Frameworks Adoption», cit., p. 71.

²⁷⁶ “Although interoperability is often a recurring problem for individual agencies, leaders within each agency usually have the skills to promote the development of information systems and technologies to achieve the organizational mission. On the other hand, interoperability crossing interorganizational or international borders requires leadership and authority at the highest levels of government”. SANDOVAL-ALMAZÁN, R.; LUNA-REYES, L. F.; LUNA-REYES, D. E.; Y OTROS, «Networked Government and Interoperability», en *Building digital government strategies: Principles and practices*, Cham, Springer, 2017, p. 61.

“El elemento clave para que la interoperabilidad sea real es el factor humano. Es fundamental la formación y especialización de las organizaciones y de los responsables y empleados públicos, orientando su gestión y acción burocrática y pública hacia la coordinación, la interoperabilidad y hacia la compartición de tecnología, información y conocimiento”. *Declaración de Interoperabilidad de Valencia. ESIIIG: Primera Cumbre Europea de Interoperabilidad en la Administración*, cit. Transcripción íntegra disponible en el Boletín online nº 28 del Foro de e-Gobierno del Portal Educativo de las Américas. Disponible en <http://www.educoas.org/>, (última visita el día 5 de junio de 2022).

²⁷⁷ Cfr. PARDO, T. A.; GIL-GARCIA, J. R. y BURKE, G. B., «Sustainable Cross-Boundary Information Sharing», cit., p. 429 y ss.

²⁷⁸ Vid. TSAGKANI, C., «Inter-Organisational Collaboration on the Process Layer», en *Pre-proceedings of the First International Conference on Interoperability of Enterprise Software and Applications INTEROP-ESA*, Génova, 2005, p. 132, así como WHITMAN, L. E. y PANETTO, H., «The missing link: Culture and language barriers to interoperability», cit., p. 234.

²⁷⁹ GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., p. 295.

enfoque de soluciones multilaterales²⁸⁰. Por esta razón el RDENI alude a la interoperabilidad como una “cadena”²⁸¹, la cual “se manifiesta en la práctica en los acuerdos interadministrativos, en el despliegue de los sistemas y servicios, en la determinación y uso de estándares, en las infraestructuras y servicios básicos de las Administraciones públicas y en la publicación y reutilización de las aplicaciones de las Administraciones públicas, de la documentación asociada y de otros objetos de información”²⁸².

Todas las dimensiones de la interoperabilidad se hallan fuertemente relacionadas, por lo que, para alcanzar una interoperabilidad real, todas sus vertientes han de ser impulsadas simultáneamente, evitando un desarrollo descompensado de sus diferentes facetas que puede tener como consecuencia “la frustración total de los objetivos”²⁸³. Por esta razón el propio RDENI concibe la interoperabilidad “como un proceso integral, en el que no caben actuaciones puntuales o tratamientos coyunturales, debido a que la debilidad de un sistema la determina su punto más frágil y, a menudo, este punto es la coordinación entre medidas individualmente adecuadas pero deficientemente ensambladas”²⁸⁴.

El artículo 41 de la LAECSP exhortaba a los poderes públicos a garantizar un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa en sus relaciones tecnológicas con las demás Administraciones y con los ciudadanos, de tal manera que se evitaran discriminaciones por razón de la elección tecnológica realizada. Esas tres proyecciones de la interoperabilidad fueron concebidas por el legislador, por lo tanto, no sólo como premisas para la conquista de la interoperabilidad sino, además, como verdaderas garantías jurídicas necesarias para eludir la discriminación de los particulares en sus relaciones electrónicas con los poderes públicos.

Ahora bien, aunque la LRJSP no hace ya referencia a las dimensiones de la interoperabilidad en los explícitos términos de la derogada LAECSP, el RDENI sí alude de forma expresa en su articulado a su carácter multidimensional: señala en su artículo 6 que la interoperabilidad se entenderá contemplando sus dimensiones organizativa, semántica y técnica y dedica tres breves capítulos a presentar y regular las citadas facetas.

Ha existido un extenso consenso doctrinal en la identificación de estas dimensiones de la interoperabilidad, no sólo dentro de nuestras fronteras²⁸⁵ sino también fuera de ellas²⁸⁶,

²⁸⁰ Artículo 7 del RDENI.

²⁸¹ Cadena de interoperabilidad es, según el glosario de términos del RDENI, la expresión de la interoperabilidad en el despliegue de los sistemas y los servicios como una sucesión de elementos enlazados e interconectados, de forma dinámica, a través de interfaces y con proyección a las dimensiones técnica, semántica y organizativa.

²⁸² Artículo 6 del RDENI.

²⁸³ GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., p. 299.

²⁸⁴ Preámbulo del RDENI.

²⁸⁵ A título de ejemplo, y sin ánimo exhaustivo, GAMERO CASADO, E., «Administración electrónica e interoperabilidad», cit., pp. 500-501, CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica.», cit., pp. 763-764 o MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», cit., pp. 2897-2899.

²⁸⁶ El consenso en la identificación de estas tres dimensiones no se ciñe en exclusiva al ámbito europeo. Por ejemplo, en los EEUU parte de la doctrina ha identificado estas tres dimensiones: “The richest possible pattern of interaction would be facilitated if there was a broadband system that digitally linked every entity to every other

aunque no siempre se ha coincidido en la nomenclatura empleada. Por ejemplo, BLANC ET AL. sostenían que la interoperabilidad podría ser alcanzada gracias a tres dominios²⁸⁷: el establecimiento de una ontología para la comprensión de la información compartida (este nivel ontológico equivale a la interoperabilidad semántica), el establecimiento de modelos para la organización y armonización de procesos de las entidades y empresas (interoperabilidad organizativa) y la arquitectura necesaria para la compatibilidad de datos entre plataformas (interoperabilidad técnica). A estas tres dimensiones el Marco Europeo de Interoperabilidad añade en la actualidad una cuarta, la interoperabilidad jurídica.

Aunque han existido -y todavía perviven- propuestas doctrinales diferentes tanto en número como en la identificación y denominación de las diferentes categorías de la interoperabilidad²⁸⁸, existe actualmente un pacífico consenso entre los operadores jurídicos y la doctrina científica -al menos en el ámbito europeo- en la identificación de las dimensiones o proyecciones enumeradas previamente²⁸⁹. Con la delimitación de estas cuatro dimensiones - técnica, semántica, organizacional y jurídica- queda definida la taxonomía de las diferentes vertientes de la interoperabilidad más ampliamente aceptada hoy. El cumplimiento de cada uno de esos niveles es un requerimiento necesario para lograr la interoperabilidad, pero han de alcanzarse de manera acumulativa y conjunta, ya que su logro por separado no es suficiente.

El vigente EIF incluye un componente transversal de la interoperabilidad, que es común a las cuatro dimensiones mencionadas: la gobernanza de los servicios públicos integrados; así como un nivel de fondo: la gobernanza de la interoperabilidad, que “se refiere a las decisiones sobre los marcos de interoperabilidad, los acuerdos institucionales, las estructuras organizativas, las funciones y responsabilidades, las políticas, los acuerdos y

entity, had full interoperability (technical, semantic, and cooperability), and provided a cyber environment that supported continuous collaboration”. ALBERTS, D. S. y HAYES, R. E., *Understanding command and control*, cit., p. 99. También la ONU ha distinguido entre “Business process or organizational interoperability; Information or semantic interoperability; and Technical interoperability”; *e-Government Interoperability: Overview*, cit., UNDP, Regional Centre in Bangkok, United Nations Development Programme, 2007, p. 2.

²⁸⁷ “This notion of interoperability can be considered and the solved thanks to three different domains: *Ontology for good comprehension during the exchange of information between enterprises, *Enterprise Modelling (EM) for the organization of each enterprise, synchronization and harmonization of practices, *Architecture and platform for problems of data compatibility, of presence of software or not and which type”. BLANC, S.; DUCQ, Y. y VALLESPIR, B., «A Graph based approach for interoperability evaluation», en GONÇALVES, R.J., MÜLLER, J.P., MERTINS, K. y ZELM, M. (coords.) *Enterprise Interoperability II*, London, Springer, 2007, p. 273.

²⁸⁸ “Currently, there is no consensus on the levels of interoperability. While some authors have defined three levels, others have identified up to seven levels” (FOSTER, R.; VAN GREUNEN, D.; KOTZÉ, P., Y OTROS, «A review of interoperability standards in e-Health and imperatives for their adoption in Africa», *South African Computer Journal*, vol. 50, 2013, p. 56).

²⁸⁹ Por todos, *cfr.* CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica.», cit., pp. 762-764; GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., pp. 295-300; MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», cit., pp. 2897-2899.

demás aspectos cuyo objetivo es garantizar y supervisar la interoperabilidad a escala nacional y de la UE”²⁹⁰.



Img. 1. Esquema de las dimensiones de la interoperabilidad contenida en la Estrategia de aplicación del Marco Europeo de Interoperabilidad.

3. Otras propuestas taxonómicas a la interoperabilidad.

Aunque, como se acaba de adelantar, existe hoy un extendido consenso en la identificación de las diversas vertientes de la interoperabilidad entre la doctrina científica y los operadores jurídicos de nuestro país -y, aun a un nivel europeo, pues el RDENI y el EIF recogen normativamente las dimensiones previamente enumeradas-, han existido numerosas clasificaciones a lo largo de los años que han gozado de una aceptación más o menos amplia.

Entre ellas destaca una clasificación concreta que ha sido ampliamente utilizada, especialmente en el ámbito de la ingeniería informática. Esta enumeración, aceptada y empleada por diversas organizaciones, como el ETSI, es prácticamente coincidente con la esbozada previamente, aunque prevé una vertiente sintáctica mientras que no contempla la precitada dimensión jurídica²⁹¹.

También concibe la interoperabilidad como un sistema organizado en diferentes capas o niveles (*layered system*), entendidos de manera jerárquica, abarcando desde las más

²⁹⁰ «Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación» (EIF2); Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2017) 134 final, CE, Bruselas, Comisión Europea, 23 de Marzo de 2017.

²⁹¹ “Recently, we have seen the emergence of different categories of interoperability, for example: technical interoperability, syntactical interoperability, semantic interoperability and organizational interoperability”. VAN DER VEER, H. y WILES, A., *Achieving Technical Interoperability; the ETSI Approach*, cit., p. 5.

básicas funciones mecánicas o físicas, como intercambiar señales eléctricas) hasta funciones más abstractas (como entender e interpretar lenguajes complejos)²⁹².

Conforme el ETSI, la *interoperabilidad técnica*²⁹³ permite a sistemas heterogéneos intercambiar datos, sin embargo, no garantiza que el sistema receptor sea capaz de usar la información recibida de un modo coherente²⁹⁴. En otras palabras, la interoperabilidad técnica posibilita el intercambio de datos entre dos sistemas, pero no asegura que la información intercambiada sea “comprendida” por el receptor ni, por tanto, interpretada en un modo congruente.

La *interoperabilidad sintáctica* es una categoría que no se prevé expresamente en las clasificaciones contenidas en el ENI ni en los EIF ni en las elaboradas por la doctrina mayoritaria de nuestro país en la actualidad, en las que queda subsumida principalmente dentro de la interoperabilidad semántica. Esta vertiente está asociada con el formato de los datos, y hace referencia a la necesidad de que, antes de llevar a cabo un intercambio de información, los sistemas deben acordar el formato en el que se realizará la remisión²⁹⁵.

La *interoperabilidad semántica* permite que sistemas diversos interpreten de modo similar la información que intercambian gracias a unos significados predefinidos y previamente compartidos.

Compone lo que se conoce como “arquitectura de los datos”²⁹⁶. Cada uno de los niveles de interoperabilidad propuestos por esta clasificación reposa sobre el nivel inmediatamente inferior²⁹⁷, de tal forma que la interoperabilidad técnica sería el primer peldaño, haciendo posible el intercambio de señales entre dos componentes.

Hace algún tiempo no era frecuente que dos dispositivos confeccionados por dos fabricantes distintos pudieran comunicarse, en la actualidad la interoperabilidad técnica no suele representar un problema serio, pues la incapacidad de interoperar a nivel técnico con entre sistemas ya no es habitual. Pero el hecho de que dos sistemas sean técnicamente interoperables no significa que sean aptos para transmitirse datos mutuamente, antes de este intercambio es imprescindible que estos sistemas acuerden el formato del mismo. Y

²⁹² ABBATE, J., *Inventing the Internet*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1999, p. 51.

²⁹³ Posteriormente se analizarán con más detalle las dimensiones de la interoperabilidad reguladas en el ENI y el EIF, no obstante, para realizar una aproximación coherente a las taxonomías que se presentan en este apartado, es preciso en este momento esbozar las nociones de cada una de estas vertientes, si bien, desde un punto de vista más técnico -informático- que jurídico.

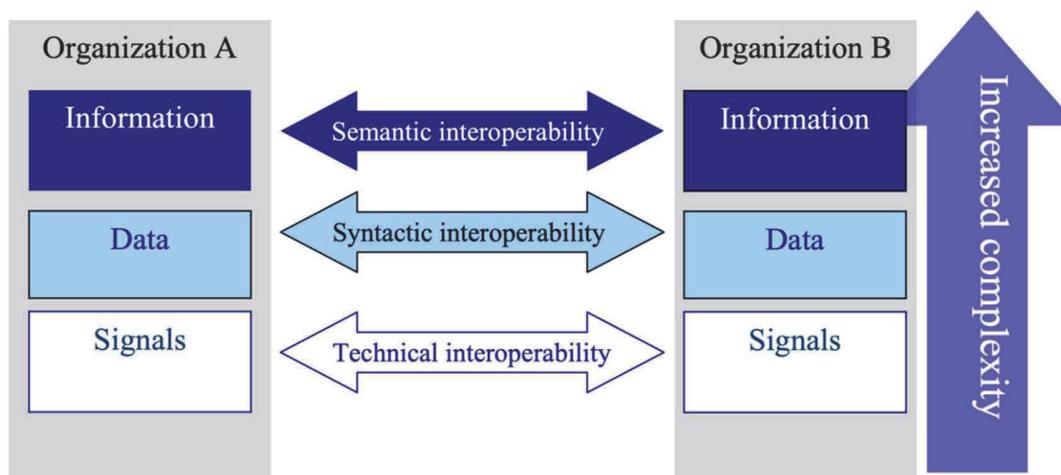
²⁹⁴ FOSTER, R.; VAN GREUNEN, D.; KOTZÉ, P. Y OTROS, «A review of interoperability standards in e-Health and imperatives for their adoption in Africa», cit., p. 56.

²⁹⁵ “Syntactic interoperability is the second level. Before performing data exchange, the systems must agree on the format for data exchange. The eXtensible Markup Language (XML) has solved this issue”. WHITMAN, L. E. y PANETTO, H., «The missing link: Culture and language barriers to interoperability», cit., p. 234.

²⁹⁶ Vid. SALVADOR SERNA, M., «Inteligencia artificial y gobernanza de datos en la Administración Pública: sentando las bases para su integración a nivel corporativo», en RAMIO MATAS, C. (coord.) *Repensando la Administración digital y la innovación pública*, Madrid, INAP, 2021, p. 152.

²⁹⁷ Así, la interoperabilidad semántica no puede lograrse sin haber alcanzado previamente la interoperabilidad técnica y sintáctica. V. et. ABBATE, J., *Inventing the Internet*, cit., p. 51.

sólo cuando la interoperabilidad sintáctica se hace realidad es posible centrarse en la interoperabilidad semántica²⁹⁸.



Img. 2. Esquema de la creciente complejidad de la interoperabilidad y su organización por niveles²⁹⁹.

Por último, otra vertiente, la *interoperabilidad organizativa* facilita la integración de los procesos y los flujos de trabajo más allá de los límites de cada entidad³⁰⁰. Como su nombre indica, consiste en la capacidad de las organizaciones para comunicarse de forma efectiva transmitiéndose datos e información de forma coherente y comprensible, incluso si emplean para ello una variedad de sistemas de información o infraestructuras diversas o si emisor y receptor pertenecen a diferentes culturas o regiones geográficas³⁰¹.

La dimensión organizativa representa, por tanto, el nivel más elevado de interoperabilidad³⁰², pues, además de la consecución de los otros tres niveles *inferiores*³⁰³, esta vertiente organizacional requiere una fuerte determinación y compromiso de colaboración por parte de las entidades concernidas³⁰⁴.

²⁹⁸ Cfr. LILLEN, J., «Towards Semantic Interoperability», en *Proceedings of the IFIP/ACM SIGAPP INTEROP-ESA conference*, Génova, Springer Science Publisher, 2005, pp. 167-168.

²⁹⁹ *Ibid.*, sec. III.

³⁰⁰ Vid. FOSTER, R.; VAN GREUNEN, D.; KOTZÉ, P. Y OTROS, «A review of interoperability standards in e-Health and imperatives for their adoption in Africa», cit., p. 56.

³⁰¹ Vid. VAN DER VEER, H. y WILES, A., *Achieving Technical Interoperability; the ETSI Approach*, cit., p. 6.

³⁰² FOSTER, R.; VAN GREUNEN, D.; KOTZÉ, P. Y OTROS, «A review of interoperability standards in e-Health and imperatives for their adoption in Africa», cit., p. 56.

³⁰³ «Organizational interoperability depends on successful technical, syntactical and semantic interoperability.» VAN DER VEER, H. y WILES, A., *Achieving Technical Interoperability; the ETSI Approach*, cit., p. 6.

³⁰⁴ Cfr. TSAGKANI, C., «Inter-Organisational Collaboration on the Process Layer», cit., p. 131.

Otros análisis, dentro del ámbito académico de la ingeniería informática, denominan *interoperabilidad pragmática* a esta vertiente organizativa³⁰⁵, dimensión que también respondería a la necesidad de colaboración entre entidades distintas³⁰⁶.

Puede citarse, por último, y a modo ilustrativo, alguna otra clasificación jerarquizada. Por ejemplo, para tratar de evaluar el grado de comprensión de un mensaje proveniente de un sistema distinto, se han descrito los siguientes niveles de interoperabilidad³⁰⁷:

Nivel de codificación: Es posible segmentar la representación en caracteres.

Nivel léxico: Es posible segmentar la representación en palabras o símbolos.

Nivel sintáctico: Se puede organizar la representación en frases estructuradas (o en fórmulas).

Nivel semántico: Es posible construir el significado proposicional de la representación.

Nivel semiótico: Se puede construir el significado práctico de la representación o su significado en contexto.

Esta representación escalonada es discutible en general, “ya que no es tan estricta como parece”, pero tiene sentido dado que cada nivel no puede ser alcanzado si no se ha completado el nivel previo³⁰⁸.

4. “La quinta dimensión” de la interoperabilidad. Su proyección a lo largo del tiempo y el problema de los sistemas heredados

Al margen de las cuatro vertientes de la interoperabilidad mencionadas -técnica, semántica, organizativa y jurídica-, el artículo 6 del RDENI realiza *in fine* una alusión a la *dimensión temporal* de la interoperabilidad “que ha de garantizar el acceso a la información a lo largo del tiempo”. Más que una dimensión propiamente dicha, se trata de una

³⁰⁵ v. gr. “Interoperability covers technical, semantic and *pragmatic* interoperability”. RUOKOLAINEN, T. y KUTVONEN, L., «Interoperability in Service-Based Communities», cit., p. 318.

“Interoperability requires standardization in four dimensions: technology, syntax, semantics, and *pragmatics*”. PAPAIOGLOU, M. P. y RIBBERS, P. M. A., *E-Business: Organizational and Technical Foundations*, cit., p. 280.

“*Pragmatic interoperability* requires mutual understanding in the use of data between collaborating systems. However, we observe that the notion of pragmatic interoperability is still largely unsettled, as evidenced by the various proposed definitions and the lack of a canonical understanding”. ASUNCION, C. H. y VAN SINDEREN, M. J., «Pragmatic Interoperability», cit., p. 164 [Las comillas de las citas previas son nuestras].

Vid. también BERRE, A.-J.; HAHN, A.; AKEHURST, D. Y OTROS, «State-of-the art for Interoperability architecture approaches», cit.; TSAGKANI, C., «Inter-Organisational Collaboration on the Process Layer», cit.; WHITMAN, L. E. y PANETTO, H., «The missing link: Culture and language barriers to interoperability», cit.; GOTTSCHALK, P. y SOLLISÆTHER, H., *E-Government Interoperability and Information Resource Integration: Frameworks for Aligned Development*, cit., p. 113.

³⁰⁶ “Interoperability covers technical, semantic and pragmatic interoperability. (...) the pragmatic interoperability captures the willingness of partners for the actions necessary for the collaboration. The willingness to participate involves both capability of performing a requested action, and policies dictating whether the potential action is preferable for the enterprise to be involved in”. BERRE, A.-J.; HAHN, A.; AKEHURST, D. Y OTROS, «State-of-the art for Interoperability architecture approaches», cit., p. 183.

³⁰⁷ EUZENAT, J., «Towards a principled approach to semantic interoperability», en *CEUR Proceedings of the IJCAI-01 Workshop on Ontologies and Information Sharing*, Seattle, 2001, p. 20.

³⁰⁸ PANETTO, H., «Towards a classification framework for interoperability of enterprise applications», cit., p. 728.

proyección de la misma, o proyecciones, en el sentido de que sus efectos pueden orientarse hacia el pasado o hacia el futuro.

Disponía el artículo 42 de la LAESCP en su párrafo 5º que la elaboración de los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad habrían de tener en consideración tanto la situación tecnológica de las diferentes Administraciones Públicas en ese momento, como los servicios electrónicos ya existentes. Esto es, el legislador alude a los sistemas y dispositivos heredados, los *legacy systems*, conminando al redactor de los Esquemas Nacionales para que los tuvieran en consideración.

Este mandato remite, principalmente, a la vertiente técnica de la interoperabilidad³⁰⁹, pues alude a la necesaria compatibilidad de las aplicaciones, programas y dispositivos que se implementaran en un futuro de acuerdo al RDENI, con los sistemas preexistentes, en cumplimiento, como se verá, del principio de eficacia. El EIF2 identifica los sistemas heredados como “un obstáculo importante para la interoperabilidad”, fundamentalmente a nivel técnico³¹⁰.

La integración de las nuevas aplicaciones, dispositivos y sistemas con las herramientas TIC ya existentes en una organización ha constituido un desafío técnico y organizativo que no siempre tiene una solución sencilla³¹¹. Define SOMMERVILLE los *sistemas heredados* como aquellos “sistemas informáticos que han sido desarrollados en el pasado, a menudo usando una tecnología antigua y obsoleta”³¹². Advierte el autor que estos sistemas no incluyen solamente el *software* y el *hardware* empleado, sino que afectan a procesos y procedimientos preexistentes que suelen ser difíciles de modificar.

Esta capacidad para aprovechar los sistemas previos y la aptitud para compatibilizar las nuevas aplicaciones y programas con bases de datos diseñadas con anterioridad, es decir, la *interoperabilidad hacia el pasado*, ha sido un asunto que ha captado la atención de la doctrina, especialmente en el ámbito académico anglosajón, pues se trata de una cuestión ligada al progreso de las organizaciones y al avance tecnológico³¹³ que afecta de forma

³⁰⁹ “(...) technical interoperability certainly represents challenges of stretching current technology and waiting for more advanced technology in the future, we know that technology can be managed, and we know that technology enjoys steady progress”. GOTTSCHALK, P. y SOLLI-SÆTHER, H., *E-Government Interoperability and Information Resource Integration: Frameworks for Aligned Development*, cit., p. 242.

³¹⁰ EIF2, recomendación 33.

³¹¹ “Legacy systems may be defined informally as «large software systems that we don't know how to cope with but that are vital to our organization»”. BENNETT, K., «Legacy systems: coping with success», *IEEE Software*, vol. 12, 1, 1995, p. 19.

³¹² SOMMERVILLE, I., *Ingeniería del software*, 7ª ed., Madrid, Pearson Educación, 2006, p. 35.

³¹³ “Computer systems have been installed in many companies for some time now and no matter how well they may have fitted the situation initially, usage and the circumstances of use have changed, as indeed have the needs and the users, and, most importantly, the organisations themselves. (...), legacy issues have a far wider organisational purchase and relevance” RANDALL, D.; HUGHES, J.; O'BRIEN, J.; Y OTROS, «Focus Issue on Legacy Information Systems and Business Process Change: Banking on the Old technology: Understanding the Organisational Context of «Legacy» Issues», *Communications of the Association for Information Systems*, vol. 2, 1999, p. 5.

directa a la eficacia y la eficiencia de estas entidades, tanto públicas, como privadas³¹⁴. Señala GAMERO CASADO que, a pesar de la que interoperabilidad *hacia el futuro* es, en realidad, el verdadero objetivo de las normas que la regulan –“prever” la futura interoperabilidad de cada nuevo proyecto que se emprenda–, la interoperabilidad hacia el pasado es “muchísimo más compleja” de conseguir, ya que implica “la necesidad de hacer interoperables sistemas y aplicaciones ya implantados”³¹⁵. Ciertamente, el denominado *legacy problem*³¹⁶ constituye un desafío constante al que ha de hacer frente cualquier organización³¹⁷. Por ello, esta compatibilidad tecnológica orientada “hacia el pasado” representa un reto adicional en el contexto del desafío más amplio de la interoperabilidad³¹⁸, desafío que se encuentra estrechamente vinculado al funcionamiento eficiente de las organizaciones.

En efecto, el desarrollo de un sistema complejo requiere generalmente de una importante inversión de esfuerzo, dinero y tiempo por lo que, para que su adquisición o puesta en marcha sea viable, suele ser imprescindible que este tenga un largo tiempo de vida. En la mayoría de las ocasiones resulta demasiado caro e inviable desechar estos sistemas tras unos pocos años de uso³¹⁹. Por ello, es habitual que, con el avance de la tecnología, cuando

³¹⁴ “Integration of e-government enterprises have various challenges which revolves around: i) technological barriers which deals with security models, legacy systems and incompatibility of different hardware and standards (...)” RONO, H.; OMIENO, K. y MUTUA, S., «An Interoperability Framework for E-Government Heterogeneous Information Systems», *IJARCCCE, International Journal of Advanced Research in Computer and Communication Engineering*, vol. 7, 10, 2018, p. 118.

³¹⁵ GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., pp. 299-300.

³¹⁶ V. gr. VISSER, P. R. S.; JONES, D. M.; BENCH-CAPON, T. J. M. Y OTROS, «An Analysis of Ontology Mismatches: Heterogeneity Versus Interoperability», cit., p. 164.

³¹⁷ “(...) ‘legacy’ is not merely a problem facing organisations with aging mainframes and dated software. The rapidly changing nature of commercial and organisational life means that legacy issues can arise relatively soon after the introduction of comparatively new technologies. Moreover (...) an appreciation of legacy needs to move away from a purely technological stance to admit the importance and impact of organisational issues. In brief the suggestion is that understanding ‘legacy’ and its impact on business ‘processes’ and everyday working may require a nuanced view of various factors, including working practice, communication and control problems, and indeed any number of complex articulations of structure, process, technology, and ‘situated’ knowledge”. RANDALL, D.; HUGHES, J.; O’BRIEN, J. Y OTROS, «Focus Issue on Legacy Information Systems and Business Process Change: Banking on the Old technology: Understanding the Organisational Context of “Legacy” Issues», cit., p. 5.

“(...) a project that is intended to create horizontal integration can face significant obstacles due to the need to develop interfaces with the variant legacy systems in each agency”. SMITH, D. P., «Models of Successful Adoption and Implementation for IT Projects in the Public Sector», 2008, Minnesota, Walden University, p. 25.

³¹⁸ “Legacy systems present additional challenges. For example, (...) reported conversion of mainframe applications as one of the problems associated with implementing client/server technology”. GIL-GARCÍA, J. R. y PARDO, T. A., «E-government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations», *Government Information Quarterly*, vol. 22, 2, 2005, p. 192.

³¹⁹ “Por ejemplo, la base de datos del padrón municipal, para que pueda ser puesta en red y que los usuarios consigan obtener certificados de empadronamiento en línea, acreditándose mediante la correspondiente firma electrónica: es perfectamente posible que la aplicación informática con que se diseñó el padrón no sea interoperable y, antes de articular la expedición en línea de los certificados, deba procederse al volcado y nuevo procesamiento de la información mediante aplicaciones informáticas desarrolladas específicamente para ello, con el importante compromiso de tiempo y recursos que supone hacerlo”. GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., pp. 299-300.

“Los sistemas heredados (...) [s]e mantienen porque es demasiado arriesgado reemplazarlos”. SOMMERVILLE, I., *Ingeniería del software*, cit., p. 35.

las organizaciones precisan implantar equipos y programas informáticos más modernos, los cambios en una parte del sistema requieran inevitablemente cambios en otros componentes³²⁰.

Por lo tanto, conseguir la compatibilidad entre nuevos y antiguos sistemas y aplicaciones, así como la integración de los datos contenidos en los repositorios heredados, constituye una labor compleja³²¹, puesto que, por razones tanto de coste como por motivos puramente tecnológicos, no siempre resulta sencillo implementar modificaciones en los sistemas heredados para que éstos sean capaces de interactuar con los nuevos programas³²². Y, en consecuencia, la utilización de sistemas y bases de datos preexistentes, es decir, el aprovechamiento la información heredada por las organizaciones, un patrimonio de trascendental importancia para el funcionamiento eficaz de aquellas, supone un desafío técnico de extraordinaria importancia³²³.

Por otra parte, los sistemas heredados resultan también un inconveniente desde el punto de vista de la interoperabilidad semántica³²⁴, pues, frecuentemente, el significado de las palabras o los valores cambian a través del tiempo.

Una solución técnica propuesta para la utilización de los sistemas antiguos en aplicaciones más modernas es su transformación en componentes. Ello es en ocasiones sumamente complejo, pues es preciso definir las interfaces del sistema para que los componentes externos de la nueva aplicación puedan acceder al componente que envuelve el *sistema heredado*. Esta operación suele resultar muy complicada, no obstante, su coste de desarrollo es, a menudo, muy inferior al de reimplantar el *sistema heredado* en su totalidad³²⁵.

³²⁰ Cfr. SOMMERVILLE, I., *Ingeniería del software*, cit., p. 35.

³²¹ "Data management in a heterogeneous environment has been one of the most challenging problems because many a firm's valuable information lies in multiple legacy systems and is stored in multiple, conflicting formats". PARK, J. y RAM, S., «Information Systems Interoperability: What Lies Beneath?», *ACM Transactions on Information Systems*, vol. 22, 4, 2004, p. 596.

También: "The interoperability property necessitates a clear interface definition. This property determines how to call/invoke a component and the interaction direction (Client/Server). We must be able to integrate components with each other and with legacy software to achieve application functionality". YACOB, S.; AMMAR, H. y MILI, A., «Characterizing a Software Component», en *Proceedings of the 2nd Workshop on Component-Based Software Engineering, in conjunction with ICSE'99*, 1999, p. 153.

³²² Cfr. ABUDAHIR, A. F. A., «Interoperability frameworks: analysis, comparison, and guidelines», 2017, Tesalónica, PhD Thesis, International Hellenistic University, p. 21.

³²³ "Interest in interoperation among software components developed using multiple programming languages is growing rapidly in the software engineering and programming languages community. Reusable software libraries and integration with legacy systems are two common interoperability problems faced by software developers". KAPLAN, A.; SCHEMERL, B. y WILEDEN, J. C., «Automating Interoperability for Heterogeneous Software Components», Los Angeles, 1999, p. 111.

³²⁴ "Making semantics *explicit* in metadata would allow people to detect mismatched assumptions and to create required mappings to overcome them. However, making the necessary semantic information explicit can be extraordinarily difficult, for several reasons: (...) Documenting the legacy systems is an enormous task. Typically, large organizations have a legacy of hundreds or thousands of procedures and ten or hundreds of thousands of data elements. (...) The meanings of names and values may change over time". HEILER, S., «Semantic interoperability», *ACM Computing Surveys*, vol. 27, 2, 1995, pp. 271-272.

³²⁵ "Un componente de software es un elemento de un sistema que ofrece un servicio predefinido, y es capaz de comunicarse con otros componentes. Una definición más simple puede ser: un componente es un objeto

Es evidente que toda tecnología, tarde o temprano, queda obsoleta o se degrada, salvo que se produzca una vigilancia regular para su actualización. Ello es especialmente evidente en un ámbito de vertiginosa evolución como las TIC, en el que la adaptación continua de los sistemas es imprescindible para que no queden desfasados. No obstante, las herramientas digitales tienen una vida útil y, en ocasiones, no resulta eficiente o viable su sustitución. Por otra parte, las bases de datos heredadas han de ser compatibles con los nuevos sistemas para evitar la pérdida de una información que, a veces, puede ser difícil o imposible de recuperar³²⁶. En consecuencia, los sistemas electrónicos y los repositorios de datos han de ser compatibles e integrables con los nuevos dispositivos y aplicaciones³²⁷.

Asimismo, la dimensión temporal de la interoperabilidad encuentra una manifestación peculiar *hacia el futuro* en la conservación de la información almacenada en repositorios digitales, en la necesidad de mantener la información accesible a lo largo del tiempo. Ello se pone de manifiesto tanto en el RDENI como en normas de rango legal. Por ejemplo, el artículo 17.2 de la LPAC establece la obligación de que la conservación de documentos digitales en archivos electrónicos se realice en formatos que garanticen la autenticidad, integridad y conservación de dichos documentos, “así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión”. Prevé el legislador, para asegurar esta accesibilidad permanente de la información la posibilidad de “trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones”.

En el ámbito del derecho de los interesados a no aportar documentación, esta dimensión temporal de la interoperabilidad reviste una especial trascendencia, pues cada vez que el interesado aporte unos datos concretos a una determinada Administración o cada ocasión en la que una organización pública emita un determinado documento, deberá garantizarse su adecuada custodia y preservación para la reutilización de la información en el futuro³²⁸.

escrito de acuerdo a unas especificaciones. No importa qué especificación sea ésta siempre y cuando el objeto se adhiera a la especificación”. Una de las características del componente es la reusabilidad. FERRER MARTÍNEZ, J., *Desarrollo de Interfaces*, Madrid, RA-MA, 2015, p. 25.

Para hacer que los *sistemas heredados* reconvertidos en componentes sean reutilizables, éstos pueden ser “envueltos” a través de un elemento de software llamado *wrapper* que define un conjunto de interfaces y que proporciona acceso a su contenido través de estas interfaces. Esta “envoltura” de *sistemas heredados* “oculta la complejidad del código subyacente y proporciona una interfaz para que los componentes externos puedan acceder a los servicios que dicho código proporciona”. (Cfr. SOMMERVILLE, I., *Ingeniería del software*, cit., pp. 383 y 411).

³²⁶ “In the short term, a replacement system may be less reliable and require its customers to do a lot of relearning and rework. Thus there is a dilemma. (...) the system is very valuable, and simply replacing it (usually the desired solution) may be too expensive to contemplate because of the huge volumes of online data that must be converted, among other reasons”. BENNETT, K., «Legacy systems: coping with success», cit., p. 20.

“Reusable software libraries and integration with legacy systems are two common interoperability problems faced by software developers”. KAPLAN, A.; SCHEMERL, B. y WILEDEN, J. C., «Automating Interoperability for Heterogeneous Software Components», cit., p. 111.

³²⁷ “We must be able to integrate components with each other and with legacy software to achieve application functionality. Components should be developed as independent as possible from other components, however, it is not usually the case because they are only meaningful in a given interaction context (interaction with other components)”. YACCOUB, S.; AMMAR, H. y MILI, A., «Characterizing a Software Component», cit., p. 153.

³²⁸ El artículo 23.3 del RDENI señala que “Cuando exista riesgo de obsolescencia del formato o bien deje de figurar entre los admitidos en el presente Esquema Nacional de Interoperabilidad, se aplicarán procedimientos

Ello requiere el empleo de formatos que permitan su conservación a largo plazo y la utilización de metadatos que hagan posible su localización, recuperación y tratamiento futuro, ya sea manual o automatizado³²⁹.

En consecuencia, la proyección *ad futurum* de la interoperabilidad no es una dimensión independiente de la misma, sino una cualidad esencial que ha de tener en cada una de sus vertientes, y que habrá de procurarse técnica, organizativa, semántica y jurídicamente. En este sentido, y haciendo alusión a la interoperabilidad semántica, MACARY advierte que la interoperabilidad semántica ha de garantizar que tanto el emisor como el receptor interpreten de forma idéntica la información intercambiada y que habrá de procurarse “la preservación de ese sentido en el espacio y en el tiempo”³³⁰.

Otra cuestión relevante para la conservación de la información es la desvinculación de los datos del documento que los contenga, de forma que éstos puedan ser reutilizables de forma independiente³³¹. Se trata de un aspecto importante en relación con la “interoperabilidad hacia el futuro”, pues es en el momento de la captura de la información cuando esta desagregación de la información puede hacerse de forma más eficiente, eligiendo formatos que permitan el tratamiento selectivo de los datos.

Mucho más complejo y costoso resulta el tratamiento independiente de los datos de los que ya disponga la Administración en papel o en sistemas heredados. Este aspecto concreto de la “interoperabilidad hacia el pasado” resulta frecuentemente inviable. La gestión e intercambio de información es más engorrosa cuanto más antiguo sea el documento que la contiene. Con frecuencia, los datos de los particulares en poder de la administración se encuentran en base documental y en formatos que no favorecen su reutilización. Habitualmente se trata de documentos digitalizados en formatos de almacenamiento electrónico que admiten la visualización fidedigna de la imagen del documento pero que no permiten el reconocimiento de la información que contienen ni su tratamiento separado³³². Existen, no obstante, soluciones tecnológicas para la extracción de la información contenida en formatos no reutilizables; ello, no obstante, ralentiza y

normalizados de copiado auténtico de los documentos con cambio de formato, de etiquetado con información del formato utilizado y, en su caso, de las migraciones o conversiones de formatos”.

³²⁹ Los archivos electrónicos deberán garantizar, de acuerdo con lo previsto en el ENS, la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados, asegurando, en particular y en lo que aquí interesa, la recuperación y conservación a largo plazo de los documentos electrónicos producidos por las Administraciones Públicas que así lo requieran, de acuerdo con las especificaciones sobre el ciclo de vida de los servicios y sistemas utilizados (artículo 46.3 de la LRJSP).

³³⁰ MACARY, F., «Interopérabilité des SI de santé: Standards internationaux, Profils IHE, Référentiels de l'ASIP Santé», Bordeaux, 2011, p. 2. Disponible en <https://docplayer.fr/1304344-Interoperabilite-des-si-de-sante-standards-internationaux-profils-ihe-referentiels-de-l-asip-sante.html>. (Último acceso el 5 de junio de 2022).

³³¹ Esta cuestión se tratará con más detalle *infra*, en el apartado III.2 del capítulo cuarto.

³³² Es hoy posible, por ejemplo, obtener una copia auténtica de la partida de nacimiento de una persona física. Ello supone un avance indudable, pues esta copia puede ser solicitada y recibida por medios digitales tras el pago (también telemático) de la correspondiente tasa. El ahorro para el interesado en términos de tiempo, desplazamiento y dinero resulta indudable. El documento recibido, sin embargo, es una copia digitalizada de la partida de nacimiento original, que frecuentemente fue cumplimentada a mano, por lo que el tratamiento individualizado de los datos que contiene el documento no resulta posible de manera directa.

encarece el tratamiento de los datos, amén de restar fiabilidad al mismo, pues la efectividad de las técnicas de reconocimiento alfanumérico no es aún total³³³.

5. La interoperabilidad técnica. Que las máquinas se entiendan entre ellas

5.1.- Compatibilidad tecnológica no es sinónimo de interoperabilidad, pero sin interoperabilidad tecnológica no existe relación electrónica

Interoperabilidad técnica es, según el glosario de términos del RDENI “aquella dimensión de la interoperabilidad relativa a la relación entre sistemas y servicios de tecnologías de la información, incluyendo aspectos tales como las interfaces, la interconexión, la integración de datos y servicios, la presentación de la información, la accesibilidad y la seguridad, u otros de naturaleza análoga”³³⁴.

Ya se ha avanzado que, a pesar de que suele relacionarse la interoperabilidad con cuestiones tecnológicas, con la compatibilidad informática entre sistemas y aplicaciones electrónicas, se trata de una cuestión multidimensional, que abarca diversos niveles muy diferentes entre sí, pero igualmente relevantes para el logro de un intercambio de información en entornos digitales.

Admitir esta evidencia, sin embargo, no puede conducir a subestimar la importancia del factor tecnológico de la interoperabilidad. Resulta de una obviedad cegadora el hecho de que la primera circunstancia que tiene que darse para que exista una relación digital es que los sistemas tecnológicos implicados en el intercambio sean compatibles entre sí. Es preciso que dos sistemas heterogéneos tengan la facultad de funcionar conjuntamente y darse acceso recíproco a sus respectivos recursos electrónicos³³⁵, es decir, han de ser capaces de coexistir, de interactuar.

La interoperabilidad técnica permite, esencial y básicamente, transportar datos desde un sistema A hacia otro sistema B, venciendo los problemas de compatibilidad y distancia que pudieran surgir. En esta dimensión el significado y la interpretación de esa información no son relevantes, sino que se centra en la estricta transmisión electrónica de los datos³³⁶. De hecho, como afirma NAUDET, cuando dos sistemas incompatibles tratan de ponerse en

³³³ Puede mencionarse a título de ejemplo la tecnología de reconocimiento de caracteres (OCR por sus siglas en inglés, *Optical Character Recognition*), que es un conjunto de técnicas que permite reconocer y extraer automáticamente los caracteres alfanuméricos contenidos en un documento digitalizado y frecuentemente bloqueado. El sistema distingue los caracteres individuales de texto y ofrece un archivo de texto editable. En todo sistema de reconocimiento óptico de caracteres (OCR) se distinguen al menos cuatro fases: Preproceso (adecuación de la imagen); Segmentación (selección del área de interés); Extracción de características (representación digital de la imagen); Reconocimiento (distinción de los caracteres contenidos en la imagen).

³³⁴ La definición ofrecida en el EIF2 es esencialmente coincidente con la contenida en el RDENI.

³³⁵ CHEN, D. y DAULIN, N., «Framework for enterprise interoperability», en PANETTO, H. y BOUDJLIDA, N. (coords.) *Interoperability for Enterprise Software and Applications*, London, ISTE Ltd., 2006, p. 78.

³³⁶ Cfr. BENSON, T. y GRIEVE, G., «Why Interoperability Is Hard», en *Principles of Health Interoperability*, 4ª ed., Cham, Switzerland, Springer, 2021, pp. 22-23.

contacto ya aparece un problema fundamental de interoperabilidad³³⁷. Por esta causa, si la clave de bóveda de la Administración electrónica es, como ya se ha dicho, la interoperabilidad considerada en su conjunto, la “piedra angular” de esta es su dimensión tecnológica. Existe interoperabilidad técnica, por tanto, cuando es posible un intercambio de señales digitales. Para ello es imprescindible la existencia de una infraestructura de comunicación que permita intercambiar *bytes*, así como que los protocolos y las redes estén definidas de forma inequívoca³³⁸.

Según el modelo de madurez de la interoperabilidad LISI (*Levels of Information Systems Interoperability*), la interoperabilidad técnica se corresponde con el nivel “conectado” (*connected*) de las organizaciones. En esta fase, los sistemas pueden estar conectados electrónicamente y proporcionar alguna forma de intercambios electrónicos básicos. Los sistemas disponen de una capacidad limitada y los datos intercambiados son homogéneos³³⁹. Este nivel se alcanza en entornos entre pares, *peer-to-peer*. Ya existe conexión electrónica, si bien no garantiza por sí solo un intercambio de información comprensible³⁴⁰.

Para CRAFT, la interoperabilidad técnica puede estudiarse desde dos perspectivas: la interoperabilidad de las comunicaciones y la interoperabilidad de los dispositivos³⁴¹. La preocupación central de la primera de ellas es, simplemente, cómo transmitir datos desde un lugar a otro. La interoperabilidad de los dispositivos pone el énfasis sobre la forma en la que los concretos componentes electrónicos interactúan y qué mecanismos pueden implantarse para que esa interacción sea posible³⁴².

Históricamente, como señala el EIF2³⁴³, las aplicaciones y sistemas digitales de las Administraciones se han venido implementando de manera ascendente, es decir,

³³⁷ “An interoperability *problem* appears when two or more *incompatible* systems are *put in relation*”. NAUDET, Y.; LATOUR, T.; GUEDRIA, W. Y OTROS, «Towards a systemic formalisation of interoperability», *Computers in Industry*, vol. 61, 2, 2010, p. 177.

³³⁸ TOLK, A.; TURNITSA, C. D. y DIALLO, S. Y., «Ontological Implications of the Levels of Conceptual Interoperability Model», en *Paper presented at the World Multi-Conference on Systematics, Cybernetics and Informatics (WMSCI)*, Orlando (FL), 2006, p. 2.

³³⁹ Como, por ejemplo, textos vía *email*, gráficos y voz. REZAEI, R.; CHIEW, T. K.; LEE, S. P. Y OTROS, «Interoperability evaluation models: A systematic review», cit., p. 4.

³⁴⁰ Existe un protocolo de comunicación para intercambiar datos entre los sistemas participantes, es decir, es posible un intercambio de señales digitales. En este nivel, existe una infraestructura de comunicación que permite intercambiar *bytes*, los protocolos y las redes están definidas de forma inequívoca. No obstante, a pesar de emplear un método compatible para el intercambio digital de datos, no existe una estructura predefinida, un protocolo, para ese intercambio de información. En consecuencia, la interoperabilidad descansa sobre acuerdos específicos sobre cómo interpretar las señales digitales que deben ser alcanzados entre todos los participantes. TOLK, A.; TURNITSA, C. D. y DIALLO, S. Y., «Ontological Implications of the Levels of Conceptual Interoperability Model», cit., p. 2.

³⁴¹ CRAFT, R. L., «Toward Technical Interoperability in Telemedicine», *Telemedicine and e-Health*, vol. 11, 3, 2005, p. 385.

³⁴² “Technical interoperability is the compensation between the hardware and the software, to solve the problems of exchanging data, telecommunication interfaces, data transformation, authorization, and security”. ABUDAHIR, A. F. A., «Interoperability frameworks: analysis, comparison, and guidelines», cit., p. 21.

³⁴³ «Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación» (EIF2); *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2017) 134 final*, cit., CE, Bruselas, Comisión Europea, 23 de Marzo de 2017.

priorizando la solución de problemas concretos y locales. Este exceso de inmediatez y ausencia de planificación global puede conducir a una abundancia incongruente de soluciones electrónicas diversas que puede conducir a la fragmentación y, por ende, a la incompatibilidad técnica.

La incompatibilidad técnica es, por tanto, el primer escollo con el que puede encontrarse la interoperabilidad. Un obstáculo de tal calibre que si no se soluciona es imposible continuar avanzando. Como se ha analizado previamente³⁴⁴, la interoperabilidad puede concebirse como un camino gradual, como una escalera en la que cada dimensión descansa sobre la anterior. El primer peldaño en la escalera de la interoperabilidad es la dimensión tecnológica, que los sistemas electrónicos sean compatibles, sean capaces de intercambiar señales. Si ello no se logra no es posible la relación electrónica ni tiene sentido plantearse el resto de niveles de la interoperabilidad -organizativo, semántico o legal-, pues la relación electrónica entre dos sujetos no sería siquiera imaginable.

De esta forma, la interoperabilidad técnica es de una importancia esencial en el levantamiento de la carga documental que soporta el ciudadano, pues el artículo 28 de la LPAC establece la obligación del órgano tramitador de “*recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos*”. Por tanto, el primer escalón de la interoperabilidad, la compatibilidad tecnológica de los sistemas digitales que utilizan las organizaciones públicas, ha de darse hoy por supuesto³⁴⁵ por lo que, como apunta MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, “no cabe argumentar que la obtención de los datos ha sido imposible por causas técnicas”³⁴⁶.

5.2.- La interoperabilidad técnica en el RDENI, el empleo de estándares abiertos o de uso generalizado

El RDENI regula la interoperabilidad técnica en su capítulo 11, que dedica a los estándares aplicables³⁴⁷. En consecuencia, la interoperabilidad técnica se alcanza mediante el empleo de estándares en las condiciones previstas por la normativa “para garantizar la independencia en la elección, la adaptabilidad del progreso y la no discriminación de los ciudadanos por razón de su elección tecnológica”³⁴⁸. Esta norma define “estándar” como aquella “especificación técnica”³⁴⁹ aprobada por un organismo de

³⁴⁴ Vid. *Img. 2*.

³⁴⁵ “Technical interoperability is now taken for granted. This is the technology layer”. BENSON, T. y GRIEVE, G., «Why Interoperability Is Hard», cit., p. 23.

³⁴⁶ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Régimen jurídico del intercambio electrónico de datos, documentos y certificaciones entre Administraciones», *Revista de Administración Pública*, vol. 183, 2010, p. 376.

³⁴⁷ “For organizational agility, standards are essential to interoperability of service units, the ability to combine and compare data from multiple sources, and the efficiency, reliability, and flexibility of information systems”. CUMMINS, F. A., *Building the agile enterprise: with SOA, BPM and MBM*, San Francisco, CA, Morgan Kaufmann, 2009, p. 243.

³⁴⁸ *Guía de adecuación al Esquema Nacional de Interoperabilidad*, 1ª ed, Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014, p. 9.

³⁴⁹ A su vez, define especificación técnica como “especificación que figura en un documento en el que se definen las características requeridas de un producto, tales como los niveles de calidad, el uso específico, la seguridad

normalización reconocido para una aplicación repetida o continuada cuyo cumplimiento no sea obligatorio y que esté incluida en una de las categorías siguientes:

- a) norma internacional: norma adoptada por una organización internacional de normalización y puesta a disposición del público,
- b) norma europea: norma adoptada por un organismo europeo de normalización y puesta a disposición del público,
- c) norma nacional: norma adoptada por un organismo nacional de normalización y puesta a disposición del público”.

El RDENI establece que los estándares utilizados por las Administraciones públicas habrán de ser abiertos o de uso generalizado con el objeto de “garantizar la independencia en la elección de alternativas tecnológicas por los ciudadanos y las Administraciones públicas y la adaptabilidad al progreso de la tecnología”³⁵⁰. En palabras de KRECHMER, una sociedad abierta necesita estándares abiertos³⁵¹.

Son estándares abiertos, según el glosario del RDENI, aquellos que son públicos están disponibles de forma gratuita o a un coste “que no suponga una dificultad de acceso”³⁵², y cuyo uso no se encuentra condicionado al pago de un derecho de propiedad intelectual o industrial. El uso generalizado, por su parte, viene determinado por la extensión de su utilización, de forma que sea empleado “por casi todas las personas físicas, personas jurídicas y entes sin personalidad que se relacionen o sean susceptibles de relacionarse con las Administraciones públicas españolas”³⁵³.

No contienen ni la LPAC ni la LRJSP la proclamación explícita del derecho de acceso en condiciones de igualdad que sí preveía la LAESCP en su artículo 6.2.c)³⁵⁴. No obstante se trata de una concreción del principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución en la relación jurídica entre particulares y poderes públicos por medios electrónicos, por lo que no cabe duda, como también sugiere el sentido común, de su plena vigencia. En todo caso, previsiones normativas como las señaladas en este apartado se orientan a evitar el

o las dimensiones, incluidas las prescripciones aplicables al producto en lo referente a la denominación de venta, la terminología, los símbolos, los ensayos y métodos de ensayo, el envasado, el marcado y el etiquetado, así como los procedimientos de evaluación de la conformidad”.

³⁵⁰ “«Openness» thus describes a marriage of technology and ideology and a fusion of technology [and] democracy”. RUSSELL, A. L., *Open Standards and the Digital Age*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, sec. 1.

³⁵¹ KEN KRECHMER, «Open Standards Requirements», *International Journal of IT Standards and Standardization Research (IJITSR)*, vol. 4, 1, 2006, Hershey, PA, USA, IGI Global, p. 43.

³⁵² Un coste que no suponga una dificultad de acceso es un precio “que, por estar vinculado al coste de distribución y no a su valor, no impide conseguir su posesión o uso”. Glosario de términos del RDENI.

³⁵³ Glosario de términos del RDENI.

El catálogo de estándares utilizables por las Administraciones españolas se regula, conforme lo dispuesto en la disposición adicional primera del RDENI, en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Catálogo de estándares, aprobada por Resolución de 3 de octubre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

³⁵⁴ Se transcribe íntegramente a continuación, para comodidad del lector, el artículo 6.2.c) de la derogada LAESCP: “(...) los ciudadanos tienen en relación con la utilización de los medios electrónicos en la actividad administrativa, y en los términos previstos en la presente Ley, los siguientes derechos: (...) c) A la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas”.

tratamiento discriminatorio de los ciudadanos por razón de su elección de medios electrónicos o por la dificultad de acceso a los mismos. A mayor abundamiento, GÓMEZ PUENTE sugiere que el principio de igualdad en las relaciones interadministrativas recogido en términos generales en el artículo 140.1.h) de la LRJSP “resulta obviamente extensible al acceso a los servicios electrónicos”³⁵⁵.

6. Interoperabilidad organizativa: la proyección subjetiva de la interoperabilidad

La interoperabilidad se presenta como un factor clave para el despliegue de todo el potencial de las organizaciones públicas³⁵⁶. Parece indudable que la estructura y la organización clásicas de las Administraciones no resulta ya idónea para dar respuesta a las nuevas demandas sociales, por lo que los diversos sujetos públicos han ido tomando conciencia de la necesidad de actuar, de trabajar de forma transversal como elemento de cambio organizativo, conscientes de la actuación concurrente en la sociedad de organizaciones diversas que comparten objetivos comunes³⁵⁷.

Así, la necesidad de convertir las unidades administrativas en “vasos comunicantes” aprovechando las posibilidades de interconexión que ofrecen las TIC fue señalada por la doctrina desde épocas muy tempranas, cuando la implantación de la informática en la Administración pública española se encontraba en un estado aún muy embrionario³⁵⁸. Las TIC, por tanto, constituyen, no sólo un factor facilitador del cambio, sino un elemento catalizador de la transformación organizacional³⁵⁹, que aportan valor añadido a la actividad administrativa³⁶⁰.

³⁵⁵ GÓMEZ PUENTE, M., *La Administración electrónica: el procedimiento administrativo digital*, cit., p. 124.

³⁵⁶ Cfr. CHARALABIDIS, Y.; GONÇALVES, R. J. y POPPLEWELL, K., «Towards a Scientific Foundation for Interoperability», cit., p. 356.

³⁵⁷ Cfr. GASCÓ HERNÁNDEZ, M., «Los retos de la colaboración...», cit., pp. 185-186.

³⁵⁸ “(...) la superación de los fallos y disfunciones que de él se derivan requeriría un cambio profundo de estructuras organizativas, de métodos operacionales y de hábitos burocráticos; cambio de nada fácil logro y lento arraigo, para alcanzar el cual habría que empezar dinamizando una serie de principios teóricos y de presupuestos fácticos, en oposición a ellos, entre los que son de citar los siguientes: (...) Utilizar las enormes posibilidades de interconexión múltiple deparadas por la informática para convertir en auténticos «vasos comunicantes» los actuales «compartimentos estancos» en que tantos servicios se acantonan, a fin de que la información que los unos acumulan y que todos precisan, discorra entre ellos con la debida fluidez y sin demoras”. DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., «Un meritorio intento de simplificación administrativa a gran escala», cit., p. 53.

³⁵⁹ En relación con ello, vid. FOUNTAIN, J. E., *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, cit., p. 196. “Dramatic potential efficiency gains and opportunities to improve productivity and control align seamlessly with the prevalent logics of the bureaucratic state”.

³⁶⁰ “The value is created through an improved coordination or through new information uses to improve decision-making, planning processes, or public policy development”. SANDOVAL-ALMAZÁN, R.; LUNA-REYES, L. F.; LUNA-REYES, D. E. Y OTROS, «Networked Government and Interoperability», cit., p. 61.

“[Organizational interoperability] is a capability (...) that facilitate better decision-making, better coordination of government programs, enhanced services to citizens and businesses, and the one-stop delivery of services through a variety of channels”. PARDO, T. A.; GIL-GARCIA, J. R. y LUNA-REYES, L. F., «Collaborative Governance and Cross-Boundary Information Sharing: Envisioning a Networked and IT-Enabled Public Administration», Lake Placid, NY, 2008, p. 13.

La interoperabilidad organizativa se encuentra, de esta forma, estrechamente vinculada a la materialización de los principios de colaboración y cooperación administrativa³⁶¹, conjugando la autonomía de cada una de las Administraciones con las necesidades de interrelación entre ellas, y consiste “en el establecimiento de estrategias para que distintos órganos administrativos puedan intercambiar datos e informaciones entre ellos mediante acuerdos y establecimiento de sistemas de gestión y participación en redes telemáticas, identificando procesos y procedimientos de análisis y asociación de conceptos y conocimientos”³⁶². La Comisión Europea ha definido este aspecto de la interoperabilidad como “la manera en que cooperan las organizaciones, como las administraciones públicas de diferentes Estados miembros, para alcanzar sus metas adoptadas de común acuerdo”, y define su objeto como la satisfacción del ciudadano “consiguiendo que los servicios estén disponibles, sean fáciles de encontrar, sean accesibles y estén centrados en el usuario”³⁶³.

Se trata, en esencia, de identificar qué sujetos y qué procesos organizativos intervienen en un servicio o acción concreta de Administración electrónica, como puede ser un intercambio de datos, con el fin de establecer un acuerdo entre ellos sobre la forma de realizar sus interacciones³⁶⁴.

Se alude, por tanto, a los presupuestos necesarios para que las organizaciones públicas de todos los niveles se entiendan entre sí con el fin de evitar la existencia de barreras organizativas y de silos digitales aislados³⁶⁵, lo cual, como apunta el profesor MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, constituye una obligación legal *ex LRJSP*³⁶⁶. Cuando un órgano tramitador precise, para la adopción informada de un acto, algún dato o documento relativo al interesado deberá obtenerlos directamente -por mandato de los artículos 155 de la LRJSP y 28 de la LPAC- de la organización administrativa que los posea, para lo que habrán debido establecerse previamente las condiciones del intercambio y los cauces para hacerlo posible. Este entendimiento y colaboración entre Administraciones que hace compatible la

³⁶¹ Cuestión tratada en el apartado II.3 de este capítulo.

“L’interopérabilité organisationnelle se rapporte à la collaboration d’organisations qui désirent échanger une information en maintenant différentes structures internes de gouvernement et des processus d’activités différenciés. Pour assurer cette interopérabilité organisationnelle, il est essentiel de préciser les règles de gestion, les processus et les acteurs qui y participent”. BIEDMA, J. M. y BOURRET, C., «Les enjeux des projets d’interopérabilité en santé pour la mobilité des citoyens. Le cas de l’Espagne», *Projectics / Proyética / Projectique*, vol. 13, 1, 2015, p. 26.

³⁶² DAVARA RODRÍGUEZ, M. A., «Aspectos técnico-jurídicos sobre interoperabilidad (II)», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 8, 2011, sec. IV.1.

³⁶³ «Hacia la interoperabilidad de los servicios públicos europeos» Anexo 2, *Marco europeo de interoperabilidad (EIF) para los servicios públicos europeos; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2010) 744 final*, CE, Bruselas, Comisión Europea, 16 de Diciembre de 2010.

³⁶⁴ *Vid. Interoperabilidad de los servicios paneuropeos de Administración electrónica; Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - COM(2006) 45 final*, CE, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 13 de Febrero de 2006.

³⁶⁵ *Vid. «Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación» (EIF2); Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2017) 134 final*, cit., CE, Bruselas, Comisión Europea, 23 de Marzo de 2017.

³⁶⁶ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», cit., p. 2898.

actuación de varios sujetos públicos en la prestación de servicios o, en lo que aquí interesa, en el uso compartido de información³⁶⁷, es lo que se denomina interoperabilidad organizativa.

Así, esta dimensión determina que una Administración pública debe ser interoperable internamente, es decir, deben ser interoperables sus distintos negociados entre sí, así como éstos con sus organismos y entidades vinculadas o dependientes. Asimismo, deben ser interoperables con el resto de las Administraciones (tanto en el ámbito nacional, como en el supraestatal, especialmente europeo)³⁶⁸, así como con los administrados, ciudadanos y empresas, que son los usuarios de los servicios públicos y los destinatarios de las políticas públicas.

La dimensión organizativa de la interoperabilidad se refiere, pues, a la capacidad de las entidades y de los procesos a través de los cuales llevan a cabo sus actividades para colaborar con el objeto de alcanzar logros mutuamente acordados relativos a los servicios que prestan³⁶⁹. Se trata, por tanto, de una dimensión de carácter eminentemente subjetivo, que alude a “los diferentes universos de sujetos y usuarios, públicos o privados, que pueden verse en la necesidad de ser interoperables”³⁷⁰.

No encontramos ante una cuestión de relevancia elemental en las Administraciones modernas en las que “existen múltiples instancias de poder” y, en consecuencia, “una pluralidad de Administraciones, tantas como instancias y centros de poder público se de en una sociedad determinada”³⁷¹; pero, muy especialmente, como se viene apuntando, en un país fuertemente descentralizado como España, que posee una estructura administrativa que se articula en lo MARTÍNEZ MARÍN describe como una organización acumulada y policéntrica, compuesta y altamente compleja³⁷² y que, además, participa en un mercado

³⁶⁷ “Interoperabilidad Organizacional, que trata de organizar los procesos de negocio y organización interna para un mejor intercambio de datos”. LUEDERS, H., «El Marco Europeo de Interoperabilidad; Recomendaciones de la industria de las tecnologías de la información y comunicación», en *VIII Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas (TECNIMAP 2004)*, Murcia, 2004, p. 4.

³⁶⁸ “Notre système juridique international basé sur un nombre limité de juridictions nationales territorialement définies était adapté à un monde avec peu d’interactions transfrontalières. Il est désormais sous pression lorsque celles-ci deviennent la norme et qu’il s’agit de gérer des espaces numériques communs non territoriaux, ce qui est le cas en raison de l’architecture techniquement transfrontalière de l’Internet. Un changement de paradigme est nécessaire, inspiré de l’architecture Internet, et basé sur la structure en hypergraphe de la société humaine et la notion d’interopérabilité entre systèmes de gouvernance”. DE LA CHAPELLE, B., «Conflits de lois sur Internet et interopérabilité juridique», *Enjeux Numériques*, vol. 11, Internet, frontières et territoires, 2020, p. 18.

³⁶⁹ Definición ofrecida por el Glosario de Términos del ENI.

También: “[Organizational interoperability] is focusing on the ability of two or more units to provide services to and accept services from other units, and use the services so exchanged to enable them to operate effectively together”. GOTTSCHALK, P. y SOLLI-SÆTHER, H., *E-Government Interoperability and Information Resource Integration: Frameworks for Aligned Development*, cit., p. 257; LEGNER, C. y LEBRETON, B., «Business Interoperability Research...», cit., p. 179.

³⁷⁰ GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., p. 296.

³⁷¹ BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Organización administrativa*, cit., p. 20.

³⁷² Sobre esta cuestión, por todos, MARTÍNEZ MARÍN, A., *Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios*, Madrid, Tecnos, 1996, pp. 63-71. V.éf. apartado II.5 de este capítulo, “Interoperabilidad, uniformidad y recentralización”. La dimensión global de las Administraciones públicas en la actualidad ha sido tratada *ut supra* en el apartado II.1.2 del capítulo primero: “La creciente complejidad organizativa del sector público y la metajustificación de la Administración”.

único continental y forma parte de estructuras políticas y administrativas a nivel transeuropeo.

El objetivo de la interoperabilidad organizativa es, por tanto, armonizar³⁷³ la actuación conjunta de organizaciones diversas y, frecuentemente, autónomas que no siempre están habituadas a trabajar de forma concertada³⁷⁴, “el establecimiento de un marco institucional en materia de cooperación electrónica que facilite la interacción entre todos los actores que participan”³⁷⁵. La cuestión a la que se intenta dar respuesta es, por lo tanto, la articulación de la coexistencia de una pluralidad heterogénea de actores que no se vinculan entre sí a través de relaciones jerárquicas³⁷⁶, de forma que sean posibles interacciones fluidas entre ellas y se eviten potenciales obstáculos a la cooperación y la comunicación.

Así, esta vertiente de la interoperabilidad pretende dar respuesta a la necesaria compatibilidad entre los procesos y flujos de trabajo de organizaciones diversas y a la colaboración imprescindible entre sujetos que necesitan comunicarse entre sí. Para ello, es imprescindible que las entidades que pretenden relacionarse adopten estructuras que hagan posible el intercambio fluido de información, “alineando” los procesos de trabajo hacia objetivos comunes, estableciendo relaciones entre organizaciones y compartiendo responsabilidades y expectativas³⁷⁷.

Para que ello sea posible, es preciso llevar a cabo verdaderos cambios culturales y transformaciones organizativas en el seno de las AAPP. Ello, como se viene repitiendo es muy difícil de conseguir, por lo que la interoperabilidad organizativa puede ser, quizás, la dimensión que reviste mayor complejidad, pues lleva implícita la necesidad de afrontar un cambio organizativo que es, en sí mismo, una de las “grandes asignaturas pendientes en la Administración”³⁷⁸.

³⁷³ Esta operación de armonización podrá apoyarse, por ejemplo y como veremos que prevé el RDENI, en mecanismos de reconocimiento mutuo, como los convenios. Cfr. BENABOU, V.-L., «Quelles nouvelles formes de régulation pour la circulation de la création ?», en *Travail artistique et économie de la création*, Paris, Ministère de la Culture - DEPS, 2008, p. 220.

³⁷⁴ “En este sentido, parece lógico entender los mecanismos de autonomía e interacción desde una óptica conjunta para todos ellos”. JIMÉNEZ, S., *Transformación digital para Administraciones Públicas: Crear valor para la ciudadanía del siglo XXI*, cit., p. 135.

³⁷⁵ GONZÁLEZ AGUILERA, S. y MORO CORDERO, M. A., «La cooperación y las relaciones interadministrativas por medios electrónicos», cit., p. 286 Vid. et. CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica.», cit., p. 760.

³⁷⁶ “(...) la actual realidad administrativa se describe mejor como una realidad fragmentada, que concebida desde una perspectiva unitaria. Ello hace que sea superior el poder derivado del control y tratamiento de la información de las distintas unidades de la fragmentación, que de la posesión de potestades jerárquicas. No existen pirámides administrativas, se dice, sino archipiélagos, donde la clave fundamental es poseer el mapa que permita la mejor movilidad entre las islas que lo componen”. ORTEGA, L., «La modernización de las Administraciones Públicas», cit., p. 18.

³⁷⁷ TURK, Ž., «Interoperability in construction – Mission impossible?», *Developments in the Built Environment*, vol. 4, 2020, p. 100018/4.

³⁷⁸ REY, A., «Inteligencia colectiva en la Administración pública», cit., p. 263.

Para el vigente Marco Europeo de Interoperabilidad (EIF2), la interoperabilidad organizativa descansa sobre tres aspectos básicos a fin de que diferentes entidades administrativas puedan colaborar eficientemente³⁷⁹:

- El alineamiento de sus procesos de trabajo existentes o la definición y establecimiento de otros procesos nuevos³⁸⁰.
- Aclarar y formalizar las relaciones organizativas entre las Administraciones públicas.
- El EIF1 añadía a los anteriores aspectos un recordatorio de que las Administraciones públicas deberían concertar los procesos de gestión de los cambios, para garantizar una prestación continuada de los servicios³⁸¹.

Como puede verse, los aspectos y características de la interoperabilidad organizativa son, comparados con los del resto de las dimensiones, los que se encuentran menos desarrollados y sistematizados³⁸². A la vista de las barreras organizativas existentes y de la importancia de su levantamiento, existe un amplio consenso doctrinal en que la interoperabilidad entre organizaciones diversas constituye hoy el mayor desafío para la implantación de la Administración electrónica y, concretamente, para el intercambio de información entre distintos organismos públicos³⁸³.

Las redes colaborativas que se establecen entre Administraciones multiplican los centros de decisión, pues cada una de ellas goza de autonomía para la gestión de sus intereses. Esta proliferación de centros de decisión y la heterogeneidad de las organizaciones públicas³⁸⁴, dificulta el mantenimiento de la coherencia global de la acción pública³⁸⁵.

³⁷⁹ «Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación» (EIF2); Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2017) 134 final, cit., CE, Bruselas, Comisión Europea, 23 de Marzo de 2017.

³⁸⁰ El EIF2 hace referencia a “procesos empresariales”, nomenclatura que no parece la idónea para referirse a los flujos de trabajo de las organizaciones públicas.

³⁸¹ «Hacia la interoperabilidad de los servicios públicos europeos» Anexo 2, Marco europeo de interoperabilidad (EIF) para los servicios públicos europeos; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2010) 744 final, cit., CE, Bruselas, Comisión Europea, 16 de Diciembre de 2010.

³⁸² KUBICEK, H. y CIMANDER, R., «Three dimensions of organizational interoperability», *European Journal of ePractice*, vol. 6, 2009, p. 3.

³⁸³ *Ibid.*

También: “The most challenging of all interoperability issues seems to be related to organizational interoperability”. GOTTSCHALK, P. y SOLLI-SÆTHER, H., *E-Government Interoperability and Information Resource Integration: Frameworks for Aligned Development*, cit., p. 242.

³⁸⁴ El intercambio de información implica desde la Administración general del Estado hasta pequeños municipios, desde comunidades autónomas o diputaciones provinciales hasta universidades.

³⁸⁵ *Cfr.* BOUALLOUCHE, Y.; CHENOUDARD, R.; DA CUNHA, C. Y OTROS, «Organizational Interoperability Between Public and Private Actors in an Extended Administration», en ARCHIMÈDE, B. y VALLESPER, B. (coords.) *Enterprise Interoperability: INTEROP-PGSO Vision*, vol. 1, Hoboken, NJ, John Wiley & Sons, Inc., 2017, p. 152.

Además, la cooperación interadministrativa se viene encontrando tradicionalmente con una serie de obstáculos que hacen incierto su desarrollo³⁸⁶: la diversidad de objetivos de los distintos organismos públicos -que, en ocasiones, entran en conflicto entre sí-, la falta de competencia profesional en la dirección pública, rivalidades políticas, escasa cultura de la cooperación entre estructuras burocráticas³⁸⁷, etc., complican el logro de la interoperabilidad organizativa.

6.1.- Justificación del nivel organizativo como dimensión autónoma de la interoperabilidad

A pesar de la pacífica aceptación de la existencia de una dimensión organizativa de la interoperabilidad, parece legítimo, como han apuntado determinados autores³⁸⁸, cuestionarse si esta vertiente de la misma no supone tanto un nivel autónomo con identidad y sentido propios, cuanto, simplemente, una característica básica de la interoperabilidad, su elemento subjetivo, pues la compatibilidad, la conexión y el intercambio de información habrá de realizarse siempre, por definición, entre sujetos diferentes. En otras palabras, salvar las barreras entre organizaciones no supondría una dimensión más de la interoperabilidad, sino su propia esencia.

Las relaciones entre Administraciones públicas en un entorno digitalizado y la eliminación de los obstáculos organizativos exigen hoy la adopción de determinados mecanismos de interoperabilidad³⁸⁹. Por esta razón, podría argüirse que la diversidad de sujetos es un presupuesto de toda relación de intercambio de datos y, por ende, de la interoperabilidad, para cuyo logro bastaría procurar la estandarización de los aspectos técnicos y semánticos y la compatibilidad legal de los procesos de intercambio.

KUBICEK, CIMANDER y SCHOLL³⁹⁰, afirman que la armonización organizativa que exige esta dimensión de la interoperabilidad es una cuestión eminentemente normativa cuyo desarrollo correspondería, por lo tanto, a la interoperabilidad jurídica más a que a una “confusa” interoperabilidad organizativa³⁹¹. Para evitar equívocos proponen, en

³⁸⁶ Vid. GOTTSCHALK, P. y SOLLI-SÆTHER, H., *E-Government Interoperability and Information Resource Integration: Frameworks for Aligned Development*, cit., p. 257.

³⁸⁷ Victor BEKKERS otorgaría tanta relevancia a las barreras culturales a la interoperabilidad que, a su juicio, existe una interoperabilidad cultural que es necesario lograr como requisito imprescindible para el logro de la dimensión organizativa de la interoperabilidad. Cfr. BEKKERS, V., «The Governance of Back Office Integration in E-Government: Some Dutch Experiences», en WIMMER, M.A., TRAUNMÜLLER, R., GRÖNLUND, Å. y ANDERSEN, K.V. (coords.) *Electronic Government. EGOV 2005. Lecture Notes in Computer Science*, vol. 3591, Berlin, Springer, 2005, p. 13.

³⁸⁸ Por todos KUBICEK, H.; CIMANDER, R. y SCHOLL, H. J., *Organizational Interoperability in e-Government: Lessons from 77 European Good-Practice Cases*, Berlín, Springer, 2011, pp. 58-62.

³⁸⁹ “En la actualidad, la principal manera de facilitar la relación entre las administraciones públicas electrónica es a través de la interoperabilidad”. CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica.», cit., p. 760.

³⁹⁰ Cfr. KUBICEK, H.; CIMANDER, R. y SCHOLL, H. J., *Organizational Interoperability in e-Government...*, cit., pp. 56-59.

³⁹¹ En efecto, desde la doctrina española se ha reivindicado que el sistema jurídico es parte sustancial de la Administración, “no sólo como un elemento a considerar que para determinados propósitos de transformación o modernización queda a menudo desplazado por procedimientos técnicos y organizativos, sino como elemento esencial de dicha transformación del Estado también en la esfera estratégica y operativa. Hasta tal punto se

consecuencia, el abandono del término “interoperabilidad organizativa” y su sustitución por “interoperabilidad de los procedimientos de negocio”, pues afirman que solamente este aspecto de los detallados en el EIF2 tiene entidad autónoma en relación con el resto de dimensiones de la interoperabilidad, siendo reconducibles el resto a cuestiones técnicas o normativas y, por lo tanto, subsumibles en otras vertientes de la interoperabilidad.

Sin embargo, este debate supone hoy, a mi juicio, una discusión bizantina, no sólo por la práctica unanimidad doctrinal y normativa en la aceptación de la existencia de una dimensión organizativa de la interoperabilidad, -por lo que nos encontramos ante un debate superado de facto- sino por la indudable necesidad de establecer determinados mecanismos que salven las barreras organizativas; mecanismos que no son propiamente técnicos, semánticos o legales, sino que están directamente vinculados con la forma en que han de relacionarse sujetos diversos en la consecución de un objetivo común. Aquellos autores que han cuestionado la existencia de la vertiente organizativa de la interoperabilidad, considerándola una cuestión transversal relacionada con su aspecto subjetivo, han fundamentado sus reparos argumentando que las dimensiones de la interoperabilidad han de dar respuesta a “qué hay que hacer” para el logro de la interoperabilidad y “cómo hay que hacerlo”, mientras que la interoperabilidad organizativa se centra en el “quién”. Ello, en mi opinión, no es exacto, pues esta vertiente también trata de proponer mecanismos de actuación para el logro de la compatibilidad, si bien centrados en el aspecto subjetivo de las relaciones de intercambio.

Es decir, la dimensión organizativa de la interoperabilidad no se limita a preguntarse “quién”, qué sujetos deben ser interoperables, sino que trata de dar respuesta a los desafíos que plantea la colaboración electrónica entre sujetos diversos, en este caso, Administraciones públicas.

6.2.- Técnicas para la interoperabilidad organizativa: Integración y estandarización

Como se ha adelantado, la evolución y creciente complejidad del sector público obliga a la creación de redes colaborativas que hagan posible la relación entre Administraciones autónomas que, desde el punto de vista del interesado, han de ser consideradas de forma colectiva.

En efecto, desde que el ámbito subjetivo del ejercicio del derecho a no aportar datos o documentos pasara de “la Administración actuante” a “cualquier Administración”, no es relevante para el interesado qué concreta entidad pública elaboró un determinado

podría afirmar que sin el factor jurídico público, su regulación administrativa y control de la legalidad, cualquier transposición de procedimientos o técnicas que afecten tanto a los procesos de toma de decisiones, como de producción de resultados o de soporte organizativo en las iniciativas de transformación sobre la administración pública, resultan una anomalía o un error conceptual”. TORRADO SANCHO, J., *La modernización administrativa: el marco jurídico de la Gestión Pública*, cit., p. 22.

documento o qué órgano administrativo posee una información específica³⁹², pues desde el punto de vista del ciudadano la información la posee la Administración, considerada en abstracto. Ello obliga a las Administraciones a establecer mecanismos que les permitan relacionarse y colaborar de forma coherente, e intercambiar información de forma ágil e inmediata.

Los métodos y herramientas para el logro de la interoperabilidad organizativa son más heterogéneos y complejos que los del resto de dimensiones de la interoperabilidad³⁹³. Cada organización deberá adecuarse a los requerimientos de la red colaborativa establecida para el intercambio de información y la prestación conjunta de servicios, adaptándose a la misma para hacer la interacción compatible con su autonomía y con sus propios procesos de trabajo interno³⁹⁴. Es preciso sincronizar los pasos que cada organización pública dé hacia la colaboración mutua y definir los mecanismos y procedimientos que harán posible el intercambio de información entre organizaciones que frecuentemente tienen distintas estructuras y procesos de trabajo interno³⁹⁵. En el ámbito de la Administración electrónica ello significa que el potencial de las TIC en la Administración pública solo podrá alcanzarse si las organizaciones y sus procesos de trabajo se reorganizan para permitir un intercambio de datos fluido y seguro entre todos los sujetos que componen el sector público.

Tradicionalmente se han propuesto dos modelos fundamentales para la consecución de la interoperabilidad organizativa: la integración o centralización de unidades administrativas, flujos de trabajo y datos, por un lado y la estandarización, por otro³⁹⁶. El modelo centralizado exige la integración de los procesos de trabajo, la centralización de tareas y la fusión de los datos que poseen todas las organizaciones públicas en un repositorio centralizado³⁹⁷. Así, unidades administrativas, procedimientos de trabajo o bases de datos que previamente estuvieran separadas se integran para crear una nueva base de datos central o flujos de trabajo integrados, bajo unas únicas reglas organizativas y bajo un único responsable³⁹⁸. Este modelo, obviamente, no es compatible con los

³⁹² Independientemente, como es lógico, de la obligación de cumplir con el requisito formal establecido por el artículo 28.3 de la LPAC como presupuesto para el ejercicio del derecho, esto es, indicar en qué momento y ante qué órgano administrativo presentó los citados documentos.

³⁹³ KUBICEK, H. y CIMANDER, R., «Three dimensions of organizational interoperability», cit., p. 1.

³⁹⁴ Vid. BOUALLOUCHE, Y.; CHENOUD, R.; DA CUNHA, C. Y OTROS, «Organizational Interoperability Between Public and Private Actors in an Extended Administration», cit., pp. 157-158.

³⁹⁵ Cfr. CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica.», cit., p. 764; VERNADAT, F. B., «Technical, semantic and organizational issues of enterprise interoperability and networking», *Annual Reviews in Control*, vol. 34, 1, 2010, p. 142.

³⁹⁶ Sobre esta cuestión, vid. KUBICEK, H. y CIMANDER, R., «Three dimensions of organizational interoperability», cit., pp. 2-3 «To sum up, efficient electronic public services depending on the cooperation of two or more agencies can either be achieved by centralization of tasks and integration of data or through achieving interoperation by standardization of interfaces and data formats, frequently realized with the help of intermediate agencies called clearing houses providing limited supporting secondary services for achieving interoperation».

³⁹⁷ «Centralization of tasks means that formerly separate organizations integrate their data processing functions through physical merging». MONDORF, A. y WIMMER, M. A., «Design and adoption of standard specifications using the V-Model», en *Electronic Government and Electronic Participation*, Amsterdam, IOS Press, 2014, p. 142.

³⁹⁸ Vid. KUBICEK, H.; CIMANDER, R. y SCHOLL, H. J., *Organizational Interoperability in e-Government...*, cit., p. 29.

principios de descentralización y de desconcentración conforme a los que han de actuar las Administraciones públicas españolas por mandato del artículo 103.1 de la Constitución.

La estandarización, que es -como se verá- la opción por la que ha optado el RDENI, hace posible el intercambio de datos multilateral mediante la adopción de procedimientos comunes y la estandarización de los requisitos de intercambio. En palabras de CERRILLO I MARTÍNEZ, se recurre a “la coordinación y la alineación” de los procesos y “de las estructuras de información” para superar los límites de las organizaciones implicadas³⁹⁹.

La estandarización es una herramienta útil cuando la centralización no es política o legalmente posible⁴⁰⁰, pero también cuando la pérdida de autonomía que conlleva la integración no es conveniente o no se considera viable o apropiada. CYERT y MARCH ya identificaban la adopción de procedimientos estandarizados como un sistema de coordinación interorganizativa alternativo al funcionamiento jerárquico⁴⁰¹. En realidad, solamente la estandarización puede identificarse como una herramienta al servicio de la interoperabilidad, entendida ésta como intercambio de información entre organizaciones o unidades diferentes, pues la centralización requiere de la integración de los procesos y/o de las organizaciones, lo que determina una integración de la información y no su intercambio⁴⁰².

La estandarización, por el contrario, describe la transmisión de datos sobre la base de procesos de trabajo y formatos de intercambio similares y previamente acordados, mediante la perfección de “acuerdos formales sobre las condiciones aplicables a interacciones entre organizaciones”⁴⁰³. La centralización requiere una fuerte determinación, autoridad y presión política, la estandarización, por el contrario, no implica necesariamente cambios en la estructura administrativa ni en los métodos de trabajo internos de cada organización pública, pues basta con acuerdos generales en relación con los procedimientos y formatos de intercambio. Así, organizaciones públicas separadas pueden interoperar manteniendo sus respectivas autonomías y sus respectivas herramientas digitales, a través de la implementación de interfaces comunes y de estándares compartidos en relación con las características del intercambio que pueden alcanzarse mediante convenios de colaboración formalizados entre las Administraciones implicadas, estableciendo, de esta forma, estructuras de redes aptas para la transmisión recíproca de información⁴⁰⁴.

³⁹⁹ CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica.», cit., p. 764.

⁴⁰⁰ MONDORF, A. y WIMMER, M. A., «Design and adoption of standard specifications...», cit., p. 142.

⁴⁰¹ CYERT, R. M. y MARCH, J. G., *A behavioral theory of the firm*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1963, pp. 101-113.

⁴⁰² Cfr. MONDORF, A. y WIMMER, M. A., «Design and adoption of standard specifications...», cit., p. 142.

⁴⁰³ «Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación» (EIF2); *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2017) 134 final*, cit., CE, Bruselas, Comisión Europea, 23 de Marzo de 2017.

⁴⁰⁴ Cfr. KUBICEK, H.; CIMANDER, R. y SCHOLL, H. J., *Organizational Interoperability in e-Government...*, cit., p. 29.

6.3.- La interoperabilidad organizativa en el Esquema Nacional de Interoperabilidad

El ENI señala una serie de medidas y de instrumentos jurídico-administrativos cuya implantación, -que por otra parte es preceptiva como se deduce del carácter imperativo de los mandatos y de la naturaleza básica de esta norma-, debe favorecer la consecución de la compatibilidad entre organizaciones necesaria para el logro de la interoperabilidad organizativa.

Cuando el artículo 7 del RDENI establece que se favorecerá la aproximación multilateral a la interoperabilidad, incluye la colaboración entre las soluciones ofrecidas. La regulación de la interoperabilidad organizativa en el RDENI (artículos 8 y 9) abarca diversas cuestiones como la publicación, preferiblemente en la Red SARA, de los servicios que cada Administración pública ponga a disposición de las demás, el empleo de nodos de interoperabilidad y el mantenimiento de inventarios de información administrativa.

En concreto, el artículo 8 del RDENI, precepto que hay que poner en relación con el artículo 155.1 de la LRJSP, impone a todas las Administraciones públicas la obligación de establecer y publicar las condiciones de acceso y utilización de los servicios, datos y documentos en formato electrónico que pongan a disposición del resto de Administraciones, especificando las finalidades, las modalidades de consulta o interacción, los requisitos y perfiles que han de cumplir los potenciales usuarios, los protocolos y criterios funcionales y técnicos necesarios, los mecanismos de gobierno de los sistemas y las condiciones de seguridad aplicables⁴⁰⁵.

Es preciso insistir en que el vigente artículo 155 de la LRJSP configura las “transmisiones de datos entre Administraciones” como un deber de los sujetos públicos⁴⁰⁶, que habrán de facilitar y establecer las condiciones de acceso a la información de los particulares que custodia cada una de ellas, lo que supone un mandato implícito del legislador a las Administraciones para procurar las condiciones organizativas imprescindibles para el logro de la interoperabilidad entre los sujetos obligados.

Como herramienta idónea para la consecución de una interconexión eficaz entre Administraciones el RDENI propone potenciar la formalización de convenios de colaboración entre los distintos sujetos públicos que pretenden compartir y transmitir información por medios electrónicos, de manera que sean las propias Administraciones las que diseñen la forma de relacionarse que estimen idónea. Asimismo, plantea la utilización de *nodos de interoperabilidad*, entendidos como entidades que prestan servicios de

⁴⁰⁵ El artículo 155.1 de la LRJSP, establece, en relación con el acceso a los datos que custodie cada Administración que habrán de especificarse “las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad”.

⁴⁰⁶ En efecto, la LRJSP omite cualquier justificación de la imposición a las Administraciones del deber legal de facilitar el acceso del resto a los datos que custodie, al contrario de lo que regulaba el artículo 9 de la derogada LAECSP, que fundamentaba explícitamente esta obligación de los órganos públicos en el correlativo derecho de los ciudadanos a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas. En la actualidad el legislador impone explícitamente a las Administraciones un deber para cuyo cumplimiento resulta necesaria la consecución de un nivel avanzado de interoperabilidad organizativa.

interconexión entre sistemas de información para un conjunto de Administraciones Públicas bajo las condiciones que éstas fijen⁴⁰⁷.

La importancia que, para este fin, concede el RDENI a instrumentos de concertación voluntaria entre iguales, como son los convenios administrativos, es lógica y respetuosa con la repetidamente aludida autonomía de cada una de las Administraciones públicas propia del modelo descentralizado que consagra la Constitución de 1978 y que supuso la desaparición de cualquier relación de control o tutela de naturaleza jerárquica entre el Estado y el resto de los sujetos públicos⁴⁰⁸. Por otra parte, es respetuosa con el Marco Europeo de Interoperabilidad que recomienda tanto documentar los procesos “mediante técnicas de modelización comúnmente aceptadas”, como “concertar la manera de alinear dichos procesos”⁴⁰⁹.

El RDENI también prevé la obligación de mantener inventarios de información administrativa, los cuales deben incluir de forma estructurada tanto los procedimientos administrativos y servicios, como la relación actualizada de órganos administrativos y de todas las oficinas de registro y de atención al ciudadano, las cuales se codificarán de forma unívoca. Las Administraciones públicas pueden crear o mantener sus propios inventarios particulares o hacer uso para ello del SIA -que contiene la relación de procedimientos y servicios de la Administración General del Estado y las diferentes Administraciones Públicas participantes⁴¹⁰- y del Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas (DIR3), inventario unificado y común a toda la Administración de las unidades orgánicas, organismos públicos y sus oficinas asociadas, “facilitando el mantenimiento distribuido y corresponsable de la información”⁴¹¹.

7. Interoperabilidad semántica. Empleo de ontologías y formatos en el intercambio de datos

Uno de los desafíos fundamentales de la Administración electrónica es, además de la adquisición de capacidad para compartir información entre organizaciones, conseguir una interpretación común y apropiada de la información intercambiada. La información es uno

⁴⁰⁷ Vid. Glosario de términos del RDENI.

⁴⁰⁸ Sobre esta cuestión, por todos, los precitados BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Organización administrativa*, cit., p. 102; MARTÍNEZ MARÍN, A., *Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios*, cit., p. 64.

⁴⁰⁹ «Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación» (EIF2); *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2017) 134 final*, cit., CE, Bruselas, Comisión Europea, 23 de Marzo de 2017 Recomendación 28.

⁴¹⁰ La Administración General del Estado implantó el denominado Sistema de Información Administrativa (SIA), que es el inventario de información sobre tramitación administrativa de esa Administración pública, establecido conforme la regulación contenida en el artículo 9 del RDENI y cumpliendo el mandato del artículo 21.4 de la LPAC. EL SIA y su codificación han sido recurrentemente utilizado por el resto de las Administraciones territoriales para el cumplimiento de esta obligación legal. Ello es un ejemplo de que las necesidades propias de la interoperabilidad frecuentemente conducen por la vía de los hechos hacia un proceso recentralizador al que hemos hecho referencia anteriormente. <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/sia>. (Última visita el día 5 de junio de 2022).

⁴¹¹ <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/dir3>. (Última visita el día 5 de junio de 2022).

de los recursos principales con los que cuentan las Administraciones, es una “materia prima” fundamental, “pero precisa ser transformada para ser funcional”⁴¹².

Esta capacidad para la comprensión y reutilización de los datos es lo que denominamos interoperabilidad semántica y supone un prerrequisito para la cooperación entre plataformas digitales⁴¹³, pues cuando existen conflictos semánticos y la correcta interpretación de los datos no es alcanzada, la división entre los diversos órganos administrativos y el consiguiente aislamiento y “efecto silo” se acentúan⁴¹⁴.

En consecuencia, la dimensión semántica de la interoperabilidad hace referencia a que “la información intercambiada pueda ser interpretable de forma automática y reutilizable por aplicaciones que no intervinieron en su creación”⁴¹⁵. Es decir, alude a la necesidad de que “el significado exacto”⁴¹⁶ de toda la información que exista en los repositorios de datos de las Administraciones públicas resulte inteligible a los diversos sistemas y aplicaciones, y pueda ser intercambiada e interpretada de forma automática por éstos⁴¹⁷, independientemente de los órganos que intervengan en el intercambio documental, de los equipos informáticos empleados y del lenguaje jurídico que cada sujeto utilice internamente.

Dos sistemas serán semánticamente interoperables “si la información circula entre ellos sin que el significado original se vea alterado y cada uno de ellos entiende por sí mismo lo que el otro le envía y puede actuar en consecuencia de manera automática”⁴¹⁸.

La información almacenada en los repositorios de las distintas organizaciones públicas se conserva en distintos formatos y en localizaciones diversas, por lo que para integrar o intercambiar la información entre sujetos distintos será imprescindible acordar la estructura sintáctica de intercambio de los datos y dotar de contexto a la información⁴¹⁹. De esta forma

⁴¹² ROMÁ FERRI, M. T. y PALOMAR SANZ, M., «Interoperabilidad semántica de ontologías basada en técnicas de procesamiento del lenguaje natural», en GASCÓN GARCÍA, J., BURGUILLOS MARTÍNEZ, F. y PONS I SERRA, A. (coords.) *La dimensió humana de l'organització del coneixement*, Barcelona, Universitat de Barcelona, Facultat de Biblioteconomia i Documentació, 2005, p. 534.

⁴¹³ ZARKO, I. P.; SOURSOS, S.; GOJMERAC, I.; GARRIDO-OSTERMANN, E. Y OTROS, «Towards an IoT framework for semantic and organizational interoperability», en *2017 Global Internet of Things Summit (GloTS)*, 2017, p. 1.

⁴¹⁴ Cfr. AHMED, S. y TWINOMUNRINZI, H., «Exploring semantic interoperability in e-government interoperability frameworks for intra-African collaboration: a systematic review», en *Proceedings of the 52nd Hawaii International Conference on System Sciences*, 2019, p. 3182.

⁴¹⁵ Definición contenida en el Glosario de Términos del RDENI.

⁴¹⁶ «Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación» (EIF2); *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2017) 134 final*, cit., CE, Bruselas, Comisión Europea, 23 de Marzo de 2017.

⁴¹⁷ “In other words, on the semantic layer data becomes information. Only if the semantics of data sets are defined and shared can these data be processed in one system, sent to another system, and there be automatically recognized and processed further”. KUBICEK, H.; CIMANDER, R. y SCHOLL, H. J., *Organizational Interoperability in e-Government...*, cit., p. 87.

⁴¹⁸ MUÑOZ CARRERO, A., *Manual práctico de interoperabilidad semántica para entornos sanitarios basada en arquetipos*, Madrid, Instituto de Salud Carlos III, Ministerio de Economía y Competitividad, 2013, p. 14.

“L'interopérabilité n'est pas seulement la capacité d'échanger une information (...). Elle requiert la capacité de «comprendre ce qui a été échangé»”. BIEDMA, J. M. y BOURRET, C., «Les enjeux des projets d'interopérabilité...», cit., p. 26.

⁴¹⁹ El contexto hace referencia a la atmósfera, al entorno del intercambio, “todo lo que queda al margen del estricto intercambio de datos. La finalidad y legitimación para el acceso a la información, la utilidad de la misma y la normativa que rige la actividad colaborativa concreta, pues el contexto será único y propio de cada

se convierte en la columna vertebral de la interpretación de la información, de su representación y de todo el intercambio⁴²⁰, y permite, además, que los sistemas combinen los datos recibidos con otras fuentes de información y los procese de una manera comprensible y coherente⁴²¹.

La interoperabilidad semántica es, en consecuencia, “el estado que existe entre dos entidades-aplicaciones cuando, con respecto a una tarea específica, una aplicación puede aceptar datos de la otra y realizar esa tarea de manera satisfactoria, sin necesidad de intervención externa de un operador”⁴²². De esta forma, se asegura que la información intercambiada por organizaciones y sistemas heterogéneos y geográficamente separados sea recíprocamente comprensible y que todas las partes implicadas en el intercambio entiendan los datos intercambiados de la misma manera.

El EIF2 señala que el punto de partida de la interoperabilidad semántica es la consideración de los datos y de la información como un “preciado bien público”, que debe “generarse, recopilarse, gestionarse, compartirse, protegerse y conservarse adecuadamente”⁴²³. Así, la interoperabilidad semántica se refiere tanto a aspectos tales como la representación y gestión de la información, como a la capacidad de los sistemas y aplicaciones electrónicas para adaptar, recombinar y compartir datos⁴²⁴. En efecto, asegurar un intercambio de información mediante una estructura común o un formato de intercambio (interoperabilidad sintáctica, como se verá en el siguiente apartado), no necesariamente garantiza que el significado de esos datos sea interpretado de forma idéntica por las partes⁴²⁵.

Para conseguirlo es necesario el establecimiento de lenguajes comunes y estandarizados que permitan la comprensión inmediata de la información intercambiada electrónicamente, es decir, descifrar y compartir de manera instantánea los datos que obren

intercambio de información que se produzca. “It is concerned with issues such as norms, regulations, policies, markets and cultures, which are unique to each project setting”. POIRIER, E. A.; FORGUES, D. y STAUB-FRENCH, S., «Dimensions of Interoperability in the AEC Industry», en *Construction Research Congress 2014: Construction in a Global Network*, p. 1993.

⁴²⁰ CHITUC, C.-M.; AZEVEDO, A. y TOSCANO, C., «A framework proposal for seamless interoperability in a collaborative networked environment», *Computers in Industry*, vol. 60, 5, 2009, p. 319.

⁴²¹ GUÉDRIA, W.; NAUDET, Y. y CHEN, D., «Maturity model for enterprise interoperability», *Enterprise Information Systems*, vol. 9, 1, 2013, Taylor & Francis, p. 4.

⁴²² MUÑOZ CARRERO, A., *Manual práctico de interoperabilidad semántica para entornos sanitarios basada en arquetipos*, cit., p. 14.

⁴²³ «Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación» (EIF2); *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2017) 134 final*, cit., CE, Bruselas, Comisión Europea, 23 de Marzo de 2017 Recomendación 30.

⁴²⁴ Cfr. POIRIER, E. A.; FORGUES, D. y STAUB-FRENCH, S., «Dimensions of Interoperability in the AEC Industry», cit., p. 1994. *Vid. et.* CHITUC, C.-M.; AZEVEDO, A. y TOSCANO, C., «A framework proposal for seamless interoperability in a collaborative networked environment», cit., p. 319.

⁴²⁵ MEAD distinguirá entre interoperabilidad semántica humana, que garantiza que el significado de la información intercambiada es compartido por las personas participantes en el intercambio de forma precisa y sin ambigüedades; e interoperabilidad semántica computacional o electrónica que requiere no sólo que todas las herramientas digitales sean capaces de intercambiar información, sino que, además, la interpreten de forma adecuada. MEAD, C. N., «Data interchange standards in healthcare IT—computable semantic interoperability...», cit., p. 73.

en poder de las Administraciones públicas⁴²⁶ o, en expresión empleada por el precitado EIF2, se trata de “garantizar el uso de descripciones comunes de datos intercambiados”⁴²⁷.

En síntesis, el objeto de la interoperabilidad semántica es garantizar que el significado concreto y preciso de la información intercambiada pueda ser comprendido e interpretado correctamente por cualquier sistema o aplicación que no haya sido inicialmente concebido para tal fin⁴²⁸. La introducción de las TIC en la actividad de los órganos administrativos aumenta las posibilidades de captación y transmisión de datos, pero el verdadero valor añadido generado por la Administración electrónica radica en el intercambio de “conocimiento”, entendido éste como “información objetiva debidamente contextualizada”⁴²⁹.

Pretende garantizarse, por tanto, que “lo que se transmita sea lo que se entienda”, que “el formato y el significado exacto de la información intercambiada se comprendan y conserven en todos los intercambios entre las partes”⁴³⁰. Para ello es preciso establecer criterios comunes que faciliten la estandarización tanto del formato de intercambio como de la estructura de la información intercambiada, así como sobre el contexto de la misma. De esta forma, se procura que la información y los datos que intercambien las Administraciones públicas no solamente sean comprensibles por sistemas y aplicaciones distintas a las que las crearon o las transmiten, sino que puedan ser interpretables y reutilizables de forma automática por las plataformas digitales de los organismos receptores⁴³¹.

Se trata de un nivel notablemente complejo de la interoperabilidad que requiere de la adopción de acuerdos que ofrezcan un marco común fundamentado en estándares que hagan posible el intercambio de información, su integración en aplicaciones y repositorios diversos y su posterior gestión e interpretación con la suficiente exactitud y nivel de detalle, para hacer posible el ejercicio del derecho de los interesados a no aportar datos o documentos al procedimiento administrativo, en los términos previstos en el artículo 28 de la LPAC y que asegure la toma informada de decisiones por parte de la Administración.

⁴²⁶ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», cit., p. 2898.

⁴²⁷ «Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación» (EIF2); *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2017) 134 final*, cit., CE, Bruselas, Comisión Europea, 23 de Marzo de 2017.

⁴²⁸ Cfr. MARCO CUENCA, G., «Interoperabilidad semántica y normalización de la historia clínica electrónica: modelo de producción de activos semánticos basados en estándares», 2015, Madrid, Tesis Doctoral. Universidad Complutense, p. 17.

⁴²⁹ Definición de “conocimiento” en MARTÍN LINEROS, E., «El trinomio dato-información-conocimiento», en *Manual sobre utilidades del big data para bienes públicos*, Entimema, Madrid, 2017, p. 46.

⁴³⁰ «Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación» (EIF2); *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2017) 134 final*, cit., CE, Bruselas, Comisión Europea, 23 de Marzo de 2017.

⁴³¹ En relación con esta cuestión, por todos, *vid.* CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica.», cit., p. 764; GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., p. 296; MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», cit., p. 2898.

7.1.- La subdimensión sintáctica de la interoperabilidad semántica

Como se ha apuntado *ut supra*⁴³², existen determinadas propuestas taxonómicas de la interoperabilidad que plantean una dimensión sintáctica que, sin embargo, no se encuentra recogida de forma autónoma en el RDENI ni en el EIF2, ni se referencia en las clasificaciones doctrinales más extendidas.

No obstante, ello no significa que se trate de una dimensión desconocida u olvidada de la interoperabilidad. Por un lado, no es del todo infrecuente su reivindicación doctrinal⁴³³ y, por otro, el precitado EIF2 distingue, en el seno de la interoperabilidad semántica, entre cuestiones sintácticas y las que son propiamente semánticas⁴³⁴.

Se ha adelantado que la interoperabilidad semántica exige tanto la adopción de formatos comunes que permitan el intercambio normalizado de datos como que, además, se realice la transmisión de su significado. Pues bien, el aspecto puramente semántico de la interoperabilidad “se refiere al significado de los elementos de datos y la relación entre ellos, incluye la creación de vocabularios y esquemas para describir los intercambios de datos y garantiza que todas las partes que se comunican entienden de la misma manera los elementos de datos”, mientras que el nivel sintáctico hace referencia “a la descripción del formato exacto de la información que se va a intercambiar en términos de gramática y formato”⁴³⁵. De esta forma, la interoperabilidad semántica, tal y como la entienden RDENI y el EIF2, incluye tanto el nivel sintáctico de la información, que hace referencia al formato de intercambio de los datos, como el nivel estrictamente semántico, que asegura que la información intercambiada sea comprensible⁴³⁶ y, por tanto, interpretable y utilizable.

En el nivel sintáctico, por tanto, las herramientas digitales actúan “como meros mensajeros” sin ocuparse de que la información transmitida tenga sentido y “sin intervenir en el contenido” de la comunicación⁴³⁷. Ciertamente, los mensajes transmitidos mediante

⁴³² Vid. apartado III.3 de este capítulo.

⁴³³ V.gr. KUBICEK, H.; CIMANDER, R. y SCHOLL, H. J., *Organizational Interoperability in e-Government...*, cit., pp. 85-88; MEAD, C. N., «Data interchange standards in healthcare IT—computable semantic interoperability...», cit., pp. 73-74; MUÑOZ CARRERO, A., *Manual práctico de interoperabilidad semántica para entornos sanitarios basada en arquetipos*, cit., pp. 13-14.

⁴³⁴ También la doctrina ha apuntado esta distinción: “1. syntactic interoperability is the ability of diverse systems to communicate with each other and exchange data; 2. semantic interoperability is the ability to interpret and use those data and pieces of information in a significant way, useful to the end user”. SANTOSUOSSO, A. y MALERBA, A., «Legal Interoperability as a Comprehensive Concept in Transnational Law», *Law, Innovation and Technology*, vol. 6, 1, 2014, Routledge, p. 52.

⁴³⁵ «Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación» (EIF2); *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2017) 134 final*, cit., CE, Bruselas, Comisión Europea, 23 de Marzo de 2017.

“In computer science, syntax refers to the grammar and formal rules for defining sets of data, while semantics define the meaning and the use of these data”. KUBICEK, H.; CIMANDER, R. y SCHOLL, H. J., *Organizational Interoperability in e-Government...*, cit., p. 87.

⁴³⁶ DA SILVA SERAPIÃO LEAL, G.; GUÉDRIA, W. y PANETTO, H., «Interoperability assessment: A systematic literature review», *Computers in Industry*, vol. 106, 2019, p. 113 V. et. WOODS, W. A., «What’s in a link: Foundations for Semantic Networks», en BOBROW, D.G. y COLLINS, A. (coords.) *Representation and Understanding: studies in cognitive science*, New York, Academic Press, 1975, pp. 38-44.

⁴³⁷ MUÑOZ CARRERO, A., *Manual práctico de interoperabilidad semántica para entornos sanitarios basada en arquetipos*, cit., p. 14.

protocolos de información precisan una sintaxis y codificación comunes, así, el contenido de las transmisiones puede ser representado usando sintaxis de transferencia de alto nivel⁴³⁸. Como se examinará con posterioridad, la generalización del lenguaje XML parece haber resuelto esta cuestión en gran parte⁴³⁹.

La semántica, por su parte, permite que sistemas diversos interpreten de modo similar la información que intercambian gracias a unos significados predefinidos y previamente compartidos. Ello significa que el contenido de los mensajes ha de ser comprendido de igual forma por emisor y receptor, por todos los sistemas que intervienen en el intercambio de información, sin que sea precisa una adaptación técnica previa *ad hoc*⁴⁴⁰.

Este último paso, la consecución de la interoperabilidad semántica es el que permite la transición desde el mero intercambio de datos al intercambio de información. En otras palabras, solamente si la información intercambiada es interpretable por los sistemas participantes y si dicha información compartida es susceptible de ser utilizada de forma coherente con la finalidad del intercambio y de acuerdo con los fines de la organización, puede decirse que se ha alcanzado una verdadera interoperabilidad.

TOLK y MUGUIRA, al diseñar el modelo de madurez de la interoperabilidad LCIM (*Levels of Conceptual Interoperability*)⁴⁴¹ distinguieron también entre interoperabilidad sintáctica y semántica. En el escalón sintáctico se introduce una estructura común de intercambio de información, como, por ejemplo, la aplicación de un formato común. Existe, por tanto, una sintaxis básica acordada de forma incontrovertible. En este nivel, la comprensión sintáctica está garantizada, es decir, la capacidad de los sistemas de intercambiar los datos “de la forma correcta y en el orden correcto”⁴⁴². En cambio, no se ha acordado aún en esta fase

⁴³⁸ VAN DER VEER, H. y WILES, A., *Achieving Technical Interoperability; the ETSI Approach*, cit., p. 5.

⁴³⁹ Además del lenguaje XML, ETSI hace referencia a otros, como HTML (*Hypertext Markup Language*), ASN.1 (*Abstract Syntax Notation version 1*) o CSN (*Concrete Syntax Notation*). Vid. *Ibid.*, p. 28.

⁴⁴⁰ “(...) semantic interoperability refers to the possibility for exchanging information between systems and organisations without having to do tailoring to make this possible. Solutions allowing for semantic interoperability are more complex because they take into account what is needed to make seamless information exchange possible”. LILLEN, J., «Towards Semantic Interoperability», cit., pp. 167-168.

⁴⁴¹ TOLK, D. A. y MUGUIRA, J. A., «The Levels of Conceptual Interoperability Model», en *2003 Fall Simulation Interoperability Workshop*, Orlando, 2003, p. 2.

TOLK y MUGUIRA propusieron en 2003 un novedoso modelo de madurez que se centra en los datos que han de ser intercambiados y en la interfaz de comunicación utilizada, el LICM. Los autores argumentan que los modelos analizados previamente ponen el acento en la capacidad para utilizar la funcionalidad de otros sistemas en el intercambio de datos. Es decir, suele ponerse el foco en aspectos más puramente técnicos u organizativos, por lo que estiman preciso un esquema que evalúe aspectos más propiamente semánticos de la interoperabilidad. “The conceptual model is a non-software specific description of the computer simulation model (that will be, is or has been developed), describing the objectives, inputs, outputs, content, assumptions and simplifications of the model”. ROBINSON, S., «Conceptual modelling for simulation Part I: definition and requirements», *Journal of the Operational Research Society*, vol. 59, 3, 2008, p. 278.

El LCIM ha gozado de un notable reconocimiento doctrinal: “After several years of development, LCIM is becoming more and more mature and is gaining more recognition. (...) LCIM is used by scientists of multiple disciplines to deal with problems in their communities, e.g. system biologist and ontology researchers. This shows that LCIM has wide application potential”. WANG, W.; TOLK, A. y WANG, W., «The Levels of Conceptual Interoperability Model: Applying Systems Engineering Principles to M&S», en *SCS in the SpringSim'09 Proceedings*, San Diego, 2009, p. 799.

⁴⁴² TOLK, A.; TURNITSA, C. y DIALLO, S., «Implied ontological representation within the levels of conceptual interoperability model», *Intelligent Decision Technologies*, vol. 2, 1, 2008, p. 6.

el significado de esos elementos. En el nivel semántico se comparte el significado de los datos, es decir, el contenido del intercambio de la información se encuentra definido. Se entiende por “significado” la conexión existente entre un elemento (un símbolo, una palabra...) y lo que éste representa para el sistema que lo emplea. Dicho de otra forma, la semántica se refiere al contenido compartido de las palabras que permite la comunicación. Los sistemas que interoperan a este nivel comparten, no sólo datos, sino datos comprensibles, dotados de un significado.

Por esta razón, el aspecto semántico de la interoperabilidad descansa sobre el sintáctico y solamente cuando se haya solucionado la sintaxis del intercambio con la adopción de un formato común, podrán afrontarse los problemas derivados de la comprensión de los datos⁴⁴³.

7.2.- Intercambiar datos y compartir información: Herramientas para la estandarización sintáctica y semántica. La actual relevancia del lenguaje de marcado XML

La interoperabilidad semántica precisa el establecimiento consensuado de los recursos semánticos que habrán de ser utilizados en el seno de una comunidad de intercambio⁴⁴⁴. Existen múltiples instrumentos que ayudan a este objetivo, desde el punto de vista sintáctico, por ejemplo, el establecimiento de esquemas XML; y en el aspecto semántico la adopción de sistemas de representación del conocimiento – *Formal Knowledge Representations* o *Knowledge Organization Systems* -⁴⁴⁵ como tesauros, taxonomías u ontologías⁴⁴⁶.

En efecto, para el intercambio de información sin preocuparse “de que lo enviado tenga sentido”⁴⁴⁷ -esto es, para la consecución de la interoperabilidad sintáctica- basta con la adopción de un formato común⁴⁴⁸. Es preciso, en primer lugar, la implementación de un

⁴⁴³ “Dès que l’interopérabilité syntaxique est réalisée entre deux ou plusieurs systèmes hétérogènes, on peut avancer sur l’objectif d’obtenir l’interprétation correcte et l’usage effectif de l’information échangée”. BIEDMA, J. M. y BOURRET, C., «Les enjeux des projets d’interopérabilité...», cit., p. 27.

⁴⁴⁴ CHNITI, A.; GRIFFON, N.; TRAORE, L.; Y OTROS, «Terminologies et référentiels d’interopérabilité sémantique en Santé», en *Journées Francophones d’Imagerie Médicale (JFIM)*, Fès, Maroc, 2014, p. 51.

⁴⁴⁵ Vid. v. gr. GRUBER, T. R., «Toward principles for the design of ontologies used for knowledge sharing?», *International Journal of Human-Computer Studies*, vol. 43, 5, 1995; MOREIRO GONZÁLEZ, J. A.; SÁNCHEZ CUADRADO, S. y MORATO LARA, J., «Mejora de la interoperabilidad semántica para la reutilización de contenidos mediante sistemas de organización del conocimiento», *Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação*, vol. 17, 33, 2012, pp. 47-48 GARCÍA MARCO, F. J.; BERMEJO LATRE, J. L. y MUÑOZ SORO, J. F., «La representación del conocimiento con XML y tecnologías semánticas y su aplicación al campo jurídico», en MARTÍNEZ GONZÁLEZ, M.M. (coord.) *Derecho y sistemas de datos: el uso del XML jurídico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, p. 141.

⁴⁴⁶ Entendidas como “vocabularios formalmente descritos que proporcionan estructuras de datos consensuadas y bien definidas por una comunidad práctica”. CORCHO GARCÍA, O., «¿Datos, información o conocimiento?», en *Manual sobre utilidades del big data para bienes públicos*, Entimema, Madrid, 2017, p. 58.

⁴⁴⁷ MUÑOZ CARRERO, A., *Manual práctico de interoperabilidad semántica para entornos sanitarios basada en arquetipos*, cit., p. 14.

⁴⁴⁸ “(...) incluyendo en este tipo de interoperabilidad aspectos como los formatos estandarizados de datos que intercambian los sistemas. Se entiende por «aspectos de la interoperabilidad sintáctica» los formatos estandarizados de intercambio de información, como puede ser el formato XML y los esquemas XML (XSD) para todo tipo de información alfanumérica”. MANSO, M. A.; WACHOWICZ, M.; BERNABÉ, M. A.; Y OTROS, «Modelo

lenguaje simple que facilite la estandarización de las estructuras de los datos subyacentes, así como su significado a través, por ejemplo, de lenguajes de marcado como Html, Xhtml o XML⁴⁴⁹.

El lenguaje de marcas más extendido conforme el estado de la tecnología actual es el lenguaje XML⁴⁵⁰, una potente herramienta que se ha mostrado eficaz para el logro de lo que venimos entendiendo como interoperabilidad sintáctica, la cual se propone como un estándar para el intercambio de formación estructurada y comprensible entre diferentes plataformas⁴⁵¹. En el ámbito jurídico, la adopción del lenguaje XML es tan generalizada⁴⁵² que se ha afirmado que hoy es, sin duda, el idioma propio de la Administración electrónica⁴⁵³. “En el ámbito jurídico-administrativo “[e]stamos empezando a traspasar la línea que nos confirma que XML ha pasado de tecnología emergente a omnipresente”⁴⁵⁴.

El potencial de este lenguaje es considerable, pues su propia sencillez es, a su vez, una de sus fortalezas, pues permite compartir información de manera fácil y segura; sin embargo no garantiza por sí mismo lo que MEAD denomina interoperabilidad semántica computacional, que sólo podrá alcanzarse si se define previamente un vocabulario compartido⁴⁵⁵ a través de las correspondientes etiquetas semánticas⁴⁵⁶.

de Interoperabilidad Basado en Metadatos (MIBM)», en *Proceedings JIDEE 2008, Adeje (Tenerife), Spain, November 14-15, 2008*, p. 7.

⁴⁴⁹ Cfr. HERNÁNDEZ PÉREZ, T.; RODRÍGUEZ MATEOS, D.; MARTÍN GALÁN, B. y GARCÍA MORENO, M. A., «El uso de metadatos en la Administración electrónica española: los retos de la interoperabilidad», *Revista Española de Documentación Científica*, vol. 32, 4, 2009, p. 71.

⁴⁵⁰ XML (*eXtensible Markup Language*) es un metalenguaje extensible de etiquetas desarrollado por el “World Wide Web Consortium” (W3C) que permite definir la gramática de lenguajes específicos. Por lo tanto, XML no es propiamente un lenguaje en particular, sino una manera de definir lenguajes para diferentes necesidades. Voz “XML” en SOLANO GADEA, M., *Diccionario de términos y conceptos de la Administración Electrónica*, 7ª edición electrónica, Madrid, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2021.

⁴⁵¹ GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., p. 296.

⁴⁵² “La mejora de la calidad y la garantía y seguridad del procesado, además de su capacidad para intercambiar información procedente de distintas fuentes, han colocado al lenguaje XML en un lugar privilegiado”. “(...) el uso de las tecnologías XML supone para el Derecho una transformación tan relevante como la que tuvo la imprenta en su época. Una mutación capaz de reproducir, con la unión de todos los elementos, la unidad y sistematicidad del sistema jurídico, las relaciones entre sus proposiciones normativas”. MARTÍNEZ GONZÁLEZ, M. M. y VICENTE BLANCO, D. F. J., «Estructura de los documentos jurídicos y XML», en MARTÍNEZ GONZÁLEZ, M.M. (coord.) *Derecho y sistemas de datos: el uso del XML jurídico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 64 y 89.

⁴⁵³ MERCEDES MARTÍNEZ, M.; DE LA FUENTE, P. y DERMIANE, J. C., «Una propuesta integrada de extracción de información para gobierno electrónico: estructura, referencias y evolución de los documentos jurídicos», en *IV Jornadas de Bibliotecas Digitales: JBIDI*, Universidad de Alicante, San Vicente del Raspeig, 2003, sec. 7.

⁴⁵⁴ ALVITE DíEZ, M. L., «Bases de datos jurídicas y el uso de XML», en MARTÍNEZ GONZÁLEZ, M.M. (coord.) *Derecho y sistemas de datos. El uso del XML jurídico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, p. 56.

⁴⁵⁵ “Interoperabilidad Semántica: Es aquella que posibilita el intercambio de información, utilizando un vocabulario común y compartido que evite las inexactitudes en la interpretación del significado de los términos”. MANSO, M. A.; WACHOWICZ, M.; BERNABÉ, M. A. Y OTROS, «Modelo de Interoperabilidad Basado en Metadatos (MIBM)», cit., p. 8.

⁴⁵⁶ “A lack of semantic scalability also is demonstrated when XML is used as a simple solution to achieve CSI [computable semantic interoperability]. In particular, any set of locally defined XML tags, such as metadata, can easily be transmitted between machines and rendered in virtually any operating environment (...), thus providing an apparent demonstration of semantic interoperability. However, this interoperability is often limited to humans who can read the data and understand it within a browser. The data are not semantically interoperable from a computational perspective unless all systems are informed of the semantics of the specific tag set before receiving the data. However, if the tag set was initially locally defined, its semantics most likely will be either unknown or in conflict with other locally defined tags on a receiving machine. Thus, XML solutions are not

Una de las características del documento electrónico -además de la autenticidad, la fiabilidad y la integridad- ha de ser su usabilidad o disponibilidad, es decir, ha de ser accesible y poder ser “localizado, recuperado, presentado e interpretado”⁴⁵⁷. Pues bien, en una práctica administrativa de base documental⁴⁵⁸ el lenguaje XML aporta estructura⁴⁵⁹ y facilita la descripción de los documentos y, algo muy importante, proporciona herramientas para la extracción de los datos y, consecuentemente su utilización independiente o su inclusión en nuevos documentos⁴⁶⁰. De esta forma, como apunta MARTÍNEZ GONZÁLEZ, XML proporciona interoperabilidad a los datos. La interoperabilidad sintáctica se asegura por la propia naturaleza de este lenguaje y la semántica se consigue a través del etiquetado, pues “cada comunidad de usuarios puede definir sus propios dominios de nombres para las etiquetas”⁴⁶¹. La principal utilidad del etiquetado estructurado⁴⁶² que proporciona el lenguaje XML es, de esta forma, que permite la recuperación individualizada de datos y fragmentos de texto y su enlazado con otros documentos electrónicos y marcos de referencia⁴⁶³.

guaranteed to be semantically scalable from a CSI perspective”. MEAD, C. N., «Data interchange standards in healthcare IT—computable semantic interoperability...», cit., p. 74.

⁴⁵⁷ CRUZ MUNDET, J. R., «El material hace al documento: entre la arcilla y la electrónica», en BUSTOS PRETEL, G. (coord.) *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, p. 100.

⁴⁵⁸ Vid. apartado III.1.3 del capítulo cuarto “*El documento electrónico administrativo, un puente entre la gestión administrativa tradicional y la Administración electrónica*”.

⁴⁵⁹ Las normas de descripción de estructura de los documentos hace posible que la integridad de la información se conserve intacta aunque varíen los soportes o las herramientas digitales que los contengan. MARTÍNEZ GONZÁLEZ, M. M. y VICENTE BLANCO, D. F. J., «Estructura de los documentos jurídicos y XML», cit., p. 63.

⁴⁶⁰ Cfr. GARCÍA MARCO, F. J.; BERMEJO LATRE, J. L. y MUÑOZ SORO, J. F., «La representación del conocimiento con XML y tecnologías semánticas y su aplicación al campo jurídico», cit., p. 132.

⁴⁶¹ MARTÍNEZ GONZÁLEZ, M. M., «Extended Markup Language (XML): Una solución para modelar documentos y sus interrelaciones basada en la semántica de la información», *Scire: Representación y organización del conocimiento*, vol. 6, 2, 2000, p. 128.

⁴⁶² Los lenguajes de etiquetado “son convenciones de marcado usadas para la codificación de los textos que permiten registrar la estructura lógica de los documentos y especificar las marcas permitidas y las marcas necesarias que luego son identificadas y reconocidas reproduciendo la información, y también cómo se van a distinguir del texto que modifican y cuál es su significado”. MARTÍNEZ GONZÁLEZ, M. M. y VICENTE BLANCO, D. F. J., «Estructura de los documentos jurídicos y XML», cit., pp. 63-64.

⁴⁶³ GARCÍA MARCO, F. J.; BERMEJO LATRE, J. L. y MUÑOZ SORO, J. F., «La representación del conocimiento con XML y tecnologías semánticas y su aplicación al campo jurídico», cit., p. 138.

Se ha señalado doctrinalmente que las principales ventajas del lenguaje XML son su sencillez, su legibilidad⁴⁶⁴, su extensibilidad⁴⁶⁵ y, sobre todo y derivado de ello, los altos niveles de interoperabilidad que proporciona⁴⁶⁶.

Como consecuencia de lo anterior, el lenguaje XML se encuentra absolutamente normalizado en nuestro país, de forma que, como se examinará con posterioridad, las Normas Técnicas de Interoperabilidad de Documento electrónico y de Expediente electrónico definen los esquemas XML (XSD) que han de servir de instrumento para la interoperabilidad en el intercambio de documentos y expedientes electrónicos⁴⁶⁷.

La obtención de estos esquemas XML puede realizarse en el mismo momento de creación del documento administrativo, que es lo ideal en aquellos documentos de nueva elaboración. De esta manera, de forma simultánea a la creación o digitalización del documento, se crea una representación XML, con las etiquetas pertinentes. La segunda alternativa es la de reconocer la estructura de un documento ya disponible en otro formato y reflejarla en lenguaje XML⁴⁶⁸.

Para la recuperación de la información es, por tanto, esencial el conocimiento y uso de los lenguajes de marcado, como el XML, pero no son menos necesarias la definición y aplicación de esquemas de metadatos apropiados “para describir las características y los atributos del contenido de los distintos tipos de recursos de información, los cuales le den contexto a éstos”⁴⁶⁹.

⁴⁶⁴ “Dado un documento XML etiquetado con marcas suficientemente representativas, cualquier usuario —con o sin conocimientos de XML —es capaz de reconocer los distintos elementos del documento, las reglas de inclusión entre esos elementos, y qué representa cada uno de los elementos”. MARTÍNEZ GONZÁLEZ, M. M., «Extended Markup Language (XML): Una solución...», cit., p. 125.

⁴⁶⁵ “Una de sus bondades, con un amplio impacto en su aceptación, es su extensibilidad, que permite definir marcas (elementos) a medida de las necesidades de los usuarios”. MARTÍNEZ GONZÁLEZ, M. M. y VICENTE BLANCO, D. F. J., «Estructura de los documentos jurídicos y XML», cit., p. 72 En efecto, cualquier dato XML no está constreñido a una serie de etiquetas predefinidas, sino que al ser establecidas por el usuario puede ir adaptándolo a sus necesidades, lo que proporciona un nivel de flexibilidad muy adecuado a las necesidades de intercambio de información de las Administraciones. Sobre esta cuestión, *vid.* DASHOFY, E. M.; VAN DER HOEK, A. y TAYLOR, R. N., «A highly-extensible, XML-based architecture description language», en *Proceedings Working IEEE/IFIP Conference on Software Architecture*, 2001; VAN LEEUWEN, J. P. y JESSURUN, A. J., «XML for flexibility and extensibility of design information models», en *Proceedings of the Sixth Conference on Computer Aided Architectural Design Research in Asia*, Sydney, 2001, pp. 492-494.

⁴⁶⁶ *Cfr.* MARTÍNEZ GONZÁLEZ, M. M., «Extended Markup Language (XML): Una solución...», cit., p. 128.

⁴⁶⁷ Estos esquemas XSD de intercambio vienen definidos en los anexos I de las respectivas Normas Técnicas de Interoperabilidad del Documento y de Expediente Electrónico (aprobadas mediante sendas Resoluciones de 19 de julio de 2011 de la Secretaría de Estado para la Función Pública -BOE 30 de julio-). La Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del entonces denominado Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas editó un “Manual de usuario de esquemas XML para intercambio de documentos electrónicos y expedientes electrónicos”, que recoge la descripción técnica del diseño de los esquemas XSDs, así como las pautas “para la generación de XMLs de documentos electrónicos y expedientes electrónicos atendiendo a los XSDs del RDENI”. Manual disponible en <https://administracionelectronica.gob.es/>, Sección Interoperabilidad. (Última visita el día 5 de junio de 2022).

⁴⁶⁸ MARTÍNEZ GONZÁLEZ, M. M. y VICENTE BLANCO, D. F. J., «Estructura de los documentos jurídicos y XML», cit., p. 83.

⁴⁶⁹ MARTÍNEZ ARELLANO, F. F. y AMAYA RAMÍREZ, M. Á., «El papel de los metadatos en la Web Semántica», *Biblioteca Universitaria; Universidad Nacional Autónoma de México*, vol. 20, 1, 2017, p. 9.

En efecto, en informática, un “esquema” hace referencia a una descripción que define cómo deben ser organizados y estructurados los datos. El esquema XSD (*XML Schema Definition*) es un conjunto de reglas que establecen cómo debe ser estructurado un archivo XML para ser considerado válido⁴⁷⁰. En concreto, XSD está estructurado él mismo en lenguaje XML y describe qué elementos son válidos en un archivo XML, definiendo, en consecuencia, las reglas para el intercambio y haciéndolo posible⁴⁷¹.

7.3.- La importancia de los metadatos en el ámbito de la interoperabilidad semántica

El Centro Europeo de Normalización (CEN) reconocía en 2009 que el intercambio de información entre organizaciones públicas y, con ello, el propio éxito de la Administración electrónica, resultaba complicado por una serie de factores relacionados con la estructura de los datos almacenados en los archivos y repositorios públicos. Frecuentemente estos problemas eran el resultado de una ausencia de clasificación, de una terminología deficiente o inadecuada, así como de la concurrencia habitual de determinados “problemas de lenguaje o de otras habilidades semióticas”. Consecuentemente, los Estados miembros de la UE reconocieron la necesidad “de establecer estándares de metadatos como un ingrediente integral y fundamental de su marco de interoperabilidad”⁴⁷².

En esa época, España reguló el uso de los metadatos en el RDENI y sus Normas Técnicas de Interoperabilidad y, posteriormente, la LPAC estableció la presencia de, al menos, los metadatos mínimos exigidos como condición de validez de los documentos administrativos electrónicos⁴⁷³.

Es hoy pacífico que la palabra “metadato” fue acuñada por Jack MYERS en 1969⁴⁷⁴ uniendo la palabra griega *μετα* (“más allá”) con el término latino “datum” (“dato”), “más allá de los datos”. El glosario del RDENI se refiere al término en la actualidad de forma ciertamente autodescriptiva como “dato que define y describe otros datos”.

La importancia de los metadatos es fundamental en la identificación, recuperación y comprensión del documento electrónico⁴⁷⁵. VOUTSSÁS, por su parte, sintetiza

⁴⁷⁰ YANG, H., «XSD Tutorials - Herong's Tutorial Examples», p. 13 Disponible en <http://www.herongyang.com/XML/>. (Último acceso el día 5 de junio de 2022).

⁴⁷¹ XSD is itself written in XML, which means a schema can be processed by the parser alongside the XML documents that refer to it. As the language is written in XML the parser will determine if the code is well-formed. This can help eliminate many syntax errors”. DEANE, S. y HENDERSON, R., *XML made simple*, 1ª ed., London, Routledge, 2003., p. 55.

⁴⁷² HERNÁNDEZ PÉREZ, T.; RODRÍGUEZ MATEOS, D.; MARTÍN GALÁN, B. Y OTROS, «El uso de metadatos en la Administración electrónica española: los retos de la interoperabilidad», cit., p. 73.

⁴⁷³ Artículo 26.2.d) de la LPAC.

⁴⁷⁴ VOUTSSÁS MÁRQUEZ, J., *Bibliotecas y publicaciones digitales*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 155. GARCÍA MARTÍNEZ, J. L., «Los metadatos en la gestión de documentos», en BUSTOS PRETEL, G. (coord.) *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, p. 137.

⁴⁷⁵ “El documento electrónico carece de los elementos que en uno tradicional permiten establecer su contexto funcional y administrativo, esa función la cumplen los metadatos, que describen cómo se ha registrado la información, cuándo y por quien, cómo está estructurada, cuándo se ha utilizado...”. CRUZ MUNDET, J. R., «Principios, términos y conceptos fundamentales», en CRUZ MUNDET, J.R. (coord.) *Administración de documentos y archivos: Textos fundamentales*, Madrid, Coordinadora de Asociaciones de Archiveros y Gestores de Documentos (CAA); Ministerio de Cultura, 2011, p. 33.

acertadamente en la siguiente definición la naturaleza y finalidad de los metadatos: “un metadato es un elemento que describe el contenido, condiciones, características, etcétera, de un documento, con el fin de definir, identificar, organizar, indizar, filtrar, colocar, preservar, recuperar y administrar ese documento como una parte de un conjunto ordenado de recursos de información, electrónicos o no”⁴⁷⁶. Y, en fin, volviendo al glosario de términos del RDENI, esta norma concreta y completa la definición señalando que el “metadato de gestión de documentos” es aquella “información estructurada o semiestructurada”⁴⁷⁷ que hace posible la creación, gestión y uso de documentos a lo largo del tiempo en el contexto de su creación. Los metadatos de gestión de documentos sirven para identificar, autenticar y contextualizar documentos, y del mismo modo a las personas, los procesos y los sistemas que los crean, gestionan, mantienen y utilizan”.

Entre todas de las funciones enumeradas en la definición del RDENI, a los efectos que aquí interesan, los metadatos son relevantes porque sirven para contextualizar la información y, en consecuencia, facilitan su recuperación. GARCÍA MARTÍNEZ enumera una serie de utilidades, entre las que es pertinente destacar que los metadatos tienen una utilidad jurídica administrativa al permitir establecer restricciones y condiciones de uso y acceso, garantizar la trazabilidad, además de dotar de precisión los procesos de búsqueda y recuperación de información⁴⁷⁸.

Afirma CRUZ MUNDET que un documento electrónico, con carácter general, ha de contener los metadatos correspondientes, como mínimo, a la estructura, el contenido y el contexto⁴⁷⁹. Más concretamente, y en relación con los documentos electrónicos administrativos, el artículo 26 de la LPAC considera, como ya se ha indicado, que los metadatos son una parte esencial de los documentos administrativos, hasta el punto de que carecerán de validez si no incorporan, al menos, los metadatos mínimos exigidos.

⁴⁷⁶ VOUTSSÁS MÁRQUEZ, J., *Bibliotecas y publicaciones digitales*, cit., p. 155.

⁴⁷⁷ “La información se soporta en:

- Datos estructurados: Que tienen bien definidos su longitud y su formato, como las fechas, los números o las cadenas de caracteres. Se almacenan en tablas. Un ejemplo son las bases de datos relacionales y las hojas de cálculo.
- Datos no estructurados: Datos en el formato tal y como fueron recolectados, carecen de un formato específico. No se pueden almacenar dentro de una tabla ya que no se puede desgranar su información a tipos básicos de datos. Algunos ejemplos son los PDF, documentos multimedia, e-mails o documentos de texto.
- Datos semiestructurados: Datos que no se limitan a campos determinados, pero que contiene marcadores para separar los diferentes elementos. Es una información poco regular como para ser gestionada de una forma estándar. Estos datos poseen sus propios metadatos semiestructurados que describen los objetos y las relaciones entre ellos, y pueden acabar siendo aceptados por convención. Un ejemplo es el HTML, el XML o el JSON”. SOLANO GADEA, M., «Glosario de términos y conceptos relativos a documento, expediente y archivo electrónicos», en BUSTOS PRETEL, G. (coord.) *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, p. 987.

⁴⁷⁸ GARCÍA MARTÍNEZ, J. L., «Los metadatos en la gestión de documentos», cit., pp. 138-139.

⁴⁷⁹ CRUZ MUNDET, J. R., «El material hace al documento: entre la arcilla y la electrónica», cit., p. 101.

CRUZ menciona estos metadatos porque hacen referencia a lo que este autor considera los componentes esenciales de un documento: “contenido (el mensaje), estructura (el uso de encabezamientos y otros dispositivos para identificar y etiquetar partes del documento), contexto (el entorno y la red de relaciones en los que el documento ha sido creado y utilizado) y presentación (consiste en la combinación de los contenidos, de la estructura y, en el caso de los documentos electrónicos, también del software de presentación utilizado)”. CRUZ MUNDET, J. R., «Principios, términos y conceptos fundamentales», cit., p. 30.

Distingue el RDENI, al regular las condiciones de recuperación y conservación de los documentos electrónicos y la digitalización de documentos en papel ⁴⁸⁰, entre metadatos mínimos y metadatos complementarios.

Son metadatos mínimos obligatorios aquellos que “constituyen un conjunto mínimo de información de contexto definido con el fin de facilitar el conocimiento inmediato y automatizable de las características básicas del documento electrónico” y son aquellos que se encuentran enumerados en los respectivos Anexos I de la NNTTII de Documento y Expediente electrónicos⁴⁸¹. Estos metadatos obligatorios habrán de estar presentes en cualquier proceso de intercambio de documentos electrónicos administrativos, ya sea entre Administraciones o entre estas y los ciudadanos y no podrán ser modificados “en ninguna fase posterior del procedimiento administrativo, a excepción de modificaciones necesarias para la corrección de errores u omisiones en el valor inicialmente asignado”⁴⁸².

Al margen de estos metadatos obligatorios podrán asignarse otros complementarios para atender a necesidades de descripción específicas y habrán de aplicarse, en su caso, “de acuerdo con lo previsto en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos”⁴⁸³. Estos metadatos complementarios “responden generalmente a necesidades de descripción específicas y, como tal, están asociados a procesos de gestión interna como puede ser la digitalización, la generación de copias auténticas, la conversión de formatos, los procesos de seguridad y la recuperación y conservación de documentos”⁴⁸⁴.

Además de elementos sintácticos y semánticos, la doctrina ha señalado que el empleo eficiente de los metadatos requiere de “elementos interoperables”, que establezcan un marco que permita el intercambio de información entre diferentes aplicaciones⁴⁸⁵. La remisión de un documento electrónico en un proceso de intercambio se realizará según el tipo de esquemas XML para intercambio de documentos electrónicos definido en el anexo

⁴⁸⁰ Artículos 21.1.d) y 24.1.d) del RDENI.

⁴⁸¹ Los metadatos mínimos en un documento electrónico serán, según la descripción contenida en el Anexo I de la NTI correspondiente son: versión NTI, identificador normalizado del documento, órgano, fecha de captura, origen, estado de elaboración, nombre del formato del documento, tipo documental y tipo de firma. Si el documento es una copia electrónica, habrá que incluir los metadatos que identifiquen el documento de origen. Finalmente, si el tipo de firma es CSV, será necesario incluir los metadatos que reflejen el valor del CSV y la referencia a la Orden, Resolución o documento que define la creación del CSV correspondiente.

⁴⁸² V.1.c) NTI de Interoperabilidad de Documento Electrónico.

⁴⁸³ V.2 NTI de Interoperabilidad de Documento Electrónico.

“La necesidad de implementación de un determinado conjunto de metadatos complementarios viene marcada por las necesidades de gestión del documento. Cada organización debe valorar sus necesidades específicas adicionales y extender el esquema de metadatos internamente según sus requisitos”. *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad del Documento Electrónico*, 2ª ed., Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2016, pp. 25-26.

⁴⁸⁴ *Ibid.*, p. 25.

⁴⁸⁵ “Three key elements are necessary for the effective use of metadata: • Semantic elements: means a set of perceived common terms to describe the content of information sources; • Syntactic elements: a common means recognized standard syntax for connecting to terms with meaningful proposals metadata; • Interoperable elements: means a framework that allows the exchange and recombination of proposals metadata between different applications and objects”. THEOCHARIS, S. y TSIHRINTZIS, G., «Semantic Web Technologies in e-Government», cit., p. 531.

II de la NTI de Documento Electrónico, que describe los XSD de los metadatos y del resto de componentes del documento (documento, contenido y firmas).

A pesar de que XSD no es propiamente un formato semántico, “su facilidad de uso y su automatización hacen de él en la práctica un formato que fomenta la interoperabilidad semántica”⁴⁸⁶. Sin embargo, aunque el establecimiento de estándares de metadatos, tales como el lenguaje XML, permite un extenso intercambio de datos, ello no es suficiente. La interpretación inequívoca del significado de la información intercambiada es una necesidad crucial para el logro de la interoperabilidad, por ello, no son los datos en sí los que han de ser estandarizados, sino la interpretación de estos datos en contexto⁴⁸⁷.

7.4.- Regulación de los activos semánticos en el RDENI: los modelos de datos

El RDENI dedica su único artículo relativo a la interoperabilidad semántica, el artículo 10, a regular los activos semánticos, que son aquellos recursos que soportan y hacen posible el intercambio de datos. Se trata de aquellas estructuras de información -como los esquemas XML, por ejemplo⁴⁸⁸- que ayudan a superar diferencias en los sistemas que participan en un intercambio de datos.

Pero para comprender los conceptos técnicos referidos en el artículo 10 del RDENI -activos semánticos y modelos de datos, fundamentalmente- es necesario partir de un concepto más básico, el mensaje de intercambio, que constituye una estructura mínima de información apta para llevar a cabo una transmisión de datos de naturaleza elemental, una operación básica entre sistemas digitales. Estos mensajes de intercambio necesitan un acuerdo previo entre el emisor y el receptor de la información para determinar la configuración del mensaje y, de esta forma, que la transmisión de datos sea posible. Estas estructuras básicas de intercambio hacen posible la interoperabilidad, pero la interacción entre los sujetos no es automática ni la información reutilizable⁴⁸⁹.

Por lo tanto, es preciso dar un paso más para alcanzar la interoperabilidad semántica, esto es, para que los datos intercambiados sean automáticamente interpretables y reutilizables por aplicaciones que no hayan intervenido en su creación. Ello se consigue con el empleo de activos semánticos, unidades lógicas que describen estructuras de

⁴⁸⁶ *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Relación de Modelos de Datos*, 2ª ed., Madrid, Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014, p. 15.

⁴⁸⁷ “In order to reach «meaningful interoperability», not even the standard methods of software engineering for dynamic systems are sufficient. «*Meaningful interoperability*» (...) requires composable models on the conceptual level. (...) The problem is that actual solutions are targeting the implementation level, while alignment on the conceptual level is what is really needed”. TOLK, D. A. y MUGUIRA, J. A., «The Levels of Conceptual Interoperability Model», cit., p. 2.

⁴⁸⁸ “Algunos ejemplos de activos interoperables son los siguientes: Code Lists, UML models, XML Schema files, Core Component”. SOLANO GADEA, M., *Diccionario de términos y conceptos de la Administración Electrónica*, cit., p. 17.

⁴⁸⁹ *Cfr. Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Relación de Modelos de Datos*, pp. 13-14.

información diseñadas para vencer las diferencias y conflictos eventualmente existentes en los sistemas y aplicaciones implicados en un intercambio de datos⁴⁹⁰. “Cabe señalar que los activos semánticos, son por naturaleza interoperables e interpretables de forma automática, ya que su conocimiento por los agentes que pretenden intercambiar datos, facilita su procesamiento”⁴⁹¹.

Pues bien, los activos semánticos definidos por el RDENI se denominan “modelos de datos”, y comprenden “tanto los activos semánticos en formato XSD como las tablas y códigos asociados definidos o explicados”⁴⁹². Estos concretos activos semánticos han de ser integrados en el Centro de Interoperabilidad Semántica (CISE) regulado en la disposición adicional primera del RDENI mediante un formato o estructura concreta⁴⁹³.

El CISE es un instrumento para la interoperabilidad semántica establecido por el RDENI, cuyo propósito es “facilitar la comprensión semántica de los servicios de intercambio de datos de las Administraciones y maximizar la reutilización de activos semánticos en la construcción de éstos”⁴⁹⁴. Entre sus funciones se encuentran, fundamentalmente, recopilar los modelos de datos existentes en las Administraciones, generar nuevos activos semánticos en formato XSD, así como publicar y difundir los modelos de datos que faciliten la interoperabilidad.

7.5.- La subdimensión semántico-legal de la interoperabilidad

La incompatibilidad semántica puede presentarse en diferentes planos. Por un lado, es evidente que la disparidad de lenguajes de programación constituye un obstáculo para el intercambio de información desde un plano puramente técnico o informático. Por otra parte y desde una perspectiva netamente legal, también existe una variedad de tradiciones jurídicas que conducen de manera lógica a la consiguiente “diversidad lingüística en el plano jurídico”⁴⁹⁵.

No obstante, como ha indicado GAMERO, hay que diferenciar esta vertiente semántico-legal que subyace en esta dimensión de la interoperabilidad de la interoperabilidad propiamente jurídica⁴⁹⁶. En este nivel semántico, debe tenerse presente que existen

⁴⁹⁰ “La transición desde mensaje de intercambio a activo semántico abre las puertas a que un tercero pueda interoperar con la aplicación (es decir, intercambiar datos), sin que previamente se tengan que poner de acuerdo el emisor y receptor sobre los datos (formato, definiciones, codificaciones, etc.) que se pretende transmitir entre aplicaciones informáticas. Para ello, existen múltiples instrumentos que facilitan esa 'traducción' de los mensajes de intercambio en elementos accesibles por un tercero con un mínimo esfuerzo y un alto grado de simplificación”. SOLANO GADEA, M., *Diccionario de términos y conceptos de la Administración Electrónica*, cit., p. 17.

⁴⁹¹ *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Relación de Modelos de Datos*, p. 15.

⁴⁹² *Ibid.*, p. 17.

⁴⁹³ “En resumen, los modelos de datos son los activos semánticos anteriormente definidos, dentro del ámbito de aplicación del ENI, (...) estructurados de una determinada forma para su inclusión en el CISE”. *Ibid.*

⁴⁹⁴ Disposición adicional primera, apartado 4.b) del RDENI.

⁴⁹⁵ GAMERO CASADO, E., «Administración electrónica e interoperabilidad», cit., p. 501.

⁴⁹⁶ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ se refiere a esta dimensión como “interoperabilidad semántico jurídica”, entendida como aquella en la que “la información, en el ámbito o de carácter judicial, intercambiada pueda ser interpretable de forma automática y reutilizable por aplicaciones que no intervinieron en su creación”. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», cit., p. 2898.

conceptos jurídicos que reciben diferentes nombres en cada idioma, y esta cuestión debe ser tenida en cuenta por los sistemas informáticos que faciliten la inteligibilidad entre diferentes sistemas jurídicos. Es decir, no sólo deben ser compatibles los lenguajes y sistemas informáticos que se utilicen, sino que los conceptos jurídicos respectivos deben homogeneizarse de alguna manera para resultar recíprocamente comprensibles⁴⁹⁷.

Esta cuestión no está exenta de complejidad⁴⁹⁸, por cuanto no siempre existe correspondencia entre los conceptos jurídicos de diferentes sistemas normativos. Pero incluso en el supuesto de que pueda “trasplantarse” un concepto legal, el cambio cultural en cada entorno y las peculiaridades propias del ordenamiento jurídico receptor pueden producir impredecibles cambios de significado en la noción jurídica recibida⁴⁹⁹.

8. La interoperabilidad jurídica: el imprescindible “alineamiento normativo” de los intercambios de información a través de medios electrónicos

Frecuentemente, la remisión y recepción de datos y -en general-, las relaciones electrónicas, se complican cuando las partes involucradas están sometidas a regímenes legales distintos, circunstancia frecuente, de forma muy especial, en los intercambios de información transfronterizos. El tráfico económico y jurídico han desbordado sus habituales límites nacionales, debido, en gran parte, a las posibilidades potencialmente universales de las tecnologías digitales, por lo que nuestros ordenamientos tradicionales, de base primordialmente estatal y asentados sobre herencias jurídicas nacionales, no siempre son capaces de dar una respuesta válida y homogénea a las relaciones surgidas en el seno de esta nueva realidad social.

En este contexto se gesta y desarrolla la idea de la interoperabilidad jurídica o legal, un concepto capaz de abarcar y explicar aspectos de la realidad social y jurídica de nuestros días a las que las disciplinas tradicionales no son capaces de dar respuesta⁵⁰⁰ y que otorga,

También SCHARTUM realiza esta salvedad: “One aspect of legal interoperability concerns legal semantic questions. (...) One of the questions on the layer of legal interoperability is the extent to which information based on legally defined concepts can be exchanged”. SCHARTUM, D. W., «Legal definitions and semantic interoperability in electronic government», *Yulex*, vol. 13, 2013, p. 133.

⁴⁹⁷ La dimensión jurídica de la interoperabilidad, a la que nos referiremos más adelante, hace referencia a una cuestión de fondo, a la disparidad y posible incompatibilidad entre los diversos regímenes legales, mientras que la dimensión semántica alude a dificultades propiamente lingüísticas. Por ejemplo, los distintos requisitos para acreditar la representación que eventualmente puedan existir en distintos regímenes jurídicos harían referencia a la dimensión jurídica de la interoperabilidad, mientras que las diversas denominaciones que recibe las distintas formas de representación en los diferentes ordenamientos jurídicos harían referencia a la dimensión semántica.

⁴⁹⁸ “Es habitual resolver este problema con técnicas de normalización, creando formularios informáticos que incluyen campos claramente segmentados, a los que se asocian librerías o catálogos cerrados de expresiones previamente definidos que garantizan la perfecta interoperabilidad de los contenidos”. GAMERO CASADO, E., «Administración electrónica e interoperabilidad», cit., p. 501.

⁴⁹⁹ SANTOSUOSSO, A. y MALERBA, A., «Legal Interoperability as a Comprehensive Concept...», cit., p. 57.

⁵⁰⁰ *Ibid.*, p. 51.

como afirma TORREGROSA VÁZQUEZ, un “valor jurídico apropiado a los intercambios de datos entre Administraciones Públicas”⁵⁰¹.

Interoperabilidad jurídica o legal es, conforme a la conocida definición del profesor GAMERO, “la sincronización adecuada de la legislación de un determinado ámbito político para que los datos electrónicos originarios del mismo sean conformes al Derecho aplicable en otros, y se reconozcan recíprocamente cuando ello sea necesario para su utilización en ámbitos distintos del originario”⁵⁰². Es decir, la interoperabilidad legal exige que las diferentes “precondiciones jurídicas” del intercambio de datos sean congruentes⁵⁰³, lo cual requiere de un previo “alineamiento normativo”⁵⁰⁴.

El objetivo de la interoperabilidad jurídica consiste, pues, en la prevención de los conflictos normativos e interpretativos que puedan dificultar o impedir los intercambios de información por medios electrónicos que eventualmente puede ocasionar la coexistencia de diversos regímenes normativos.

Por ello, de igual manera que se utilizan estándares técnicos y activos semánticos, es preciso establecer los protocolos y condiciones jurídicas necesarias para que, estableciendo coherencia entre los diferentes regímenes normativos existentes, esta diversidad no suponga un obstáculo para la interacción entre sujetos diversos sometidos a esos regímenes⁵⁰⁵. Así, por ejemplo, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior exhortaba a los Estados miembros a “introducir, cuando proceda, formularios armonizados a escala comunitaria, establecidos por la Comisión, que puedan utilizarse como equivalentes a los certificados, justificantes o cualquier otra clase de documentos”⁵⁰⁶. Además, esta Directiva impuso el reconocimiento de efectos transfronterizo de los certificados administrativos⁵⁰⁷.

⁵⁰¹ TORREGROSA VÁZQUEZ, J., «Intercambio de información entre Administraciones Públicas. Un análisis comparado», cit., p. 56.

⁵⁰² Vid. GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., p. 297 GASCÓ se refiere a la interoperabilidad jurídica como interoperabilidad transfronteriza o regional, poniendo el acento en su carácter transnacional. “Regional or crossborder interoperability: it refers to those interoperability projects that involve public administrations that belong to different countries. It usually takes place between country level or central public administrations”. GASCÓ HERNÁNDEZ, M., «Approaching E-Government Interoperability», *Social Science Computer Review*, vol. 30, 1, 2012, p. 4.

⁵⁰³ “Judicial [or legal] interoperability is defined as congruence between different laws/regulations. This means that it is necessary that legal preconditions for the IS interoperation are congruent”. GOLDKUHL, G., «The challenges of Interoperability in E-government: Towards a conceptual refinement», cit., p. 4.

⁵⁰⁴ ABUDAHIR, A. F. A., «Interoperability frameworks: analysis, comparison, and guidelines», cit., p. 17.

⁵⁰⁵ “De manière analogue, des protocoles de gouvernance devraient pouvoir être développés pour rendre interoperables des structures de gouvernance hétérogènes, publiques et privées. Un tel concept d’interopérabilité juridique peut contribuer, d’une part, à assurer la cohérence entre diverses politiques et, d’autre part, à structurer les mécanismes d’interaction de plus en plus directs entre divers acteurs au-delà des frontières”. DE LA CHAPELLE, B., «Conflicts de lois sur Internet et interopérabilité juridique», cit., p. 21.

⁵⁰⁶ Considerando 44 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

⁵⁰⁷ “Cuando los Estados miembros soliciten a un prestador o a un destinatario que presente un certificado, justificante o cualquier otro documento que demuestre el cumplimiento de un requisito, aceptarán cualquier documento de otro Estado miembro que tenga una función equivalente o del que se desprenda que el requisito

Con carácter general, la interoperabilidad jurídica o legal precisa la cooperación entre las diversas instancias con competencia normativa, ya sea dentro de un mismo Estado o a nivel internacional⁵⁰⁸, para reducir la fragmentación del entorno jurídico del ciberespacio y facilitar la comunicación a nivel global.

Según el EIF2, la interoperabilidad jurídica “consiste en garantizar que las organizaciones que operan con arreglo a diferentes marcos jurídicos, políticas y estrategias pueden trabajar juntas”⁵⁰⁹. Esta dimensión de la interoperabilidad no se regula expresamente en el RDENI, pero en la primera versión del EIF, también del año 2010, ya se advertía de que todas las Administraciones públicas están sujetas al ordenamiento jurídico propio de su Estado y que, en ocasiones, existen incompatibilidades entre las legislaciones de los diversos Estados que dificultan o, incluso, impiden, la colaboración entre ellas “aunque tal legislación derive de la incorporación al Derecho nacional de directivas europeas”. En consecuencia, sugería que podía “resultar necesaria alguna iniciativa legal para poner remedio a estas situaciones”⁵¹⁰.

Antes de esa fecha, la Declaración final de la “Primera Cumbre Europea de Interoperabilidad en la *iAdministración*”, celebrada en Valencia en noviembre de 2006, llamaba la atención sobre la importancia del elemento jurídico de la interoperabilidad⁵¹¹.

En 2007, el gobierno sueco ya había apuntado la necesidad de incluir una cuarta dimensión de la interoperabilidad, de carácter legal, a la que habría de concederse la misma relevancia que a las tres dimensiones pacíficamente aceptadas (técnica, semántica y

en cuestión está cumplido. En el caso de documentos de otro Estado miembro, no obligarán a presentar el original, una copia compulsada o una traducción compulsada, salvo en los casos previstos en otros instrumentos comunitarios o salvo excepción justificada por una razón imperiosa de interés general, incluido el orden público y la seguridad.

El párrafo primero no afectará al derecho de los Estados miembros a exigir traducciones no juradas de documentos en sus propias lenguas oficiales”. Artículo 5.3 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

⁵⁰⁸ “Legal interoperability addresses the process of making legal rules cooperate across jurisdictions, on different subsidiary levels within a single state or between two or more states”. *Legal Interoperability as a Tool for Combatting Fragmentation*, Weber, R.H., London, Centre for International Governance Innovation and the Royal Institute of International Affairs, 2014, p. 6.

También, “[e]sta dimensión de la interoperabilidad se preocupa, por ejemplo, de que un certificado electrónico (o una firma electrónica) válido en España también lo sea en Holanda; que una firma válida en La Rioja lo sea en Aragón o el País Vasco; que una firma válida en el Ayuntamiento de Aguadulce (Almería) lo sea también en Almería capital o en Madrid, y así sucesivamente, en relación con todos los ámbitos políticos y con todos los procesos implicados en la administración electrónica”. GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., pp. 297-298.

⁵⁰⁹ «Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación» (EIF2); *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2017) 134 final*, cit., CE, Bruselas, Comisión Europea, 23 de Marzo de 2017.

⁵¹⁰ «Hacia la interoperabilidad de los servicios públicos europeos» Anexo 2, *Marco europeo de interoperabilidad (EIF) para los servicios públicos europeos; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2010) 744 final*, cit., CE, Bruselas, Comisión Europea, 16 de Diciembre de 2010.

⁵¹¹ Conclusión 2ª de la Declaración final de la “Primera Cumbre Europea de Interoperabilidad en la *iAdministración*”, celebrada en Valencia en noviembre de 2006. Transcripción íntegra disponible en el Boletín online nº 28 del Foro de e-Gobierno del Portal Educativo de las Américas. Disponible en <http://www.educoas.org/>, (última visita el día 5 de junio de 2022).

organizativa) para enfatizar su importancia, pues el desarrollo del ordenamiento jurídico y del sistema legal debe ir al compás del resto de dimensiones si se pretende que la interoperabilidad se alcance en la práctica⁵¹².

Diversas aportaciones doctrinales señalaban, incluso antes de aquel momento, la existencia de barreras de naturaleza jurídica que obstaculizaban la consecución de la interoperabilidad⁵¹³. En España Eduardo GAMERO ya afirmaba entonces que para lograr un nivel adecuado de interoperabilidad era necesario mejorar determinadas normas relativas a la Administración electrónica (establecer un “modelo de interoperabilidad”) y definir un mínimo de estándares en cada una de las proyecciones de la interoperabilidad, entre las que incluía la jurídica⁵¹⁴.

DÍAZ DÍAZ define, apropiada y detalladamente, la interoperabilidad jurídica como “la dimensión de la interoperabilidad relativa a la relación e interacción entre los agentes jurídicos y operadores técnicos implicados en actuaciones, procesos y procedimientos administrativos, judiciales o extrajudiciales que, con soporte en sistemas de información interpretable de forma automática y reutilizable por aplicaciones, comparten datos y servicios integrados, accesibles, fiables y sostenibles en el tiempo, e intercambian conocimientos para el objeto específico requerido por su actividad”⁵¹⁵.

La compatibilidad de los regímenes jurídicos es una cuestión fundamental, un prerequisite inexcusable para el intercambio de información. Hasta tal punto es relevante que la existencia de desajustes normativos puede frustrar la interoperabilidad. Por ello, la interoperabilidad jurídica ha de tenerse en cuenta desde el principio, desde el diseño; como señala SCHORTUM, la normativa ha de concebirse con la interoperabilidad en mente⁵¹⁶.

La interoperabilidad jurídica se alcanza cuando las condiciones legales de un intercambio son clara y fácilmente determinables por cada uno de los sistemas implicados en la relación electrónica, lo cual es fundamental en aquellas que se producen de manera automatizada⁵¹⁷.

⁵¹² *Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering*, SOU, Stockholm, Swedish Government Official Report, 2007, p. 38. En sueco; incluye un prólogo en inglés (pp. 29-46).

⁵¹³ Por todos, BEKKERS, V., «The Governance of Back Office Integration in E-Government», cit., p. 13.

⁵¹⁴ Cfr. GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., pp. 297-298.

⁵¹⁵ DÍAZ DÍAZ, E., «Alteración catastral telemática e inscripción registral», *El Notario del Siglo XXI*, vol. 51, 2013 Disponible en <https://www.elnotario.es/>, Sección Hemeroteca. (Último acceso del 5 de junio de 2022).

⁵¹⁶ “Legislation should always be drafted with implementation in mind. (...) One of the potentials which should be considered as part of the legislative process is data sharing between several government agencies and the prerequisites for this to happen”. SCHARTUM, D. W., «Legal definitions and semantic interoperability in electronic government», cit., p. 146.

⁵¹⁷ *Legal Interoperability of Research Data: Principles and Implementation Guidelines*, RDA-CODATA, Paris, Legal Interoperability Interest Group, 2016, p.1.

8.1.- Los diferentes grados de interoperabilidad jurídica. De la homogeneización de regímenes jurídicos al reconocimiento mutuo

La interoperabilidad jurídica es, por lo tanto, un factor decisivo de las relaciones transfronterizas por medios digitales y, a su vez, contribuye indirectamente, como señala ALAMILLO DOMINGO, “a una cierta armonización de los sistemas jurídicos de los Estados miembros, al menos en las zonas de contacto”⁵¹⁸. Ello se produce en el ámbito de la UE, una comunidad política supranacional peculiar con instituciones comunes a una gran cantidad de Estados. Pero este nivel de integración política, económica y jurídica es una excepción en el concierto internacional. La armonización normativa a nivel transnacional es siempre más compleja.

El objeto de la interoperabilidad legal es remover los obstáculos jurídicos para que los sistemas puedan trabajar juntos e intercambiar información sin cortapisas o distorsiones de esta naturaleza. Sin embargo, ello no significa que sea necesaria una homogenización de los diversos regímenes jurídicos, pues esta solución, además de resultar utópica, tampoco sería deseable, pues no tendría en cuenta la diversidad cultural y las distintas tradiciones jurídicas existentes, también, en el seno de la sociedad global.

La interoperabilidad jurídica no es una cuestión de todo o nada, sino que admite diversos grados⁵¹⁹. Esta gradación puede ir desde la armonización absoluta, u homogeneización normativa, que supone constreñir la actuación de los diversos operadores jurídicos y políticas públicas dentro del mismo corsé jurídico, hasta – en el extremo contrario- la mera reciprocidad⁵²⁰, principio tradicional del Derecho internacional que supone el reconocimiento de determinados derechos o ventajas jurídicas en el seno de una relación bilateral entre miembros de distintas comunidades políticas, con la condición de que este reconocimiento sea mutuo⁵²¹. La reciprocidad es un instrumento útil pues se pueden alcanzar notables niveles de interacción sin realizar cesiones de soberanía, pero puede resultar insuficiente y, sobre todo, no se fundamenta en razones de conveniencia legal, sino que depende de cuestiones ajenas a ella, como la circunstancia fáctica de la aceptación recíproca de una determinada relación jurídica.

⁵¹⁸ ALAMILLO DOMINGO, I., «Identificación electrónica y confianza en las transacciones electrónicas: la regulación jurídico-administrativa de las instituciones de acreditación de la actuación electrónica», 2018, Tesis Doctoral. Universidad de Murcia, p. 35.

⁵¹⁹ *Legal Interoperability as a Tool for Combatting Fragmentation*, cit., Weber, R.H., London, Centre for International Governance Innovation and the Royal Institute of International Affairs, 2014. Vid. et. PALFREY, J. y GASSER, U., *Interop: The Promise and Perils of Highly Interconnected Systems*, cit., p. 183.

⁵²⁰ Obviamente, en el extremo opuesto a la homogeneización se encontraría, en este modelo teórico, la fragmentación normativa absoluta, que impediría totalmente (por incompatibilidad entre bloques normativos) la relación jurídica electrónica entre sujetos sometidos a ordenamientos diferentes. No obstante, nos centramos en aquellas circunstancias que sí pueden hacer posible la interoperabilidad jurídica.

⁵²¹ En relación con los diversos grados de la interoperabilidad legal, vid. *Legal Interoperability as a Tool for Combatting Fragmentation*, cit., Weber, R.H., London, Centre for International Governance Innovation and the Royal Institute of International Affairs, 2014.

Entre ambos extremos existe una gama de posibles niveles de estandarización normativa⁵²², que supone la aceptación de unas bases comunes que proporcionen la posibilidad de alcanzar el nivel de entendimiento suficiente para hacer posible la relación jurídica electrónica. Esta estandarización puede conseguirse, incluso, en ausencia de una autoridad común a través de la adopción y aceptación generalizada de normas de *soft law*.

8.2.- La Unión Europea como paradigma de la interoperabilidad legal

Aunque a lo largo de la presente investigación no se ha profundizado en el análisis del ordenamiento jurídico europeo, por tratarse de una cuestión sobradamente estudiada y tan amplia que excede el objeto de la presente tesis, sí resulta adecuado, al menos apuntar, que la Unión Europea es un ejemplo claro y, posiblemente, único en el concierto internacional, de interoperabilidad jurídica.

La interoperabilidad legal puede ser implantada desde arriba hacia abajo o, en un proceso ascendente, desde abajo hacia arriba⁵²³. En el modelo ascendente, *bottom-up*, el más frecuente, la interoperabilidad legal es el resultado de un proceso gradual, paso a paso, en el que diversas instituciones autónomas, soberanas, trabajan juntas durante un largo período de tiempo para alcanzar consensos de mínimos, para acordar ciertos principios. Este modelo requiere de coordinación entre iguales, no de estandarización, armonización, u homogeneización normativa impuesta por órganos políticos o legislativos centrales. De esta forma, si la armonización desde arriba hacia abajo se implanta adecuadamente, pueden lograrse niveles aceptables de compatibilidad normativa sin forzar los ordenamientos jurídicos nacionales⁵²⁴.

Por el otro lado, en el modelo descendente, *top-down*⁵²⁵, la interoperabilidad jurídica es implementada, y frecuentemente impuesta, por instancias globales o superiores, que establecen las normas necesarias para que exista compatibilidad normativa, lo que frecuentemente requiere de grandes estructuras burocráticas, pero que, en contraprestación, consigue notables resultados en materia de normalización normativa, ya sea estableciendo las directrices que han de seguir los legisladores nacionales para implantar la estandarización (es el caso de las directivas europeas) o imponiendo directamente elevados niveles de homogeneización (reglamentos europeos)⁵²⁶.

⁵²² "As with ICT interoperability, legal interoperability is not a binary concept, and is best understood on a spectrum". *Interoperability Case Study: The European Union as an Institutional Design for Legal Interoperability*, Tréguer, F., Berkman Center Research Harvard University, 2012, p. 2.

⁵²³ *Legal Interoperability as a Tool for Combatting Fragmentation*, cit., Weber, R.H., London, Centre for International Governance Innovation and the Royal Institute of International Affairs, 2014.

⁵²⁴ En relación con ello, PALFREY, J. y GASSER, U., *Interop: The Promise and Perils of Highly Interconnected Systems*, cit., p. 185.

⁵²⁵ *Legal Interoperability as a Tool for Combatting Fragmentation*, cit., Weber, R.H., London, Centre for International Governance Innovation and the Royal Institute of International Affairs, 2014.

⁵²⁶ "The example of the EU personal data protection directive highlights the idea that EU legal interoperability goes beyond the objective of greater economic integration of member states to encompass larger policy goals – in this case, the protection of the fundamental right of privacy. It then turns to the institutional mechanisms that sustain legal interoperability and impede free-riding behaviors". *Interoperability Case Study: The European Union*

En definitiva, si paradójicamente las leyes -la diversidad de ordenamientos jurídicos- son el principal obstáculo a la interoperabilidad legal, la existencia de una fuente normativa, de una autoridad independiente y suprema, como las instituciones de la UE, puede ofrecer la homogeneización necesaria para superar las distorsiones normativas que dificultan o impiden las relaciones jurídicas transfronterizas a través de medios electrónicos.

La propia idea fundacional de la UE, el espíritu que inspira sus instituciones comunes desde su mismo establecimiento, se sostiene sobre una aspiración de unidad, sobre un ideal de integración. Por ello, la idea de intercambio de información, de la libre circulación de datos, se encuentra ontológicamente ligada a los principios inspiradores de la Unión. Aunque el definitivo impulso a la Sociedad de la Información en el ámbito de la UE suele ubicarse en el momento del cambio de siglo con la Estrategia de Lisboa del año 2000, los intentos más o menos estructurados y planificados para facilitar un intercambio de información por medios electrónicos entre las Administraciones públicas a escala paneuropea comenzaron con anterioridad⁵²⁷.

La Unión Europea se ha revelado, tal y como indica Félix TRÉGUER, como un sistema institucional, administrativo y legislativo, idóneo para el logro de la interoperabilidad jurídica a causa de su aptitud para adoptar e imponer un orden jurídico supranacional propio⁵²⁸. En efecto, la regulación europea sobre protección de datos⁵²⁹ o sobre la identificación digital y

as an Institutional Design for Legal Interoperability, cit., Tréguer, F., Berkman Center Research Harvard University, 2012, p. 3.

⁵²⁷ La Estrategia de Lisboa quedó plasmada en las Conclusiones del Consejo Europeo extraordinario celebrado en esa ciudad los días 23 y 24 de marzo de 2000. Se trataba de un ambicioso programa de reformas previstas a largo plazo y con carácter transversal, "a fin de reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social como parte de una economía basada en el conocimiento". Aunque el documento no ostentaba una trascendencia jurídica directa y alberga un contenido de carácter fundamentalmente político, su importancia "resulta indudable, ya que contiene las líneas de actuación a desarrollar en el ámbito comunitario de forma sistemática y ordenada, que posteriormente se plasman en medidas concretas" [VIDA FERNÁNDEZ, J., «La Administración electrónica en la Unión Europea», *Claves del Gobierno Local (Fundación Democracia y Gobierno Local)*, vol. 12, 2010, (Administración electrónica: Estudios, buenas prácticas y experiencias en el ámbito local), p. 16].

El objeto de la Estrategia de Lisboa no era, específicamente, la Sociedad de la Información, sino la generación de crecimiento económico y empleo en el ámbito territorial de la Unión a través de una serie de reformas que colocaran a Europa en una posición de liderazgo universal en 2010. No obstante, el avance hacia "una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento" requería, según las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa de 2000, el "paso a una economía digital, basada en el conocimiento", por lo que se instaba a las Administraciones públicas para que se *empeñaran* "a todos los niveles para aprovechar las nuevas tecnologías y hacer que la información sea lo más accesible posible". Igualmente, las Conclusiones invitaban al Consejo y a la Comisión a que preparasen el Plan de Acción global *eEurope* que agruparían todas las iniciativas en materia de Administración electrónica.

⁵²⁸ *Interoperability Case Study: The European Union as an Institutional Design for Legal Interoperability*, cit., Tréguer, F., Berkman Center Research Harvard University, 2012, p. 3.

⁵²⁹ Sobre esta cuestión, y a título ilustrativo, pueden mencionarse las bases de legitimación del tratamiento de la información, que pueden variar notablemente entre distintas comunidades políticas. Así, un intercambio de datos puede ser técnica, semántica y organizacionalmente posible, pero jurídicamente inviable, circunstancia que frustra la interoperabilidad. Las diferentes normas jurídicas que legitiman el tratamiento de datos de carácter personal se erigen sobre una diversidad de tradiciones jurídicas y culturales, por lo que pueden divergir notablemente dependiendo del país en el que se aplican. En consecuencia, como señalan TASSÉ ET AL., esta ausencia de armonía legal puede malograr la interoperabilidad a causa de la concurrencia de regímenes jurídicos, e incluso principios éticos, discrepantes (*vid.* TASSE, A.-M.; KIRBY, E. y FORTIER, I., «Developing an Ethical and Legal Interoperability Assessment Process for Retrospective Studies», *Biopreservation and*

los servicios de confianza para las transacciones electrónicas, por poner dos ejemplos, subraya la idea de que la interoperabilidad jurídica en la Unión Europea trasciende el objetivo de la creación de un gran mercado único para alcanzar elevados niveles de homogeneización jurídica.

Biobanking, vol. 14, 3, 2016, p. 254). Sin embargo, el artículo 6 del RGPD establece una base común de legitimación del tratamiento de datos de carácter personal sobre la que se hace posible el intercambio electrónico de información entre todos los Estados miembros de la UE. (Sobre las bases de licitud de tratamiento *vid.*, por todos, BERROCAL LANZAROT, A. I., *Estudio jurídico-crítico sobre la ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales*, Madrid, Editorial Reus, 2019, pp. 87-151; RODRÍGUEZ AYUSO, J. F., *Figuras y responsabilidades en el tratamiento de datos personales*, Barcelona, J.M. Bosch Editor, 2019, pp. 58-67).

IV. **EL ESQUEMA NACIONAL DE INTEROPERABILIDAD**

1. Los marcos y esquemas de interoperabilidad (e-GIF)

Según el Diccionario de la Real Academia, “marco” es aquello que determina los límites en los que se encuadra un problema o cuestión⁵³⁰. Doctrinalmente han sido definidos como mecanismos de planificación aptos para estructurar conceptos o campos del conocimiento en un sentido muy amplio⁵³¹.

En el ámbito concreto de la interoperabilidad resulta necesario establecer la estructura técnica, semántica y organizativa que asegure un flujo coherente y continuo de información entre los sistemas digitales de las Administraciones públicas, así como entre éstos y los dispositivos y sistemas electrónicos que empleen los administrados. Como se ha venido insistiendo, la interoperabilidad es una cuestión compleja a causa de sus diferentes dimensiones y vertientes, y como consecuencia de la dificultad de su gobernanza, la cual afecta a numerosos actores y a normas muy diversas⁵³².

Es comúnmente aceptado que el e-GIF aprobado en el Reino Unido en septiembre de 2000 es el primer marco de interoperabilidad. Desde entonces muchos países, entre ellos España, han ido aprobando sus marcos o esquemas nacionales por la capacidad de éstos para la promoción y el desarrollo de la interoperabilidad de los sistemas electrónicos de las Administraciones públicas⁵³³.

El UNPD se refiere a los marcos de interoperabilidad como aquellos instrumentos de naturaleza jurídica que definen un conjunto de estándares y directrices, y que tienen como finalidad establecer un lenguaje común para conducir y hacer posible el intercambio de información entre sistemas TIC de las Administraciones públicas. Estos estándares forman la base del diseño de los servicios públicos digitales, permitiendo que las Administraciones, empresas y ciudadanos puedan interactuar eficientemente⁵³⁴. Los e-GIF son, por lo tanto, un requisito, más que una simple herramienta, para la consecución de los objetivos de la Administración electrónica.

⁵³⁰ Quinta acepción.

⁵³¹ “The term ‘framework’ refers to an organising mechanism to structure concepts or ‘things’ in certain ways. Recently several initiatives on interoperability have proposed interoperability frameworks to structure issues and concerns in quite different ways”. CHEN, D. y DACLIN, N., «Barriers Driven Methodology for Enterprise Interoperability», en CAMARINHA-MATOS, L.M., AFSARMANESH, H., NOVAIS, P. y ANALIDE, C. (coords.) *Establishing the Foundation of Collaborative Networks*, Boston, MA, Springer US, 2007, p. 454.

⁵³² Cfr. KOUROUBALI, A. y KATEHAKIS, D. G., «The new European interoperability framework as a facilitator of digital transformation for citizen empowerment», *Journal of Biomedical Informatics*, vol. 94, 103116, 2019, p. 2.

⁵³³ “(...) but also due to financial and political pressures set by prominent and powerful organizations and institutions such as the European Commission, United Nations, and the World Bank”. LISBOA, A. y SOARES, D., «E-government Interoperability Frameworks», cit., p. 639.

⁵³⁴ *e-Government Interoperability: A Review of Government Interoperability Frameworks in Selected Countries*, UNDP, Regional Centre in Bangkok, United Nations Development Programme, 2007, p.5.

No obstante, la definición aportada por este departamento de las Naciones Unidas resulta incompleta y parcial, pues hace una alusión principal a la dimensión semántica de la interoperabilidad, mientras que deja al margen las vertientes técnica y organizativa. Más adecuada parece la definición contenida en el Marco Europeo de Interoperabilidad⁵³⁵, que se refiere a sí mismo como “*un enfoque concertado con respecto a la prestación de servicios públicos europeos de una forma interoperable. Define las directrices básicas de interoperabilidad en forma de principios, modelos y recomendaciones comunes*”.

Igualmente precisa parece la definición del *referido e-Government Interoperability Framework* del Reino Unido: “*The e-Government Interoperability Framework (e-GIF) sets out the government’s technical policies and specifications⁵³⁶ for achieving interoperability and Information and Communication Technology (ICT) systems coherence across the public sector. The e-GIF defines the essential prerequisites for joined-up and web-enabled government*”.

El artículo 42.1 de la LAESP, por su parte, se refería al Esquema Nacional de Interoperabilidad como “*el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad*”.

Así, desde el punto de vista del Derecho, un marco o esquema de interoperabilidad es un instrumento normativo, de carácter jurídico y técnico, que permite una acción conjunta del sector público en materia de interoperabilidad, para la consecución de los objetivos de la Administración digital señalados por la ONU: *Better decisions. Better public services. Better governance*⁵³⁷.

En efecto, una circulación fluida de información y datos entre organizaciones públicas favorece la toma de decisiones por parte de los poderes públicos y beneficia la coordinación entre Administraciones, lo que proporciona unos mejores servicios públicos a los administrados. Además, la interoperabilidad es uno de los fundamentos de la prestación de servicios públicos centrados en los ciudadanos⁵³⁸ a través de múltiples canales. Finalmente,

⁵³⁵«Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación» (EIF2); Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2017) 134 final, cit., CE, Bruselas, Comisión Europea, 23 de Marzo de 2017.

⁵³⁶ “The term ‘specifications’ used in the document includes standards approved by recognized standardising bodies. Where the specification refers to such a standard and alternatives are being offered as part of procurement, then purchasers are obliged by EC law to consider such alternatives provided they offer equivalent functionality”. *UK e-Government Interoperability Framework*, E-Government Unit, Cabinet Office, London, 18 de marzo de 2005, p. 5.

⁵³⁷ *e-Government Interoperability: Overview*, cit., UNDP, Regional Centre in Bangkok, United Nations Development Programme, 2007, pp. 1 y ss.

⁵³⁸ “Better public services tailored to the needs of the citizen and business, require the seamless flow of information across government”. *UK e-Government Interoperability Framework*, cit., E-Government Unit, Cabinet Office, London, 18 de marzo de 2005, p. 5.

el establecimiento de sistemas digitales capaces de comunicarse entre ellos ahorra costes y favorece el funcionamiento eficaz y eficiente del sector público⁵³⁹.

2. Soporte legal del Esquema Nacional de Interoperabilidad

El artículo 42.1 de la derogada LAECSP disponía que habría de aprobarse un Esquema Nacional de Interoperabilidad comprendería “*el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad*”. El RDENI encuentra soporte legal en la actualidad en el artículo 156.1 de la vigente LRJSP, que reproduce el tenor literal del transcrito artículo 46.1 de la LAECSP.

En cuanto a la naturaleza y rango jurídico de los Esquemas Nacionales a cuya elaboración exhortaba la LAECSP -de Interoperabilidad y de Seguridad-, la norma establecía que éstos serían aprobados mediante Real Decreto del Gobierno⁵⁴⁰, debiendo permanecer actualizados permanentemente.

Sin duda, a causa de la notable relevancia que habrían de tener estas normas -a pesar de su rango reglamentario- y, quizás, impulsado por cierto escrúpulo competencial, el legislador determinó que ambos Esquemas habrían de elaborarse con la participación de todas las Administraciones públicas. Asimismo, indicaba que debían tenerse en consideración las recomendaciones de la Unión Europea en materia de interoperabilidad⁵⁴¹.

La normativa vigente, a pesar de sus abundantes alusiones a la seguridad e interoperabilidad de los sistemas, resulta excesivamente parca en las referencias a las herramientas jurídicas que los reglamentan -sendos Esquemas Nacionales-, en comparación con la regulación más extensa que contenía la LAECSP. Es cierto que en el momento de la elaboración de la LPAC y la LRJSP, el RDENI ya se encontraba en vigor, por lo que no era preciso prever su rango jurídico ni su procedimiento de elaboración, pero ello no es óbice para que el legislador hubiera aprovechado la redacción de las nuevas leyes para considerar, por ejemplo, el procedimiento de modificación o el cauce jurídico apropiado para mantener los Esquemas Nacionales de Seguridad e Interoperabilidad actualizados “de manera permanente”, como preveía la LAECSP.

Señala MARTÍNEZ GUTIÉRREZ que la Ley articula al RDENI como una “regulación de mínimos en materia de estandarización tecnológica para lograr la interoperabilidad en la

⁵³⁹ UNDP examina las ventajas de la interoperabilidad en la Administración electrónica en: *e-Government Interoperability: Guide*, cit., UNDP, Regional Centre in Bangkok, United Nations Development Programme, 2007, p. 1.2. (Cap. 1 Introducing the GIF: Benefits of Interoperability for e-Government).

⁵⁴⁰ “*A propuesta de la Conferencia Sectorial de Administración Pública y previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local*” (Artículo 42.3 de la LAECSP).

⁵⁴¹ El RDENI es absolutamente homologable con la estrategia europea de interoperabilidad y se encuentra en la línea marcada por el Marco Europeo de Interoperabilidad. Los redactores del RDENI tuvieron en cuenta, además, durante su elaboración los marcos de interoperabilidad aprobados previamente en otros países.

prestación de servicios y desarrollo de procedimientos administrativos, así como también la determinación de criterios para la reutilización y transferencia de tecnología entre administraciones”⁵⁴².

El RDENI, para cumplir con su función, debía guardar un complicado equilibrio. Es cierto que debía limitarse a establecer una *regulación de mínimos*, pues de otra forma podría menoscabar la autonomía de las comunidades autónomas y los entes locales, sin embargo, debía ser simultáneamente lo suficientemente completo y pormenorizado como para permitir el logro de ciertos estándares de interoperabilidad en todo el sector público nacional. Una regulación excesivamente flexible podría acabar resultando un brindis al sol, y una regulación excesivamente prolija podría recibirse como invasiva de ciertos espacios competenciales.

En consecuencia, el RDENI pretende dar a los responsables de los proyectos y aplicaciones de la Administración pública las reglas que deben ser respetadas por los sistemas de información que desarrollen⁵⁴³, pero estas reglas han de ser lo suficientemente dúctiles y adaptables como para permitir la implantación modelos de diferentes y autónomos por las distintas Administraciones en ejercicio de sus respectivas autonomías y potestades de autoorganización.

Por otra parte, el ámbito de actuación del RDENI abarca no sólo a las Administraciones públicas, sino a los ciudadanos en sus relaciones con aquéllas⁵⁴⁴, por lo que, una descripción omnicomprendensiva del ENI debería incluir tanto la faceta *ad intra* de la interoperabilidad administrativa como la vertiente *ad extra* de la misma. Así lo hace la propia norma, cuyo artículo 1.2 señala que el ENI establece los criterios y recomendaciones necesarios para asegurar un adecuado nivel de interoperabilidad organizativa, semántica y técnica de los datos, informaciones y servicios que gestionan las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias, así como para evitar la discriminación de la ciudadanía por razón de su elección tecnológica.

En consecuencia, el RDENI habría de constituir una regulación de mínimos en materia de estandarización digital para el logro de la interoperabilidad en diversos planos:

1. En la prestación de los servicios públicos por vía digital y en el desarrollo de procedimientos administrativos electrónicos.
2. En el diseño y la implantación de las herramientas de Administración electrónica (sedes electrónicas, registros electrónicos, sistemas de notificación, etcétera).

⁵⁴² MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El procedimiento electrónico en las Administraciones Locales. Aspectos metodológicos y normativos del proceso de implantación*, cit., p. 69.

⁵⁴³ Cfr. GUILLÉN CARAMÉS, J., *La Administración electrónica: ¿mito o realidad para los ciudadanos del siglo XXI?*, Madrid, Centro PwC & IE del Sector Público, 2010, p. 59.

⁵⁴⁴ El artículo 3.1 del RDENI realiza una remisión al artículo 2 de la LAESP. Remisión que ha de entenderse vigente a pesar de la derogación de esta última norma, por cuanto esta referencia no ha sido modificada con posterioridad.

3. En el establecimiento de pautas para la reutilización y transferencia de tecnología entre Administraciones⁵⁴⁵.

Así, la base legal del RDENI se encuentra hoy, fundamentalmente, en un conjunto de artículos de la LRJSP contenidos, principalmente, en el Capítulo IV de su Título III. No obstante, la repercusión e influencia de los Esquemas Nacionales, al regular dos aspectos fundamentales del modelo de Administración electrónica, excede la regulación prevista en aquel capítulo, pues afecta también necesariamente, por ejemplo, a la regulación de las herramientas de Administración electrónica (sedes electrónicas, registros, archivos...) o de los sistemas de identificación y firma, que se encuentra desarrollada a lo largo de la LPAC, la propia LRJSP y otras leyes.

En cualquier caso, en el mencionado Capítulo IV del Título III de la LRJSP se encuentra el precitado artículo 156 que dota de definición y marco legal al ENI. De indudable importancia es también el repetidamente citado artículo 155, que regula las transmisiones de datos entre Administraciones Públicas. El artículo 157 impone la obligación de reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración y establece las condiciones en las que ésta ha de llevarse a cabo. Finalmente, el artículo 158 de la LRJSP regula la transferencia de tecnología entre Administraciones. Lógicamente, sobre todos estos artículos habrá que volver posteriormente.

3. Naturaleza jurídica del RDENI

El Esquema Nacional de Interoperabilidad se aprobó mediante el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero de 2010. Esta norma fue dictada, por tanto, al amparo y bajo la vigencia de la LAECSP.

A pesar del modesto rango jurídico del instrumento elegido por el legislador para su regulación (una norma reglamentaria, y por tanto, “esencialmente subordinada, vicaria y dependiente en todo momento de la iniciativa reguladora del poder legislativo”⁵⁴⁶), el RDENI prevalece, con carácter general, sobre cualquier otra herramienta normativa o sobre cualquier otro criterio en materia de política de interoperabilidad en la utilización de medios electrónicos para el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos⁵⁴⁷. Se erige, por tanto, como una norma de obligado cumplimiento para todas las Administraciones públicas por su auto reclamado carácter básico, sobre el apoyo constitucional del artículo 148.1.18ª de la

⁵⁴⁵ Cfr. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «El régimen jurídico de la Administración digital: aspectos procedimentales», cit., p. 158.

⁵⁴⁶ FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., «La potestad reglamentaria: el procedimiento de elaboración de los reglamentos», en GAMERO CASADO, E., VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. II, 1ª ed., 2017, Tirant lo Blanch, 2017, p. 2504.

⁵⁴⁷ Artículo 3.2 del RDENI.

Constitución española⁵⁴⁸, carácter básico que se extiende también a las normas técnicas dictadas en su desarrollo⁵⁴⁹.

No está de más insistir en el llamativo contraste existente entre la modesta jerarquía normativa de la norma que regula el RDENI y el carácter básico, tanto del propio reglamento que lo regula como de las normas técnicas que emanan de él. Recuerda FERNÁNDEZ SALMERÓN que “la potestad reglamentaria no sólo tiene impedida la regulación primaria en aquellas materias reservadas a la ley, sino también en las reservadas que hayan sido objeto de disciplina por una ley, salvo ciertamente que ésta haya operado una *deslegalización* a favor del poder reglamentario”⁵⁵⁰. Obviamente, no nos encontramos en esta ocasión ante una norma reglamentaria *praeter legem*, sino que el legislador llevó conscientemente a cabo una *reserva de reglamento*, valga la expresión, en una cuestión de importancia tan nuclear para la nueva Administración pública como la interoperabilidad. Una *reserva material reglamentaria* a la que, a mayor abundamiento, se acompañaba también el carácter de norma básica.

La disposición adicional primera del RDENI previó, de forma “un tanto insospechada”⁵⁵¹, su desarrollo mediante doce normas técnicas de interoperabilidad, que habrían de ser publicadas por Resoluciones de la Secretaría de Estado para la Función Pública a propuesta del Comité Sectorial de Administración Electrónica y que serían, según dispuso el propio RDENI, de obligado cumplimiento por parte de todas las Administraciones públicas. De esta forma, como apunta GAMERO CASADO, un simple reglamento estatal “confiere carácter básico por normas remitidas por sí mismo”. Por lo que resulta, como mínimo, sorprendente que meras Resoluciones de una Secretaría de Estado, con el humilde rango normativo que les es propio, adquieran “tan penetrante efecto”⁵⁵².

Esta praxis normativa ha levantado comprensibles recelos doctrinales, VALERO TORRIJOS recuerda que los instrumentos jurídicos elegidos para la aprobación de las NNTTII son meros actos administrativos “y no tienen carácter normativo”, por lo que “no resulta admisible” que el Estado pueda imponer decisiones y criterios específicos a través de esas

⁵⁴⁸ Disposición final primera del RDENI.

⁵⁴⁹ “El Esquema Nacional de Interoperabilidad y sus normas de desarrollo, prevalecerán...” (artículo 3.2 del RDENI).

⁵⁵⁰ FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., «La potestad reglamentaria: el procedimiento de elaboración de los reglamentos», cit., p. 2505.

⁵⁵¹ GAMERO CASADO, E., «Administración electrónica e interoperabilidad», cit., p. 506.

⁵⁵² *Ibid.*

Se ha justificado el recurso a estas NNTTII por el grado de precisión técnica que alcanzan, al margen del rango jurídico de las normas que les dan amparo. CERRILLO señala que la complejidad técnica y la constante evolución tecnológica “justifican plenamente el recurso a las normas técnicas” para el desarrollo de cuestiones de tipo técnico, valga la redundancia, “por otro lado, de gran impacto en el desarrollo de la administración digital”. CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «La regulación de la Administración digital», en CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.) *A las puertas de la Administración digital: Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016, p. 43.

normas técnicas vulnerando la autonomía organizativa del resto de Administraciones territoriales⁵⁵³.

En cualquier caso, como señala el propio GAMERO, el RDENI diseña un modelo de interoperabilidad *vinculante, rígido y centralizado* que “sitúa a España en la vanguardia de políticas de interoperabilidad”⁵⁵⁴. Distingue el autor al respecto diversas alternativas en la configuración de los modelos normativos de interoperabilidad que pueden establecer los esquemas o marcos de interoperabilidad⁵⁵⁵, distinguiendo entre modelos *voluntarios* o *vinculantes*, según la fuerza coercitiva que se les otorgue; *flexibles* o *rígidos*, dependiendo del grado de concreción que adquieran (cuanto más genéricos sean tienen un carácter, a su vez, más flexible) y *centralizados* o *descentralizados* según el tipo de poder público que los adopte y la influencia que ostente sobre las Administraciones⁵⁵⁶.

Finalmente, a pesar del carácter básico y vinculante del RDENI, el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, no ha determinado claramente las consecuencias jurídicas de su incumplimiento. Este déficit no es exclusivo de los Esquemas Nacionales que regulan seguridad e interoperabilidad, sino que esta omisión de medidas de *enforcement*, por utilizar la expresión acuñada por GAMERO CASADO⁵⁵⁷, es una deficiencia que comparte toda la regulación de la Administración electrónica, lo cual pone en riesgo la implantación efectiva de la misma.

En el concreto ámbito de la interoperabilidad, las consecuencias del incumplimiento de las normas y criterios que las regulan pueden ir más allá del mal funcionamiento de los sistemas digitales de las organizaciones públicas o la mera puesta en peligro de la información que éstas custodian. Estos riesgos existen, pero ocultan una consecuencia que, como argumenta VALERO TORRIJOS, resulta menos visible pero que es devastadora para la confianza de los ciudadanos, un incorrecto funcionamiento de los servicios públicos según las previsiones legales y una deficiente accesibilidad de la información⁵⁵⁸.

⁵⁵³ VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y Administración electrónica*, cit., p. 187.

⁵⁵⁴ GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., p. 328.

⁵⁵⁵ Un sugerente análisis de estos modelos alternativos y sus posibles combinaciones puede hallarse en GAMERO CASADO, E., «Administración electrónica e interoperabilidad», cit., pp. 501-502; y en GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., pp. 300-302.

⁵⁵⁶ GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., pp. 300-302.

⁵⁵⁷ *Vid.* GAMERO CASADO, E., «Encuadre de la nueva legislación en el acervo del Derecho administrativo», cit., p. 125.

⁵⁵⁸ *Cfr.* VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y Administración electrónica*, cit., pp. 189-190.

4. Marcos de interoperabilidad empresarial y su importancia para el estudio de la interoperabilidad en el sector público

La Comisión Europea aborda la interoperabilidad como una cuestión transversal cuya consecución beneficia tanto al sector público como al tráfico jurídico-económico privado⁵⁵⁹, admitiendo que “la falta de interoperabilidad es un gran obstáculo en el camino hacia el mercado único digital”⁵⁶⁰.

Al margen de los marcos y esquemas de interoperabilidad desarrollados en el ámbito jurídico-público para la Administración electrónica, el establecimiento de un contexto formal para la estandarización de las comunicaciones y la implantación de una arquitectura organizacional propicia ha sido objeto de atención doctrinal y científica, también, desde la esfera privada.

Desde esta perspectiva, se ha afirmado que los marcos de interoperabilidad empresarial son *el principal componente* de las actividades de comercio electrónico⁵⁶¹ y se definen como un conjunto de conceptos, valores y prácticas que constituyen el método para afrontar la interoperabilidad en el contexto del comercio digital⁵⁶². Lógicamente, la capacidad de intercambiar información y servicios, así como la habilidad para compartir procesos cuando ello sea necesario, resulta trascendental, también, en la esfera de las relaciones económico-privadas⁵⁶³, relaciones en las que la interoperabilidad ostenta una serie de rasgos propios⁵⁶⁴.

A pesar de que los marcos para la interoperabilidad empresarial han sido diseñados pensando en las entidades mercantiles que operan en el tráfico jurídico-económico privado, una sucinta aproximación a los mismos resulta tremendamente didáctica para una amplia comprensión de la interoperabilidad⁵⁶⁵. En efecto, no puede parcelarse el análisis de la

⁵⁵⁹ “The Commission is convinced that businesses and the public sector in the EU can be empowered through the use of data to make better decisions”. *A European Strategy for Data; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM (2020) 66 final*, CE, Bruselas, 19 de Febrero de 2020.

⁵⁶⁰ «Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación» (EIF2); *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2017) 134 final*, cit., CE, Bruselas, Comisión Europea, 23 de Marzo de 2017.

⁵⁶¹ REZAEI, R.; CHIEW, T. K. y LEE, S. P., «A review on E-business Interoperability Frameworks», *Journal of Systems and Software*, vol. 93, 2014, p. 199.

⁵⁶² *Ibid.*

⁵⁶³ “In the context of enterprises, interoperability refers to the ability of interactions (exchange of information and services) between enterprise systems. Enterprise interoperability is considered as significant if the interactions can take place at least at the three levels: data, services and process, with a semantics defined in a given context”. CHEN, D. y DACLIN, N., «Barriers Driven Methodology for Enterprise Interoperability», cit., p. 453.

⁵⁶⁴ “As a result, interoperability can be seen, at first glance, as a problem of compatibility between two systems, not only at ICT level but also in all levels of the enterprise (business, process, services, data)”. DACLIN, N.; CHEN, D. y VALLESPIR, B., «The Interoperability Measurement», en ARCHIMÈDE, B. y VALLESPIR, B. (coords.) *Enterprise Interoperability*, Hoboken, NJ, USA, John Wiley & Sons, Inc., 2017, p. 108.

⁵⁶⁵ Así lo entiende la norma ISO 11354, que a la que se aludirá posteriormente con más detalle, al afirmar que “ISO 11354 applies to manufacturing enterprises, but can also apply to other kinds of enterprises. (...) It focuses on, but not restricted to, enterprise (manufacturing or service) interoperability”. *ISO 11354-1:2011 Advanced automation technologies and their applications — Requirements for establishing manufacturing enterprise*

interoperabilidad de tal forma que se aislen las perspectivas jurídico-pública y jurídico-privada de su estudio, puesto que las barreras y soluciones que se encuentra el funcionamiento interoperable de los sistemas y dispositivos con frecuencia son comunes, independientemente de quiénes sean sus usuarios⁵⁶⁶. Las organizaciones no pueden relacionarse electrónicamente cuando existen barreras a la interoperabilidad⁵⁶⁷. Y estas barreras son frecuentemente comunes a todo tipo de organizaciones, independientemente del sector de actividad en el que se desenvuelvan, su naturaleza jurídica y tamaño.

Por otra parte, todas las organizaciones han de afrontar dos desafíos. Deben ser capaces de definir las necesidades que han de satisfacer e implementar la estructura más apropiada para la satisfacción de esos intereses. Aunque estos retos son comunes a todas las organizaciones, en el caso de las Administraciones públicas la definición de las necesidades viene inspirada por el interés general, y se ha de tener presente la necesaria interacción con los administrados -ciudadanos y empresas-, por lo que la interoperabilidad de las organizaciones públicas ha de tener en cuenta las características técnicas, semánticas y organizativas de los sistemas digitales privados con los que habrá de comunicarse o trabajar en red⁵⁶⁸. Por esta razón, la actividad electrónica de la Administración ha de estar preparada para desarrollar un comportamiento dinámico, sometido a continuos ajustes⁵⁶⁹.

Tres son los principales e-BIF desarrollados hasta el momento, *Interoperability Development for Enterprise Application and Software Framework* (IDEAS); *ATHENA Interoperability Framework* (AIF); y el denominado *Framework for Enterprise Interoperability* (FEI), que se basa, principalmente, en los dos anteriores⁵⁷⁰.

process interoperability — Part 1: Framework for enterprise interoperability, ISO, International Organization for Standardization, 15 de Septiembre de 2011.

⁵⁶⁶ "Interoperability has been identified as a major issue to be addressed by all e-government agencies. In the first stage of this awareness, interoperability deals with applications and semantics concepts, which will enable the seamless information flow between organizations. However, it will not be enough for enabling the sort of interoperability required for a true seamless service delivery to citizens and business, which is the vision of the e-government strategies. A second stage in interoperability shows up which deals with the building of an enterprise architecture". GUIJARRO, L., «Analysis of the Interoperability Frameworks in e-Government Initiatives», en TRAUNMÜLLER, R. (coord.) *Electronic Government*, vol. 3183, Berlin, Springer Heidelberg, 2004, p. 36.

⁵⁶⁷ Cfr. DACLIN, N.; CHEN, D. y VALLESPIR, B., «The Interoperability Measurement», cit., pp. 107-108.

⁵⁶⁸ Cfr. BOUALLOUCHE, Y.; CHENOUEARD, R.; DA CUNHA, C. Y OTROS, «Organizational Interoperability Between Public and Private Actors in an Extended Administration», cit., pp. 151-152.

⁵⁶⁹ "The ongoing re-engineering of administrations in order to adapt to these needs showed the limits of the Weberian model (...). This multiplication of decision centers makes it difficult to maintain the global coherence of public action. This complexity is increased by heterogeneity of organizations". *Ibid.*, p. 152.

⁵⁷⁰ Puede hallarse un somero análisis de otros Marcos para la Interoperabilidad Empresarial, como el desarrollado por el ECMA/NIST (*European Computer Manufacturers Association / National Institute of Standards and Technology*), el ECIFM (*e-Commerce Integration Meta-Framework*) o el RM-ODP (*Reference Model for Open Distributed Processing*) en ELVESÆTER, B.; HAHN, A.; BERRE, A.-J. y NEPLE, T., «Towards an Interoperability Framework for Model-Driven Development of Software Systems», en KONSTANTAS, D., BOURRIÈRES, J.-P., LÉONARD, M. y BOUDJLIDA, N. (coords.) *Interoperability of Enterprise Software and Applications*, London, Springer-Verlag, 2006, pp. 418-419.

El primero de ellos fue desarrollado por el proyecto IDEAS, en el seno del Programa FP5 de la Comisión Europea⁵⁷¹. Este proyecto tenía como objetivo “proporcionar una *visión* y escenarios sobre cómo debería afrontar la industria europea los desafíos en materia de interoperabilidad”. Aunque el grupo de trabajo de este proyecto admitía que la interoperabilidad dependía de numerosos factores⁵⁷², el Marco de Interoperabilidad de IDEAS define tres niveles principales: comercial, de conocimiento y TIC (*Business, Knowledge and ICT*), con dos dimensiones adicionales: semántica y atributos de calidad (*Semantics and Quality attributes*)⁵⁷³.

Por su parte, el proyecto integrado ATHENA definió en 2006 el Marco de Interoperabilidad del mismo nombre (AIF, por sus siglas en inglés)⁵⁷⁴. El AIF aspira a proporcionar una guía sobre la aplicación de una serie de soluciones para alcanzar los requerimientos de interoperabilidad en las empresas. El Marco de Interoperabilidad ATHENA se estructura en tres niveles⁵⁷⁵: (1) Un nivel conceptual que permite determinar los modelos, lenguajes, conceptos y relaciones necesarias para el desarrollo de la interoperabilidad. (2) Un nivel aplicativo, que se centra en las metodologías, estándares y modelos, de tal forma que proporciona directrices, principios y patrones que pueden ser empleados para resolver los problemas de interoperabilidad. (3) Un nivel técnico que pone el foco sobre los desarrollos técnicos y los entornos TIC. Proporciona herramientas y plataformas TIC adecuadas para el funcionamiento de los sistemas y aplicaciones empleados por las empresas⁵⁷⁶.

Ambos marcos de interoperabilidad desarrollados en Europa han sido considerados complementarios⁵⁷⁷, en el sentido de que, para cada nivel del AIF, puede utilizarse la

⁵⁷¹ *Developments for Enterprise Application and Software; roadmaps*, CORDIS, Brussels, Community Research and Development Information Service, European Commission, 2003. Disponible en <https://cordis.europa.eu/project/id/IST-2001-37368>. (Última visita el 5 de junio de 2022).

⁵⁷² “Interoperability is achieved on multiple levels: inter-enterprise coordination, business process integration, semantic application integration, syntactical application integration, and physical integration”. CHEN, D. y DOUMEINGTS, G., «European initiatives to develop interoperability of enterprise applications—basic concepts, framework and roadmap», cit., p. 158.

⁵⁷³ Vid. DACLIN, N.; CHEN, D. y VALLESPIR, B., «Methodology for Enterprise Interoperability», *IFAC Proceedings Volumes*, vol. 41, 2, 2008, p. 12874 y CHEN, D. y DOUMEINGTS, G., «European initiatives to develop interoperability of enterprise applications—basic concepts, framework and roadmap», cit., p. 158 y ss.

⁵⁷⁴ “The framework defines a baseline methodology called ATHENA Interoperability Methodology (AIM) which integrates the methods developed in the ATHENA project. The AIM should be considered a baseline which should be configured and/or extended to the specific needs of the interoperability project in question. (...) The activities of the AIM describe the use of the following methods:

-The Business Interoperability Framework (BIF) is a framework for determining business challenges related to interoperability according to strategic business needs. The BIF can be used to define the level of business interoperability for a given co-operation scenario. The co-operation model allows us to find optimization potential for one collaboration and compare results with other collaborations”. BERRE, A.-J.; ELVESÆTER, B.; FIGAY, N.; GUGLIELMINA, C. Y OTROS, «The ATHENA Interoperability Framework», en GONÇALVES, R.J., MÜLLER, J.P., MERTINS, K. y ZELM, M. (coords.) *Enterprise Interoperability II*, London, Springer, 2007, p. 575.

⁵⁷⁵ CHEN, D.; DOUMEINGTS, G. y VERNADAT, F., «Architectures for enterprise integration and interoperability: Past, present and future», *Computers in Industry*, vol. 59, 7, 2008, p. 653.

⁵⁷⁶ BERRE, A.-J.; ELVESÆTER, B.; FIGAY, N. Y OTROS, «The ATHENA Interoperability Framework», cit., p. 571 y ss.

⁵⁷⁷ CHEN, D.; DOUMEINGTS, G. y VERNADAT, F., «Architectures for enterprise integration and interoperability», cit., p. 653.

estructura diseñada por el marco IDEAS con el fin de sistematizar los aspectos de la interoperabilidad en sus tres capas (*business, knowledge*⁵⁷⁸ *and ITC*).

5. Especial referencia al “Framework for Enterprise Interoperability” (FEI)

Este Marco para la Interoperabilidad de la Empresa fue desarrollado bajo el programa europeo *FP6 NoE INTEROP*⁵⁷⁹ (*Interoperability Research for Networked Enterprises Applications and Software*) inspirándose en el LISI, el Marco Europeo de Interoperabilidad, el Marco de Interoperabilidad IDEAS y el Marco ATHENA⁵⁸⁰. Posteriormente ha sido objeto de estandarización a través de la norma ISO 11354. La primera parte de esta norma, ISO 11354-1:2011⁵⁸¹, está dedicada a la normalización del FEI, estableciendo “las dimensiones y puntos de vista para abordar las barreras a la interoperabilidad, sus potenciales decisiones y sus relaciones entre ellas”⁵⁸².

La segunda parte de la precitada norma ISO 11354⁵⁸³ establece, a partir de la parte primera, un marco de madurez para la evaluación de la interoperabilidad empresarial. Asimismo, ISO afirma partir también del trabajo desarrollado por proyectos europeos como ATHENA y la precitada INTEROP.

El *Framework for Enterprise Interoperability* tiene tres dimensiones básicas, las inquietudes o puntos de vista⁵⁸⁴, las barreras y las aproximaciones o enfoques de la interoperabilidad⁵⁸⁵, que quedarían definidas del siguiente modo:

⁵⁷⁸ “Thus, developing interoperability means developing knowledge that allows the identification of incompatibilities accurately in order to implement further solutions that remove incompatibilities”. DAELIN, N.; CHEN, D. y VALLESPIR, B., «The Interoperability Measurement», cit., p. 108.

⁵⁷⁹ El Proyecto INTEROP, que comenzó en noviembre de 2003, con dos fases de 18 meses cada una, reunió a 53 organizaciones de 15 países europeos. El propósito de esta Red fue establecer un laboratorio virtual transeuropeo estable que se dedicara a la interoperabilidad empresarial desde una perspectiva tanto académica como industrial. El programa de trabajo de INTEROP desplegaba un enfoque colaborativo con tres propósitos: integrar el conocimiento existente para dotar a la interoperabilidad de un sentido sólido; estructurar las investigaciones llevadas a cabo en el ámbito europeo e influenciar los programas de las organizaciones para alcanzar una masa crítica de investigación; animar a la comunidad a expandir en la práctica industrial, fuera de la Red, los resultados significativos obtenidos de las investigaciones. KOSANKE, K. y ZELM, M., «Interoperability, the INTEROP project and standardisation», en *2005 IEEE International Technology Management Conference (ITM)*, Munich, IEEE, 2005, pp. 1-2.

⁵⁸⁰ CHEN, D., «Framework for Enterprise Interoperability», en ARCHIMÈDE, B. y VALLESPIR, B. (coords.) *Enterprise Interoperability: INTEROP-PGSO Vision (Systems and Industrial Engineering: Enterprise Interoperability)*, vol. I, 1ª ed., Hoboken, New Jersey, John Wiley & Sons Ltd., 2017, p. 1.

⁵⁸¹ *ISO 11354-1:2011 Advanced automation technologies and their applications — Requirements for establishing manufacturing enterprise process interoperability — Part 1: Framework for enterprise interoperability*, cit., ISO, International Organization for Standardization, 15 de Septiembre de 2011

⁵⁸² *Ibid.*, p. 1.

⁵⁸³ *ISO 11354-2:2015 Advanced automation technologies and their applications — Requirements for establishing manufacturing enterprise process interoperability — Part 2: Maturity model for assessing enterprise interoperability*, ISO, International Organization for Standardization, 6 de Enero de 2015.

⁵⁸⁴ “1.2.2. Interoperability concerns. This section defines the interoperations that can take place from the various concerns (or *viewpoints*) of the enterprise”. CHEN, D., «Framework for Enterprise Interoperability», cit., p. 4. [La cursiva del texto es nuestra].

⁵⁸⁵ “The framework has three basic dimensions: interoperability concerns, interoperability barriers and interoperability approaches”. *Ibid.*, p. 10.

- ✓ *Interoperability concerns.*
- ✓ *Interoperability barriers.*
- ✓ *Interoperability approaches.*

Interoperability concerns: Define el contenido de la interoperación que puede tener lugar a varios niveles de la organización (datos, servicios, procesos, negocio...). Se refiere al aspecto de la interacción o de la interoperación que es de interés para la organización. La siguiente categorización está basada en la arquitectura técnica⁵⁸⁶ que sirve de fundamento al Marco de Interoperabilidad ATHENA:

- *Interoperabilidad de los datos y de la información.-* La búsqueda e intercambio de información se realiza desde bases de datos heterogéneas, que con frecuencia residen en dispositivos diferentes con distintos sistemas operativos y diversos sistemas de gestión. La interoperabilidad de los datos es lógicamente, esencial. Barreras frecuentes a este tipo de interoperabilidad pueden ser de tipo tanto *conceptual*⁵⁸⁷ (así, la utilización de una diferente sintaxis o semántica para la representación de los datos); como *tecnológico* (empleo de diferentes tecnologías de almacenamiento de datos o de codificación); u *organizacional* como las políticas de seguridad o de gestión de datos.
- *Interoperabilidad del servicio.-* Requiere operar con varias aplicaciones diseñadas e implementadas de forma independiente para salvar las diferencias semánticas y sintácticas potencialmente existentes entre bases de datos heterogéneas. La interoperabilidad del servicio debe afrontar dos problemas principales, la comunicación (y provisión del servicio) entre el proveedor del mismo y el demandante y, además, garantizar la interconexión entre diversos departamentos de una misma organización.
- *Interoperabilidad de procesos.-* Tiene como objetivo conseguir que diferentes procesos independientes puedan trabajar juntos. Generalmente, en una organización algunos procesos precisan de interacciones con otros (en serie o en paralelo). El desarrollo de esta interoperabilidad ha de conseguir la asociación, conexión y relación entre procedimientos, aplicaciones y herramientas heterogéneas.
- *Interoperabilidad de negocios.-* Hace referencia al funcionamiento armonizado a todos los niveles de la organización a pesar de, por ejemplo, los diferentes modelos de decisión, métodos de trabajo, normativa, cultura empresarial, etc...

⁵⁸⁶ "(...) an architecture is a description of the basic arrangement and connectivity of parts of a system (either a physical or a conceptual object or entity). (...) It defines the components that make up the overall system and provides a blueprint from which the system can be developed". CHEN, D.; DOUMEINGTS, G. y VERNADAT, F., «Architectures for enterprise integration and interoperability», cit., p. 648.

⁵⁸⁷ CHEN, D., «Framework for Enterprise Interoperability», cit., p. 5.

con la finalidad de que el negocio pueda ser desarrollado y compartido entre distintas compañías.

Interoperability barriers: Se refiere a aquellas incompatibilidades entre entidades que obstaculiza el intercambio de información, la utilización de servicios o el común entendimiento e interpretación de los elementos intercambiados⁵⁸⁸. Identifica diversos obstáculos de la interoperabilidad conforme a tres categorías (conceptual, tecnológica y organizacional).

- *Barreras conceptuales.*- Son las principales barreras a la interoperabilidad⁵⁸⁹ y hacen referencia a las incompatibilidades semánticas y sintácticas de la información a intercambiar⁵⁹⁰.
- *Barreras tecnológicas.*- Hacen referencia a la incompatibilidad puramente técnica para presentar, intercambiar, procesar y comunicar datos e información empleando plataformas, dispositivos, infraestructuras, sistemas operativos o *software* diverso. Pueden ser barreras para la comunicación (por ejemplo, discrepancia de los protocolos utilizados para el intercambio de información); barreras a los contenidos (como la disparidad entre las herramientas utilizadas para codificar y decodificar la información intercambiada o entre las técnicas empleadas para representar los datos); o barreras de infraestructuras (tales como la incompatibilidad del *software* de comunicación entre plataformas...).
- *Barreras organizativas.*- Representan aquellas incompatibilidades existentes entre las estructuras o la técnicas de gestión implementadas en dos empresas.

Interoperability approaches: Presenta las diferentes formas de eliminar las barreras⁵⁹¹, las maneras en que los problemas de interoperabilidad han de ser resueltos y las barreras superadas. Ciertamente, definir un marco o esquema de interoperabilidad no puede limitarse a identificar los obstáculos sino que debe proponer las maneras en que esas barreras pueden ser superadas. Lograr la interoperabilidad requiere también relacionar de alguna forma entidades diversas.

⁵⁸⁸ Cfr. ISO 11354-2:2015 *Advanced automation technologies and their applications — Requirements for establishing manufacturing enterprise process interoperability — Part 2: Maturity model for assessing enterprise interoperability*, cit., ISO, International Organization for Standardization, 6 de Enero de 2015.

⁵⁸⁹ "Conceptual barriers are the main barriers to interoperability". CHEN, D., «Framework for Enterprise Interoperability», cit., p. 2.

⁵⁹⁰ "- syntactic incompatibility can be found whenever different people or systems use different structures (or format) to represent information and knowledge. (...); - semantic incompatibility is seen as an important barrier to interoperability as the information and knowledge represented in most of the models or software have no clearly defined semantics to allow unambiguous understanding of the meaning of information. At the current stage of research, the most known technique to solve this problem is semantic annotation and reconciliation using ontology". *Ibid.*

⁵⁹¹ *Vid.* GUÉDRIA, W.; CHEN, D. y NAUDET, Y., «A Maturity Model for Enterprise Interoperability», en MEERSMAN, R., HERRERO, P. y DILLON, T. (coords.) *On the Move to Meaningful Internet Systems: OTM 2009 Workshops*, Berlín, Springer Heidelberg, 2009 (Lecture Notes in Computer Science), p. 217 y CHEN, D., «Framework for Enterprise Interoperability», cit., pp. 2-10.

De acuerdo con la norma ISO 14258:1998 (*Industrial Automation Systems - Concepts And Rules For Enterprise Models*), existen tres formas básicas en las que dos o más entidades (y sus sistemas) pueden relacionarse para interoperar⁵⁹², cuestión que tiene una relación directa con la interoperabilidad organizacional: Integrada, unificada y federada⁵⁹³.

Estas formas de interoperación pueden ser entendidas como modelos de colaboración⁵⁹⁴.

Modelo Integrado.- En este enfoque existe un formato común para todos los modelos. Es decir, los diversos modelos son construidos e interpretados usando un patrón común, la información para asegurar la interoperabilidad es implícitamente compartida por diferentes componentes de *software*. El formato común no tiene por qué ser necesariamente un estándar internacional, pero debe ser acordado por todas las partes. Este *integrated approach* se encuentra más adaptado para el desarrollo de la interoperabilidad intra-organizacional que entre entidades distintas. Tiene la virtud de que asegura la consistencia y la coherencia global del sistema, y que, al “pactarse” *a priori* la posibilidad y forma de interoperar, no requiere ni interfaz ni ningún esfuerzo de intermediación.

Este modelo puede clasificarse, a su vez, en tres diferentes submodelos o métodos:

- Método de integración estrecha (*tightly coupled integration*). La información precisa para la interoperación está integrada en las aplicaciones.
- Método de adaptación del *software*. La información que hace posible la interoperación se encuentra parcialmente aislada de los componentes de la aplicación, por lo que ha de proporcionarse a través de componentes de *software* como “adaptadores” o *wrappers*⁵⁹⁵.
- Método de entorno informático común. La información se localiza en las infraestructuras de computación y comunicación del sistema. El entorno común proporciona una tecnología homogénea y la interoperabilidad entre aplicaciones se logra mediante un lenguaje común, plataformas intermediarias (*middelware*) y un lenguaje de descripción de interfaz (IDL)⁵⁹⁶.

⁵⁹² Vid. CHEN, D., «Enterprise Interoperability Framework», *EMOI - INTEROP'06, Proceedings of the Open Interop Workshop on Enterprise Modelling and Ontologies for Interoperability, Luxembourg, 2006*, p. 2; KOSANKE, K., «ISO Standards for Interoperability: a Comparison», en KONSTANTAS, D., BOURRIÈRES, J.-P., LÉONARD, M. y BOUDJLIDA, N. (coords.) *Interoperability of Enterprise Software and Applications*, London, Springer-Verlag, 2006, p. 57.

⁵⁹³ Se identifican los mismos enfoques, integrado, unificado y federado en la posterior norma ISO 11354-1:2011, cap. 2.4.

⁵⁹⁴ Para un detallado análisis de estas tres vías de interoperación entre entidades desde el punto de vista de la ingeniería informática, se sugiere la consulta de CHEN, D., «Framework for Enterprise Interoperability», cit., pp. 7-9; así como de RUOKOLAINEN, T. Y OTROS, «Interoperability in Service-Based Communities», cit., pp. 318-320.

⁵⁹⁵ “Adapters are used to mediate incompatibility of software entities and they can perform mappings between data values and schema structures or even adapt the behaviour of services. Wrappers are used for introducing completely new behaviour that is executed usually before or after the actual functionality”. RUOKOLAINEN, T. y KUTVONEN, L., «Interoperability in Service-Based Communities», cit., p. 319.

⁵⁹⁶ “The Interface Description Language (IDL) is a notation for describing collections of programs and the data structures through which they communicate. Using IDL, one can give abstract descriptions of data structures,

Modelo Unificado.- La interoperabilidad es posible gracias a una meta-información previamente compartida (estándares o meta-información propiamente dicha explícitamente compartida). La meta-información describe (usando un lenguaje propio como XML o UML) la funcionalidad del componente, sus propiedades e interrelaciones mediante unas anotaciones independientes.

Modelo Federado.- No se emplea meta-información nativa alguna ni formatos comunes. Cada participante puede tener sus propios modelos o formatos de almacenamiento de información. La interoperabilidad se logra mediante mecanismos de negociación, por lo que la meta-información necesaria para interoperar no está predefinida, sino establecida dinámicamente “de igual a igual” a través de negociación. Este modelo es particularmente idóneo para las situaciones en que dos entidades precisan compartir una determinada información durante un tiempo limitado o de forma excepcional.

6. Barreras para la adopción de Marcos o Esquemas de Interoperabilidad

ISO e INTEROP definieron en el *Framework for Enterprise Interoperability* una serie de barreras a la interoperabilidad propiamente dicha. Al margen de estos obstáculos previamente analizados, existen una serie de trabas a la adopción de los Esquemas o Marcos para la Interoperabilidad.

Una forma de facilitar que las organizaciones públicas puedan conseguir un nivel de integración entre sus sistemas y aplicaciones digitales con el fin de lograr intercambio de información sencilla, continua y sin interrupciones cuando sea necesario -y jurídicamente posible- es mediante el establecimiento de marcos o esquemas de interoperabilidad. Sin embargo, es ésta una tarea compleja, no sólo por la existencia de cuestiones tecnológicas que es preciso afrontar, sino también por problemas de muy diversa naturaleza cuya resolución es imprescindible.

En efecto, el establecimiento de un Esquema para la Interoperabilidad en las Administraciones públicas es un proceso complejo que requiere prestar atención a variables y factores que van mucho más allá de las cuestiones meramente tecnológicas o digitales⁵⁹⁷, tales como la disponibilidad de recursos de todo tipo (económicos, técnicos y personales)⁵⁹⁸, las barreras de conocimiento y brecha digital, las influencias externas e inercias internas, los costes financieros a afrontar o la existencia o inexistencia de voluntad

together with representation specifications that specialize them for particular tools”. LAMB, D. A., «IDL: sharing intermediate representations», *ACM Transactions on Programming Languages and Systems (TOPLAS)*, vol. 9, 3, 1987, p. 297.

⁵⁹⁷ Cfr. MARQUES DOS SANTOS, E. y REINHARD, N., «Electronic Government Interoperability: Identifying the Barriers for Frameworks Adoption», cit., p. 80.

⁵⁹⁸ “[We have identified] several barriers and constraints to the implementation and adoption of the framework. The restrictions of technical and human resources, for example, still remain as significant barriers to adoption of interoperability standards for electronic government”. REINHARD, N. y MARQUES DOS SANTOS, E., «The Challenges in Establishing a Government Interoperability Framework: The e-PING Brazilian Case», en *CONF-IRM 2009 Proceedings*, 2009, p. 11.

e incentivos políticos, por plantear sólo alguno de ellos. Especial consideración merece la protección a la privacidad de las personas físicas y las restricciones legales al intercambio de datos de carácter personal. De igual forma hay que prestar especial atención a la seguridad e integridad en la conservación y el intercambio de los datos.

Por todo ello, y al ser bastante frecuente que las Administraciones públicas hayan previsto la implementación de sus sistemas digitales como “silos separados”⁵⁹⁹ es necesario identificar las concretas barreras a la adopción de Esquemas de Interoperabilidad en las organizaciones públicas.

Esas barreras fueron clasificadas en los años noventa en cuatro grupos principales: *políticas* (cultura organizacional predominante, ambigüedad en el liderazgo de las entidades en relación con la recopilación y uso de los datos, conflictos en la definición de los niveles de privacidad en relación con el acceso a la información...), *organizativos* (falta de experiencia y ausencia de voluntad de compartir información, nivel de capacidad del personal que participa en los procesos, usos y cultura de la organización), *económicas* (falta de recursos, capacidad financiera de las entidades) y *técnicas* (incompatibilidad de *software* y *hardware*, derechos de propiedad intelectual, múltiple definición de datos...) ⁶⁰⁰.

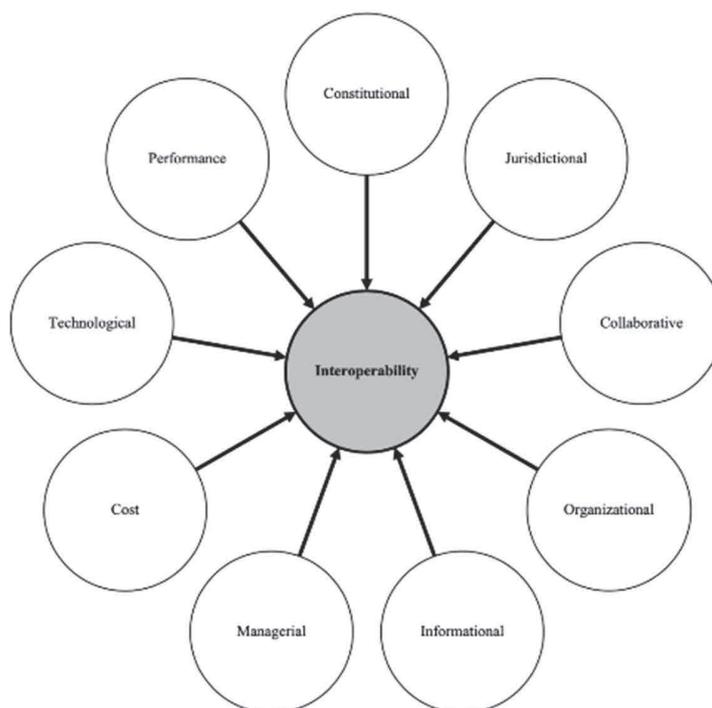
Con posterioridad, la doctrina anglosajona amplió la clasificación de las barreras a la interoperabilidad a nueve categorías⁶⁰¹. Estas nueve restricciones⁶⁰² proporcionan un entorno complejo para la integración e interacción de los sistemas digitales de las Administraciones públicas que, aunque pueda favorecer ciertas interacciones, limita seriamente otras a varios niveles.

⁵⁹⁹ MARQUES DOS SANTOS, E. y REINHARD, N., «Electronic Government Interoperability: Identifying the Barriers for Frameworks Adoption», cit., p. 80.

⁶⁰⁰ Vid. ANDERSEN, D. F. y DAWES, S. S., *Government Information Management: A Primer and Casebook*, cit., pp. 13-22.

⁶⁰¹ SCHOLL, H. J. y KLISCHEWSKI, R., «E-Government Integration and Interoperability: Framing the Research Agenda», cit., pp. 893-895.

⁶⁰² Unos años antes, el propio SCHOLL había enumerado los seis desafíos que, a su juicio, debía afrontar el intercambio exitoso de información entre organizaciones del sector público. La lista de nueve barreras que analizaremos a continuación es una versión revisada de la clasificación y descripción inicial. “Information sharing between government agencies faces challenges of different kind and caliber at (1) legal, (2) policy, (3) organizational, (4) managerial, (5) social process, and (6) technological levels. In most cases, the sharing of information between government agencies cannot be imposed on organizational players; collaboration appears more likely when an initial pre- disposition for sharing and collaboration exist, the process is strongly supported by the participating agencies’ leadership, and incentives for sharing are strong”. SCHOLL, H. J., «Interoperability in E-Government: More than Just Smart Middleware», en *Proceedings of the 38th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, Big Island, HI, USA, IEEE, 2005, p. 123 (3).



Img. 3. Barreras y restricciones a la interoperabilidad⁶⁰³.

Constitucionales/Legales: La integración e interoperación puede ser ilegal o inconstitucional en algunos países debido a la separación de poderes. Es decir, la total integración e interoperabilidad entre los distintos poderes o entre ramas de estos poderes podrían vulnerar, en algunos ordenamientos jurídicos, el sistema de controles y equilibrios diseñado por la Constitución⁶⁰⁴. No obstante, los ordenamientos constitucionales occidentales suelen permitir la interoperación entre diversos poderes dentro de ciertos límites.

Jurisdiccionales: Dado que la separación de poderes impone el funcionamiento separado e individual de las diversas ramas y poderes públicos, “ningún intercambio de información puede imponerse sobre ellos”, sino que “cualquier interacción ha de ser voluntaria”. No obstante, “en virtud de la autoridad jurisdiccional”, la Administración puede interoperar con otras entidades públicas. Lógicamente, esta barrera puede tener cierta relevancia en otros ordenamientos jurídicos, si bien debemos de matizar que el español

⁶⁰³ Fuente: MARQUES DOS SANTOS, E. y REINHARD, N., «Electronic Government Interoperability: Identifying the Barriers for Frameworks Adoption», cit., p. 75.

⁶⁰⁴ SCHOLL y KLISCHEWSKI ponen como ejemplo el ordenamiento constitucional de los EE.UU., “The US constitution, for example, separates government into federal, state, and local government levels and into legislative, judicial, and executive branches (cf., US Constitution, Art. I, Sec. 1; Art. II, Sec 1; and Art. III, Sec.1)”. SCHOLL, H. J. y KLISCHEWSKI, R., «E-Government Integration and Interoperability: Framing the Research Agenda», cit., pp. 893-894.

impone la colaboración y cooperación en el intercambio de información tanto entre Administraciones públicas⁶⁰⁵, como entre diversos poderes del Estado⁶⁰⁶.

Colaborativas: Las organizaciones son distintas en cuanto a su disposición a colaborar voluntariamente con otras⁶⁰⁷. En ocasiones, los propios intereses de cada organización, incluso dentro del sector público de un Estado democrático, puede condicionar la predisposición de las organizaciones para colaborar voluntariamente entre ellas⁶⁰⁸. Las experiencias pasadas⁶⁰⁹, la estructura de cada entidad o el estilo de liderazgo suelen influir en el grado de predisposición de las entidades a potenciales interacciones con otras. Lógicamente, en ocasiones, y de forma muy especial entre organizaciones del sector público, la voluntariedad de las interoperaciones se encuentra severamente condicionada por el marco normativo aplicable⁶¹⁰.

En cualquier caso, la doctrina identifica cuatro factores que pueden beneficiar o perjudicar la colaboración interorganizacional⁶¹¹: (1) la predisposición inicial hacia la interacción con otras entidades; (2) la organización social y política; (3) los propósitos y valores y, (4) la capacidad y el estilo de liderazgo.

⁶⁰⁵ “Dentro del deber de colaboración se acotan los supuestos en los que la asistencia y cooperación puede negarse por parte de la Administración requerida, y se concretan las técnicas de colaboración: la creación y mantenimiento de sistemas integrados de información; el deber de asistencia y auxilio para atender las solicitudes formuladas por otras Administraciones para el mejor ejercicio de sus competencias y cualquier otra prevista en la Ley. No obstante, el deber de colaboración al que están sometidas las Administraciones Públicas se ejercerá con sometimiento a lo establecido en la normativa específica aplicable” (Preámbulo de la LRJSP), en relación con los artículos 3.1.k), 3.2, 140.1, 155 y concordantes de la misma Ley.

⁶⁰⁶ V. gr. Artículo 48 de la LJCA.

⁶⁰⁷ “Organizations are distinct in terms of their disposition and readiness for collaboration and interoperability with others” SCHOLL, H. J. y KLISCHEWSKI, R., «E-Government Integration and Interoperability: Framing the Research Agenda», cit., p. 75.

“(…) we cognitively choose whom we will trust in which respects and under which circumstances, and we base the choice on what we take to be ‘good reasons’, constituting evidence of trustworthiness”. LEWIS, J. D. y WEIGERT, A., «Trust as a Social Reality», *Social Forces*, vol. 63, 4, 1985, p. 970.

⁶⁰⁸ “In the democratic system of government, which heavily relies on the division of powers and distributed control, for the parties involved, *inter-organizational collaboration* rests on their own interests and their willingness to engage in collaborative efforts, the resources available to them, and the expected benefits/outcomes”. SCHOLL, H. J., «Interoperability in E-Government», cit., p. 123 (2).

⁶⁰⁹ “Organizations with favorable experience in collaboration and a general positive attitude towards collaboration may have a greater initial pre-disposition than those organizations afraid of concessions and other potential detriments. (...) As pointed out above, the lack of confidence among potential participants regarding the effectiveness of a proposed collaboration can significantly hamper any such effort, while positive experiences favor and foster future collaboration”. *Ibid.*, p. 123 (2 y 6).

⁶¹⁰ No es el ordenamiento jurídico la única razón que, en la práctica, persuaden a las Administraciones públicas más o menos reticentes a compartir datos con otras. Pueden existir incentivos o presiones de tipo político que pueden apremiar a las organizaciones públicas a colaborar y a compartir información entre ellas. “We could speculate that the first agencies to interoperate are driven by relatively strong pressures to share information, that they have very clear and tangible benefits, and that there are strong political pressures to act”. LANDSBERGEN, D. y WOLKEN, G., «Realizing the Promise: Government Information Systems and the Fourth Generation of Information Technology», *Public Administration Review*, vol. 61, 2, 2001, p. 215.

⁶¹¹ “In such inter-organizational collaborations, four main areas have been identified, which hold either favorable or unfavorable conditions towards collaboration: (1) Initial (organizational) disposition, (2) social and political organization, (3) purpose, issues, and values, and (4) leadership capacity and style”. SCHOLL, H. J., «Interoperability in E-Government», cit., p. 123 (2).

Organizativos: Los procesos y recursos pueden diferir entre organizaciones de tal forma que la interoperación puede resultar complicada sin un cierto grado de estandarización de los sistemas, políticas o procedimientos⁶¹². No obstante, las TIC dan la oportunidad de compatibilizar la estructura organizativa de las entidades de forma que puedan interactuar entre ellas⁶¹³.

Informativas: Señalan SCHOLL y KLISCHEWSKI⁶¹⁴ que, mientras que la información transaccional⁶¹⁵ puede ser compartida más fácilmente entre organizaciones, éstas suelen ser más reacias a compartir voluntariamente la información estratégica y organizativa⁶¹⁶. Por otra parte, pueden surgir reparos en relación con la calidad de la información cuando se integran diversas fuentes con distintos estándares de calidad.

De dirección: Las interacciones se convierten inherentemente más complejas cuantas más partes con intereses diversos participan en las interoperaciones⁶¹⁷, ya que, al incrementarse el número y la diversidad de partes involucradas, se amplía el rango de intereses que deben ser satisfechos, lo que puede hacer más complejo alcanzar y mantener

⁶¹² "To fulfil the many promises of e-government, organisational and technical performances of different administrative units need to be interrelated. This requires cooperation, pointing to a common cross-organisational strategy and its implementation, as well as interoperability, pointing to the technical means which enable IT systems to exchange messages in order to realise machine performance across system borders. (...) But it soon became clear that prospects for this kind of integration are very limited unless the different providers contributing to the overall performance are able to achieve a higher level of integration than is given today. Another stream of discussion highlights administrative efficiency and effectiveness, concluding that improvements in these areas are only possible through an increased integration of performance by administrative units and their IT devices". KLISCHEWSKI, R., «Information Integration or Process Integration? How to Achieve Interoperability in Administration», cit., pp. 57 y 58.

⁶¹³ "Information technology cannot determine the appropriate performance measures or standards for agencies. But once those are established, software analysts can embed routines, rules, and standards in programs and procedures to make data collection easier, data collation automatic, and the generation of reports simple. Information technologies rationalize and standardize elements more powerfully than standard operating procedures and supervisors. Embedded rules in software applications subtly but clearly identify the aspects of tasks that are discretionary. Information-based organizations thus codify knowledge and inculcate habits in a somewhat different but much more powerful manner than traditional bureaucracies. In many but not all ways, the control problem in government has never been easier to manage." FOUNTAIN, J. E., *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, cit., pp. 41-42.

⁶¹⁴ SCHOLL, H. J. y KLISCHEWSKI, R., «E-Government Integration and Interoperability: Framing the Research Agenda», cit., p. 894.

⁶¹⁵ "Transactional data relates to the transactions of the organization and includes data that is captured"; BOREK, A.; PARLIKAD, A. K.; WEBB, J. y WOODALL, P., «Software Tools», en *Total Information Risk Management*, Waltham, MA, Elsevier, 2014, p. 238.

"However, the networks also contain additional transactional events among entities (e.g., communication, file transfers) that can be used to infer the true underlying social network". KAHANDA, I. y NEVILLE, J., «Using Transactional Information to Predict Link Strength in Online Social Networks», en *Proceedings of the 3rd International AAAI Conference on Weblogs and Social Media and Multiagent Systems - Volume 2*, San José, CA, The AAAI Press, 2009, p. 74.

⁶¹⁶ "The self-interest concerns of individual organizations present another formidable barrier to information sharing. Because the benefits of organizational cooperation are often indirect and difficult to measure, agencies will generally engage in cooperative action only when there is also some reasonable expectation of achieving self-interest goals. The relationships organizations develop with others may bring them considerable benefits, but they also create dependencies which exact a price in resources and lost autonomy". DAWES, S. S., «Interagency information sharing: Expected benefits, manageable risks», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 15, 3, 1996, p. 380.

⁶¹⁷ "The complexity of large computer systems exceeds the ability to understand fully how all the parts interact". ARMS, W. Y., *Digital Libraries*, Cambridge, MA, MIT Press, 2000, p. 73.

acuerdos⁶¹⁸, si bien las relaciones personales y la confianza entre directivos pueden favorecer la colaboración⁶¹⁹. Como se ha indicado previamente, la capacidad y el estilo de ejercer el liderazgo pueden ser factores que favorezcan la colaboración⁶²⁰. En ocasiones, no obstante, incluso existiendo buena voluntad, los requerimientos de las respectivas tareas directivas pueden exceder la capacidad de las partes involucradas.

Costes: Como cualquier otro proyecto financiado con fondos públicos, los programas colaborativos que se establecen con el objeto de posibilitar el intercambio de información por vía digital entre los órganos de las Administraciones están sometidos a un presupuesto que debe ser respetado⁶²¹. Por otra parte, cuando la interoperación se produce entre entidades diversas de desigual tamaño y recursos, la interacción puede quedar lastrada (reducida al “mínimo común denominador”⁶²²) por la disponibilidad presupuestaria de la organización más modesta, que, lógicamente, no podrá permitirse afrontar los mismos costes que las Administraciones más saneadas. Asimismo, las restricciones presupuestarias más o menos sobrevenidas pueden poner en serio riesgo el mantenimiento de los proyectos de interoperación a largo plazo, como ocurrió en España con la crisis económica y social que sobrevino de forma casi inmediata a la entrada en vigor de la LAECSP. No obstante, las iniciativas de intercambio de información a través de medios electrónicos y el empleo de bases de datos comunes cuando sea posible, aseguran un funcionamiento eficiente de las Administraciones públicas, por lo que las inversiones en herramientas digitales de intercambio de información y en sistemas de información compartidos redundarán, con carácter general, en la racionalización en la utilización de los recursos públicos⁶²³.

⁶¹⁸ “Broader participation decreases the chances for collaboration, and narrower participation increases them, by influencing the transaction costs of agreements and the likely group of processes in decision making. (...) Group diversity and conflict clearly affect the success of participative management programs”. McCAFFREY, D. P.; FAERMAN, S. R. y HART, D. W., «The Appeal and Difficulties of Participative Systems», *Organization Science*, vol. 6, 6, 1995, p. 615.

⁶¹⁹ “In terms of the socio-political organization, when fewer players are involved, and also, when personal ties and peer relationships exist, collaboration is more likely to occur than when those elements are missing”; SCHOLL, H. J., «Interoperability in E-Government», cit., p. 123 (2).

⁶²⁰ “Collaboration between organizations heavily hinges on the leaders’ stance and support of those participating organizations. As discussed above, if the leaders engage in the collaborative effort, the success is more likely than if they refrain from involving themselves”; *Ibid.*, p. 123 (6).

⁶²¹ NAVARRETE, C.; GIL-GARCIA, J. R.; MELLOULI, S.; PARDO, T. A. Y OTROS, «Multinational E-Government Collaboration, Information Sharing, and Interoperability: An Integrative Model», Honolulu, Hawaii, USA, IEEE Computer Society, 2010, p. 7.

⁶²² “Integration and interoperation between diverse constituencies might be limited to the lowest common denominator in terms of availability of funds”. SCHOLL, H. J. y KLISCHEWSKI, R., «E-Government Integration and Interoperability: Framing the Research Agenda», cit., p. 894.

⁶²³ El Informe CORA vinculaba de forma directa el intercambio de información digital entre las Administraciones públicas con un incremento en la eficiencia de la actividad pública. Lamentaba el Informe que existieran disfunciones entre las bases de datos de las diversas Administraciones, “tanto en lo que se refiere al intercambio de información, como al volcado y actualización de los datos”, lo que provocaba la existencia de sistemas infrautilizados e información dispersa. Constató que el uso de los recursos públicos podía ser mejorado en diversos ámbitos mediante “un ágil intercambio de información entre Administraciones”. Ello redundaría en “una política más integrada entre Administraciones y una reducción de trabas para los ciudadanos”. *Informe para la Reforma de las Administraciones Públicas*, cit., CORA, Madrid, Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, 2013, pp. 94 y 98.

Tecnológicas: La naturaleza ubicua de los sistemas de información y el constante cambio que experimenta su tecnología subyacente requieren que las organizaciones presten atención a las innovaciones tecnológicas⁶²⁴. Por otra parte, la heterogeneidad de los sistemas y aplicaciones que utilizan las Administraciones públicas, así como de las capacidades de sus redes puede limitar la interacción a estándares relativamente bajos⁶²⁵. En efecto, la heterogeneidad de las infraestructuras, fuentes de información y recursos, representa un problema de naturaleza técnica al intercambio de información⁶²⁶.

De rendimiento: Cuanto más exacta y completa sea la información que se comparta, mayores serán los incentivos para el uso e intercambio de información a todos los niveles, y viceversa⁶²⁷. Efectivamente, la integración e intercambio de información funciona como una especie de círculo virtuoso. No obstante, tanto la latencia (tiempo que transcurre desde que un sistema cliente solicita una respuesta remota hasta que ésta es recibida), como la escalabilidad (capacidad de un sistema para acomodar a un número creciente de participantes sin degradar su rendimiento)⁶²⁸ pueden suponer serias dificultades para el desempeño eficaz del intercambio de información de los sistemas digitales. Cuanto más elevado sea el número de partes involucradas en una interoperación, más lento puede ser el funcionamiento general del sistema en términos de respuesta temporal. Tiempos de latencia elevados suponen un problema no solamente para la calidad del servicio, sino que pueden poner en peligro la seguridad del intercambio⁶²⁹. Sin embargo, una priorización racional entre las necesidades puede tener como resultado menos pero más efectivas interoperaciones⁶³⁰.

⁶²⁴ IRANI, Z.; THEMISTOCLEOUS, M. y LOVE, P. E. D., «The impact of enterprise application integration on information system lifecycles», *Information & Management*, vol. 41, 2, 2003, p. 177.

⁶²⁵ SCHOLL, H. J. y KLISCHEWSKI, R., «E-Government Integration and Interoperability: Framing the Research Agenda», cit., p. 895.

⁶²⁶ «The IT infrastructure was and is heterogeneous and consists of hundreds of incompatible systems. As a result, (...) faced significant integration problems when attempting to migrate its existing custom-built applications (...). In addition, there was a redundancy of data and functionality, as many applications store similar data or run systems that overlap in functionality. In each subsidiary, applications were customised in a unique way (based on financial laws and regulations of the home country). Many systems stored data for the same entity (e.g. a specific customer), resulting in data redundancy. Non-integrated infrastructure caused additional problems to the organisation, since it could not achieve supply chain and eProcurement integration». IRANI, Z.; THEMISTOCLEOUS, M. y LOVE, P. E. D., «The impact of enterprise application integration on information system lifecycles», cit., p. 182.

⁶²⁷ Cfr. SCHOLL, H. J., «Interoperability in E-Government», cit., p. 123 (5).

⁶²⁸ Cfr. LITOIU, M., «Migrating to Web services - latency and scalability», en *Proceedings. Fourth International Workshop on Web Site Evolution*, Montreal, Que., Canada, IEEE Comput. Soc, 2002, p. 13.

⁶²⁹ «(...) if the response time becomes too high, there are many periods of unavailability, the security is not fully guaranteed». CARDELLINI, V.; CASALICCHIO, E. y COLAJANNI, M., «A Performance Study of Distributed Architectures for the Quality of Web Services», *34th Hawaii International Conference on System Sciences*, 2001, p. 1.

⁶³⁰ Al margen de la limitación de participantes propuesta por SCHOLL y KLISCHEWSKI de manera algo resignada, en la actualidad es evidente que los problemas de rendimiento, en términos de latencia y escalabilidad pueden ser resueltos gracias al desarrollo técnico y a las enormes mejoras en términos de conectividad y capacidad de las redes alcanzadas en los últimos años. Años antes a la publicación del análisis de estos autores determinadas soluciones técnicas ya habían sido propuestas para mitigar los problemas de rendimiento. «We showed that XML parser, transport protocol, and the overhead of the new proxies affect in high degree both the scalability and the latency of the reengineered application. However, the performance pitfalls can be addressed with no excessive hardware upgrades. To find acceptable deployment architecture (...)»; LITOIU, M., «Migrating to Web services - latency and scalability», cit., p. 20.

V. LA INTEROPERABILIDAD EN LA PRÁCTICA. SISTEMAS ELECTRÓNICOS DE INTERMEDIACIÓN DE DATOS

La existencia de sistemas electrónicos aptos para el intercambio de datos entre organizaciones públicas es el presupuesto fáctico fundamental para la efectividad real del derecho de no aportación documental. Tanto es así que durante mucho tiempo se ha considerado que las limitaciones técnicas y la escasez de herramientas tecnológicas adecuadas representarían el gran obstáculo real con el que habrían de encontrarse las Administraciones públicas, en especial aquellas de menor tamaño y menos recursos económicos y materiales, al intentar llevar a cabo los mandatos normativos encaminados a aliviar la carga documental que soportan los ciudadanos. Hasta tal punto ha sido así que se ha venido considerando que el ejercicio de este derecho sería inviable en la práctica a pesar de su reconocimiento legal⁶³¹.

Como venimos insistiendo, no se trata solo de que las Administraciones dispongan de instrumentos digitales para la tramitación de sus expedientes, pues ello, por sí sólo, no puede calificarse de Administración electrónica, sino que es necesario que estas herramientas tecnológicas puedan comunicarse entre sí y compartir información de forma rápida y segura. El legislador señala hoy de forma inequívoca que la obtención del material fáctico que requiera la Administración actuante para la adopción informada de sus resoluciones habrá de llevarse a cabo mediante la utilización de soluciones digitales: redes corporativas, plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto.

En el año 2003 se constituyó un grupo de trabajo, bajo la coordinación del entonces denominado Ministerio de Administraciones Públicas, con el objetivo de establecer un mecanismo para sustituir los certificados en papel por el intercambio con validez jurídica de información y datos entre Administraciones públicas. Aquel mismo año el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero regularía, entre otras cuestiones, las transmisiones de datos entre los distintos órganos de la AGE, “liberando así al ciudadano de la carga de tener que aportar dichos datos”⁶³². Esta norma reglamentaria establecería que, en el ámbito de la Administración del Estado, los certificados emitidos en soporte telemático producirían idénticos efectos a los expedidos en soporte papel⁶³³; pero lo verdaderamente relevante de

⁶³¹ Cfr. Por todos, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «La actividad de la Administración (Título IV)», en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (coord.) *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Madrid, Carperi, 1993, p. 149.

⁶³² Exposición de motivos del Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos.

⁶³³ En el seno del Plan Conecta, presentado en Murcia por el Ministerio de Administraciones Públicas en las VIII Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas (TECNIMAP 04) entre el 27 de septiembre y el 1 de octubre de 2004, el proyecto “Certifica” tenía como objeto reemplazar, dentro del ámbito de la Administración General del Estado, los certificados en formato papel por certificados telemáticos con plena validez jurídica. “Certifica” tenía como objeto eliminar, al menos, el 80% de los certificados en papel que se exigían a los particulares. Sobre esta cuestión, CRIADO GRANDE, J. I., «El

esta norma es que admitía la sustitución de los certificados administrativos por transmisiones de datos “a través de medios telemáticos”, siempre y cuando se respetaran las condiciones de seguridad reguladas en esa disposición de carácter general⁶³⁴.

A partir de ese momento se ha desarrollado un conjunto de especificaciones orientadas al intercambio de datos entre Administraciones Públicas conocido como “Sustitución de Certificados en Soporte Papel (SCSP)”, con el fin de eliminar los certificados administrativos en papel y sustituirlos por un intercambio de datos entre Administraciones realizado de forma electrónica, estandarizada y con garantía jurídica⁶³⁵, evitando, así, al interesado la molestia de tener que aportar al órgano tramitador información y documentos que ya posea alguna Administración.

El artículo 34.a) de la LAESCP establecía que la aplicación de medios electrónicos a la gestión de los procedimientos y servicios debía ir siempre precedida “*de la realización de un análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento*” en el que se considerará especialmente y entre otros aspectos la supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos, “*mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones, o la regulación de su aportación al finalizar la tramitación*”.

Para hacer posible el intercambio electrónico de datos, la NTI de Protocolos de intermediación de datos⁶³⁶ establece que, con carácter general, los servicios de intercambio utilizarán el protocolo SCSP (Sustitución de Certificados en Soporte Papel) en su versión 3.0 (SCSPv3). La infraestructura de comunicaciones sobre la que descansan los servicios SCSP es la Red SARA, y concretamente, la Administración General del Estado pone a disposición del resto del sector público la Plataforma de la Intermediación de Datos de la Administración con servicio de intercambio.

1. Adhesión a las plataformas de la Administración General del Estado

Para facilitar el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 28 de la LPAC y 155 de la LRJSP, la disposición adicional 2ª de aquella establece que el resto de Administraciones públicas podrán adherirse voluntariamente a las plataformas de la Administración General del Estado. Sin embargo, esta voluntariedad se encuentra decisivamente condicionada por la obligatoriedad de justificar la no adhesión en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad

Desarrollo de la Administración electrónica en el nivel central de Gobierno en España», *Buen Gobierno*, vol. 1, 2006, pp. 67-69.

⁶³⁴ Artículo 2.2 del Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, que introdujo un nuevo capítulo V en el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, integrado por los nuevos artículos 13, 14 y 15. El último de ellos en su apartado 1 incluía esta previsión.

⁶³⁵ *Vid. Sustitución de Certificados en papel*, disponible en <https://administracionelectronica.gob.es>, en la Sección Soluciones - CTT. (Última consulta el día 5 de junio de 2022).

⁶³⁶ Aprobada por Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

Financiera. En el caso de que una Comunidad Autónoma o una Entidad Local justifique que puede prestar el servicio de un modo más eficiente y decida mantener su propia plataforma, deberá garantizar que cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las comunicaciones que se lleven a cabo en sus correspondientes plataformas.

Como ya se ha comentado *ut supra*⁶³⁷, la constitucionalidad de esta previsión normativa levantó recelos entre algunas comunidades autónomas y un importante sector doctrinal, al entender que podría haber desbordado el ámbito competencial estatal e invadido las competencias autonómicas relativas a la organización, el régimen jurídico y el procedimiento de las Administraciones públicas. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha confirmado la constitucionalidad de esta disposición entendiendo que, a pesar de que favorece la adhesión a las plataformas de la Administración del Estado, no excluye cualquier otra solución organizativa⁶³⁸.

Esta adhesión a las plataformas del Estado deberá formalizarse, mediante el instrumento jurídico de colaboración que corresponda (convenio, acuerdo o, incluso, encomienda de gestión, según la naturaleza de la organización pública que se adhiera), por el órgano competente de la Administración pública que pretenda adherirse, dejando constancia de su voluntad de hacerlo y de la aceptación íntegra de las condiciones de uso determinadas por el titular de la plataforma. Las entidades públicas adheridas habrán de contribuir al sostenimiento de las plataformas de intermediación, en los términos que se determinen en los propios modelos de adhesión regulados en el segundo párrafo del artículo 65.1 del RAFME, pues los costes de mantenimiento serán objeto de compensación.

Los órganos competentes para la tramitación del procedimiento administrativo serán responsables del uso que hagan de las plataformas, si bien será el órgano responsable de la plataforma el encargado de su mantenimiento y gestión. Cuando una incidencia técnica impida el correcto funcionamiento del sistema o aplicación que corresponda, cada Administración pública será responsable de la continuación de la tramitación de sus procedimientos administrativos y servicios⁶³⁹.

El RAFME⁶⁴⁰ establece que la autenticación de las entidades que soliciten un intercambio o cesión de datos podrá ser acreditada ante el cedente, empleando un sello electrónico

⁶³⁷ Vid. apartado II.5 de este capítulo: "*Interoperabilidad, uniformidad y recentralización*".

⁶³⁸ Fundamento Jurídico 11 f) de la STC nº 55/2018, de 24 de mayo de 2018. (BOE nº 151, de 22 de junio de 2018).

Una vez confirmada su constitucionalidad, el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos ha reiterado la previsión normativa contenida en aquella disposición adicional de la LPAC. (Artículo 65.4 del RAFME).

⁶³⁹ Ello sin, perjuicio de la ampliación de plazos a la que se refiere el artículo 32.4 de la LPAC y el artículo 65.3 del RAFME.

⁶⁴⁰ Artículo 65.2 del RAFME.

cualificado del órgano, organismo público o entidad de derecho público que gestiona la plataforma de la que es usuaria la entidad solicitante, que actuará en nombre de los órganos y organismos o entidades adheridos que actúan como solicitantes.

2. La Red SARA

El artículo 12 del RDENI, -disposición, como se ha dicho, de carácter básico y de aplicación a todo el sector público- establece que la Administración General del Estado habrá de proporcionar al resto de Administraciones públicas infraestructuras para facilitar la interoperabilidad y la relación multilateral en el intercambio de información y de servicios. Las Administraciones habrán de enlazar a estas infraestructuras las que cada una de ellas hayan podido implantar en su ámbito de actuación.

El artículo 43 de la LAECSP estableció que las distintas Administraciones públicas habían de adoptar *“las medidas necesarias e incorporarán en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para posibilitar la interconexión de sus redes con el fin de crear una red de comunicaciones que interconecte los sistemas de información de las Administraciones Públicas españolas y permita el intercambio de información y servicios entre las mismas”*. Este precepto, más que crear la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas (Red SARA), dio carta de naturaleza legal a la preexistente Red de Sistemas⁶⁴¹ como infraestructura básica de comunicación interadministrativa.

Al objeto de desarrollar lo previsto en este precepto de la LAECSP, el artículo 13 del RDENI establece que todas Administraciones, de forma preferente, deberán utilizar la Red SARA para llevar a cabo el intercambio de datos y documentación, para lo cual habrán de conectar a la misma sus respectivas redes y sus nodos de interoperabilidad.

Con posterioridad, mediante Resolución de la Secretaría de Estado para la Función Pública, el día 19 de julio de 2011 se aprobó la NTI de requisitos de conexión a la red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas, que tiene por objeto establecer las condiciones de acceso a la Red SARA de cualquier órgano de una Administración, o Entidad de Derecho Público vinculada o dependiente. La Red SARA queda configurada, pues, como un conjunto de infraestructuras tecnológicas que permiten conectar en red a todas las Administraciones que lo deseen y facilitar un sistema de intercambio de información y acceso a los servicios⁶⁴². De esta forma, al compartir las infraestructuras básicas de comunicación, se favorece la eficiencia en la prestación de servicios digitales por el sector público.

⁶⁴¹ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*, 1ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2016, p. 174.

⁶⁴² *Requisitos de conexión a la Red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas. Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad*, 1ª ed., Madrid, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 2011, p. 13.

El éxito de la Red SARA se debe a que responde a criterios de racionalidad técnica y económica y ofrece un elevado grado de interoperabilidad. Se trata de una red fiable, “extremadamente segura” y flexible. En efecto, su tecnología garantiza la continuidad del servicio, asegura la integridad y confidencialidad de la información que transmite, pues ésta circula cifrada, y está concebida de tal forma que pueda evolucionar tecnológicamente “a la medida que lo hagan las necesidades de las Administraciones públicas”⁶⁴³. En relación con la interoperabilidad, la Red SARA ha incorporado el protocolo IPv6, que permite la disponibilidad de un número mucho mayor de direcciones de IP⁶⁴⁴ con un nuevo formato⁶⁴⁵.

Finalmente, a través de la Red europea s-TESTA, la Red SARA conecta de forma eficiente y segura a todas las Administraciones españolas con las Instituciones Europeas y las Administraciones de los Estados miembros de la UE, favoreciendo la interoperabilidad entre todas ellas.

3. Plataforma de Intermediación de Datos (PID)

3.1.- Introducción

La PID es el servicio de la Secretaría General de Administración Digital que simplifica la gestión de la tramitación ante las Administraciones públicas mediante la remisión interadministrativa de información relativa a los interesados. Se trata de un servicio de consulta de datos que hace posible, de forma automatizada, la verificación de información que obre en los repositorios de las Administraciones públicas. El consultante ha de estar identificado y autorizado para realizar la consulta, la cual se realiza previa acreditación de la finalidad y con garantía de protección de los datos de carácter personal.

Es, por tanto, una infraestructura abierta a todas las Administraciones para facilitar el intercambio de los datos de los ciudadanos que sean necesarios para la tramitación administrativa. Ofrece servicios de verificación y consulta de datos para que cualquier organismo de la Administración pueda comprobar datos o recopilar documentos sobre el

⁶⁴³ *Ibid.*, p. 14.

⁶⁴⁴ Una dirección IP es una etiqueta o código numérico que un número que identifica de manera lógica y jerárquica a la interfaz de un dispositivo informático dentro de una red. “(...)es un concepto técnico directamente relacionado con la idea de la dirección electrónica, más física que lógica. La dirección IP no es más que un código de números de 32 bits que permite el establecimiento de una comunicación entre dos terminales informáticos o hosts”. RODRÍGUEZ LAINZ, J. L., «Dirección IP, IMSI e intervención judicial de comunicaciones electrónicas», *Diario La Ley*, vol. 7086, 2009, sec. II.a).

⁶⁴⁵ El 29 de abril de 2011 el Consejo de Ministros aprobó el “Plan de fomento para la incorporación del protocolo IPv6 en España”. Vid. *El Gobierno aprueba un plan para fomentar la incorporación del nuevo protocolo de Internet en España*, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Madrid, 2011. Disponible en <https://www.mincotur.gob.es/>, Sección Gabinete de Prensa. (Último acceso el 5 de junio de 2022).

IP es el protocolo sobre el que se sustenta Internet, la base tecnológica que permite el intercambio de información entre dispositivos conectados a la red. IP responde a las siglas “Internet Protocol” (Protocolo de Internet), y fue diseñado en los años 70 como mecanismo para conectar ordenadores situados en diferentes redes. En el caso del protocolo IPv4, las direcciones IPv4 tienen una longitud de 32 bits, lo que implica un máximo de unos cuatro mil millones de direcciones posibles. En cambio, en IPv6 las direcciones tienen una longitud de 128 bits, lo que supone un máximo de unos 340 sextillones de direcciones únicas. Información disponible en <https://ipv6.mineco.gob.es/>, Sección Preguntas frecuentes. (Última visita el 5 de junio de 2022).

interesado en un procedimiento, trámite o servicio sin necesidad de solicitar su aportación al ciudadano⁶⁴⁶, por lo que resulta una herramienta fundamental para el cumplimiento del artículo 28.2 y 3 de la LPAC.

Su relevancia de la Plataforma de Intermediación de Datos (PID) como medio para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración fue subrayada por el Informe CORA⁶⁴⁷ o por el Consejo General del Poder Judicial⁶⁴⁸.

Esta herramienta tecnológica proporciona una serie de ventajas evidentes para la actividad administrativa. Entre ellas pueden destacarse, sin ánimo exhaustivo, las siguientes⁶⁴⁹:

- La racionalización de las transmisiones electrónicas administrativas.
- El control y la trazabilidad de los accesos.
- La seguridad de las transacciones.
- Es una herramienta de simplificación burocrática que reduce o elimina el consumo de papel.
- Los ahorros en trámites presenciales y desplazamientos. Se trata de una herramienta que beneficia al ciudadano.
- La garantía de la calidad del dato y la consiguiente disminución de errores.

El crecimiento de esta plataforma es incontestable. Así, la PID llevó a cabo en 2021 más de 187,2 millones de transmisiones de datos (en 2020 fueron poco más de 154 millones y medio y en 2019 apenas superaba los 124 millones). Para ilustrar el rápido crecimiento del intercambio de datos entre Administraciones públicas, podemos mencionar que sólo en abril de 2022 se llevaron a cabo 23.428.048 transmisiones, mientras que en el mismo mes de 2021 se produjeron casi nueve millones menos (14.803.928)⁶⁵⁰.

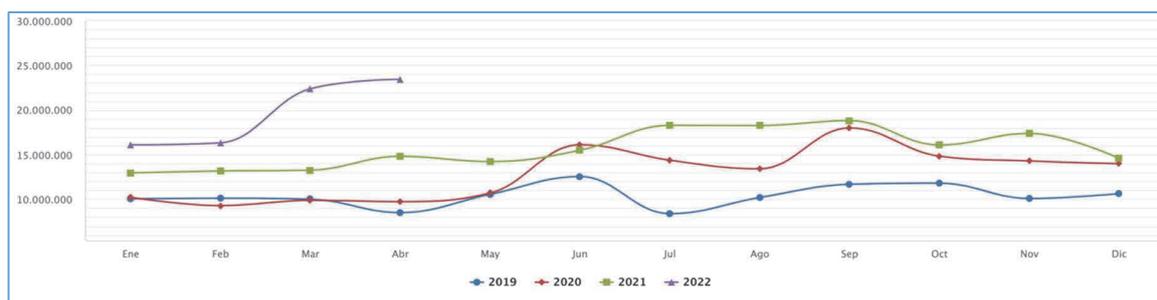
⁶⁴⁶ *¡DIGITALÍZA-T! Guía para facilitar a las Entidades Locales el cumplimiento de las obligaciones digitales de las Leyes 39 y 40/2015*, Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2012, p. 42.

⁶⁴⁷ *Informe para la Reforma de las Administraciones Públicas*, cit., CORA, Madrid, Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, 2013, pp. 26 y 152.

⁶⁴⁸ *Informe sobre el Anteproyecto de Ley del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 5 de marzo de 2015.

⁶⁴⁹ *Cfr.* EUSAMIO MAZAGATOS, J. A., «Plataforma de Intermediación de Datos», *u-Gob la revista de NovaGob*, vol. 4, enero, 2019, p. 42.

⁶⁵⁰ En 2019 apenas se superaron los 124 millones de transmisiones y en 2018 no se llegó a 81 millones. Información accesible en *DATAOBSAE*, <https://dataobsae.administracionelectronica.gob.es>, área de Soluciones para las AAPP. (Último acceso el día 5 de junio de 2022).



Img. 4. Número de transmisiones de datos válidas de verificación o consulta de datos realizadas a través de la PID⁶⁵¹.

En relación con el ahorro generado, aunque la razón de ser de esta plataforma de verificación no es exclusivamente económica, su existencia podría justificarse en términos de eficiencia, pues su funcionamiento produce, por sí solo, el retorno de la inversión. Así, por ejemplo, en 2021, la PID proporcionó a los ciudadanos y empresas un ahorro estimado de 936 millones de euros (calculados conforme el SCM)⁶⁵² y ahorró a las Administraciones 527,49 millones en 2020⁶⁵³.

Cuenta la PID con 1854 organismos usuarios⁶⁵⁴, de los que 1440 se consideran usuarios activos por haber completado, al menos, una acción de intercambio durante 2021. La mayor parte de organismos cesionarios (1081) son entidades locales, lo cual supone más del 85% de los usuarios de la PID. No obstante, teniendo en cuenta que en España hay 8117 municipios, 41 diputaciones provinciales y 1018 mancomunidades de municipios, resulta evidente que la participación de las entidades locales en la plataforma es aún ciertamente minoritaria, a pesar de que algunos de sus usuarios más activos en la actualidad son municipios de gran población⁶⁵⁵.

Según DATAOBSAE, casi la mitad de los procedimientos en los que se efectúa algún tipo de verificación en la PID están relacionados con subvenciones, ayudas o becas

⁶⁵¹ Fuente: DATAOBSAE. *Ibid.*

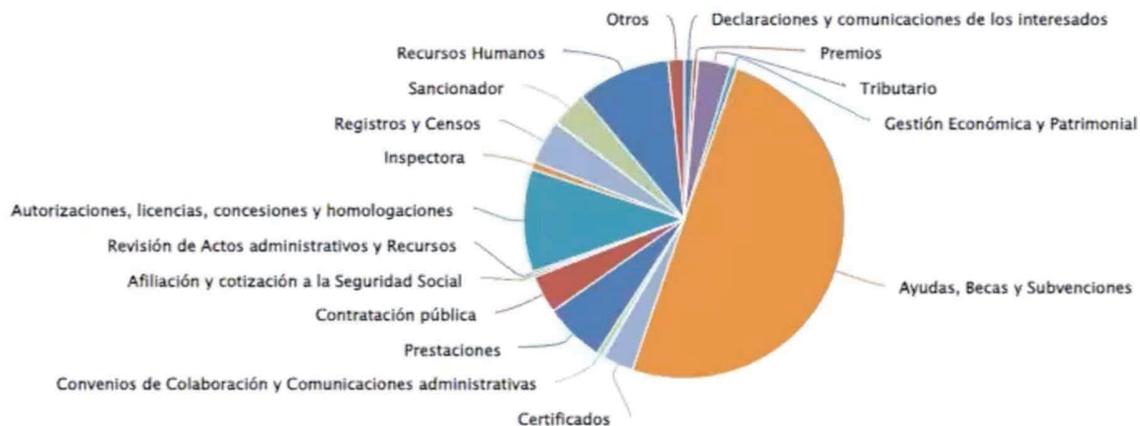
⁶⁵² Se imputa como coste medio de la aportación documental la cantidad de 5€ por documento por lo que, teniendo en cuenta el volumen documental en el conjunto de las tramitaciones administrativas, la pervivencia de esta carga administrativa supone, además de una molestia, una notable carga económica para los particulares. Cfr. *Informe sobre el uso de la verificación de datos y registros de entrada en los distintos niveles de las Administraciones españolas en 2020*, cit., Madrid, Fundación NovaGob, 2022, p. 5.

⁶⁵³ Cfr. «Presente y futuro de la verificación de datos en las AAPP españolas. Informe 2020», 7 de abril de 2022. Sesión disponible en <https://www.youtube.com/>, minuto 25:00. (Última visita el día 5 de junio de 2022).

⁶⁵⁴ Dato del mes de abril de 2022. Fuente, DATAOBSAE.

⁶⁵⁵ Muy especial mención merece el Ayuntamiento de Barcelona, que lidera el uso de la PID, con 6.074.701 datos verificados en 2020. A gran distancia de Barcelona se encuentra Madrid, con 284.045. En cuanto a verificaciones por número de habitantes, la primera ciudad de España es, también, Barcelona, con 3711,41 verificaciones por cada 1000 habitantes. Le siguen a gran distancia Málaga, Oviedo, Guadalajara, Salamanca y El Puerto de Santa María que han verificado entre 227 y 207 documentos por cada 1000 habitantes. *Informe sobre el uso de la verificación de datos y registros de entrada en los distintos niveles de las Administraciones españolas en 2020*, cit., Madrid, Fundación NovaGob, 2022, p. 68.

(49,9%). El 10,4% son procedimientos de intervención administrativa como la concesión de licencias o autorizaciones y el 9,4% son procedimientos de recursos humanos⁶⁵⁶.



Img. 5. Porcentaje de uso de la PID por tipo de procedimiento⁶⁵⁷.

3.2.- Funcionamiento de la PID

La NTI de Protocolos de intermediación de datos configura al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas⁶⁵⁸ como un nodo de interoperabilidad de los previstos en el RDENI, prestando a través de la PID funcionalidades comunes para el intercambio de información entre organismos públicos. En el acceso a la Plataforma se utilizará la Red SARA atendiendo a lo establecido en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Requisitos de conexión a la Red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas⁶⁵⁹, que asegura la confidencialidad e integridad de la información intercambiada, mantiene el funcionamiento del sistema durante 24 horas al día y 7 días por semana, y gestiona las solicitudes de cesión de datos según las condiciones establecidas por cada cedente.

Todas las plataformas de intermediación del sector público (o sistema electrónico equivalente), habrán de ser interoperables con la Plataforma de Intermediación de la Administración General del Estado y entre ellas⁶⁶⁰. Además la PID actúa como punto de enlace y conexión para el intercambio automático de documentos o datos a nivel de la UE⁶⁶¹

⁶⁵⁶ Datos actualizados a marzo de 2022. Vid. «Presente y futuro de la verificación de datos en las AAPP españolas. Informe 2020», 7 de abril de 2022. Sesión disponible en <https://www.youtube.com/>, minuto 34:20. (Última visita el día 5 de junio de 2022).

⁶⁵⁷ Datos actualizados a marzo de 2022. Fuente: DATAOBSAE.

⁶⁵⁸ En la actualidad la PID es gestionada por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a través de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial (artículo 2 del Real Decreto 147/2021, de 9 de marzo).

⁶⁵⁹ Aprobada por Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública.

⁶⁶⁰ Artículo 62.1 del RAFME.

⁶⁶¹ El Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de octubre de 2018, establece una pasarela digital única que permita acceder fácilmente “a una información de gran calidad, a unos procedimientos eficientes y a unos servicios eficaces de asistencia y resolución de problemas”.

Cada cedente deberá poner a disposición, para su consulta por las distintas organizaciones, un catálogo o registro de los servicios de intercambio de datos que ofrece, el cual será incorporado al catálogo de la PID, sirviendo de referencia a posibles requirentes.

Por otra parte, la PID no almacena información personal de ningún ciudadano derivada de cualquier transacción de intercambio de datos, por lo que, a los efectos previstos en la normativa de protección de datos de carácter personal la plataforma no realiza, propiamente hablando, un tratamiento de datos. Es responsabilidad de emisores y requirentes garantizar la trazabilidad de los intercambios de datos que se realicen, para lo que deberán otorgar un identificador único a cada petición o consulta, lo que permitirá reproducir la secuencia de operaciones llevadas a cabo⁶⁶². La información almacenada para la trazabilidad de cada consulta o intercambio recogerá, al menos, los siguientes aspectos:

- “a) Identificador de la transacción.
- b) Cesionario de la información, Requirente que la solicita y usuario final que la realiza especificando, si es posible, el empleado público o aplicación.
- c) Tipo de información que se solicita.
- d) Fecha y hora de realización de la consulta”⁶⁶³.

La Plataforma puede realizar, fundamentalmente, dos tipos de operaciones: consulta, mediante la que el órgano cesionario obtiene una información concreta por transmisión o acceso a datos que custodia de un órgano cedente; o puede realizarse una operación de verificación, en la que la respuesta que ofrece el emisor de testimonio⁶⁶⁴ es positiva o negativa en función de lo que se pretenda averiguar.

Este segundo sistema evita la sobreexposición de datos de carácter personal y, por tanto, debería ser la regla general, limitándose la actividad de intercambio siempre que sea posible a una operación de verificación, recurriéndose a la obtención de información detallada solamente en aquellos casos en los que ello sea imprescindible. Piénsese, por ejemplo, en la concesión de una subvención o beca a aquellos ciudadanos que no superen 15.000 euros de renta anual; un sistema de verificación ofrecería una respuesta afirmativa o negativa, que en definitiva es lo único que interesa a los efectos de la tramitación de ese procedimiento, mientras que un sistema de consulta daría acceso a la renta exacta del ciudadano y de su núcleo familiar o, incluso, a una serie de informaciones que contiene

⁶⁶² Apartado III.6.4 de la NTI de Protocolos de intermediación de datos.

⁶⁶³ Apartado III.6.5 de la NTI de Protocolos de intermediación de datos.

⁶⁶⁴ Un emisor de testimonio es el servicio Web por el que se consultan datos a través de la plataforma de intermediación. “Es una forma de recabar pruebas de quien puede emitir el testimonio”. Voz “emisor de testimonio”. SOLANO GADEA, M., *Diccionario de términos y conceptos de la Administración Electrónica*, cit., p. 252.

toda declaración del IRPF y que carece de relevancia a efectos del fin legitimador de la consulta.

El sistema se construyó reutilizando servicios básicos electrónicos y administrativos disponibles en el momento del diseño, teniendo en cuenta todos aquellos elementos necesarios para que las transmisiones de datos realizadas entre Administraciones cumplieran con los requisitos legales exigibles⁶⁶⁵.

En efecto, la PID cubre de forma notable los requerimientos de seguridad, confidencialidad y protección de datos. Todas las peticiones de acceso poseen un identificador único, de forma que es posible su posterior recuperación, permitiendo auditorías del sistema y garantizando la trazabilidad de los accesos, pues cada petición y su correspondiente respuesta se registra en el sistema con la consiguiente firma electrónica y sellado de tiempo. El sistema registrará todas las consultas realizadas, identificando siempre al empleado público y/o aplicación (mediante certificado electrónico), el momento de dicha consulta (sellado en tiempo) y la finalidad con la que se ha realizado⁶⁶⁶.

La autenticidad de la información se asegura mediante el uso de certificados reconocidos y aceptados por las partes⁶⁶⁷. La confidencialidad se garantiza a través del empleo de protocolos criptográficos seguros, además a red SARA proporciona, en el tramo troncal, medidas adicionales de cifrado de datos⁶⁶⁸.

Para el acceso a la PID las Administraciones públicas territoriales deberán firmar un convenio de colaboración con la Secretaría General de Administración Digital, siendo posible la conexión a través de nodos intermedios, como las Plataformas de interoperabilidad autonómicas⁶⁶⁹. En todo caso, señala el RAFME que la adhesión de una Administración pública a las plataformas del Estado “*no supondrá un cambio de la titularidad sobre las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de que se trate, que corresponderá a la Administración competente para su tramitación*”⁶⁷⁰. De ello puede deducirse que la titularidad de los datos intercambiados sigue correspondiendo a la Administración cedente, que conserva una serie de facultades de control sobre el uso de sus datos incluso después de haberse producido la remisión de los mismos. Así, como se

⁶⁶⁵ EUSAMIO MAZAGATOS, J. A., «La Plataforma de Intermediación de Datos», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, 10, 2020, p. 107.

⁶⁶⁶ Información disponible en <https://administracionelectronica.gob.es/>, Sección Soluciones-CTT, subsección Servicio de Verificación y Consulta de Datos: Plataforma de Intermediación. (Última visita el 5 de junio de 2022).

⁶⁶⁷ La PID emplea concretamente certificados electrónicos X509v3. Información disponible en <https://administracionelectronica.gob.es/>, Sección Soluciones-CTT, subsección Servicio de Verificación y Consulta de Datos: Plataforma de Intermediación. (Última visita el 5 de junio de 2022). Estos certificados electrónicos especifican, entre otras cuestiones, formatos estándar para certificados de claves públicas y un algoritmo de validación de la ruta de certificación. Vid. «X.509 Certificates and Certificate Revocation Lists (CRLs) What's Inside an X.509 Certificate?», Oracle Corporation. Disponible en <https://docs.oracle.com/javase/7/docs/technotes/guides/security/cert3.html>. Última visita el 5 de junio de 2022.

⁶⁶⁸ Información disponible en <https://administracionelectronica.gob.es/>, Sección Soluciones-CTT, subsección Servicio de Verificación y Consulta de Datos: Plataforma de Intermediación. (Última visita el 5 de junio de 2022).

⁶⁶⁹ Sobre esta cuestión, vid. BARBERÁ TUDELA, J., «La Plataforma de Intermediación de Datos (PID)», *El Consultor de los Ayuntamientos*. Wolters Kluwer, IV, 2019, p. 87.

⁶⁷⁰ Artículo 65.2 del RAFME.

analizará en el siguiente capítulo, el artículo 155.3 de la LRJSP, en la redacción otorgada por el Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, concede a la Administración que ha cedido los datos la facultad de oponerse motivadamente a la utilización ulterior de la información por la organización pública cesionaria para usos distintos a la causa que legitimó la cesión.

Por último, las plataformas de intermediación existentes en el sector público deberán ser interoperables con la PID del Estado. La adhesión a las plataformas de intermediación de datos requerirá que se garantice el cumplimiento de las condiciones de seguridad exigidas por los cedentes de la información para el tratamiento de datos por parte de la plataforma encargada del tratamiento de dichos datos y de los cesionarios de los mismos⁶⁷¹.

⁶⁷¹ Artículo 62.1 del RAFME.

**PARTE II: RÉGIMEN LEGAL DEL DERECHO DE NO APORTACIÓN
DOCUMENTAL, UN DERECHO DIGITAL**

“Siendo cossa bien lamentable en nuestra España que haya sido tan grande el cuydado de promulgar pracmáticas, como el descuydo de su observancia”

Melchor DE MACANAZ (circa 1760)¹

CAPÍTULO CUARTO: LA REGULACIÓN DE LA CARGA DOCUMENTAL EN EL DERECHO ESPAÑOL. CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE LOS PARTICULARES A NO APORTAR INFORMACIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN DOCUMENTAL EJERCIDA SOBRE EL INTERESADO EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL. DEL “VUELVA USTED MAÑANA” A LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

1. La exigencia abusiva de documentación y las inercias burocráticas

El derecho de los ciudadanos a no aportar al procedimiento documentos que se encuentren en poder de las Administraciones públicas, -bien porque hayan sido elaborado por alguna de ellas, bien porque le hubieran sido entregados previamente por los ciudadanos²-, no es, en modo alguno, una novedad en nuestro ordenamiento jurídico. Nos encontramos ante un derecho que ya posee un relevante recorrido normativo.

Nos encontramos ante un “viejo objetivo” del legislador, que cuenta con tres décadas de antigüedad en nuestro Derecho. “Nada menos que en 1992, muy lejos aún de las posibilidades tecnológicas de interrelación actuales, el legislador ya estableció el derecho del ciudadano a no presentar documentos”³.

Los beneficios de este derecho para la sociedad en su conjunto se traducen, por un lado, en una reducción de cargas administrativas y costes económicos para los ciudadanos y, por otra parte, en una maximización de la eficiencia en el funcionamiento de las

¹ DE MACANAZ, M., «Reflexiones y avisos para el gobierno de la monarquía de España, de Melchor de Macanaz, que fue Secretario de Estado de Felipe V y ministro plenipotenciario absoluto de Fernando VI en el Congreso de Breda, «oy relegado en la ciudad de Segovia»», en AGUILAR PIÑAL, F. (coord.) *Bibliografía de autores españoles del siglo XVIII*, vol. V, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, CSIC; Instituto Miguel de Cervantes de Filología Hispánica, 2001, p. 324.

² Tampoco deberán aportar, con carácter general, documentos originales o aquellos que no sean exigidos por la normativa reguladora aplicable.

³ *Vid.* STSJ de Canarias (Las Palmas de Gran Canaria, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª), de 25 de septiembre de 2019 (Sentencia nº 572/2019; Recurso nº 262/2018). El Tribunal transcribe textualmente en el Fundamento jurídico segundo, de donde se extraen estas palabras, ciertas referencias a este derecho realizadas en la demanda por la parte actora.

Administraciones⁴, amén de una serie de beneficios intangibles, como la mejora de la calidad de los servicios públicos, la simplificación de la actividad administrativa, el ahorro de tiempo y molestias a los ciudadanos y la consiguiente mejora en la imagen de la Administración pública.

En efecto, entre todas las medidas que pueden adoptarse para reducir las cargas administrativas que soportan los particulares en el ámbito de un procedimiento, pocas poseen tanto peso simbólico como el reconocimiento del derecho de los particulares a no ser molestados con incesantes requerimientos de aportación documental, a dejar de ser considerados, en palabras de VALERO TORRIJOS, meros intermediarios encargados de transportar documentos emitidos por una Administración con destino a otra⁵.

Las obligaciones de información -cuyo cumplimiento genera costes económicos e inversión de tiempo a los particulares- son, en ocasiones, como señala CANALS I AMETLLER, “innecesarias, injustificadas, desproporcionadas e, incluso, obsoletas”⁶. De esta forma, el reconocimiento del derecho del administrado a no aportar documentación que ya se encuentre en poder de las Administraciones supone una expresión del derecho a la buena administración y coloca al ciudadano en el centro de la actividad administrativa, otorgándole el protagonismo y la consideración que merece.

⁴ Así lo ha afirmado la Jurisprudencia del Tribunal Supremo. Por todas, STS (Sala de lo Contencioso), de 17 de marzo de 2010, (nº de Recurso 2450/2008; Roj: STS 1130/2010), fundamento de Derecho segundo: “El artículo 35. f) de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reconoce como uno de los derechos de los administrados el de no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante. Hemos de partir de la base de que el principio de eficacia o de eficiencia exigible a toda Administración Pública -artículo 103 de la Constitución comprende también los principios de celeridad y economía, encontrándose la Administración Pública, en todo caso, al servicio de los ciudadanos”.

La UE calculó que la puesta en marcha del principio *once only* proporcionaría un ahorro de 5.000 millones de euros de dinero público a nivel comunitario para 2017. *Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden*, Gallo, C., Giove, M., Millard, J. y Thaarup, R.K.V., European Commission- DG Communications Networks, Content & Technology, 2014, p. 32.

Otros trabajos de la Comisión Europea más prudentes, afirman que es muy complejo cuantificar el ahorro efectivo de empresas y ciudadanos, y que, aunque existen algunas evidencias del ahorro potencial del que podrían beneficiarse las Administraciones públicas, no existen datos fiables del ahorro real de la implementación de este derecho pues es muy difícil deslindar los costes en inversión pública requeridos para su cumplimiento de los que se tendrían que realizar de todas formas para la prestación de otros servicios digitales. *EU-wide digital Once-Only Principle for citizens and businesses: Policy options and their impacts*, Cave, J., Botterman, M., Cavallini, S. y Volpe, M., European Commission- DG Communications Networks, Content & Technology, 2017, p. vii.

⁵ VALERO TORRIJOS, J., «La gestión y conservación del documento administrativo electrónico», en FABRA VALLS, M.J. y BLASCO DÍAZ, J.L. (coords.) *El documento electrónico: aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos*, Castellón de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 2008, p. 66.

La propia Administración General del Estado reconoce en su Portal de Administración electrónica que entre las ventajas para los ciudadanos del ejercicio de su derecho a no aportar documentación que ya obre en poder de la Administración se encuentra la de evitar desplazamientos “y que el interesado actúe como «funcionario», moviendo documentación de una ventanilla a otra de la Administración”. *Vid. Sustitución de Certificados en papel*, disponible en <https://administracionelectronica.gob.es>, en la Sección Soluciones - CTT. (Última consulta el día 5 de junio de 2022).

⁶ CANALS I AMETLLER, D., «Mejora normativa y reducción de cargas administrativas», en TORNOS MAS, J. y MOYA MALAPIEDRA, D. (coords.) *Informe Comunidades Autónomas 2009*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2010, p. 52.

La reducción de la carga documental que han de soportar los ciudadanos es una de las principales ventajas que presenta la Administración electrónica⁷. Se trata de una cuestión hasta tal punto relevante que, para MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, la Administración pública electrónica sólo será una realidad cuando se respeten los derechos de no aportación documental⁸.

El efectivo cumplimiento de la correlativa obligación de las Administraciones de obtener la información por sus propios medios, además de contribuir a una verdadera modernización de estas, supondría el testimonio de un modelo distinto de relación entre el poder público y los ciudadanos, desde una perspectiva que valore a estos, en palabras de ARENA, “no sólo como usuarios, sino como verdaderos coprotagonistas” de la gestión pública⁹.

Pero, lamentablemente, desde la ya lejana LRJPAC hasta nuestros días, esta loable aspiración de los legisladores que han alumbrado las sucesivas reformas de las normas de procedimiento administrativo durante las últimas décadas ha pasado desapercibida para los administrados, que por lo general han percibido escaso beneficio en su posición jurídica a la hora de relacionarse con la Administración. En efecto, continúa siendo frecuente en el funcionamiento administrativo cotidiano que los organismos tramitadores sigan solicitando a los interesados de forma pertinaz documentos que ya obran en poder de las Administraciones, que han sido elaborados por alguna de ellas o que resultan innecesarios o incongruentes con el objeto del expediente. Mientras, el ciudadano, frecuentemente resignado, prefiere ceder y atender un requerimiento injusto de información, cumpliendo con una incómoda carga que no tiene por qué satisfacer, por temor a enzarzarse en infructuosas discusiones con quien tiene que resolver su pretensión y a perder, en el camino, su derecho al trámite¹⁰.

Añade complejidad al problema la propia naturaleza híbrida que, en nuestro Derecho, ha tenido tradicionalmente la aportación documental por parte de los particulares desde la Ley de Bases de 1889 hasta nuestros días¹¹. La posibilidad de presentar documentos ante el órgano tramitador se configura simultáneamente como un derecho y un deber de los ciudadanos y los límites de esta naturaleza, en ocasiones esquizofrénica, no siempre son

⁷ VALERO TORRIJOS, J., *El régimen jurídico de la e-Administración*, cit., p. 204.

⁸ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*, cit., p. 173.

⁹ ARENA, G., «E-Government y nuevos modelos de Administración», *Revista de Administración Pública*, vol. 163, 2004, p. 428.

¹⁰ Sobre este problema reflexioné en DELGADO BÁIDEZ, J. M., «Blockchain e Identidad Soberana en relación con el derecho del interesado a no aportar documentos que ya obren en poder de las Administraciones Públicas», en *Congreso Derecho TIC-SICARM 2018 «Los desafíos jurídicos del blockchain en la Administración pública»*, Universidad de Murcia, 2018, pp. 11 y ss.

¹¹ Establecía esta norma que una vez preparados los expedientes para su resolución, “se comunicarán a los interesados para que dentro del plazo que se señale, y sin que pueda bajar éste de diez días ni exceder de treinta, aleguen y presenten los documentos ó justificaciones que consideren conducentes a sus pretensiones”. Pero simultáneamente se establecía que el expediente se daría por terminado y se ordenaría su archivo cuando el procedimiento quedara paralizado durante seis meses por causa del interesado, causa ésta que bien pudiera ser la no atención a un requerimiento de aportación documental. Artículo 2º; Bases 8ª *in fine* y 10ª, Ley de 19 de octubre de 1889. Gaceta de Madrid, nº 298, de 25 de octubre de 1889, página 237.

nítidos. El interesado tiene el deber de entregar a la Administración “los datos y documentos exigidos por las Administraciones Públicas de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable” y, simultáneamente, tiene el derecho de aportar al expediente todos aquellos documentos que, en su interés, le convenga¹². Por esta razón, en ocasiones, el propio interesado puede no tener particular interés en confiar al órgano tramitador la recopilación del caudal informativo que beneficie sus pretensiones y prefiera aportarlo personalmente, pues el riesgo del eventual perjuicio que una incorrecta recopilación del material fáctico le causaría suele ser mayor que la molestia de cumplir con una carga administrativa que no tendría por qué soportar.

Se trata, en todo caso, de un derecho que se ha venido ignorando con naturalidad en la práctica administrativa cotidiana, pero, como señala MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, el hecho de que sea un derecho vulnerado “cada día”, no hace este incumplimiento menos intolerable¹³. BAÑO LEÓN afirma que este derecho continuará siendo “pura retórica del legislador” si la Administración no lo quiere hacer efectivo¹⁴. Y, ciertamente, ha pervivido una inveterada tendencia en el seno de la Administración pública de recopilar información “por si acaso”, por la posibilidad de que pudiera resultar de utilidad en algún momento.

La doctrina ha venido denunciando, impotente, esta realidad. Apuntaba, con razón, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO que el principio de *quieta non movere*¹⁵ ha estado presente en todo momento y en todas las Administraciones. Pervive en España una cultura administrativa excesivamente formal y legalista¹⁶ y, simultáneamente, ha persistido a lo largo del tiempo un aparente rechazo de la “clase funcionarial” a renunciar a cualquier título de intervención administrativa, “casi como una auténtica cuestión de principio”, así como un empeño en “mantener en la práctica situaciones precedentes aunque su ordenación jurídica haya podido modificarse”¹⁷.

TOLIVAR ALAS considera que una de las mayores “lacras” de la Administración es “el celo burocrático con el que se desenvuelven muchos de sus operadores, ante la tolerancia, cuando no complacencia, de las autoridades de las que dependen”¹⁸. Afirma NIETO, con enojo patente, que para la Administración no cuenta el tiempo del ciudadano. Señala que el rasgo que continúa presidiendo las relaciones entre la Administración y los ciudadanos

¹² Así lo regula hoy el artículo 28.1 de la LPAC.

¹³ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Régimen jurídico del intercambio electrónico de datos...», cit., p. 363.

¹⁴ BAÑO LEÓN, J. M., «Artículo 53 Ley 39/2015», en BAÑO LEÓN, J.M. y LAVILLA RUBIRA, J.J. (coords.) *Comentarios al Procedimiento Administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, p. 368.

¹⁵ En traducción flexible viene a significar “no mover las cosas que están asentadas”. La expresión latina completa es *stare decisis et quieta non movere*, que significa, “estar a lo decidido y no perturbar lo ya establecido, lo que está quieto”. *Vid. v. gr.* LEGARRE, S. Y RIVERA, J. C., «Naturaleza y dimensiones del “Stare decisis”», *Revista chilena de Derecho*, vol. 33, 1, 2006, p. 109, o también MILA MALDONADO, F. L. Y YÁNEZ YÁNEZ, K. A., «Sistemas de derecho, fuentes y pluralismo jurídico», *Horizonte de la Ciencia*, vol. 10, 19, 2020, p. 78.

¹⁶ “(...) the administrative culture remains formal and legalistic, with «internal gold-plating», and there is a need for further public administration reforms to embed good regulatory practices as well as practical support”. *Better Regulation in Europe: Spain*, OCDE, Paris, OECD Publishing, 2010, p. 17.

¹⁷ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «De la simplificación de la Administración Pública», cit., p. 10.

¹⁸ TOLIVAR ALAS, L., «Prólogo», en *Abuso en la exigencia documental y garantías formales de los administrados*, Barcelona, Atelier, 2005, p. 19.

es la *asimetría*, la desigualdad de derechos y deberes, y el ejercicio arrollador de las potestades administrativas. Sostiene el profesor que todos los ciudadanos tienen experiencias directas de trato “displicente, arrogante, vejatorio por parte de los denominados sarcásticamente «servidores del poder»”¹⁹. La inobservancia de este concreto derecho sería, pues, un síntoma más del *despotismo administrativo*, así como de la poca importancia que tienen para la Administración en abstracto, y para los funcionarios en concreto, las molestias y gastos que la desidia o la prepotencia administrativas pueden causar a los particulares.

Para SANTAMARÍA PASTOR las Administraciones han sido “enteramente incapaces de recuperar de sus propias estructuras los documentos que el ciudadano no aporte *ad hoc*” porque los diferentes centros administrativos de decisión no lo han venido considerando necesario “ante la comodidad que suponía la posibilidad de exigir documentos a unos ciudadanos sumamente dóciles”, si bien admitía este autor que el abuso de la exigencia de aportación documental al ciudadano “será un problema que habrá que abordar, en su día, con los instrumentos adecuados, sin confiar permanentemente en la incapacidad del desorden y la chapuza”²⁰.

Ciertamente, la crítica al inmovilismo de los empleados públicos y su tendencia a perpetuar el *statu quo* burocrático es un lugar común. Algo de cierto debe haber cuando no sólo se trata de una percepción extendida entre los ciudadanos, sino que ilustres maestros del Derecho administrativo, como los previamente citados, han señalado esta cuestión de forma tan agria. Pero, aunque suele ser cierto que “cuando el río suena, agua lleva”, para ser justos, es preciso admitir que la función pública de hoy no es la de hace años. Los empleados públicos son ciudadanos que, en su mayor parte, se relacionan con naturalidad en su vida privada con los servicios electrónicos y -aunque en un colectivo tan extenso coexisten, por fuerza, individuos de todo tipo-, negar la existencia de funcionarios implicados con su trabajo, con el respeto a la legalidad y a los derechos de los administrados sería tan injusto como falso.

Existen otros problemas relacionados con la planificación y el liderazgo que retrasan o entorpecen la modernización de las Administraciones públicas²¹. A lo largo de los últimos años se vienen destinando a la innovación tecnológica de las Administraciones considerables partidas de gasto sin la planificación adecuada, lo que generalmente conduce a resultados excesivamente gravosos e ineficientes.

¹⁹ NIETO GARCÍA, A., *La «nueva» organización del desgobierno*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1998, pp. 99-114.

²⁰ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «La actividad de la Administración...», cit., pp. 149-150.

²¹ Sobre el papel del liderazgo en los procesos de trabajo de las organizaciones públicas, *vid. v. gr.* ROBICHAU, R. y SANDBERG, B., «Creating Meaningfulness in Public Service Work: A Qualitative Comparative Analysis of Public and Nonprofit Managers' Experience of Work», *The American Review of Public Administration*, vol. 52, 2, 2022, pp. 122-138.

Reclama RAMIÓ, en relación con la mejora del liderazgo en el sector público, un nuevo modelo organizativo para el cual es necesario llevar a cabo desarrollar una regulación moderna, “no excesivamente cerrada y corporativizada”, de la dirección pública profesional. RAMIÓ MATAS, C., «La década de la innovación en la gestión pública en España...», cit., p. 56.

Afirma RAMIÓ que, en el sector público, las decisiones se toman de forma errática bajo el modelo del *garbage can*²², por lo que las Administraciones públicas “padecemos más que disfrutamos” la sociedad de la información y las innovaciones tecnológicas y organizativas²³. Por ello, la modernización pública y la Administración electrónica han de edificarse sobre los cimientos de una adecuada planificación pública que evite esfuerzos estériles²⁴. Tan importante como contar con el marco normativo adecuado es la iniciativa política.

Al margen de una planificación definida, es imprescindible que exista determinación en el liderazgo reformista y decisión en los reformadores que han de llevar a la práctica los programas modernizadores²⁵. “Es aquí donde es preciso hacer hincapié: en la voluntad política para afrontar la transformación de la Administración”²⁶.

2. La situación anterior a la LRJPAC en relación con la exigencia abusiva de documentación al interesado

El artículo 75.4 de la Ley de procedimiento administrativo de 1958, vigente hasta 1993, es decir, hasta bien entrado el periodo democrático, establecía que aquellos trámites que debieran ser cumplimentados por los interesados deberían ser realizados por éstos “*en el plazo de diez días a partir de la notificación del correspondiente acto, salvo en el caso de que por Ley se fije plazo distinto. A los interesados que no lo cumplimentaren podrá declarárseles decaídos en su derecho al referido trámite*”.

Censuraba la doctrina de la época la extendida inclinación de los órganos tramitadores a requerir a los interesados documentación complementaria de forma abusiva, advirtiendo severamente que se archivaría “sin más trámite” la solicitud en caso de no ser atendido el

²² El paradigma del *garbage can* o del cubo de basura es un modelo que describe la toma errática de decisiones en el seno de una organización articulada como una “anarquía organizada”. En este contexto, los límites y patrones de funcionamiento de la organización son inciertos y cambiantes y los tipos de decisiones para cada tipo de elección pueden cambiar caprichosamente. “Organized anarchies are organizations characterized by problematic preferences, unclear technology, and fluid participation. (...) involvement varies from one time to another”. COHEN, M. D.; MARCH, J. G. y OLSEN, J. P., «A Garbage Can Model of Organizational Choice», *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, 1, 1972, p. 1.

²³ RAMIÓ MATAS, C., «Principios de actuación de las Administraciones Públicas: Análisis desde la Ciencia Política y de la Administración», en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, vol. I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 411.

²⁴ Propone GAMERO, en el ámbito de la Administración electrónica, la figura del plan de digitalización, que analice la situación de partida, determine objetivos y plazos para alcanzarlos y establezca el reparto de responsabilidades en el seno de la organización. La aprobación de este plan resultaría conveniente para todas las Administraciones, “por muy avanzada que se encuentre su digitalización”. GAMERO CASADO, E., «Reflexiones introductorias: de la Administración electrónica a la digital...», cit., p. 39.

²⁵ “(...)”, no debemos olvidar que el desarrollo de la e-Administración es *más una cuestión política que técnica*. De manera que Internet y las TIC pueden ser herramientas para el cambio, siempre que exista una clara voluntad política y directiva para liderar los cambios necesarios en las estructuras, procedimientos y cultura organizativa”. CRIADO GRANDE, J. I. y RAMILO ARAUJO, M. C., «E-Administración: ¿Un reto o una nueva moda?...», cit., sec. I.

²⁶ MARTÍN-RETORTILLO, S., *El reto de una Administración racionalizada*, cit., p. 18.

requerimiento²⁷. Esta práctica suponía en realidad una extralimitación respecto a la literalidad de la ley, la cual se limitaba a prever la *posibilidad* de declarar al interesado decaído en su derecho al trámite²⁸, por lo que este comportamiento exhibía un talante autoritario absolutamente normalizado en la práctica administrativa.

Afirmaba MERTON que el ritualismo, unido a un rígido y puntilloso formalismo, desplazan los fines originarios de las organizaciones burocráticas y derivan, con frecuencia, en comportamientos arrogantes y altivos hacia los ciudadanos²⁹. En similar sentido explicaba CROZIER el “círculo vicioso” de la burocracia, en el que la rigidez de los comportamientos y la inercia de las rutinas oprimen al individuo y dificultan los cambios de mentalidad en las organizaciones públicas³⁰. Por ello, no es de extrañar el lamento de RODRÍGUEZ VÁZQUEZ DE PRADA sobre la tendencia de todas las Administraciones a “transformar en cláusulas de estilo” determinadas expresiones y actitudes que “en su mismo laconismo llegan a ser dictatoriales”³¹.

En consecuencia, y para acabar con las “argucias interpretativas” por parte de los empleados y las autoridades públicas que asentaban por la vía de los hechos determinadas prácticas vulneradoras de toda idea de justicia formal, se reclamaba con firmeza la derogación de la vieja ley de procedimiento administrativo y su sustitución por un nuevo texto, “más conforme con la Constitución y con los nuevos aires democráticos, a los que no debe permanecer ajena ese enorme aparato como es la Administración”³². Para ello, para evitar que el ciudadano siguiera “en el mayor de los desamparos”, se pedía una puesta al día legislativa que pusiera “los textos suficientemente claros” de forma que se evitaran las lecturas interesadas de normas, como el artículo 75.4 de la Ley de procedimiento entonces vigente que permitían a la Administración “escaquearse” (sic) de la resolución de las cuestiones que le eran planteadas “bajo una apariencia artificial de respeto a la simple legalidad formal”³³.

Se entendía, en resumen, que la imposición al administrado de una desproporcionada y arbitraria carga documental era, *ultima ratio*, responsabilidad de una Ley que admitía

²⁷ Al respecto, RODRÍGUEZ VÁZQUEZ DE PRADA, V. R., «La exigencia abusiva de documentación complementaria en el actual procedimiento administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo, Civitas*, vol. 69, 1991. Dibuja el autor en este ensayo un elocuente retrato de ciertos automatismos burocráticos absolutamente normalizados todavía en plenos años noventa del pasado siglo, que acostumbraban a relacionarse con los ciudadanos mediante “simples amenazas”, en lugar de emplear “educadas advertencias”. *Ibid.*, p. 35.

²⁸ El origen de esta normalizada cláusula de estilo se encuentra, en mi opinión, en una inadecuada extensión de la previsión que realizaba el artículo 71 de la vieja ley procedimental que sí ordenaba el archivo “sin más trámite” del escrito de solicitud que careciera de algún requisito esencial o al que no se acompañaran “documentos preceptivos” si el interesado no atendiera el requerimiento de subsanación que habría de realizar el órgano tramitador.

²⁹ MERTON, R. K., «Bureaucratic Structure and Personality», *Social Forces*, vol. 18, 4, 1940, Oxford University Press, pp. 563-566.

³⁰ *Vid. V.gr.* CROZIER, M., «De la bureaucratie comme système d'organisation», *cit.*, pp. 19-21.

³¹ RODRÍGUEZ VÁZQUEZ DE PRADA, V. R., «La exigencia abusiva de documentación complementaria en el actual procedimiento administrativo», *cit.*, p. 35.

³² RODRÍGUEZ VÁZQUEZ DE PRADA, V. R., «La exigencia abusiva de documentación complementaria en el actual procedimiento administrativo», *cit.*, p. 40.

³³ *Ibid.*, pp. 33 y 35-40.

interpretaciones sesgadas, de tal forma que permitía a la Administración desalentar a los interesados, obligándoles a recopilar “papeles”, mientras los procedimientos en los que se ventilaban sus pretensiones sufrían interminables retrasos apenas eran iniciados.

Se reclamaba, pues, una nueva Ley, más moderna, que fortaleciera la posición jurídica del ciudadano y evitara los subterfugios de la Administración para eludir el respeto de los derechos y garantías de los administrados, reforzando el principio de legalidad y, con él, la seguridad jurídica. Como recuerda CANALS I AMETLLER, cualquier eliminación de cargas administrativas -y, en concreto, la reducción de obligaciones de información- no es posible sin una previa reforma normativa³⁴. *Da mihi factum, dabo tibi ius*, dame el hecho y te daré el Derecho, es decir, señalaré las consecuencias jurídicas de tales hechos.

Pareciera, pues, que bastaría con modificar la Ley para garantizar la efectividad del derecho, pues la Administración “tiene que actuar de conformidad o dentro de los límites de la ley administrativa. El sometimiento a la ley es principio capital, que nunca puede olvidar el funcionario administrativo. Podrá actuar con mayor o menor margen de discrecionalidad, pero no podrá atentar contra las normas legales”³⁵.

Pronto se comprobaría, no obstante, que la efectividad práctica de los avances normativos no es una cuestión meramente formal, no basta con la proclamación de un derecho en la Ley para que éste sea conquistado en la práctica. Señala BAÑO LEÓN que la efectiva realización de los derechos de los ciudadanos requiere que “las buenas intenciones del legislador” vayan acompañadas de importantes “reformas organizativas y de un cambio de la mentalidad administrativa tradicional”³⁶. En efecto, las palabras, como recuerda GAMERO, carecen de efectos taumatúrgicos aunque se publiquen en el BOE³⁷; por lo que “de poco servirán las buenas intenciones del legislador si no van acompañadas de una nueva cultura administrativa que sustituya a la tradicional forma de entender la función pública”³⁸.

3. El reconocimiento de los derechos del ciudadano en la LRJPAC

Proclamaba la Exposición de Motivos de la LRJPAC que la CE de 1978 “alumbró un nuevo concepto de Administración, sometida a la Ley y al derecho, acorde con la expresión democrática de la voluntad popular. La Constitución consagra el carácter instrumental de la

³⁴ “Esta reforma normativa debe orientarse a la simplificación de procedimientos y trámites en los cuales se establecen las obligaciones de información -que se concretan, la mayoría de las veces, en la presentación de documentos de contenido y finalidad diversos- innecesarias, injustificadas, desproporcionadas e, incluso, obsoletas”. CANALS I AMETLLER, D., «Mejora normativa y reducción de cargas administrativas», cit., p. 52.

³⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, J., «El método en el Derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, vol. 22, 1957, p. 66.

³⁶ BAÑO LEÓN, J. M., «Los interesados y los derechos y deberes de los ciudadanos ante la Administración», en LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (coords.) *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, 1993, p. 84.

³⁷ “No basta, en efecto, con afirmar la regla o el principio: además, hay que articular las soluciones técnicas que lo hacen posible”. GAMERO CASADO, E., «Funcionamiento electrónico del Sector Público», cit., p. 85.

³⁸ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. J., «Los derechos de los ciudadanos en la Ley 30/1992...», cit., p. 14.

Administración, puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos y la responsabilidad política del Gobierno correspondiente, en cuanto que es responsable de dirigirla”³⁹.

Así, aunque algo tardíamente⁴⁰, a finales de 1992 se publica en el BOE, por fin, la primera Ley de procedimiento administrativo de la democracia, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En coherencia con el sistema democrático nacido de la Constitución de 1978, esta Ley incorporaba una “trascendente” formulación de los derechos de los ciudadanos en los procedimientos administrativos, “además de los que les reconocen la Constitución y las Leyes”⁴¹. La propia Constitución contiene una serie de preceptos directamente aplicables a la Administración pública que constituyen el armazón propio del sector público de un Estado democrático y de Derecho, y que componen la “Constitución administrativa” del Estado⁴².

Pues bien, al margen de los derechos sustantivos relacionados con el objeto de cada procedimiento administrativo, el ordenamiento jurídico reconoce una serie de derechos

³⁹ Continuaba afirmando la precitada Exposición de Motivos de la LRJPAC que el régimen jurídico de las Administraciones Públicas “debe establecerse desde este concepto y trascender a las reglas de funcionamiento interno, para integrarse en la sociedad a la que sirve como el instrumento que promueve las condiciones para que los derechos constitucionales del individuo y los grupos que integran la sociedad sean reales y efectivos”.

⁴⁰ Esta demora pudo deberse tanto a la magnitud de la tarea que supone toda sustitución de las normas que rigen el procedimiento administrativo común, como a la indudable calidad técnica del texto precedente (cuyas incuestionables limitaciones, acentuadas durante su larga vigencia, no impiden un juicio global muy positivo). Resulta llamativo que pudiera producirse en los años cincuenta del siglo XX una reforma administrativa de la trascendencia de la que entonces se llevó a cabo. Pero lo cierto es que una excepcional generación de juristas fue capaz de alumbrar notables reformas en el campo de nuestra rama del Derecho en un tiempo en el que el entorno político no parecía, a priori, ser el más apropiado para un proyecto de actualización y puesta al día administrativa de aquella dimensión.

En el entorno del régimen político de aquel momento comenzó a gozar de prestigio una corriente jurídica que predicaba la acción administrativa desde criterios técnicos. La *tecnocracia* logró “la sorprendente meta de enredar en las mallas del Derecho a un régimen totalitario” GARRIDO FALLA, F., «El procedimiento administrativo de 1950 a hoy», *Revista de Administración Pública*, 150, 1999, p. 119 En otras palabras, el mérito de la reforma jurídica de los años cincuenta reside, al margen de la evidente altura técnica de las normas que se alumbraron, en “haber inoculado las garantías propias de un Estado de Derecho en un contexto político autoritario”; si bien se ha señalado que esta circunstancia no puede ser atribuida en exclusiva al aludido grupo de juristas, sino que la Jurisprudencia recaída durante sus años de vigencia también contribuyó decisivamente a este giro garantista. GAMERO CASADO, E., «Encuadre de la nueva legislación en el acervo del Derecho administrativo», cit., p. 106.

“La Ley de 1958 supuso un paso definitivo en la estructuración del Estado de Derecho”. GONZÁLEZ PÉREZ, J., «La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas dos años después», cit., p. 8.

No resulta aventurado afirmar, por tanto, que los primeros pasos de la construcción del nuevo Estado de Derecho que culminó casi un cuarto de siglo más tarde con la aprobación de la Constitución española de 1978 comenzaron a andarse a partir del Derecho administrativo mediante la codificación de unos principios y el reconocimiento de unas garantías formales de los administrados que han llegado hasta nuestros días. GARRIDO FALLA bautizó el proceso de renovación de la ciencia y la normativa jurídico-administrativa llevada a cabo durante esos años como la “construcción del *Estado administrativo de Derecho*”. GARRIDO FALLA, F., «El procedimiento administrativo de 1950 a hoy», cit., p. 118.

El propio legislador de 1992 rinde tributo a la norma de 1958 en la Exposición de Motivos de la LRJPAC, reconociendo su trascendencia: “La recepción que la Ley opera del anterior ordenamiento constituye en sí misma un reconocimiento de la importancia que aquél tuvo en su día y que hoy, en buena parte conserva”.

⁴¹ Exposición de Motivos de la LRJPAC.

⁴² “(...) la Constitution est la base nécessaire des règles dont l'ensemble compose le droit administratif”. VEDEL, G., «Les bases constitutionnelles du Droit administratif», *EDCE*, vol. 8, 1954, p. 22 y ss. V. et. EISENMANN, C., «La théorie des «bases constitutionnelles du Droit administratif»», *RDP*, 1972, p. 1345 y ss.

vinculados a la relación jurídico-procedimental que se da entre administrados y Administración⁴³. En la LRJPAC este reconocimiento de las facultades del ciudadano en sus relaciones con la Administración vendrá expresado principalmente en su extenso artículo 35⁴⁴ que, en virtud de la exigencia constitucional de garantizar a los administrados un tratamiento común ante todas las Administraciones públicas, tendrá carácter de norma básica⁴⁵.

La ubicación de este artículo en el inicio del Título IV de la Ley, dedicado a la actividad de las Administraciones públicas, ponía de manifiesto, según PAREJO, “el cambio de actitud en el tratamiento de los particulares, que han pasado de ser simples administrados a ser considerados ciudadanos o interesados titulares de derechos con respecto a la propia actuación administrativa, esto es, al procedimiento”⁴⁶. El establecimiento explícito de un listado de derechos fue saludado, en general, positivamente, como una muestra de “renovación cultural” y de cambio de talante, al abandonarse la práctica frecuente “de proclamar solo obligaciones del administrado y prerrogativas de los poderes públicos y de sus funcionarios” para recoger ahora “un amplio catálogo de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas”⁴⁷. Estos derechos, que según ENTRENA CUESTA tienen un carácter *expansivo*, no se agotan en la enumeración del artículo 35 de la LRJPAC, sino que habrán de ser completados “con los demás que establecen la propia Ley y el resto del Ordenamiento jurídico”⁴⁸.

Sin embargo, y sin negar la importancia del reconocimiento explícito de los derechos contenidos en la LRJPAC, la doctrina fue en general menos entusiasta que un legislador

⁴³ “La LAP recupera la pulsión constitucional y da respuesta a las demandas doctrinales de situar al ciudadano en el centro del sistema administrativo; los derechos que la LAP reconoce a los ciudadanos, obligan a superar la concepción del ciudadano-administrado como la parte minusvalorada de la relación jurídico-administrativa para configurar al ciudadano desde la posición lógica de ser el centro del sistema administrativo”. SÁNCHEZ BLANCO, Á., «Los derechos ciudadanos en la Ley de Administraciones Públicas», *Revista de administración pública*, vol. 132, 1993, p. 43.

⁴⁴ Ha querido verse un antecedente de este artículo 35 de la LRJPAC, si bien limitado al ámbito local, en el artículo 18 de la LRBRL, que recoge, también con carácter básico, los derechos y los deberes de los vecinos. No obstante, aunque ambos artículos responden al mismo espíritu democrático, en mi opinión, los catálogos de derechos recogidos en ambas normas no comparten la misma naturaleza jurídica. El artículo 18 de la LRBRL contiene un listado de derechos y deberes de contenido muy diverso, de naturaleza *política* la mayoría de ellos, de participación o prestacionales. El artículo 35 de la LRJSP consagra una serie de derechos propiamente procedimentales de los ciudadanos en cuanto administrados, unos derechos de los ciudadanos “en sus relaciones con las Administraciones públicas”.

⁴⁵ Al respecto, LÓPEZ PELLICER, J. A., *Lecciones de Derecho administrativo*, cit., vol. I (1), p. 185.

⁴⁶ PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, cit., p. 334.

⁴⁷ ARAGONÉS BELTRÁN, E., «Derechos del ciudadano en el procedimiento administrativo», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, vol. 103, 1993, p. 1.

También: “Con un criterio conceptual y sistemáticamente atípico, pero con indiscutible acierto en el fondo, el legislador de 1992 ha optado por abrir el contenido de este título con una exposición de los derechos que se reconocen a los ciudadanos en el marco del procedimiento administrativo”. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «La actividad de la Administración...», cit., p. 138.

⁴⁸ Mientras que los derechos son de naturaleza expansiva, el autor defiende que los deberes deberán ser objeto de una interpretación restrictiva, “no sólo porque limitan la esfera jurídica de los afectados, sino porque en el propio texto legal se exige para admitir su efectiva existencia su establecimiento en normas con rango de Ley”. ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. I/1, p. 161.

que cayó algo impúdicamente en una exagerada autocomplacencia⁴⁹, llegando a ser calificado el precitado artículo 35 de la LRJPAC como “una tabla de derechos hinchada de viento”⁵⁰.

Por razones didácticas y sistemáticas, los derechos del listado contenido en el artículo 35 de la LRJPAC han sido objeto de diversas clasificaciones doctrinales. PAREJO, por ejemplo, distinguía entre los derechos relativos al acceso a la información concreta contenida en los procedimientos, los derechos referidos a la información administrativa general y aquellos relativos a las condiciones en que se desarrollan las relaciones con las Administraciones públicas⁵¹. Otra propuesta taxonómica agrupaba los derechos de los ciudadanos reconocidos en la LRJPAC en cuatro bloques: los tres primeros los clasificaban desde el punto de vista de la información, de la garantía ante la actividad la Administración y de la simplificación del procedimiento administrativo, respectivamente. El cuarto grupo reuniría el resto de los derechos constitucional o legalmente reconocidos⁵².

SANTAMARÍA PASTOR propuso, por su parte, una clasificación en tres grupos muy dispares: los derechos de información, los derechos de tramitación y los derechos relativos a la relación personal con los servidores públicos⁵³. ENTRENA CUESTA distinguía, en fin, entre los derechos que corresponden a todos los administrados en general y aquellos otros que, en rigor, pueden ser solo ejercidos por los interesados en un procedimiento⁵⁴; esquema que ha seguido años después, a grandes rasgos, el legislador de 2015 al distinguir entre los derechos de los interesados (artículo 53 de la LPAC) y de las personas (artículo 13 de la LPAC).

⁴⁹ “Pocas normas jurídicas han ingresado en el ordenamiento con tan enfática satisfacción por parte del legislador. (...) Examinado desapasionadamente el contenido del artículo 35 LAP, las conclusiones a las que pueden llegarse son algo más modestas: en primer lugar, no figuran en el mismo los principales derechos de los ciudadanos en el procedimiento administrativo, sino los de secundaria importancia; en segundo lugar, poco, muy poco, es lo que puede encontrarse de nuevo en este precepto: la mayor parte de su contenido estaba ya en la anterior LPA. Los verdaderos derechos de los ciudadanos, los que pueden calificarse como derechos subjetivos perfecto, exigibles eficazmente ante los tribunales, configuradores del estatuto singular y bien definido del particular ante la Administración en el marco del procedimiento, no aparecen en el artículo 35. Nos referimos, claro está, al derecho de instar su inicio, el derecho a participar activamente en su tramitación, el derecho a que el órgano competente lo impulse hasta terminarlo, el derecho a una resolución expresa (motivada en ciertos casos) y el derecho a la ejecución de lo resuelto. Lo que el artículo 35 recoge son facultades para hacer efectivos estos verdaderos derechos”. SILVA OCHOA, J. C. DA, «Derechos de los ciudadanos con especial referencia a lenguas y acceso a registros (artículos 35 a 40)», en PENDÁS GARCÍA, B. (coord.) *Administraciones públicas y ciudadanos (estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)*, Barcelona, Praxis, 1993, pp. 301-302

⁵⁰ “Me pregunto qué hay de novedoso en este artículo 35, quisiera saber qué ha aportado al derecho español que no estuviera ya en él. Y la verdad es que el resultado que obtengo es tan magro que no encuentro justificado el que se haya dedicado un precepto a formular lo que se nos presenta nada menos que como «una trascendente formulación de los derechos de los ciudadanos en los procedimientos administrativos»”. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común...*, cit., vol. 2º, p. 622.

⁵¹ Vid. PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, cit., pp. 333-339.

⁵² Cfr. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. J., «Los derechos de los ciudadanos en la Ley 30/1992...», cit., pp. 15-36.

⁵³ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «La actividad de la Administración...», cit., pp. 138-153.

⁵⁴ ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. I/1, pp. 160-165.

Atendiendo a las categorías mencionadas el derecho a no aportar documentación es un derecho de tramitación, de simplificación procedimental, relativo a las condiciones en que se desarrollan las relaciones con las Administraciones públicas y propio de los interesados. No encontramos, pues, no ante una mera garantía procedimental, sino frente a un verdadero derecho⁵⁵.

4. El derecho a no presentar documentos ya aportados a la Administración actuante en la LRJPAC

4.1.- La relevancia del reconocimiento formal del derecho

El apartado f) del precitado artículo 35 de la LRJPAC reconocía, como se ha adelantado, el novedoso derecho de los ciudadanos a no presentar “*documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante*”⁵⁶. Nos hallamos, sin duda, ante una de las innovaciones normativas más notables de esta Ley, aunque, quizás, su verdadera relevancia sería más apreciada con el transcurso de los años que en el momento de la aprobación de la norma⁵⁷.

Se trata, con toda seguridad, del derecho que arrojó mayor conflictividad de todos los reconocidos en el artículo 35 de la antigua Ley procedimental⁵⁸. Desde algún reputado sector doctrinal se llegó a poner en duda el verdadero carácter innovador de la consagración expresa de este derecho, en el entendimiento de que, a pesar de no existir un reconocimiento formal del mismo en la normativa anterior, aquel ya era respetado en la praxis administrativa cotidiana⁵⁹. Sirvan estas líneas para dejar constancia de esta opinión,

⁵⁵ CANO CAMPOS, T., «Derechos y deberes de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas: la vuelta al «administrado»», en LÓPEZ MENUDO, F. (coord.) *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y en el régimen jurídico del sector público*, Sevilla, Universidad de Sevilla, Instituto García Oviedo, 2016, p. 119.

⁵⁶ Se trata, a mi juicio, de la innovación más significativa del señalado precepto, si bien no fue la única. Otras novedades reseñables fueron, por ejemplo, la posibilidad de identificar a las autoridades y funcionarios bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos, rompiendo la tradicional opacidad de la Administración, como reconoce la propia LRJPAC; el derecho a formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia; el derecho a emplear las lenguas cooficiales; o el de obtener información y orientación sobre los condicionamientos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos que se propongan abordar. No obstante, la realización de un análisis más pormenorizado del repetidamente citado artículo 35 de la LRJPAC sobrepasa el objeto del presente capítulo.

⁵⁷ Efectivamente, la mayoría de los operadores jurídicos consideraban más urgente una mejor regulación de otros aspectos del procedimiento, tales como el silencio administrativo o los recursos. Se afirmaba que la exigencia abusiva de “papeles” a los interesados, a pesar de su relativa relevancia, no era en aquel momento el problema “más importante ni el más trascendente, frente a otros que sí pueden tener perfectamente ese calificativo”. RODRÍGUEZ VÁZQUEZ DE PRADA, V. R., «La exigencia abusiva de documentación complementaria en el actual procedimiento administrativo», cit., p. 34.

⁵⁸ Cfr. CARNERO SOBRADO, J. I., «La respuesta jurisprudencial a la protección de los derechos de los ciudadanos contenidos en el artículo 35 de la Ley 30/1992», *Diario La Ley*, 8079, 2013, sec. III.6.

⁵⁹ “(...) es un derecho que, aunque no reconocido expresamente, al menos con carácter general, no tengo noticia que se haya negado nunca al interesado. Y, desde luego, de lo que estoy cierto es que es práctica inmemorial el remitirse a los archivos de la Administración ante la que se está actuando y a la que se han aportado los documentos de que se trate, ya sea en ése o en un procedimiento distinto”. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común...*, cit., vol. 2º, p. 622.

aunque no se comparta globalmente pues, si bien resulta evidente que nada impedía que el interesado informara al órgano tramitador de la presentación previa de un determinado documento, ello no es óbice para que esa exigencia documental pudiera ser abusiva, ni para reconocer que el interesado no disponía de herramientas jurídicas para reclamar el cumplimiento de un derecho subjetivo que no se le reconocía formalmente; paralelamente, la Administración tampoco tenía ninguna obligación de obtener por sus propios medios la información que precisara.

A pesar del indudable carácter novedoso de este precepto, pueden encontrarse previsiones similares en alguna norma anterior a la LRJPAC, si bien de carácter reglamentario y sectorial, como el artículo 14,5 del Real Decreto 28/1990, de 15 de enero, por el que se aprobaba el Reglamento general de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración del Estado, que establecía que los méritos alegados por los empleados públicos en los concursos “*se acreditarán documentalmente con la solicitud de participación, salvo que dichos datos obren en poder de la Administración y así se especifique en la convocatoria*”.

En cualquier caso, el reconocimiento del derecho llevado a cabo en la Ley de 1992 puede calificarse de audaz, si bien no es menos cierto que el tiempo ha demostrado que fue tan valiente como prematuro, pues para su efectivo cumplimiento era necesaria la existencia de una Administración moderna y ágil, con unas posibilidades tecnológicas de las que, por lo general, carecía en aquel momento, que le permitieran conocer de qué información disponía, dónde se encontraba y que fuera capaz de transmitirla (o de permitir su acceso a otros órganos y entidades del sector público) de forma rápida y sin dilaciones⁶⁰.

Esta última reflexión, que es habitual, debe, no obstante, matizarse, pues la limitación a la Administración actuante como sujeto obligado tampoco exigía unos niveles de interoperabilidad excepcionales y las dificultades que hubieran podido encontrarse podrían haberse suplido, sin duda, con buena disposición y diligencia por parte de los órganos tramitadores. Se trataba, como había señalado la Doctrina, de “una exigencia que se impone por la fuerza del buen sentido y que haría innecesaria cualquier precisión normativa”⁶¹.

Así, el cumplimiento de este derecho no requería (y así sigue siendo) de una adaptación meramente tecnológica, sino que exige un esfuerzo múltiple y coordinado⁶²: necesita

También PARADA considera “obvio” que los ciudadanos “ya tenían el derecho reconocido en el apartado f) «a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentran en poder de la Administración actuante»”. PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común: (estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Madrid, Marcial Pons, 1993, pp. 149-150.

⁶⁰ Así lo estimaba el profesor SANTAMARÍA PASTOR en 1993, quien afirmaba que la Administración pública carecía en aquel momento de “canales internos y ágiles de comunicación”. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «La actividad de la Administración...», cit., p. 149.

⁶¹ SÁNCHEZ BLANCO, Á., «Los derechos ciudadanos en la Ley de Administraciones Públicas», cit., pp. 52-53.

⁶² “(...) the most common barriers to the once only principle include lack of communication and division among government departments, concerns about high implementation costs, privacy and data sharing constraints, and

adaptaciones legales, mejoras organizacionales, de interoperabilidad, de seguridad... implica, incluso, un complejo cambio “cultural”⁶³.

Señaló en su momento SANTAMARÍA PASTOR que esta letra f) del artículo 35 “puede ser calificada, sintéticamente, con dos simples adjetivos: se trata de una norma irreprochable, pero revolucionaria; en otros términos, una prescripción cuya obviedad produce sonrojo, pero cuya aplicación va a producir en la administración una serie de dificultades prácticas que, en una primera fase no es aventurado pensar que pueden resultar insuperables”⁶⁴. La doctrina coincidía ampliamente en estas dos cuestiones, se trataba de una novedad *revolucionaria* en relación con la praxis administrativa, pero que, sin duda, encontraría problemas de tipo práctico “difícilmente solubles sin un cambio radical de los modos administrativos”⁶⁵.

En realidad, lo que pedía el legislador de 1992 era que, cuando la Administración contara en sus archivos con los antecedentes de un asunto concreto o pudiera averiguar por sus propios medios y sin salir de su propio ámbito la información que necesite para atender de forma informada la pretensión de un particular, estaría obligada a hacerlo así⁶⁶, no sólo para no sobrecargar al ciudadano con requisitos burocráticos inútiles, sino como corolario del principio de celeridad, pues el ejercicio de este derecho no es más que una manifestación de la obligación de impulsar de oficio el procedimiento en todos sus trámites, obligación que imponía, por su parte, el artículo 74.1 de la misma norma⁶⁷.

Sin embargo, ello exigía un cambio en la mentalidad y en los automatismos interiorizados en las organizaciones públicas. Siempre es más sencillo exigir que otro facilite una información que averiguarla por los propios medios, aunque ocasione retrasos, frustración y, en algunos casos, incluso el abandono de la pretensión por parte de los interesados. Es como si el órgano tramitador pretendiera aplicar, quizás irreflexiva e instintivamente, el refrán castellano que dice que “no hay atajo sin trabajo” o el más castizo “el que algo quiere,

the changes needed to both organizational structures and operations as well as working practices and cultures”. *Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden*, cit., Gallo, C., Giove, M. y otros, European Commission- DG Communications Networks, Content & Technology, 2014, p. 59.

⁶³ De hecho, los cambios culturales en las organizaciones son cuestiones complejas que deben ser alineadas con otras variables (estructura, estrategia, tecnología...). Ello implica una tarea de planificación y liderazgo en la que, en el caso de las Administraciones, la dirección pública ostenta un papel central. Cfr. ALVESSON, M. y SVENINGSSON, S., *Changing organizational culture: Cultural change work in progress*, New York, Routledge, 2008, p. 22.

⁶⁴ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «La actividad de la Administración...», cit., p. 148. En sentido similar, GALLARDO CASTILLO, M. J., *Los procedimientos administrativos en la Ley 39/2015: análisis y valoración de la reforma*, Madrid, Tecnos, 2016, p. 58.

⁶⁵ BAÑO LEÓN, J. M., «Los interesados y los derechos y deberes de los ciudadanos ante la Administración», cit., p. 89.

⁶⁶ “(...) bien a las claras se tratan de datos administrativos y que en cualquier caso debería poseer en sus oficinas y archivos la misma Administración que los requiere. Es como si la *Administración* dijese al solicitante: Usted mismo me da la información que solicita que yo se la firmaré”. RODRÍGUEZ VÁZQUEZ DE PRADA, V. R., «La exigencia abusiva de documentación complementaria en el actual procedimiento administrativo», cit., p. 38.

⁶⁷ La Ley de 1958 ya reconocía los principios de economía, celeridad y eficacia en su artículo 29, precepto ubicado por el legislador en el pódico del Título III de aquella norma, lo que da idea de la importancia que le concedió a estos concretos principios procedimentales el legislador de los años cincuenta.

algo le cuesta”, obligando al interesado a superar con esfuerzo una carrera de obstáculos para merecer la satisfacción de su aspiración.

En consecuencia, quizás por costumbre, quizás por desidia, se ha venido produciendo un mantenimiento irregular de la carga de la aportación documental sobre el interesado por resultar más cómodo para la Administración. Como señala DOMÉNECH, los poderes públicos no siempre tienen los alicientes adecuados para configurar justamente los procedimientos. “No es muy razonable esperar que quien tiene interés en el mantenimiento de una determinada situación ponga espontáneamente mucho esfuerzo en cambiarla y lo consiga, en contra de lo que le conviene”⁶⁸.

Por todo ello, el tenor literal del apartado f) de este artículo -que ya se encontraba en el texto original de la norma de 1992 y se mantuvo intacto hasta su derogación-, llama la atención, por cuanto el tiempo ha demostrado que se trataba de un encomiable ejercicio de voluntarismo. Poco más que un brindis al sol. Sin embargo, supuso toda una declaración de intenciones y una mejora innegable, al menos desde el punto de vista formal, en relación con la situación preexistente.

4.2.- Alcance del derecho a no aportar documentos en la LRJPAC

El derecho del interesado a no facilitar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante supone la vertiente negativa de los derechos relacionados con la presentación de documentos y alegaciones ante las Administraciones⁶⁹. Entre los derechos encaminados a facilitar al interesado el cumplimiento de sus obligaciones procedimentales y el ejercicio de sus derechos se encuentra el de “no ser molestado” con requerimientos abusivos de aportación documental.

Hay que tener en cuenta, con carácter previo, que la aportación documental se configuraba jurídicamente también como un derecho en el apartado e) del mismo artículo 35 de la LRJPAC, que reconocía la facultad del ciudadano -en este caso, del interesado- a “*aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución*”.

El artículo 35.f), por su parte, eximía a los interesados de presentar documentos en dos supuestos concretos, cuando su aportación no estuviera prevista por las normas aplicables al procedimiento de que se trate -práctica que según SANTAMARÍA PASTOR no era generalizada, pero tampoco ha sido nunca excepcional⁷⁰-, y cuando ya se encuentren en poder de la Administración actuante.

⁶⁸ DOMÉNECH PASCUAL, G., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», cit., p. 41.

⁶⁹ Vid. V.gr. LÓPEZ PELLICER, J. A., *Lecciones de Derecho administrativo*, cit., vol. I (1), p. 187.

⁷⁰ “(...) bien se funde en el afán desmesurado de copiar montañas de información tan minuciosa como inútil, bien se trate de una forma de justificar las demoras en resolver aparentando un deseo de estudio en profundidad del caso (o para interrumpir el plazo de producción del silencio positivo), o bien de una forma de provocar,

La previsión expresa del primero de los supuestos, nada menos que en una ley de carácter básico, puede causar cierta perplejidad. Viene a decir la norma que el interesado tiene derecho a no aportar a la Administración toda aquella información personal cuya comunicación no le sea exigida por el ordenamiento jurídico. Faltaría más. No obstante, la necesidad que siente el legislador de recordarlo es un síntoma del fracaso del ordenamiento frente a las prácticas y comportamientos anómalos de la Administración⁷¹.

Más trascendencia tiene el derecho a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante. El artículo hace referencia a “documentos”, es decir, al soporte material que incorpora información de cualquier naturaleza. Sin embargo, desde un momento temprano, hubo determinados autores que ya reclamaban una interpretación amplia del término, el cual habría de entenderse de tal forma que comprendiera cualquier información que la Administración solicite y se halle en su poder⁷². No obstante, un determinado sector doctrinal, quizás desde el escepticismo como punto de partida, abogaba por una restricción aún mayor del ya de por sí reducido ámbito del derecho, pues se mostrarían partidarios de que el interesado facilitara la documentación necesaria para la tramitación del procedimiento en aquellos supuestos en los que ello favoreciera los principios de celeridad y economía procesal⁷³.

Aunque no lo expresara el tenor literal del artículo, un documento podía estar en posesión de la Administración actuante, bien porque lo hubiera presentado ante ella el interesado con anterioridad para la tramitación de otro expediente, bien porque hubiera sido elaborado por ella. La configuración de este derecho en la LRJPAC imponía importantes límites a su ejercicio, el cual, como apuntaba PAREJO, no podía ser desempeñado de forma omnímoda⁷⁴. En primer lugar, se restringía drásticamente su ámbito al circunscribir la posibilidad de reclamar su ejercicio cuando la documentación requerida se encontrara ya en poder de la “Administración actuante”, esto es, la concreta Administración que se encontrara tramitando el procedimiento. Si una documentación había sido elaborada por

mediante el hastío, el abandono de sus pretensiones por el ciudadano”. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «La actividad de la Administración...», cit., p. 148.

⁷¹ “El precepto solo puede interpretarse como un deseo del legislador de que la Administración cumpla lo que ordena la Ley y el sentido común, muchas veces ignorado por la Administración pública”. BAÑO LEÓN, J. M., «Los interesados y los derechos y deberes de los ciudadanos ante la Administración», cit., p. 89.

⁷² SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «La actividad de la Administración...», cit., p. 149.

⁷³ V.gr. “Por tanto, habrá que interpretar que el interesado estará libre de reiterar la presentación de un documento cuando tal reiteración les resulte más onerosa que el recurso la colaboración administrativa. en los demás supuestos, y en virtud del principio de economía procesal y de mínima intervención del procedimiento (...) resulta más recomendable que aquella reiteración se produzca”. SILVA OCHOA, J. C. DA, «Derechos de los ciudadanos...», cit., p. 308.

En similar dirección apuntaba OLIVERA MASSÓ: “En virtud del criterio de «facilidad», la aportación de datos al expediente corresponderá a la Administración o al interesado, según cuál de ellos esté más cerca de las fuentes probatorias”. OLIVERA MASSÓ, P., «La prueba y los actos de instrucción de la Administración en el procedimiento administrativo: especial referencia a la regulación contenida en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre», *Diario La Ley*, 2, 1993, sec. III.3.B.

⁷⁴ PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, cit., p. 339.

otra Administración pública o se hubiera aportado una o varias veces ante otras Administraciones, el interesado seguía obligado a facilitarla una vez más.

La determinación del significado de la expresión “Administración actuante” resultó relativamente problemática⁷⁵. PAREJO explica el término de la siguiente manera: “El procedimiento administrativo, en tanto que cauce típico de la actuación de las AAPP, exige necesariamente la presencia de una AP titular de la potestad que se ejercita a través de dicho procedimiento. Esta AP actúa a través de sus órganos, que tramitan los procedimientos y los resuelven en la medida que sean competentes para hacerlo”⁷⁶. En consecuencia, aunque se trate de una definición un tanto tautológica, la “Administración actuante” es aquella concreta Administración que “actúa”, que se relaciona con el interesado en un procedimiento concreto.

Durante la tramitación parlamentaria de la Ley fue objeto de discusión la extensión del ámbito subjetivo del obligado. El Grupo parlamentario mayoritario de la oposición presentó una enmienda de modificación, que finalmente no prosperaría, proponiendo sustituir la expresión “en poder de la Administración actuante” por “en poder de cualquiera de las Administraciones Públicas”, en el entendimiento de que no existía “ninguna razón que impida a una Comunidad Autónoma solicitar copia de documentos existentes en otras, o en la Administración Central o periférica”⁷⁷.

En todo caso, una vez aceptada la “Administración actuante” como ámbito del sujeto obligado, el problema radicaba en determinar su amplitud, que debería extenderse, sin duda, a todas las unidades administrativas, centros directivos y organismos públicos comprendidos en el ámbito organizativo de cada Administración territorial, alcanzando también a los entes instrumentales dependientes de cada una de ellas, pues la existencia de estos entes no puede servir para eludir el cumplimiento de las obligaciones de la Administración, ni utilizarse como cobertura para la vulneración de derechos de los ciudadanos.

La comprensión del concepto “Administración actuante” obligaba, pues, a la integración de lo dispuesto en el artículo 2 de la LRJPAC, que determinaba qué se entendía por Administración pública a los efectos de esa Ley, con el artículo 3,4 de la misma norma, que afirmaba que cada una de las Administraciones públicas “actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única”. En consecuencia, la noción de “Administración actuante”, “nos remite a la personalidad jurídica única de cada entidad (...), con lo que la

⁷⁵ “Inusual” término traído del “bárbaro lenguaje urbanístico”, según SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «La actividad de la Administración...», cit., p. 149.

⁷⁶ PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, cit., p. 615.

⁷⁷ Enmienda nº 448, primer firmante: Grupo Popular. *Boletín Oficial de las Cortes Generales - Congreso de los Diputados*. 7 de mayo de 1992, Serie A, nº 82-6, Madrid, p. 148.

invocación de un órgano diverso dentro de la misma Administración no debería ser causa suficiente para exigir lo que ya se encuentra en cualquiera de sus dependencias”⁷⁸.

Por otra parte, la práctica de este derecho fue precisada y delimitada por normas reglamentarias posteriores. La disposición final de la LRJPAC, en su redacción original, autorizaba al Consejo de Ministros a dictar cuantas disposiciones de aplicación y desarrollo fueran necesarias, “y en particular, para las que se refieran a la efectividad material y temporal del derecho reconocido en el artículo 35.f)”. Esta disposición demuestra que el legislador era plenamente consciente de los problemas de tipo práctico que presentaba el reconocimiento formal de este derecho, pues era el único precepto de toda la Ley que era mencionado de forma explícita en esta disposición, por lo que podría entenderse que la eficacia de ese derecho quedaba, en cierto modo, diferida temporalmente⁷⁹. Para SÁNCHEZ BLANCO la sola existencia de esta disposición final ilustra, “sin necesidad de datos complementarios”, las enormes dificultades existentes en aquel momento para que el cumplimiento de un derecho que supondría el alivio de la carga documental que pesaba sobre el ciudadano fuera asimilada “por las estructuras y la operativa administrativa” del momento, poniendo en evidencia “el déficit organizativo de las Administraciones Públicas”⁸⁰. De esta forma, esta previsión atemperaba el *arroyo* del legislador y subordinaba *de facto* el derecho “a la adopción de medidas organizativas y procedimentales” que lo hicieran eficaz⁸¹.

Así, el Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, delimitaría el alcance del derecho reconocido a los interesados en el artículo 35.f) de la Ley 30/1992, “determinando los supuestos en los cuales aquéllos no se hallan obligados a aportar documentos que ya obren en poder de la Administración actuante, todo ello al amparo de la habilitación contenida en la disposición final de dicho texto legal”⁸². Esta norma reglamentaria modularía el ejercicio de este derecho estableciendo dos importantes limitaciones. Por un lado, el interesado habría de señalar la fecha y el órgano o dependencia en que fueron presentados o, en su caso, emitidos; y, además, establecía que no deberían haber transcurrido más de cinco

⁷⁸ TOLIVAR ALAS, L., «Sobre el carácter novedoso de algunos derechos procedimentales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, vol. 80, 1993, p. 629.

⁷⁹ “(...) hay razones de fondo para pensar en la necesidad de diferir la entrada en vigor del derecho hasta tanto en cuanto las Administraciones juzguen que su propia estructura está preparada para llevar a cabo un comportamiento de tan buen sentido, por otra parte, como el que predica el artículo 35.f). Porque lo cierto es que un derecho como éste necesita de una Administración mucho más perfeccionada, ágil, y eficaz de la que hasta ahora conocemos. Ana Administración que, simplemente, tenga medios para conocer los documentos que posee. Y medios también para una transmisión rápida de los mismos”. EMBID IRUJO, A., *El ciudadano y la Administración: Los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la administración según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, cit., p. 78.

⁸⁰ “La necesidad de precisión legal de lo obvio, puede ser también justificado en que el *iter* de la documentación tramitada por las Administraciones Públicas ha carecido y carece de lógica organizativa. SÁNCHEZ BLANCO, Á., «Los derechos ciudadanos en la Ley de Administraciones Públicas», cit., p. 53.

⁸¹ *Vid.* BAÑO LEÓN, J. M., «Los interesados y los derechos y deberes de los ciudadanos ante la Administración», cit., p. 89.

⁸² Exposición de Motivos del Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, por el que se adecuan a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las normas reguladoras de los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones.

años desde la finalización del procedimiento a que correspondan los documentos. Estas previsiones, sobre todo la segunda, restringían drásticamente por vía reglamentaria la efectividad de un derecho recogido en una Ley de carácter básico⁸³.

A la hora de determinar los límites de este derecho, hay que reparar en que, a pesar de que se reconocía en un precepto de carácter básico, se trataba de una Ley que regulaba el procedimiento administrativo común, por lo que en ocasiones su aplicación cederá ante lo dispuesto en normas sectoriales e incluso por razón de *lex posterior* (en el supuesto de que esta fuera una norma general de carácter básico). Así lo ha señalado, por ejemplo, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado⁸⁴.

Además, el derecho a no presentar documentos habría de conjugarse en la práctica con la obligación de colaboración de los ciudadanos con las AAPP establecida en el artículo 39 de la LRJPAC. Sin embargo, una lectura atenta del precepto pone de manifiesto que la reserva legal que establecía el primer apartado de este artículo funcionaba como garantía para el interesado, por cuanto actuaba como factor de restricción de las posibilidades coercitivas de las AAPP y “enfatisa el derecho ciudadano a no ser perturbado por acciones de las Administraciones Públicas, lo que implica ofrecer una imagen del actuar administrativo en aparente conflicto con los intereses ciudadanos”⁸⁵.

Es preciso señalar, finalmente, que este artículo 35.f) sirvió, además, como inspiración para algunas normas sectoriales, especialmente en el ámbito tributario. Así el artículo 3.g) de la LDGC, señalaba que los contribuyentes tenían derecho a no aportar los documentos ya presentados y que se encuentran en poder de la Administración actuante. Esta Ley fue derogada por la LGT que ha mantenido en su artículo 34.1.h) el derecho de los obligados tributarios “*a no aportar aquellos documentos ya presentados por ellos mismos y que se encuentren en poder de la Administración actuante, siempre que el obligado tributario indique el día y procedimiento en el que los presentó*”.

⁸³ En desarrollo de este precepto se dictaron otras disposiciones de carácter reglamentario. En el ámbito de la Administración General del Estado son reseñables el Real Decreto 522/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes y el Real Decreto 523/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la exigencia de aportar el certificado de empadronamiento, como documento probatorio del domicilio y residencia, en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes.

⁸⁴ “Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que la obligación que el artículo 79.2, letra b), de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas impone a todos los licitadores de presentar declaración responsable sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias y sólo a los que vayan a ser adjudicatarios los documentos justificativos no puede quedar alterada (...) por la letra f) del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”. *Informe 12/04, de 4 de junio*, Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

⁸⁵ “Este dato abunda en la metodología de la LAP de resaltar los derechos ciudadanos, como tratando de forzar el salto cualitativo que requiere el administrado, traumatizado por usos administrativos, para asumir la condición de ciudadano a cuyo servicio está el sistema administrativo”. SÁNCHEZ BLANCO, Á., «Los derechos ciudadanos en la Ley de Administraciones Públicas», cit., p. 67.

5. El procedimiento administrativo electrónico. El reconocimiento del derecho en la LAESCP

5.1.- Significado e importancia de la LAESCP. Régimen jurídico dual y modelo híbrido de gestión administrativa

El artículo 45.1 de la LRJPAC imponía a las Administraciones públicas la obligación de impulsar el empleo de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias. Este precepto representó “una temprana apuesta por la modernización tecnológica de la Administración” y el punto de partida normativo de la Administración electrónica en nuestro país⁸⁶. Por primera vez se recomienda y reconoce en nuestro ordenamiento el uso de las TIC en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos⁸⁷; sin embargo, la efectiva incorporación de los medios técnicos a la Administración no acabaría de llegar, por lo que las “voluntariosas”, pero “inocuas” proclamas de la LRJPAC “resultaron insuficientes”⁸⁸.

Así, el año 2007, con la entrada en vigor de la LAESCP, constituye un momento relevante en la regulación normativa de la Administración electrónica en España, en el camino hacia su implantación efectiva. Se trataba de “la primera ley con carácter básico que ha regulado con pretensiones de exhaustividad” el funcionamiento electrónico de las Administraciones públicas⁸⁹ y, “con sus luces y sus sombras”⁹⁰, mereció una opinión mayoritariamente

⁸⁶ Vid. al respecto VALERO TORRIJOS, J., *El régimen jurídico de la e-Administración*, cit., pp. 2-3.

⁸⁷ DAVARA RODRÍGUEZ, M. A., *Derecho informático*, Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters, 1993, p. 381. El Consejo de Estado, no obstante, en su Dictamen nº 275/2015, de 29 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, suaviza la importancia de este precepto, acentuando la relevancia de la posterior LAESCP: “Aun cuando la Ley 30/1992 se hacía eco ya de la importancia de la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos, fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la que por primera vez reguló el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas y la obligación de éstas de dotarse de los sistemas precisos para garantizar tal derecho”.

⁸⁸ Vid. OCHOA MONZÓ, J. y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «La permeabilidad de la actividad administrativa al uso de las tecnologías de la información y de la comunicación: hacia la Administración electrónica y el procedimiento administrativo electrónico», en FABRA VALLS, M.J. y BLASCO DÍAZ, J.L. (coords.) *La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*, Castellón de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 2007, p. 83.

En un sentido similar: “La LRJAP-PAC ya contemplaba en sus arts. 38, 45, 46 y 59, principalmente, un impulso voluntarioso a la utilización de las TIC en el ámbito de las AAPP. (...) Pero este impulso voluntarioso resultó con el tiempo ser solamente voluntarioso pero sin ninguna, o con muy escasa, presencia en la realidad de las relaciones de los administrados con la administración. Hacía falta, sin duda alguna, una vinculación mayor, vía exigencia normativa, para que la realidad fáctica e incontestable de la utilización de las TIC en todas las relaciones sociales, tenga una auténtica presencia. Con la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, pasamos a la obligación de la Administración de proporcionar este acceso y, tal y como se indica en el primer apartado de la exposición de Motivos de la propia Ley, se pretende dar el paso del «podrán» al «deberán», (...)”. DAVARA RODRÍGUEZ, M. A., «El derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos», *Actualidad administrativa*, 11, 2015, sec. I.

⁸⁹ VALERO TORRIJOS, J., *El régimen jurídico de la e-Administración*, cit., p. 2.

⁹⁰ GAMERO CASADO, E., «Encuadre de la nueva legislación en el acervo del Derecho administrativo», cit., p. 122.

positiva⁹¹, al constituir un adecuado marco legal para el desarrollo de la actividad administrativa por medios electrónicos⁹².

Esta norma reconocía en su Exposición de Motivos que el desarrollo de la Administración electrónica era en aquel momento insuficiente y que las previsiones de la LRJPAC, si bien resultaban avanzadas para la España de 1992, en 2007 habían quedado desfasadas. Achacaba el legislador la escasa implantación de las TIC en el seno de las AAPP al carácter facultativo de los artículos de la LRJPAC que regulaban la utilización de los medios digitales en el sector público. Entre ellos, y principalmente, el precitado artículo 45⁹³.

VALERO TORRIJOS ha señalado que el desarrollo legal que tuvo la legislación básica anterior a la LAECSP se caracterizó por “la timidez a la hora de reconocer derechos a los ciudadanos y, por consiguiente, para establecer obligaciones claras y determinantes para las Administraciones públicas”⁹⁴. Por ello, la LAECSP se comprometía a dar, por fin, “el paso del «podrán» por el «deberán»”⁹⁵, reclamando de las AAPP la implementación de los necesarios sistemas de acceso electrónico que posibilitaran a los ciudadanos la relación digital, no solamente con todas las Administraciones, sino en todos los procedimientos⁹⁶.

⁹¹ V.gr. “La LAE constituye la apuesta más decidida del legislador español para conseguir la implantación definitiva de la Administración electrónica en nuestro país. Así lo pone de manifiesto la lectura de sus preceptos pero, sobre todo, su contenido de conjunto, que parte del reconocimiento del derecho subjetivo –invocable jurisdiccionalmente– a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, que constituye la gran novedad de la Ley y una novedad absoluta en el panorama del Derecho comparado”. MARTÍN DELGADO, I., «La gestión electrónica del procedimiento administrativo», en BARNÉS VÁZQUEZ, J. (coord.) *Administración electrónica: Estudios, buenas prácticas y experiencias en el ámbito local*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010, p. 164.

Para ser justos, hay que reconocer también que gran parte de los operadores jurídicos recibieron la norma con distancia o escepticismo, como si se tratara más bien de una norma técnica que tratara asuntos ajenos al mundo jurídico. Gamero lo explicó con estas palabras: “la legislación de administración electrónica ha venido siendo relegada hasta el día de hoy como un ámbito material secundario subordinado, de carácter diríamos *menor*, de alcance puramente técnico y carente de interés -e incluso utilidad- para el jurista. en el subconsciente de muchos operadores se instaló la idea de que la aplicación de esta ley era un asunto de los informáticos”. GAMERO CASADO, E., «Encuadre de la nueva legislación en el acervo del Derecho administrativo», cit., pp. 122-123.

Otros juristas, como el profesor González Navarro, reconocían su desconcierto: “(...) yo mismo me he sentido desorientado ante un texto legislativo como el que ahora me ocupa [la LAECSP] cuyas claves de interpretación no acertaba a encontrar”. GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Cincuenta años de procedimiento administrativo en un mundo cambiante*, cit., pp. 678-679.

⁹² GAMERO CASADO, E. y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «El Derecho Administrativo ante la Era de la Información», cit., p. 80.

⁹³ “Es decir, dejan en manos de las propias Administraciones determinar si los ciudadanos van a poder de modo efectivo, o no, relacionarse por medios electrónicos con ellas, según que éstas quieran poner en pie los instrumentos necesarios para esa comunicación con la Administración”. Exposición de Motivos de la LAECSP.

⁹⁴ Ello no es óbice para considerar, según VALERO TORRIJOS, que las referencias de la Exposición de Motivos de la LAECSP resultaban “sumamente injustas”, pues pretendían “justificar la débil consolidación de la Administración electrónica fundamentalmente en base a la escasa ambición del régimen legal que viene a reformarse cuando, (...) han sido las propias Administraciones Públicas las que, con honrosas excepciones, no han puesto los medios necesarios para avanzar en el establecimiento de servicios por medios telemáticos y el reconocimiento de derechos a favor de los ciudadanos”. VALERO TORRIJOS, J., *El régimen jurídico de la e-Administración*, cit., p. 3.

⁹⁵ Exposición de Motivos de la LAECSP.

⁹⁶ GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Cincuenta años de procedimiento administrativo en un mundo cambiante*, cit., pp. 680-682.

El artículo 6 de la LAECSP, precepto de carácter básico en virtud de lo dispuesto en la disposición final primera de esa Ley, desarrollaba el derecho de los ciudadanos a utilizar medios electrónicos para relacionarse con las Administraciones públicas y establecía un catálogo de facultades y derechos que venía a complementar y ampliar, respecto de los ciudadanos que se relacionaran con la Administración a través de canales digitales, el listado consagrado en el artículo 35 de la LRJPAC. Se inauguraba de esta forma el binomio Ley de Procedimiento administrativo – Ley de acceso electrónico que pretendía dotar de marco legal a la convivencia entre la Administración digital y la Administración tradicional, singularidad que daba inicio a un régimen jurídico dual, con un modelo de gestión híbrido, cuya separación material carecía de sentido y menoscababa la seguridad jurídica⁹⁷.

5.2.- El derecho a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas en la LAECSP

El segundo apartado del precitado artículo 6 de la LAECSP contenía un catálogo de derechos de los ciudadanos que se relacionaran con el sector público a través de medios digitales, facultades que se añadían al elenco de derechos subjetivos y procedimentales propios de cualquier interesado. La regulación de estos derechos, “más completa y sistemática que la anterior”⁹⁸ supuso un avance significativo.

El apartado 2.b) de este artículo, “expresión del principio de operabilidad”⁹⁹ reconocía el derecho a no aportar los datos y documentos que obraran en poder de las Administraciones públicas, las cuales tendrían la obligación de emplear medios electrónicos para recabar dicha información. Para este tratamiento de datos por parte de las Administraciones, la norma requería bien el consentimiento del interesado prestado en los términos previstos en la legislación de protección de datos de carácter personal o bien que alguna norma con rango de ley legitimara el tratamiento de los datos.

El ámbito de este derecho experimentaba en la LAECSP una notable ampliación con respecto a la LRJPAC¹⁰⁰, al no encontrarse ya limitado a la documentación que obrara en poder de la “Administración actuante”, sino que liberaba al ciudadano que se relacionara con el sector público a través de medios electrónicos de la obligación de aportar cualquier “dato o documento” que ya estuviera en posesión de las Administraciones públicas. De

⁹⁷ Cfr. GAMERO CASADO, E., «Encuadre de la nueva legislación en el acervo del Derecho administrativo», cit., p. 122. En similar sentido, VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y Administración electrónica*, cit., pp. 129-131.

⁹⁸ VALERO TORRIJOS, J., «El acceso y la reutilización de la información administrativa: implicaciones jurídicas del proceso de modernización tecnológica de las Administraciones Públicas en su actual y futura configuración», *Diario La Ley*, 7800, 2012, sec. II.

⁹⁹ BRINES ALMIÑANA, J., «Análisis de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos: retos y desafíos en el ámbito local», *Diario La Ley*, 7036, 2008, sec. I.

¹⁰⁰ Vid. GUICHOT REINA, E., «La comunicación de datos personales en poder de la Administración: aspectos generales y especialidades derivadas de la comunicación por vía telemática», en COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Administración electrónica: la Ley/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 767-768.

cualquiera de ellas, no sólo de la Administración competente para la tramitación del procedimiento concreto de que se tratara.

Existía, pues, una diferente extensión del derecho según el interesado se relacionara presencialmente con la Administración o lo hiciera a través de canales electrónicos. La vigencia de los artículos 35 de la LRJPAC y 6 de la LAECSP coincidió temporalmente durante varios años; así, un “interesado digital” tendría derecho a no aportar documentos que ya estuvieran en poder de cualquier Administración pública, pero este derecho quedaba limitado a aquellos de los que dispusiera la Administración actuante cuando el interesado se relacionara presencialmente con el órgano tramitador.

En ocasiones pasa desapercibida otra innovación de enorme importancia. El artículo 6.2.b) de la LAECSP ya no hacía alusión únicamente al documento, entendido como soporte formal de la información, sino que amplió el contenido del derecho a aquellos datos que ya estuvieran en poder de los poderes públicos. Sobre esta cuestión habrá que regresar más adelante, baste aquí adelantar que esta ampliación objetiva sí supuso un verdadero avance. “El centro neurálgico” del derecho gravita no tanto sobre el documento sino en la información que contiene. Por otra parte, al producirse en el contexto de la LAECSP y al depender la efectividad de este derecho de las transmisiones electrónicas de datos, parece obvio que el reconocimiento de este derecho se circunscribía a aquella información que constara en formato digital¹⁰¹. La idea de desvincular los datos de los soportes documentales que los contienen constituye un asunto que -en cualquier caso- resulta de capital importancia en el desarrollo futuro de la Administración electrónica.

En consecuencia, el reconocimiento del derecho a no aportar documentos del artículo 6.2.b) de la LAECSP era más amplio que su equivalente en la LRJPAC. Surgía así, en la práctica, una tutela desigual, pues los “interesados digitales” dispondrían de un repertorio de derechos más dilatado que el de aquellos administrados que prefirieran mantener una relación “analógica” con el sector público. Es decir, los interesados gozarían de “más o menos derechos según si sus datos constan en papel o no”¹⁰².

Cuestión esta que, si bien a primera vista parece una vulneración del principio de igualdad de trato del artículo 4.b) de la propia LAECSP, se trataba, más bien, de un efecto lógico de la implantación de las TIC en la actividad administrativa¹⁰³. Es decir, el entorno

¹⁰¹ Cfr. V.gr. NAVARRO CABALLERO, T. M., «El derecho a no aportar datos y documentos en soporte electrónico ¿un paso adelante en el estatuto jurídico del administrado?», en COTINO HUESO, L. (coord.) *Administración electrónica. La Ley 11/2007 y los retos jurídicos del e-gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, p. 441.

¹⁰² VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., «Protección de datos personales y Administración electrónica», *Revista española de protección de datos*, vol. 1, 2006, p. 134.

¹⁰³ Así lo pone de manifiesto v.gr. COTINO HUESO, quien argumenta que “no puede negarse que la implantación de la Administración electrónica puede justificarse en general en finalidades no sólo no contrarias, sino incluidas en la Constitución (por ejemplo, la mejor prestación de servicios administrativos, la eficiencia y eficacia de la Administración). En estos casos, el trato diferente habrá de considerarse admisible si se estima proporcional (idóneo, necesario, proporcional)” COTINO HUESO, L., «Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración electrónica», *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. 68, 2004, sec. III.3.

digital tiene unos riesgos distintos a los que entrañan las relaciones presenciales, respecto a, por ejemplo, la identificación del interesado o la confidencialidad y la seguridad de los datos, por lo que, en pura lógica, la relación digital precisará de unas cautelas específicas¹⁰⁴.

En todo caso, esta situación era anómala, pues la esencia de la relación jurídica entre el ciudadano y la Administración no cambia por el hecho de que ambos sujetos empleen medios digitales para comunicarse¹⁰⁵, sin embargo, las herramientas electrónicas tienen un potencial intrínseco para alterar por sí mismas o, al menos, afectar al contenido de la relación jurídico-administrativa¹⁰⁶. Por tanto, los poderes públicos han de procurar unos estándares de garantías y protección equivalentes para todos los interesados¹⁰⁷, de forma que ningún administrado se vea perjudicado por la vía escogida de relación con la Administración. Para ello es también necesario que todo ciudadano que desee relacionarse digitalmente con la Administración (y someterse, por tanto, al régimen de derechos y deberes propio de esta relación) pueda hacerlo. Por tanto, no es suficiente proporcionar los canales de relación digital adecuados, pues éstos pueden resultar inútiles si no existen posibilidades reales de acceso a causa de la pervivencia de la “brecha digital” en sus múltiples manifestaciones. Así pues, los poderes públicos han de remover todos los obstáculos, ya sean de tipo geográfico, social o de formación, que pudieran impedir la libre elección.

5.3.- Transmisiones de datos entre Administraciones Públicas en la LAE SCP

El artículo 6.2.b) de la LAE SCP preveía explícitamente la obligación de las Administraciones públicas de recabar la información que precisen a través de medios electrónicos. Ello supuso una novedad notable, pues exigía del órgano tramitador una actitud proactiva para la obtención, por sus propios medios de los antecedentes necesarios para la formación informada de sus decisiones. Esta obtención de información habría de realizarse a través de medios digitales, por una cuestión de sentido común, pero también porque ahora lo preveía así la Ley.

En coherencia con ello, el artículo 9 de la LAE SCP, bajo la rúbrica “Transmisiones de datos entre Administraciones Públicas”, impuso a todas ellas el deber de facilitar el acceso de las restantes Administraciones a los datos relativos a los interesados que obraran en su poder y se encontraran en soporte electrónico¹⁰⁸. El intercambio de los datos estaría sujeto,

¹⁰⁴ Sobre esta cuestión, *vid.* COTINO HUESO, L., «El derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones...», cit., pp. 195-199.

¹⁰⁵ MARTÍNEZ SORIA, J., «Gobierno electrónico en Alemania y Europa», en COTINO HUESO, L. (coord.) *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Granada, Comares, 2006, p. 251.

¹⁰⁶ *Cfr.* COBO NAVARRETE, I., «Procedimiento administrativo electrónico», en CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S.E. y CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coords.) *La Administración digital*, Madrid, Dykinson, 2022, p. 53.

¹⁰⁷ “(...) en lo que afecta a su relación con los ciudadanos, se encuentra en la esencia misma de este proceso la exigencia de que éstos nunca deberán resultar perjudicados por esa opción, pues tendrán que seguir contando con las mismas garantías, como mínimo, que en su relación ordinaria o presencial”. BLASCO DÍAZ, J. L., «Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, vol. 136, 2007, sec. I.

¹⁰⁸ Ello limitaba la extensión del derecho. Por un lado circunscribía la posibilidad de su ejercicio respecto a documentos electrónicos, lo que ahonda en la existencia del modelo dual previamente analizado. Por otra parte,

por supuesto, a las limitaciones impuestas por la normativa de protección de datos y la disponibilidad de la información se limitaba “estrictamente” a aquellos que fueran requeridos a los ciudadanos por las restantes Administraciones para la tramitación y resolución de los procedimientos y actuaciones de su competencia de acuerdo con la normativa reguladora de los mismos. Esta obligación abría interrogantes de carácter práctico en relación con la forma y las vías de intercambio de información entre las diversas Administraciones territoriales, pues si bien el precitado artículo 9 de la LAE SCP era un precepto básico, su artículo 43, que regulaba la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas, incomprensiblemente, no ostentaba este carácter¹⁰⁹.

El artículo 2.1.e) del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, en el contexto de la regulación de las reglas que habrían de regir la transmisión de datos entre Administraciones públicas, dejaba una puerta abierta al incumplimiento del derecho por parte del órgano tramitador. Establecía este precepto que cuando existiera para la Administración *“imposibilidad de obtener los datos, documentos o certificados necesarios por el órgano administrativo encargado de la tramitación del procedimiento, se comunicará al interesado con indicación del motivo o causa, para que los aporte en el plazo y con los efectos previstos en la normativa reguladora del procedimiento correspondiente”*. Se concedía al ciudadano, a renglón seguido, la posibilidad de interponer queja, pero lo relevante de esta disposición es que trasladaba a aquel la carga de probar la concurrencia real de los hechos que invocara cuando la Administración, por negligencia, descuido, o por la causa que fuere, no conservara en su poder una información que tenía la obligación de custodiar. Este subterfugio introducido por vía reglamentaria vulneraba, a mi juicio, el espíritu de la Ley y muestra, una vez más, el desequilibrio inherente a la relación jurídica entre interesado y Administración¹¹⁰.

Todo ello exigía, en todo caso, un importante esfuerzo tecnológico –y, por tanto, económico¹¹¹- para dotar al sector público de sistemas y estructuras que permitieran la

el artículo hace referencia a los datos que “se encuentren en soporte electrónico”, es decir, no obligaba al organismo poseedor de la información a proceder a la digitalización de los datos que se encontraran en su poder en otro soporte, lo cual dependería, pues de la discrecionalidad del órgano depositario de los datos que, al no estar obligado a ello, podría proceder a la digitalización y remisión de los datos de forma graciable.

El artículo 2.1.c) del RLAECSP, establecía, no obstante, que el órgano tramitador disponía de la información “en cualquier soporte” debería incorporarlos al expediente “sin más trámite”.

¹⁰⁹ A fin de dar cumplimiento a la exigencia de transmisión de datos entre Administraciones, el artículo 2.3 del RLAECSP establecía que la Administración General del Estado y sus organismos públicos deberían promover la celebración de acuerdos o Convenios con las restantes Administraciones Públicas para facilitar el ejercicio de este derecho por los ciudadanos.

¹¹⁰ La LPAC incorporaría esta posibilidad en u artículo 28.3 *in fine*, lo que eleva esta previsión a rango legal.

¹¹¹ Esta cuestión fue una de las causas del limitado impacto social que tuvo una buena Ley. Su entrada en vigor coincidió con los inicios de una severa crisis económica que puso a prueba no sólo al sector privado, sino la estabilidad financiera del sector público. La disposición final tercera de la LAE SCP dio cobertura legal a las autoridades públicas de ámbito autonómico y local para eludir las obligaciones aparejadas al ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en el artículo 6 de esa norma, bajo la disculpa del déficit presupuestario. En la práctica ello venía a dejar sin efecto el cumplimiento de los derechos proclamados en el artículo 6, por cuanto abandonaba su realización al albur de un criterio tan indeterminado, si no directamente discrecional, como el de la disponibilidad presupuestaria. En todo caso, no puede negarse la situación económica del sector público era en aquel momento ciertamente preocupante, límite en muchas ocasiones, por lo que los responsables

transmisión de datos entre diversas Administraciones (ya no sólo entre diversas unidades de la Administración actuante). Eran necesarias, pues, aplicaciones y estructuras electrónicas que permitieran interconectar o, incluso, compartir, las bases de datos existentes, así como el establecimiento de requisitos, criterios y protocolos de acceso. Asimismo, era imprescindible dotar al sector público de sistemas de archivo electrónico adecuados para el nuevo marco normativo, mejorar las estructuras de los sistemas digitales para favorecer la localización de la información y la disponibilidad de los datos, así como para asegurar la trazabilidad de los accesos y garantizar la autenticidad y exactitud de la información compartida. Pero, además de todos los desafíos de tipo técnico que era necesario afrontar, el reto exigía cooperación y colaboración interadministrativas, basadas en la convergencia de sus fines y en el principio de confianza legítima.

Resultaba, pues, más que recomendable, necesario, proceder a la unificación del régimen jurídico aplicable al procedimiento administrativo común y la normativa reguladora del procedimiento electrónico, a fin de acabar con una dualidad que carecía sentido, tanto por la desigualdad de los marcos normativos existentes en aquel momento, efecto indeseable de la doble regulación, como por el propio avance tecnológico en todas las áreas del tráfico jurídico y económico e, incluso, en la propia vida cotidiana de los ciudadanos¹¹².

II. REGULACIÓN DEL DERECHO A NO APORTAR DOCUMENTOS EN LA REFORMA LEGISLATIVA DE 2015

1. El derecho a no aportar al procedimiento documentación inexigible, un derecho digital

Con la entrada en vigor de la reforma de 2015 se aspiró a potenciar definitivamente el empleo de medios electrónicos en la tramitación administrativa, así como a avanzar en la simplificación de los procedimientos para reducir, en la medida de lo posible, las cargas administrativas y burocráticas que soportan los ciudadanos¹¹³. Quedaba, por tanto, fuera de toda duda que el funcionamiento tanto externo como interno de la Administración pública

políticos enfocaron sus esfuerzos en resolver cuestiones más perentorias. La LAECSP fue, así, positivamente valorada, pero muy extensamente inaplicada en la práctica. *Cfr.* J. M. DELGADO BÁIDEZ, "Blockchain e Identidad Soberana en relación con el derecho del interesado a no aportar documentos que ya obren en poder de las Administraciones Públicas", cit., pp. 2-3.

¹¹² En esta línea, la Comisión CORA propuso en su informe, la sustitución de los trámites "convencionales" por la tramitación electrónica: "(...) existen aún múltiples procesos administrativos en que subsisten trámites presenciales o «en papel» que pueden ser sustituidos por tramitaciones electrónicas. A la espera de la futura Ley de Procedimiento Administrativo, es conveniente continuar impulsando la sustitución de trámites convencionales por electrónicos desde el punto de vista del aumento de la eficacia y eficiencia de las AA.PP., de la mejora del servicio al ciudadano y del ahorro de costes financieros y medioambientales derivados de la supresión del «papel» en los procesos administrativos". *Informe para la Reforma de las Administraciones Públicas*, cit., CORA, Madrid, Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, 2013, pp. 153-154.

¹¹³ La reordenación de las fuentes del Derecho administrativo, la potenciación de la Administración electrónica y el impulso de la simplificación administrativa fueron los tres ejes sobre los que, con mayor o menor éxito, se sustentaba la reforma de 2015. *Cfr.* GAMERO CASADO, E., «Encuadre de la nueva legislación en el acervo del Derecho administrativo», cit., pp. 118-134.

española habría de ser fundamentalmente digital, y que resultaba imprescindible potenciar simultáneamente los principios de cooperación y colaboración interadministrativa, así como establecer las condiciones necesarias para la consecución de la efectiva interoperabilidad entre los sistemas de información de las Administraciones.

El derecho a no aportar al procedimiento administrativo datos y documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o que hayan sido elaborados por ella se asienta en la actualidad sobre tres preceptos. En primer lugar, se proclama su reconocimiento en el artículo 53.1.d) de la LPAC entre los derechos de los interesados. En segundo lugar, el artículo 28 de la misma Ley contiene la regulación pormenorizada de su ejercicio. Y el artículo 155 de la LRJSP, al regular la transmisión de datos entre Administraciones públicas, establece finalmente la obligación de todas ellas de facilitar el acceso de las restantes a los datos relativos a los interesados que obren en su poder. Sin este intercambio de información por medios digitales entre unidades administrativas la realización efectiva del derecho no es posible.

El Consejo de Estado, en su Dictamen relativo al Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señalaba que este derecho era uno de los aspectos más positivos del proyecto normativo en relación con la eliminación de cargas administrativas¹¹⁴. El CGPJ, por su parte, no concebía la reforma normativa sin el impulso a la Administración electrónica “como medio para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración”¹¹⁵. Durante la apresurada tramitación parlamentaria el reconocimiento de este derecho también fue merecedor de elogiosos comentarios por parte del grupo político impulsor del Anteproyecto¹¹⁶.

¹¹⁴ “Desde el punto de vista de las cargas administrativas, el anteproyecto tiene un efecto positivo, ya que se eliminan trámites de cumplimiento obligatorio para los interesados, como la obligación de presentar documentos originales o documentos que hayan sido remitidos previamente a las Administraciones Públicas o elaborados por ellas (...). Finalmente, la generalización del uso obligado de medios electrónicos en el procedimiento reduce el tiempo y los recursos que los administrados deben dedicar a la realización de trámites con la Administración”. Apartado Segundo del *Dictamen nº 275/2015, de 29 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, Consejo de Estado.

¹¹⁵ Apartado IV.6 del *Informe de 5 de marzo de 2015 sobre el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, Consejo General del Poder Judicial.

¹¹⁶ Así, por ejemplo, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, ponente del proyecto de Ley, afirmaría en el debate parlamentario: “¿Qué persigue la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas? ¿Cuál es el modelo de Administración pública que va a encontrar el ciudadano? Hablamos de una Administración totalmente interconectada por medios electrónicos; una Administración en la que la tendencia es eliminar el papel en las relaciones con ciudadanos y empresas. (...). También significa que no habrá que aportar ningún documento que ya esté en poder de la Administración. Es decir, ningún ciudadano se encontrará con que no puede realizar algún trámite porque le falte un documento que haya sido expedido por la Administración; tendrá que ser ésta, la Administración, la que obtenga las copias que necesite de cualquier documento que esté registrado electrónicamente. Todo esto supone una significativa reducción de cargas administrativas para ciudadanos y empresas cuando se relacionan con la Administración pública. (...) Para ello utilizarán plataformas de intermediación que permitan compartir documentos”. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*. Nº 293, 25 de junio de 2015, p. 38.

El portavoz del grupo parlamentario mayoritario por su parte, desconociendo, u olvidando, que este derecho ya se reconocía en la LAESCP (si bien es cierto que solamente para los “interesados digitales”), se expresaría en los siguientes términos, con entusiasmo manifiesto: “No será necesario aportar documentos que hayan sido

El artículo 28 de la LPAC perfila la aportación de documentos por los particulares al procedimiento administrativo con una extensión similar a la del artículo 6.2.b) de la LAECSP, es decir, por una parte, los interesados no tienen la obligación de presentar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración pública y, por otra parte, las Administraciones no requerirán a los interesados datos o documentos que hayan sido aportados anteriormente por ellos a cualquier Administración¹¹⁷. Se observa, por tanto, que -al igual que en la LAECSP- el contenido del derecho abarca tanto a datos como a documentos que, por otra parte, se encuentren en poder de cualquier Administración pública, no sólo de la actuante.

Con la entrada en vigor de la LPAC se pone punto final, por tanto, a la dicotomía preexistente¹¹⁸. La Administración pública adopta un funcionamiento íntegramente digital y, por lo tanto, el mismo régimen de derechos y garantías corresponderá a los interesados que decidan relacionarse con el sector público de forma presencial y a aquellos que lo hagan, libremente o por mandato legal, a través de medios electrónicos.

2. El reconocimiento de este derecho en la LPAC: simplificación administrativa y buena administración

El artículo 53.1.d) de la LPAC pone fin, como acaba de apuntarse, a la dualidad de regímenes jurídicos derivada de la coexistencia del artículo 35.f) de la LRJPAC con el 6.2.b) de la LAECSP. Posee este precepto, pues, un carácter más compilador que novedoso y su acierto radica, precisamente, en que viene a unificar y dotar de seguridad jurídica la confusa situación preexistente. Las letras c) y d) del primer apartado del artículo 53.1 de la LPAC fortalecen y redimensionan la regulación previa del régimen de aportación documental del interesado¹¹⁹.

De esta manera, los artículos 28 y 53.1.d) de la LPAC regulan una de las cuestiones de mayor interés y más innovadoras de la denominada Administración electrónica y suponen un verdadero signo de modernización y de simplificación administrativa; un ejemplo de buena administración que puede ser percibido de forma muy positiva por los administrados

elaborados por las propias administraciones (...). Parecen cosas pequeñas, pero todos sabemos la cantidad de tiempo que nos hacen perder y el coste económico que significa el volver usted mañana, ir de ventanilla en ventanilla para hacer un trámite que en pura lógica nos lo tiene que resolver la propia Administración. Y a partir de estos proyectos de ley esto será así". *Ibid.* p. 54.

¹¹⁷ Sobre esta distinción entre documentos y datos en el artículo 28 de la LPAC, *vid.* POMED SÁNCHEZ, L. A., «Derechos documentales en la nueva Ley de procedimiento administrativo común. La copia auténtica», en BUSTOS PRETEL, G. (coord.) *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, pp. 373-377.

¹¹⁸ Cuestión celebrada por el Consejo de Estado en el precitado Dictamen nº 275/2015, de 29 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al señalar que "se considera necesario contar con una nueva ley que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, integrando en una única disposición el contenido de las Leyes 30/1992 y 11/2007, y profundizando en la agilización de los procedimientos con un uso pleno de los medios electrónicos, lo que se considera que favorecerá un mejor cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica".

¹¹⁹ *Cfr.* MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*, cit., p. 136.

y que tendrá efectos beneficiosos en la propia Administración pública en forma de eficiencia interna y de imagen pública.

El artículo 28 de la LPAC comienza estableciendo la obligación-derecho de los interesados a aportar al procedimiento administrativo datos y documentos. Tendrán la obligación, obviamente, de presentar aquellos que exija la normativa aplicable y les asiste el derecho a facilitar toda aquella documentación que estimen conveniente.

Sin embargo, la lectura atenta del precepto revela que la distinción verdaderamente relevante no es la que se establecía entre documentos facultativos y preceptivos¹²⁰ (según deban constar obligatoriamente, o no, en el expediente), sino la existente entre documentos exigibles y no exigibles (al interesado). En efecto, si una información es preceptiva por requerirlo así la normativa de aplicación al procedimiento, pero aquella se encuentra (o debería encontrarse) en poder de la Administración pública por haber sido presentada anteriormente por el interesado o porque se contiene en algún documento elaborado previamente por la Administración, esta no podrá exigir su presentación al particular¹²¹, sino que deberá recabarla a través de los sistemas electrónicos habilitados para ello.

Aunque la regulación contenida en el artículo 28 de la LPAC ha sido, por lo general, favorablemente recibida por los operadores jurídicos, no ha faltado alguna voz autorizada que ha señalado los posibles efectos contraproducentes que puede acarrear para el procedimiento administrativo su aplicación estricta, pues “esta previsión llevada al extremo en un procedimiento diseñado convencionalmente y mientras no todo sea real y efectivamente interoperable, podría suponer una carga excesiva para la Administración (...) produciendo importantes retrasos en la resolución de los procedimientos”¹²². Ello es cierto, sin abordar determinadas premisas examinadas en capítulos anteriores -en especial, el rediseño de procedimientos y la interoperabilidad- el reconocimiento del derecho a no presentar documentos inexigibles, que debería afectar de forma favorable a la celeridad y el impulso de los procedimientos administrativos, puede ocasionar, paradójicamente, un efecto contrario al pretendido.

¹²⁰ De hecho, la aclaración expresa que realizaba el artículo 28.2 de la LPAC en su redacción original, manifestando que el derecho a no presentar documentos que hubieran sido elaborados por cualquier administración era aplicable “con independencia de que la presentación de los citados documentos tenga carácter preceptivo o facultativo en el procedimiento de que se trate” ha desaparecido tras la modificación realizada por la disposición final decimosegunda de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre. En todo caso, ello carece de importancia, pues es obvio que el ejercicio de este derecho sigue siendo predicable de ambos tipos de documentos, si bien el legislador parece poner de manifiesto que precisamente por resultar evidente, esta diferenciación carecía de importancia y su plasmación legal resultaba superflua.

¹²¹ Sobre esta cuestión reflexiona SERRANO BLANCO, I., «Artículo 28. Documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo», en RECUERDA GIRELA, M.A. (coord.) *Régimen jurídico del sector público y procedimiento administrativo común*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2016, sec. 2.1.

¹²² MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *Las garantías del interesado en el procedimiento administrativo electrónico...*, cit., p. 18.

3. Los diversos supuestos de ejercicio del derecho: documentos originales, datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable o que ya se encuentren en poder de cualquier Administración

De la lectura conjunta de los artículos 28 y 53.1. c) y d) la LPAC se derivan diversos supuestos de inexistencia de obligación de aportar datos o documentos al procedimiento administrativo:

- a) Documentos originales: Se trata de documentos “definitivo[s], genuino[s], que se remonta[n] a su autor y que ha[n] sido validado[s] por éste. El documento original sería eficaz por sí mismo, sin referencia a otro documento anterior”¹²³. Con carácter general, las Administraciones no podrán exigir su presentación.

En caso de que, excepcionalmente, los interesados deban presentar un documento original porque la normativa aplicable así lo exija, aquéllos tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste. La excepcionalidad de la imposición de esta carga ha de ser real, esto es, “solo podrá ser impuesta si supera el juicio de proporcionalidad”¹²⁴.

- b) Datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable.

Parecería innecesario, por obvio, advertir expresamente a la Administración actuante de que no puede solicitar información al interesado sin contar con el exigible amparo normativo para ello. Sin embargo, la inveterada tendencia burocrática a demandar a los particulares todo tipo de documentos “por si acaso” hace que este recordatorio no sea del todo superfluo.

- c) Datos o documentos que ya se encuentren en poder de cualquier Administración. Ello puede ocurrir por dos motivos:

- i. Porque se trate de documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración. Hace referencia este supuesto a los documentos públicos administrativos regulados en el artículo 26.1 de la LPAC, es decir, aquellos documentos válidamente emitidos -por escrito y a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia- por los órganos de las Administraciones Públicas.
- ii. Porque sea información que haya sido aportada anteriormente por el interesado a cualquier Administración pública. Parece que estos

¹²³ *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos*, 2ª ed., Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2016, p. 13.

¹²⁴ POMED SÁNCHEZ, L. A., «Derechos documentales en la nueva Ley...», cit., p. 376.

documentos han de tener, a la fuerza, naturaleza privada, pues de tratarse de documentos administrativos se englobarían en el supuesto anterior¹²⁵. La Ley exige al interesado indicar en qué momento y ante qué órgano administrativo presentó los documentos, debiendo las AAPP recabarlos electrónicamente. Excepcionalmente, si las Administraciones Públicas no pudieran obtener la información, podrán solicitar nuevamente al particular su aportación.

4. Derecho subjetivo del interesado u obligación de la Administración pública

Aunque pueda parecer una discusión bizantina, se trata de una cuestión de innegable trascendencia en relación con los mecanismos de defensa que asisten al administrado en caso de incumplimiento, por parte del órgano tramitador, de la obligación que le impone la Ley de conseguir por sus propios medios la información de los particulares que precise para la tramitación de los expedientes, así como para eximir al interesado de los problemas probatorios inherentes a la legitimación¹²⁶. El reconocimiento de derechos subjetivos correlativos a las obligaciones o a los límites jurídicos que se imponen al ejercicio de las potestades administrativas les confiere exigibilidad y otorga al particular protección jurídica plena frente al comportamiento del órgano incumplidor. Los derechos subjetivos tutelan, pues, situaciones jurídicas que “pueden haber sido vulneradas o desconocidas por la actuación administrativa”¹²⁷.

Entre Administración y administrado se establece, por supuesto, una relación jurídica, entendida esta como la posición jurídica correlativa de los sujetos que interactúan bajo normas de Derecho administrativo. Es cierto que se trata de una relación jurídica peculiar, que se caracteriza por la desigualdad en la respectiva condición de cada uno de los sujetos que la componen. En la corrección, en la medida de lo posible, de esta desigualdad cobra especial importancia el procedimiento administrativo, “institución que simboliza como pocas

¹²⁵ Sobre esta cuestión, BAENA LUNDGREN, J., «¿En qué ha modificado la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el procedimiento administrativo común?», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, 5, 2017, sec. II.2. No obstante, existe documentación que no ostenta naturaleza estrictamente privada pero podría encuadrarse en esta categoría. Nos referimos especialmente los documentos públicos no administrativos, tales como actas notariales, certificaciones registrales, resoluciones judiciales o, en general, aquellos enumerados en los apartados 1 a 4 del artículo 317 de la LEC.

¹²⁶ No es ésta, en absoluto, una cuestión menor. Si un interesado perjudicado por la exigencia abusiva de documentación, -al que, por ejemplo, se le deniegue su pretensión por no haber presentado una documentación que no tenía obligación de aportar- quisiera acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, debería, en primer lugar, acreditar un interés legítimo para que el recurso sea admitido. Por esta razón “resulta evidente la utilidad de su construcción como derecho subjetivo, lo que permitirá que el interesado (...) no tenga que demostrar estar legitimado para recurrir”. NÚÑEZ GÓMEZ, T. D., *Abuso en la exigencia documental y garantías formales de los administrados*, Barcelona, Atelier, 2005, pp. 120-121.

¹²⁷ GARRIDO FALLA, F., «El interés para recurrir en agravios», *Revista de Administración Pública*, vol. 9, 1952, p. 157.

la posición del ciudadano ante la Administración y que se ha articulado tradicionalmente como mecanismo de defensa de aquel frente a ésta”¹²⁸.

En efecto, como recordara en su momento GARRIDO FALLA, el carácter pasivo de la figura del administrado respecto a las potestades exorbitantes de la Administración no impide que el ciudadano sea también titular de derechos frente a los poderes públicos¹²⁹ y que al particular le corresponde, en la relación jurídico-pública, un papel de “defensor de sus derechos e intereses legítimos cuando son desconocidos por aquélla [por la Administración]”¹³⁰.

Así, los derechos subjetivos son la posición subjetiva activa por excelencia, figura que se edifica “sobre el reconocimiento por el Derecho de un poder en favor de un sujeto concreto que puede hacer valer frente a otros sujetos, imponiéndoles obligaciones o deberes, en su interés propio, reconocimiento que implica la tutela judicial de dicha posición”¹³¹. Garantizan situaciones sustanciales de utilidad para su titular, “gozan de la protección del Ordenamiento jurídico, y su privación da lugar a un procedimiento (...) que obliga a restituir el derecho y su equivalente económico, más la indemnización por los perjuicios causados”¹³².

Con la idea de derecho subjetivo coexiste en nuestro ordenamiento jurídico la figura el interés legítimo¹³³, noción de enorme importancia en el Derecho español¹³⁴. Ambas figuras, derecho subjetivo e interés legítimo, tienen gran relevancia en el plano de la protección de las garantías del interesado y de su tutela judicial, pues se relacionan con la legitimación, que requiere de “la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión”¹³⁵. Según el Tribunal Supremo, el concepto de interés legítimo, “base de la legitimación procesal (...) que debe interpretarse a la luz del principio *pro actione* que tutela el artículo 24 de la Constitución, equivale a la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta”¹³⁶.

¹²⁸ UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D., «La relación jurídica en el sistema de Derecho administrativo», *Revista de Derecho Público: Teoría y método*, vol. 2, 2020, pp. 78-79.

¹²⁹ GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., vol. I; Parte General, pp. 343-344.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 349.

¹³¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. II, p. 34.

¹³² COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho administrativo*, 31ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, 2020, p. 495.

¹³³ No se pretende, en modo alguno, abordar la distinción entre interés legítimo y derecho subjetivo, cuestión de indudable trascendencia, pero que nos desviaría inevitablemente de nuestro objeto. Se pretende más bien, examinar, en términos generales, la eventual existencia de una situación activa del interesado frente a la Administración, que le permita reaccionar, incluso judicialmente, ante una posible vulneración por parte del órgano tramitador que menoscabe su posición jurídica.

¹³⁴ A pesar de la escasa atención que, según MEDINA ALCOZ, ha merecido su estudio por parte de la ciencia española del Derecho público. MEDINA ALCOZ, L., *Libertad y autoridad en el Derecho administrativo...*, cit., p. 23

¹³⁵ STS (Sala de lo Contencioso), de 23 de febrero de 2015, (nº de Recurso 595/2013; Roj: STS 744/2015), Fundamento de Derecho segundo.

¹³⁶ *Ibid.*

El interés legítimo es, por lo tanto, una situación jurídica subjetiva también relacionada directamente con la legitimación, si bien no cuenta con la protección jurídica reforzada y directa de la que goza el derecho subjetivo, sino que se ubica “entre los derechos subjetivos y los simples intereses”¹³⁷. El interés legítimo hace referencia a la lesión especial o cualificada que la vulneración por la Administración de una norma jurídica que no reconoce derechos subjetivos (norma de acción) pueda causar a la esfera jurídica de un sujeto de un modo particular y más intenso que con respecto al resto de los interesados. En todo caso, la diferencia teórica entre derecho subjetivo e interés legítimo ha dejado, en gran parte, de tener importancia en la práctica¹³⁸.

Existe, por otra parte, y relacionado con lo anterior, un interés del ordenamiento jurídico por garantizar el cumplimiento de sus prescripciones, pues su infracción se proyecta no sólo sobre el particular eventualmente perjudicado por la vulneración de una norma objetiva, sino sobre el interés general, que exige el cumplimiento del Derecho positivo. Es conocida la distinción de GUICCIARDI entre normas de relación (con la finalidad inmediata de proteger intereses y situaciones de particulares, convirtiendo éstas en derechos subjetivos) y normas de acción (que protegen intereses prevalentemente generales)¹³⁹. Pues bien, considerar el derecho del interesado a no aportar documentación inexigible como norma de acción supondría entender que la obligación que impone el legislador al órgano tramitador no atribuye un derecho subjetivo al interesado, sino que este podría exigir la anulación de una actuación administrativa que violara esa norma de acción solamente por el “interés del bien público”.

Según esta interpretación doctrinal, puede existir un interés propio del administrado en la rectificación de un acto administrativo que vulnere una norma de acción, pero el ordenamiento jurídico no protegería directamente ese interés particular, sino que el recurrente obtendría un beneficio reflejo, una protección indirecta, derivada de la protección de la legalidad objetiva¹⁴⁰. El Estado de Derecho “subjetivaría”, así, el Derecho administrativo. Sin embargo, esta visión, muy extendida en el pasado, no parece que pueda sostenerse en un Estado de Derecho, que debe contemplar el Derecho administrativo desde la perspectiva subjetiva del administrado.

¹³⁷ Se diferencia del primero “en razón de la finalidad de la norma que se cita como infringida, norma de relación o norma de acción”. Se distingue del simple interés “por la proximidad del titular respecto de la norma de acción infringida”. GARRIDO FALLA, F., «El interés para recurrir en agravios», cit., pp. 166-170.

¹³⁸ Afirma el precitado MEDINA ALCOZ que el interés legítimo “ha devenido (...) un continente vacío, un fósil, un vestigio, la huella de algo que ha desaparecido. Del «interés legítimo» queda solo el nombre. El sistema jurídico conserva el significante, pero le ha hurtado su significado histórico”. Para este autor el interés legítimo funciona en nuestro ordenamiento jurídico “como un requisito procesal para hacer valer derechos subjetivos”, por lo que no constituye una figura subjetiva paralela y distinta a la del derecho subjetivo, sino que es una condición, un requisito procesal para hacer valer derechos subjetivos. MEDINA ALCOZ, L., «Historia del concepto de derecho subjetivo en el Derecho administrativo español», *Revista de Derecho Público: teoría y método*, 3, 2021, p. 47

¹³⁹ GUICCIARDI planteó esta célebre dicotomía en su obra GUICCIARDI, E., *La giustizia amministrativa*, Padua, Cedam, 1943, pp. 8 y ss, cuestión que fue analizada en España, entre otros, por GARRIDO FALLA, F., «La Administración y la Ley», cit., pp. 127 y ss.

¹⁴⁰ GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1971, p. 561.

Así, en toda relación jurídica se dan, como derivación de la norma que la regula, tanto situaciones de poder, entendido como la facultad de actuar de una determinada manera (o de no hacerlo), como situaciones de deber (obligaciones, limitaciones a la libertad de actuar), y que toda situación de poder se corresponde con una situación de deber¹⁴¹.

A pesar de que hoy parece una discusión superada, la naturaleza del derecho a no facilitar documentación inexigible llegó a ser en su momento objeto de cierta polarización, dividiéndose las opiniones entre un sector doctrinal, en modo alguno marginal, que afirmaba la inadecuación e inaplicabilidad del concepto de derecho subjetivo a la facultad de no aportar documentación al procedimiento y otro sector que sí le reconocía dicho carácter¹⁴². Los autores que negaban la condición de derecho subjetivo reconducían su naturaleza jurídica a la de obligación de los poderes públicos¹⁴³. Estos autores se fundaban, especialmente, en su contenido negativo, que no resultaría adecuado a la naturaleza de los derechos subjetivos.

Sin embargo, no parece que la existencia de un contenido negativo -entendido como un límite a injerencias o perturbaciones provenientes de terceros- impida, en modo alguno, la existencia de un derecho subjetivo, sino que más bien, se encuentra en la misma esencia de determinados derechos¹⁴⁴. EMBID IRUJO, por ejemplo, señala con naturalidad que los

¹⁴¹ GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., vol. I; Parte General, pp. 359-364.

¹⁴² En relación con este asunto, vid. NÚÑEZ GÓMEZ, T. D., *Abuso en la exigencia documental...*, cit., pp. 115-126.

¹⁴³ Durante la tramitación de la LRJPAC el grupo mayoritario de la oposición en aquel momento propuso eliminar del listado de derechos contenido en el artículo 35 de esa norma el derecho a no aportar documentación que se encontrara en poder de la Administración actuante, por considerar que se trataba de una obligación de la Administración, más que de un derecho del ciudadano. Enmienda (de supresión) nº 447, primer firmante: Grupo Popular. Boletín Oficial de las Cortes Generales - Congreso de los Diputados. 7 de mayo de 1992, Serie A, nº 82-6, Madrid, p. 148.

PARADA defendía que el artículo 35.f) de la LRJPAC no contenía técnicamente un derecho subjetivo del administrado, sino "una prohibición a la Administración de no molestar al ciudadano con inútiles peticiones irregulares de documentos, prohibición que opera como eliminadora de la antijuridicidad en un eventual expediente sancionador que se instruyese a aquel por no presentarlos o excluyente de una eventual causa de caducidad de procedimientos o derechos sustantivos". PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho administrativo; Régimen jurídico de la actividad administrativa*, vol. II, 24ª ed., Madrid, UNED, Ediciones Académicas S.A., 2018, p. 150. "(...) unas veces [el artículo 35 de la LRJPAC] reconoce el cumplimiento de meros trámites que hacen posible el ejercicio de auténticos derechos (...) y otras veces expresa más bien obligaciones de la Administración que derechos de los ciudadanos (por ejemplo, a informarles o a no solicitar lo no exigido por la norma)". BEATO ESPEJO, M., «Tratamiento jurídico de los derechos reconocidos a los ciudadanos en el artículo 35 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, vol. 11, 1993, p. 29.

Afirmaba SÁINZ MORENO que más que un derecho del interesado, es la Administración quien tiene la obligación de no abusar de la exigencia de requisitos formales. SÁINZ MORENO, F., «Principios y ámbito de aplicación de la L.A.P. (en particular, artículos 1 a 3)», en PENDÁS GARCÍA, B. (coord.) *Administraciones públicas y ciudadanos (estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)*, Barcelona, Praxis, 1993, p. 149.

DA SILVA OCHOA, por su parte, niega el carácter de derechos subjetivos al catálogo recogido en el artículo 35 de la LRJPAC, sino que son facultades "de secundaria importancia" que sirven para hacer valer los verdaderos derechos subjetivos de los ciudadanos (derecho a instar el inicio del procedimiento, a participar activamente en su tramitación, a una resolución expresa dictada en plazo...). Sólo estos últimos, y no los previstos en el mencionado precepto, configuran el estatuto singular del administrado y son exigibles eficazmente ante los tribunales. SILVA OCHOA, J. C. DA, «Derechos de los ciudadanos...», cit., p. 302.

¹⁴⁴ "Obsérvese que los llamados «derechos del hombre» tienen un contenido negativo, son la barbacana que la nueva organización social, más vigorosamente jurídica que las anteriores". LEGAZ LACAMBRA, L., «El derecho internacional en el pensamiento de José Ortega y Gasset», *Revista de estudios políticos*, vol. 111, 1960, p. 9.

enumerados en el artículo 35 de la LRJPAC eran “verdaderos” derechos subjetivos, es decir “pretensiones a ejercitar legítimamente por aquellos que los poseen”¹⁴⁵; y COTINO HUESO no duda atribuir la naturaleza jurídica de derecho subjetivo al concreto derecho a no presentar documentos que obren en poder de la Administración¹⁴⁶.

Por su parte, GARCÍA DE ENTERRÍA, en su conocido análisis sobre los derechos públicos subjetivos publicado en 1975, planteó la naturaleza “reaccional” o “impugnatoria” de estos derechos. Parte de la tesis de ROUBIER, según la cual antes de la vulneración por la Administración de un deber de no interferir en la esfera vital de los ciudadanos no existe un derecho subjetivo propiamente dicho, sino que es esta infracción la que alumbró un derecho subjetivo de naturaleza restitutiva que impone el deber de reparar el menoscabo sufrido por el interesado. Concluye GARCÍA DE ENTERRÍA que cuando el interesado haya sido “perturbado en su esfera vital de intereses por una actuación administrativa ilegal” el ordenamiento jurídico “le apodera con un derecho subjetivo dirigido a la eliminación de esa situación ilegal y al restablecimiento de la integridad de sus intereses”¹⁴⁷.

De esta forma, el Estado de Derecho exige entender que todo el Derecho administrativo objetivo es derecho subjetivo cuando la infracción del primero menoscabe a quien, legítimamente, quiera hacer valer el segundo, de tal forma que la “norma objetiva” puede descomponerse en tantos derechos subjetivos individuales como obligaciones pesen sobre la Administración¹⁴⁸; o, como afirmaba WINDSCHEID, “el Derecho no conoce ninguna

En similar sentido, en relación con el derecho a la salud, *cfr.* R. FERNÁNDEZ MONTALVO, “Dimensión del derecho a la protección a la salud”, *DS: Derecho y salud*, vol. 19, 1, 2010, p. 14. El propio TC, en relación con el derecho de asociación menciona con naturalidad la vertiente negativa del mismo. “El Tribunal ha tenido ya ocasión de referirse a este contenido de la libertad de asociación, en relación al cual ha declarado que «el derecho de asociación, reconocido por nuestra Constitución en su art. 22.1 comprende no sólo en su forma positiva el derecho de asociarse, sino también en su faceta negativa, el derecho de no asociarse (Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, «Boletín Oficial del Estado» de 24 de febrero, fundamento jurídico 19)”. STC nº 67/1985, de 24 de mayo; fundamento jurídico tercero.

Obviamente, los derechos subjetivos, reconocidos por el ordenamiento jurídico del procedimiento administrativo no son derechos fundamentales, como los previamente mencionados, pero basten como ejemplo de que pueden existir derechos de muy diversa naturaleza e importancia que poseen un contenido negativo, tal como el paradigmático derecho de propiedad del Derecho privado, cuya característica principal es la facultad de disponer y disfrutar libremente de un bien sin ser perturbado por terceros.

¹⁴⁵ EMBID IRUJO, A., *El ciudadano y la Administración: Los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la administración según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, cit., p. 58.

En similar sentido, ENTRENA CUESTA afirma: “De esta autolimitación del Estado surge para el individuo una esfera en la que puede actuar libremente según la propia voluntad de libertad negativa que se caracteriza por el Derecho que pudiera calificarse como negativo y que corresponde al súbdito, de impedir la indebida injerencia de los órganos del Estado”. ENTRENA CUESTA, R., «Notas sobre el concepto de Estado de Derecho», *Revista de administración pública*, vol. 33, 1960, p. 37.

¹⁴⁶ “(...) la realidad es que la efectividad de este derecho hasta la fecha ha quedado más que relativizada de cara al ciudadano, pese a tratarse de un derecho subjetivo legal”. COTINO HUESO, L., «Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración electrónica», cit., sec. II.4.

¹⁴⁷ *Cfr.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Sobre los derechos públicos subjetivos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, vol. 6, 1975, pp. 442-445.

¹⁴⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. II, pp. 49-53.

GARRIDO FALLA liga “indisolublemente” la suerte de los derechos públicos subjetivos a “las propias esencias del Estado de Derecho”, por cuanto su característica principal es la consideración “del valor político de los súbditos en cuanto a portadores de una serie de derechos (...), precisamente para protegerlos”. GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., vol. I; Parte General, p. 365.

obligación sin su correspondiente derecho subjetivo”¹⁴⁹. Da así igual, por tanto, hablar de derecho o de obligación, pues ambas son las dos caras de una misma moneda¹⁵⁰. De esta forma, podemos distinguir en un derecho subjetivo las siguientes dimensiones: una norma jurídica; una obligación jurídica para un tercero que se deriva de esta norma; y un poder jurídico que asiste al titular del derecho para la defensa de su posición jurídica¹⁵¹.

En relación con ello hay que tener en cuenta otra cuestión de importancia no menor: las leyes poseen “una carga ideológica que tiñe los fines que persiguen”¹⁵². Ello es legítimo. Y el tinte ideológico de las dos leyes de procedimiento aprobadas tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978 es evidente: “situar al ciudadano en una dimensión no subordinada ante la Administración, recordando, por el contrario, que es ésta la que tiene un carácter servicial también respecto de los propios ciudadanos, que son miembros de una comunidad política en la que la Administración se inserta con dicha finalidad de servicio”¹⁵³. En otras palabras, el legislador se ha servido de la aprobación de “una carta de derechos de los ciudadanos” para poner de manifiesto un cambio de paradigma¹⁵⁴, ha querido otorgar al administrado un mayor protagonismo en el seno de la relación jurídico-administrativa¹⁵⁵.

En conclusión, y atendiendo a la literalidad del artículo 28 de la LPAC, el legislador configura el régimen de aportación de información de los interesados al procedimiento tanto como un derecho del interesado –“*los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración*”–, como una obligación de la Administración pública: “*las Administraciones Públicas no requerirán a los interesados datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable o que hayan sido aportados anteriormente por el interesado a cualquier Administración*”. Asimismo, el reconocimiento del derecho a no aportar documentación como derecho del interesado, es confirmado por el legislador mediante su inclusión en el catálogo de derechos del artículo 53 de la LPAC, algo que – como ya se ha dicho- fue recibido favorablemente por los operadores jurídicos¹⁵⁶.

Puede afirmarse, por tanto, que el legislador, como ya hizo en 1992, “ha adoptado un criterio pragmático en la búsqueda de soluciones al problema de la exigencia abusiva de documentación consistente en otorgar al administrado la protección máxima que el

¹⁴⁹ Apud MEDINA ALCOZ, L., *Libertad y autoridad en el Derecho administrativo...*, cit., p. 57.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 222.

¹⁵¹ Cfr. ARANGO RIVADENEIRA, R., *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Bogotá, Legis, 2005, p. 9.

¹⁵² COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho administrativo*, cit., p. 505.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 505.

¹⁵⁴ MANENT ALONSO, L., «Artículo 53. Derechos del interesado en el procedimiento administrativo», en RECUERDA GIRELA, M.Á. (coord.) *Régimen jurídico del sector público y procedimiento administrativo común*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2016, sec. 2.1.

¹⁵⁵ Cfr. NÚÑEZ GÓMEZ, T. D., *Abuso en la exigencia documental...*, cit., p. 118.

¹⁵⁶ *Vid. V.gr.* RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., «La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», *Diario La Ley*, 8664, 2015, sec. 6.

Ordenamiento jurídico puede ofrecer” a través del reconocimiento de la naturaleza jurídica de derecho subjetivo¹⁵⁷.

III. REQUISITOS Y CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO

Toda comunicación posee cinco elementos: el emisor, el mensaje, el canal, el destinatario y la respuesta¹⁵⁸. Dejando al margen éste último elemento, que es inherente a la trazabilidad propia de las transmisiones de información entre AAPP por medios electrónicos y los canales de transmisión de datos (los sistemas y aplicaciones digitales necesarios para la intermediación de datos), que han sido tratados al analizar la interoperabilidad, es preciso abordar el resto de los elementos propios de toda transmisión de información: especialmente el mensaje y los sujetos que intervienen en el intercambio.

1. El elemento objetivo

El contenido de todo mensaje es una información concreta que se transmite o intercambia en un formato determinado. Siguiendo el camino abierto por la LAECSP, los artículos 28 y 53.1.d) de la LPAC no circunscriben el ámbito objetivo de este derecho a la aportación documental, sino que lo amplían a los datos.

En todo caso, acreditados autores como el profesor SANTAMARÍA PASTOR ya propugnaron desde el primer momento que la expresión “documentos” contenida en el artículo 35.f) de la LRJPAC debía ser entendida en un sentido amplio “comprensivo de cualesquiera informaciones que la administración requiera y que puedan hallarse en su poder”¹⁵⁹. Si bien esta opinión podía ser discutida en 1993 por avanzada y audaz, no podría concebirse hoy una interpretación diferente. El alivio de la carga documental que soporta el ciudadano ha de tener como ámbito objetivo, en una sociedad digital como la actual, la información en su sentido más amplio, entendida como cualquier dato o antecedente relativo al administrado que ya conste en los archivos electrónicos de cualquier organización perteneciente al sector público.

En relación con ello, y aunque no lo afirme explícitamente el artículo 28 de la LPAC, resulta evidente que los datos que puede recabar el órgano tramitador serán exclusivamente los que resulten estrictamente necesarios para “la tramitación y resolución de los procedimientos y actuaciones de su competencia”, como señalaba de forma

¹⁵⁷ NÚÑEZ GÓMEZ, T. D., *Abuso en la exigencia documental...*, cit., p. 121.

¹⁵⁸ Vid. SCHRAMM, W., «Nature of Communication between Humans», en SCHRAMM, W. y ROBERTS, D.F. (coords.) *The Process and Effects of Mass Communication*, 2ª ed., Chicago, University of Illinois Press, 1971, pp. 22-34 Disponible el volumen íntegro en www.archive.org, (último acceso el día 5 de junio de 2022). V. et. SANABRIA MARTÍN, F., «La comunicación, elemento de la gestión administrativa», *Documentación Administrativa*, 87-88, 1965, pp. 30-32.

¹⁵⁹ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «La actividad de la Administración...», cit., p. 149.

concluyente la redacción original del apartado 2º del artículo 155. Debe evitarse cualquier sobreexposición de datos de carácter personal, vetando la transmisión de información que resulte superflua para el objeto de cada expediente concreto, cuyo conocimiento por parte del órgano tramitador no estaría amparada en ese caso por ninguna base de legitimación del tratamiento.

Tras la modificación realizada sobre el artículo 155 de la LRJSP por el Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, su segundo apartado no se expresa en los tajantes y didácticos términos de su redacción original, si bien alude al principio de limitación de la finalidad consagrado en el artículo 5.1.b) del RGPD, que impide que los datos de carácter personal sean tratados posteriormente de manera incompatible con los fines determinados, explícitos y legítimos que justificaron su tratamiento. En todo caso, es indudable que subyace en el espíritu del artículo 28 de la LPAC y del referido 155 de la LRJSP el principio de minimización de datos recogido en el artículo 5.1.c) del RGPD, según el cual, además de ser adecuados y pertinentes, los datos objeto de tratamiento habrán de estar limitados a los absolutamente necesarios en relación con los fines que legitimaron su obtención. Se trata, en todo caso, de una cuestión bizantina por su obviedad, pues además de desprenderse del espíritu de la norma, como se acaba de afirmar, la vigencia en España del principio de minimización de datos del RGPD es indudable en virtud de la aplicabilidad directa de los reglamentos.

Finalmente, como recuerda BERROCAL LANZAROT, aunque no se regula de forma expresa en el RGPD, el tratamiento de los datos deberá superar un juicio de proporcionalidad que consiste en evaluar, caso por caso, si la finalidad que se persigue (una actuación administrativa informada, motivada y justa) puede lograrse sin el tratamiento de esa información o si ese propósito puede conseguirse empleando medios de tratamiento menos invasivos¹⁶⁰.

1.1.- Del papel al formato digital

Desde la invención de la escritura hace más de cinco mil años, el documento ha sido el elemento distintivo de nuestra civilización. Afirmaba FOUCAULT que los documentos son la estela del pasado, la materia inerte de la que el ser humano se ayuda para conservar la frescura de sus recuerdos¹⁶¹. La idea tradicional de documento ha estado unida de manera permanente a la idea de un soporte físico que dota de estabilidad, fiabilidad y permanencia a la información que contiene¹⁶². Para GONZÁLEZ NAVARRO de trata de “un soporte

¹⁶⁰ BERROCAL LANZAROT, A. I., *Estudio jurídico-crítico sobre la ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre...*, cit., pp. 167-168.

En el mismo sentido, TRONCOSO REIGADA, A., «La Administración electrónica y la protección de datos personales», *Revista Jurídica de Castilla y León*, vol. 16, 2008, p. 31.

¹⁶¹ FOUCAULT, M., *L'archéologie du savoir*, Paris, Éditions Gallimard, 1969, p. 14. Disponible el volumen íntegro en www.archive.org, (último acceso el día 5 de junio de 2022).

¹⁶² Cfr. LAINE-CRUZEL, S., «Documents, ressources, données: les avatars de l'information numérique», *Revue I3 - Information Interaction Intelligence*, vol. 4, 1, 2004, pp. 106-108.

continente información”¹⁶³. Desde hace siglos este soporte físico documental ha sido el papel.

La finalidad de toda comunicación es la de llevar a cabo la transmisión de un mensaje, el cual adopta la estructura más adecuada para cumplir con su función comunicativa. Por ello, es preciso distinguir en cada mensaje el contenido de la forma, pero el concepto de documento ha estado siempre indisolublemente unido a la base física de la información que contiene. Ello ha sido así porque hasta la aparición de las tecnologías digitales, esta diferenciación era un ejercicio más bien teórico con una utilidad práctica bastante limitada. En un sistema documental es sencillo confundir información y su exteriorización e incluir, al hablar de “documento”, todos los elementos del mensaje. Sin embargo, los datos almacenados en aplicaciones y herramientas digitales pueden ser remitidos y tratados de manera independiente, al margen de un soporte físico (pues se transmiten mediante impulsos electrónicos y se componen de secuencias de *bytes*), sin perjuicio de que puedan o deban ser incorporados a una base documental para alcanzar efectos jurídicos o para poder ser leídos e interpretados por las personas. Un soporte documental, por cierto, que ya no necesita del papel, pues basta con su representación visual en la pantalla de un dispositivo electrónico.

Desde el punto de vista del soporte de la información, esto es, del elemento que alberga los datos que la Administración necesita para la adopción informada de sus decisiones, la LPAC aboga en su Preámbulo por una Administración “sin papel”, “basada en un funcionamiento íntegramente electrónico”¹⁶⁴. Se trata de la principal razón de ser del nuevo régimen administrativo, del “verdadero cambio central que justifica la reforma”¹⁶⁵, pues si existe una materia que el subconsciente colectivo identifica con la Administración pública esa materia es el papel, por lo que este cambio de paradigma tecnológico posee para el sector público, además de una enorme importancia intrínseca, un potente carácter simbólico.

¹⁶³ GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común...*, cit., vol. 2º, p. 830.

¹⁶⁴ “(...) una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados”. Preámbulo de la LPAC.

Ello es coherente con lo que GAMERO ha denominado “la plena normalización de la Administración electrónica”, orientación que subyace en los textos legales de 2015, “extrayéndola de la marginalidad en la que hasta hoy se veía confinada, y convirtiendo su régimen jurídico en algo cotidiano (...)”. GAMERO CASADO, E., «Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 175, 2016, sec. VIII.

¹⁶⁵ Una decisión acertada, aunque relativamente tardía, consistente “en favorecer en la medida de lo posible y progresivamente la plena sustitución de los procedimientos convencionales en soporte papel y con presencia física por la teletramitación más simple: La Administración a un *click*”. RIVERO ORTEGA, R. y FERNÁNDEZ NIETO, A., «La Administración sin papel: registro, expediente, archivo electrónico ¿estamos preparados?», *Revista Vasca de Administración Pública*, 105, 2016, p. 455.

En efecto, los “papeles”, el “papeleo”, son sinónimos de Administración y burocracia¹⁶⁶; es célebre la definición doctrinal de expediente administrativo como el “procedimiento hecho papel”¹⁶⁷, afirmación que identifica el soporte con la sustancia, el continente con su contenido. Esta identificación no estaba exenta de lógica, pues durante generaciones hemos acumulado papel, lo hemos registrado, tramitado, ordenado y archivado¹⁶⁸.

Sin embargo, el documento escrito no es sino una más entre las diferentes modalidades de soporte de la información¹⁶⁹. Lo verdaderamente relevante de la comunicación es, lógicamente, su contenido, mientras que la forma posee un carácter instrumental. En consecuencia, el mensaje adoptará aquella forma, aquella estructura comunicativa, que sea más idónea para cumplir, según cada situación, con su función: la transmisión de una idea, de información¹⁷⁰. Ello permite la diferenciación entre la información propiamente dicha y “el tratamiento arquitectónico del mensaje”, el soporte en el que aquel se plasma¹⁷¹.

La forma de concebir la exteriorización de la voluntad y la comunicación en el Derecho en general y en el Derecho administrativo en particular ha descansado tradicionalmente sobre la distinción entre la forma verbal y la forma escrita¹⁷². Sin embargo, con la aparición del lenguaje electrónico esta dualidad se complica, pues el medio digital no responde con exactitud a ninguna de las formas de expresión de la información conocidas previamente.

A la vista de esta nueva situación, Vittorio FROSINI afirmó que “la informática” inaugura una tercera fase en la historia de la comunicación¹⁷³. Se ha dicho que ni siquiera la

¹⁶⁶ La identificación entre papel y burocracia es un fenómeno universal. Recordemos, como ejemplo, el término “red tape” con el que los angloparlantes se refieren a las cargas administrativas y al que nos hemos referido en repetidas ocasiones *ut supra*. La expresión alude a las cintas rojas que tradicionalmente se empleaban para atar legajos y unir los documentos de un expediente.

¹⁶⁷ GUAITA, A., *La revisión de la Ley de Procedimiento Administrativo*, Madrid, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1964, p. 30.

¹⁶⁸ Esta misma reflexión hacía BUSTOS: “El corazón de la digitalización y de la interoperabilidad lo constituye el documento electrónico. Hasta ahora hemos acumulado papel, lo hemos guardado, clasificado y archivado”. BUSTOS PRETEL, G., ««Archive» y punto final», *El Consultor de Los Ayuntamientos*. Wolters Kluwer, 5, 2017, sec. IV.

¹⁶⁹ “(...) aquella en la que la información está representada por signos del lenguaje”. HEREDERO HIGUERAS, M., «Valor probatorio de los documentos electrónicos», en DAVARA RODRÍGUEZ, M.Á. (coord.) *Encuentros sobre Informática y Derecho: 1990-1991*, Pamplona, Aranzadi, 1992, p. 19.

¹⁷⁰ El contenido del mensaje es la información, los datos, el conocimiento que un sujeto emisor pretende transmitir a un receptor. La forma es el cauce comunicativo que se elija para materializar el mensaje y para remitirlo (forma oral, escrita, mediante signos...). Cfr. SANABRIA MARTÍN, F., «La comunicación, elemento de la gestión administrativa», cit., p. 31.

¹⁷¹ Cfr., BAUZÁ MARTORELL, F. J., *Procedimiento administrativo electrónico*, Granada, Comares, 2002, pp. 6-8

¹⁷² Vid. v.gr. artículo 41.2 de la Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento administrativo o el artículo 55.2 de la LRJPAC. También los artículos 26 y 36 de la LPAC, si bien estos artículos ya hacen referencia expresa al medio electrónico.

¹⁷³ La primera fase habría sido la de la palabra oral, el segundo periodo el de la palabra escrita y el tercero el del “lenguaje electrónico” como “conjunto de señales simbólicas de palabra, que no es un lenguaje hablado ni escrito, sin que se trata de un metalenguaje comunicado por máquinas; (...) un lenguaje totalmente artificial”. FROSINI, V., *Cibernética, Derecho y Sociedad*, Madrid, Tecnos, 1982, p. 174.

En un sentido muy similar, Antonio HERNÁNDEZ GIL, ex presidente del Consejo General del Poder Judicial, afirmó en el discurso de apertura del III Congreso Iberoamericano de Informática y Derecho que “la historia del Derecho está condicionada por las tres revoluciones de la escritura, de la imprenta y de la ordenación electrónica de datos. En las tres revoluciones el Derecho es afectado a través del Lenguaje”. *Apud* CARRASCOSA LÓPEZ, V.,

revolución tecnológica que supuso la invención de la imprenta fue capaz de cambiar la esencia del documento¹⁷⁴. La imprenta cambió, por supuesto, los procesos de reproducción del conocimiento y la velocidad de su difusión, pero no introdujo una ruptura significativa en cuanto a la naturaleza documental, que seguía consistiendo en una representación gráfica de carácter estático sobre un soporte material. El documento seguía siendo papel y tinta, como antes de la aparición de la imprenta. Sin embargo, con la aparición de las TIC, la existencia de un soporte material deja de ser imprescindible para la custodia y transmisión de los datos, pues la tecnología permite prescindir de los soportes tradicionales y transformado el contenido de los mensajes, la forma de la información¹⁷⁵, pues esta consiste en combinaciones binarias que permiten un almacenamiento, procesamiento y transmisión autónomos e independientes.

Por esta causa, la doctrina italiana alumbró el concepto de “forma electrónica”, concebido por una parte de ella como un *tertium genus*, como una forma de expresión y comunicación de naturaleza distinta tanto de la expresión verbal como de la escrita¹⁷⁶. Esta conclusión es comprensible si entendemos la escritura como la representación de ideas a través de signos y trazos marcados sobre un soporte físico¹⁷⁷. Sin embargo, como ya advertía HEREDERO HIGUERAS a comienzos de los años 90 del pasado siglo, “el soporte puede no ser el papel (...) y los «significantes» o signos representativos del contenido o «significado» pueden no ser palabras, grafismos o imágenes, sino magnitudes físicas que representan en forma codificada unas nociones o noticias y son susceptibles de registro, proceso y transmisión”¹⁷⁸.

Ante ello, a finales del pasado siglo, también el Tribunal Supremo atisbó un cambio de época: “[e]stamos asistiendo, en cierto modo, en algunas facetas de la vida, incluso jurídica, al ocaso de la civilización del papel, de la firma manuscrita y del monopolio de la escritura sobre la realidad documental. El documento, como objeto corporal que refleja una realidad fáctica con trascendencia jurídica, no puede identificarse, ya, en exclusiva, con el papel, como soporte, ni con la escritura, como unidad de significación”¹⁷⁹. En efecto, el papel no

«Valor probatorio del documento electrónico», *Informática y Derecho: Revista iberoamericana de derecho informático*, 8, 1995, p. 135.

¹⁷⁴ Cfr. GHITALLA, F., «L'espace du document numérique», *Communication & Langages*, vol. 126, 2000, pp. 75-76.

¹⁷⁵ Cfr. HEREDERO HIGUERAS, M., «Valor probatorio de los documentos electrónicos», cit., pp. 19 y ss.

¹⁷⁶ Para autores como Renato CLARIZIA o Giovanni MIRABELLI la forma electrónica constituiría un género distinto a la forma escrita y a la forma verbal, en el sentido de que se trata de una forma desmaterializada que, aunque guarda mayor similitud con la forma escrita, no es propiamente ni escrita ni oral. PETRELLI, G., «Documento informatico, contratto in forma elettronica ed atto notarile», *Notariato*, vol. 6, 1997, p. 572.

El propio PETRELLI, sin embargo, a pesar de admitir que pueda hablarse de “forma electrónica” por sus características peculiares, niega que éstas sean tan relevantes como para constituir un *tertium genus*. Apud BRANCA, A., «Sottoscrizione elettronica e vincoli di forma», 2013, Tesi di Laurea. Università di Pisa, p. 26.

¹⁷⁷ DAVARA RODRÍGUEZ, M. A., «El documento electrónico en la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», *Revista de Administración Pública*, vol. 131, 1993, p. 456.

¹⁷⁸ HEREDERO HIGUERAS, M., «Valor probatorio de los documentos electrónicos», cit., p. 19.

¹⁷⁹ STS de 3 de noviembre de 1997, Sala de lo Contencioso, (nº de Recurso 532/1995; Roj: STS 6516/1997), Fundamento de Derecho 10º.

volvería a ser el único soporte documental con validez jurídica: “[e]l concepto de documento, actualmente, no puede reservarse y ceñirse con exclusividad al papel reflejo y receptor por escrito de una declaración humana, desde el momento que nuevas técnicas han multiplicado las ofertas de soportes físicos capaces de corporeizar y dotar de perpetuación al pensamiento y a la declaración de voluntad”¹⁸⁰.

1.2.- El documento electrónico, información y datos en soporte inmaterial

La doctrina jurídica, archivística y documentalista ha concebido tradicionalmente el documento como una cosa “en sentido físico corporal”¹⁸¹, como una “cosa mueble”¹⁸² susceptible de contener conocimiento, de dar testimonio de hechos o de ideas. Una definición de documento bastante extendida es aquella que lo identifica con “toda base de conocimiento *fijada materialmente*, susceptible de ser utilizada para consulta, estudio o prueba; tales como manuscritos, impresiones, representaciones gráficas, objetos de colección, etcétera”¹⁸³.

Se define, pues, la documentación como la información hecha objeto, *information-as-thing*¹⁸⁴. En la misma línea, para la disciplina archivística documento es el “testimonio material” de un hecho o acto¹⁸⁵, o el “*objeto corporal* producto de la actividad humana, que sirve de fuente de conocimiento y que demuestra o prueba algo”¹⁸⁶. Así ha sido a lo largo de los siglos, un elemento documental de base inmaterial tampoco era siquiera concebible en el ámbito jurídico. De esta forma, por ejemplo, el artículo 26 del Código penal, norma jurídica relativamente reciente¹⁸⁷, considera documento “todo *soporte material* que exprese o incorpore datos, hechos o narraciones con eficacia probatoria o cualquier otro tipo de relevancia jurídica”¹⁸⁸.

¹⁸⁰ STS de 19 de abril de 1991, Sala de lo Penal, (Roj: STS 9770/1991), Fundamento de Derecho 4º.

¹⁸¹ Para NÚÑEZ LAGOS documento es “una cosa – en sentido físico corporal- que *docet*, que enseña, que hace conocer”. NÚÑEZ LAGOS, R., *Hechos y derechos en el documento público*, Madrid, Ministerio de Justicia y Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1950, p. 27.

¹⁸² “Se designa con el nombre de documento aquella cosa mueble susceptible de ser incorporada directamente a un expediente -con foliatura o paginación- y que acredita, mediante escritura o cualquier otro signo -fotografía, dibujo-, una idea, un pensamiento o una realización humana, o incluso una situación o aspecto de la naturaleza”. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común...*, cit., vol. 2º, pp. 829-830.

¹⁸³ ANONIMO, «La terminologie de la documentation», *Cooperation Intellectuelle*, vol. 77, 1937, p. 234. (La cursiva del texto es nuestra).

¹⁸⁴ Reconocen estos autores tres acepciones principales del término “información”. Como proceso (adquirir información), como conocimiento (el contenido de la información adquirida) y como cosa, como objeto: “*Information-as-thing*: The term «information» is also used attributively for objects, such as (...) documents, that are referred to as «information» because they are regarded as being informative, as «having the quality of imparting knowledge or communicating information; instructive»”. BUCKLAND, M. K., «Information as Thing», *Journal of the American Society for Information Science*, vol. 42, 5, 1991, p. 351.

¹⁸⁵ Vid. Voz “Documento de archivo” en *Diccionario de terminología archivística*, Madrid, Comisión de terminología de la Dirección de Archivos Estatales. Ministerio de Cultura, 1993.

¹⁸⁶ FUSTER RUIZ, F., «Archivística, archivo, documento de archivo...», *Biblios: Revista electrónica de bibliotecología, archivología y museología*, vol. 9, 2001, sec. 2. (Las cursivas del texto son mías).

¹⁸⁷ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

¹⁸⁸ Las cursivas del texto son nuestras.

La información en formato digital no se ubica sobre una superficie tangible y corpórea, sino que adquiere una naturaleza inmaterial, se conserva en lenguaje binario y sólo mediante operaciones y transformaciones informáticas puede mostrarse de forma inteligible. El documento electrónico funciona, pues, como un mecanismo de “caja negra” que se “abre” gracias a la mediación de operaciones informáticas¹⁸⁹, que realizan una serie de transformaciones que se suceden para que podamos observar el resultado en una pantalla¹⁹⁰.

Por esta razón, el término “documento” es una noción evolutiva y cualquier definición que identifique el concepto con su soporte físico resulta hoy incompleta e inexacta¹⁹¹. La Ley de Patrimonio Histórico Español incluía, ya en 1985, el soporte informático en la definición de documento recogida en su articulado, entendiéndose por tal “*toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos*”¹⁹².

Surge, pues, la necesidad de definir y comprender qué es un documento digital. La doctrina ha propuesto algunas definiciones, todas notablemente amplias y vagas, lo que demuestra la dificultad de concretar el término. Así, un documento electrónico puede ser definido, de forma previa, como un conjunto de datos y de propiedades de esos datos almacenados a través de medios electrónicos y susceptibles de ser tratados unitariamente¹⁹³.

La hoy derogada LFE de 2003 realizó la primera definición de documento electrónico de nuestro derecho positivo¹⁹⁴. En su redacción original la norma se centraba en su aspecto formal, cuestión que suponía para el legislador la verdadera novedad en relación con el habitual formato papel: “[s]e considera documento electrónico el redactado en soporte electrónico que incorpore datos que estén firmados electrónicamente”¹⁹⁵. Pocos años

¹⁸⁹ BROUDOUX, E., «Contours du document numérique connecté. Documents et dispositifs à l'ère post-numérique», 2015, Montpellier, Université Paul Valéry, p. 1.

¹⁹⁰ Vid. GHITALLA, F., «L'espace du document numérique», cit., p. 76.

¹⁹¹ “(...) [the] documentalists increasingly emphasized whatever functioned as a document rather than traditional physical forms of documents. (...) In this sense, any distinctiveness of a document as a physical form is further diminished”. BUCKLAND, M. K., «What Is a «document»?», *Journal of the American Society for Information Science*, vol. 48, 9, 1997, p. 808.

¹⁹² Artículo 49.1 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

¹⁹³ Definición inspirada en las siguientes propuestas de BUCKLAND: “For practical purposes, people develop pragmatic definitions, such as “anything that can be given a file name and stored on electronic media” or “a collection of data plus properties of that data that a user chooses to refer to as a logical unit”. BUCKLAND, M. K., «What Is a «digital document»?», *Document Numérique*, vol. 2, 2, 1998, pp. 221-222.

¹⁹⁴ Previamente, ya había aparecido la categoría de “documento electrónico” en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, cuya Exposición de Motivos afirma que esa norma favorece “la celebración de contratos por vía electrónica, al (...) asegurar la equivalencia entre los documentos en soporte papel y los documentos electrónicos a efectos del cumplimiento del requisito de ‘forma escrita’ que figura en diversas leyes”. Sin embargo, esta Ley prescindió en su articulado de toda definición o regulación del documento electrónico. Y antes incluso de la publicación de esta Ley, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, modificó la Ley de 28 de mayo de 1862, del Notariado para incluir el mandato de regular reglamentariamente el “documento público electrónico”, el cual habría de estar sujeto “a las mismas garantías y requisitos que la de todo documento público notarial y producirá los mismos efectos”.

¹⁹⁵ Artículo 3.5 de la LFE.

después, la LMISl de 2007 modificó el artículo 3.5 de la precitada Ley de firma electrónica, poniendo, ahora sí, el acento sobre la parte informativa del mismo, primando desde entonces el contenido sobre el continente¹⁹⁶ al considerar documento electrónico toda “*información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado*”. Esta definición ha sido replicada textualmente en otras normas jurídicas, como en los anexos de definiciones de la LAESCP, o de los vigentes RDENI y RAFME.

La digitalización, pues, no afecta solamente al aspecto externo del documento, sino que ha alterado su misma naturaleza¹⁹⁷. Es decir, con independencia de que los datos en formato digital puedan ser incorporados a un soporte material, ello no es imprescindible para su conservación, transmisión o tratamiento. Por tanto, la información en formato electrónico, al carecer de *corpus* material, ofrece un enorme potencial que invita, o mejor dicho, obliga, a superar las limitaciones propias del mundo analógico y del intercambio documental.

1.3.- El documento administrativo electrónico, un puente entre la gestión administrativa tradicional y la Administración electrónica

La información es uno de los recursos más valiosos de los que disponen las Administraciones¹⁹⁸. Esta información se encuentra albergada fundamentalmente en documentos, es decir, se halla integrada en un objeto u elemento (ya sea de papel o digital) que facilita su visualización, su conservación, su transporte y su comunicación. Los documentos plasman la vida administrativa.

De esta forma, la gestión documental se encuentra en el núcleo de la actividad administrativa en varios sentidos. Los documentos son la base de casi todos los procedimientos administrativos¹⁹⁹, son los principales portadores de datos y representan una enorme porción de la información que poseen las Administraciones públicas²⁰⁰.

Para el análisis del documento electrónico debemos tomar como punto de partida los artículos 26 y 36 de la LPAC; preceptos que aluden a la obligatoriedad de la forma escrita y al empleo preceptivo de los medios electrónicos para la emisión de los actos y del resto

¹⁹⁶ Y prescindiendo, además, de la exigencia de firma electrónica en todo documento digital, en la línea del actual artículo 25 de la LPAC.

¹⁹⁷ “(...) no son los objetos los que cambian de sustrato tecnológico, sino que el Universo entero se presenta ante nosotros bajo una forma distinta”. COTTE, D., «Le concept de «document numérique»», *Communication & Langages*, vol. 140, 2004, p. 33.

¹⁹⁸ “Information is one of the most valuable resources in government”. PARDO, T. A.; GIL-GARCIA, J. R. y BURKE, G. B., «Sustainable Cross-Boundary Information Sharing», cit., p. 421.

¹⁹⁹ Incluso antes de la aprobación de la LPAC, la doctrina ya auguraba que el desarrollo del documento electrónico iba a manifestarse en la Administración pública principalmente en el seno del procedimiento administrativo. OLLER RUBERT, M., «El documento electrónico en Europa. Reflexiones desde el Derecho administrativo», en FABRA VALLS, M.J. y BLASCO DÍAZ, J.L. (coords.) *El documento electrónico: aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos*, Castellón de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 2008, p. 94.

²⁰⁰ *Vid.* KLISCHEWSKI, R., «Ontologies for e-document management in public administration», *Business Process Management Journal*, vol. 12, 1, 2006, Emerald Group Publishing Limited, p. 34.

de documentos administrativos²⁰¹. El legislador opta, pues por la “forma” escrita, y entiende el medio digital como una vía de gestión administrativa, como un cauce de tramitación. No se abandona la escritura ni, por tanto, la base documental como medio de expresión de la actividad administrativa, sustituyéndose, eso sí, el papel por el documento electrónico conforme su regulación en el artículo 25 de la LPAC y preceptos y normas concordantes.

Con la llegada de la “Administración sin papel”, el documento electrónico desplaza en importancia al que llamaré “documento tradicional” a falta de denominación más exacta. Durante un tiempo, la validez del documento electrónico fue objeto de dudas y vacilaciones entre los operadores jurídicos. Así, la Recomendación R (81) 20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, adoptada a finales de 1981²⁰², ya expuso la necesidad de armonizar las legislaciones nacionales de los Estados miembros de la, entonces, Comunidad Económica Europea, para una aceptación uniforme del documento electrónico y su validez.

Posteriormente, en nuestro país y en una época en la que la actuación administrativa se desarrollaba mayoritariamente en papel pero se admitía la tramitación electrónica -dando lugar con ello a un modelo de gestión híbrido-, el artículo 46.4 de la LRJPAC consideraba que eran documentos públicos administrativos “los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas”.

La coexistencia de documentos administrativos “tradicionales” y electrónicos, incluso en el seno de un mismo expediente, obligaba a “coherencia en la regulación general y común con las especialidades fijadas para el soporte electrónico”²⁰³. El artículo 45.5 de la precitada LRJPAC reconocía la validez administrativa de los documentos electrónicos²⁰⁴, así como de las copias electrónicas de documentos administrativos, bajo unas determinadas condiciones de autenticidad, integridad y conservación. Esta equiparación de la validez de todos los documentos administrativos, independientemente de su soporte o naturaleza, no fue entendida por una parte importante de la doctrina en su momento, lo que pone de manifiesto, con la perspectiva de los años, el atrevimiento del legislador en un momento en

²⁰¹ La actual regulación del documento electrónico en la LPAC, el RDENI y en la NTI de Documento Electrónico convierte, a nuestro juicio, en superfluo el análisis de la tradicional distinción entre documentos electrónicos, informáticos y telemáticos, diferenciación conceptual que era necesaria durante la vigencia de la LRJPAC y que fue ampliamente desarrollada y definida durante los años de vigencia de esa norma (*vid.* J. GONZÁLEZ PÉREZ; F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de régimen jurídico...*, cit., vol. I, p. 519), pero que ha quedado totalmente superada a la luz de la legislación vigente.

²⁰² Recomendación R (81) 20 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la armonización de las legislaciones en materia de exigencia de un escrito y en materia de admisibilidad de las reproducciones de documentos y de registros informáticos.

²⁰³ VALERO TORRIJOS, J., «La gestión y conservación del documento administrativo electrónico», cit., p. 30.

²⁰⁴ La LRJPAC hablaba de documentos emitidos por “medios electrónicos, informáticos o telemáticos”, durante un tiempo se realizaron meritorios esfuerzos doctrinales para delimitar las eventuales diferencias existentes entre esas tres categorías, por todos, DAVARA RODRÍGUEZ, M. A., *Derecho informático*, cit., pp. 374-375; OLLER RUBERT, M., «El documento electrónico en Europa...», cit., p. 95. No obstante, se trata, a mi juicio, de una cuestión superada, por lo que el objeto de este epígrafe se reduce a la categoría única de “documento electrónico”.

el que se estimó que esta equiparación resultaba tan prematura como aventurada, a causa del insuficiente desarrollo tecnológico de la Administración²⁰⁵.

Más tarde, la LAESCP reconocía expresamente en su artículo 29 la posibilidad de que las Administraciones públicas emitieran válidamente documentos administrativos por medios electrónicos, exigiendo para ello la presencia de, al menos, una firma y una referencia temporal electrónica. El artículo 30 regularía una cuestión de gran importancia para la simplificación administrativa y, más concretamente, en el contexto de la carga documental que soporta el ciudadano: la -hasta ese momento- controvertida cuestión de las copias electrónicas.

El RDENI, por su parte, establece importantes determinaciones en relación con la gestión electrónica de documentos, como por ejemplo las condiciones de recuperación, que precisa, en primer lugar y entre otras cuestiones, establecer una identificación única e inequívoca de cada documento que permita clasificarlo, recuperarlo y referirse al mismo con facilidad. También es necesario asociarle, a lo largo de su ciclo de vida, los metadatos mínimos obligatorios y, en su caso, complementarios.

Se determinan también en el RDENI las condiciones de conservación del documento electrónico y la obligación de custodiar y mantener la información en formatos documentales que garanticen la preservación la integridad de su contenido, firma y metadatos a lo largo del tiempo.

Finalmente, la disposición adicional primera del RDENI establece la necesidad de aprobar una serie de normas técnicas de obligado cumplimiento por parte de todas las Administraciones, entre las que se encuentra la NTI de Documento electrónico, que “tratará los metadatos mínimos obligatorios, la asociación de los datos y metadatos de firma o de sellado de tiempo, así como otros metadatos complementarios asociados; y los formatos de documento”. En cumplimiento de este mandato normativo, el día 19 de julio de 2011, mediante Resolución de la Secretaría de Estado para la Función Pública, se aprobaba la NTI de Documento Electrónico, que es de aplicación no sólo a los documentos administrativos electrónicos, sino también a cualquier otro documento electrónico

²⁰⁵ PARADA, por ejemplo, desconfiaba en aquel momento de la equiparación “discutible y peligrosa” que el precepto establecía entre los documentos electrónicos y las copias emitidas por las Administraciones a partir de originales almacenados electrónicamente. Un precepto que, a su juicio, había ido “sin duda, demasiado lejos”, pues “en ningún caso podrá entenderse que los defectos de traslación a los soportes informáticos, que se hacen mecánicamente sin garantías de presencia de los interesados, pueden darse por válidos (...)”. PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común...*, cit., p. 180.

SANTAMARÍA PASTOR mostraba también sus reticencias, pues, a su entender, “el archivo magnético, habida cuenta de su naturaleza, difícilmente puede ser considerado como original”. También desconfiaba de la integridad del documento, cuya comprobación estimaba imposible dado que “el contenido del archivo no es físicamente apreciable por los sentidos humanos”. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «La actividad de la Administración...», cit., pp. 161-162.

“susceptible de formar parte de un expediente electrónico”, ya haya sido elaborado por una Administración o aportado por el ciudadano²⁰⁶.

Pues bien, esta Norma señala explícitamente qué componentes debe poseer un documento electrónico para su validez administrativa:

- a) Contenido, entendido como conjunto de datos o información del documento.
- b) En su caso, firma electrónica.
- c) Metadatos del documento electrónico.

Resulta verdaderamente llamativo que un instrumento normativo tan humilde como una norma técnica aprobada por una Resolución de una Secretaría de Estado (cuestión a la que se ha aludido en el capítulo tercero) regulara en origen una cuestión de tanta relevancia²⁰⁷.

Este periplo culmina, al fin, con el previamente mencionado artículo 26 de la LPAC, que acaba con el modelo doble de gestión documental preexistente, estableciendo que las Administraciones públicas emitirán los documentos administrativos “por escrito, a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia”. De esta forma, a partir de la entrada en vigor de la LPAC y, a todos los efectos desde el 2 de abril de 2021, no tiene sentido distinguir entre documento administrativo y documento electrónico administrativo, pues cualquier documento emitido por la Administración tendrá, como norma general, formato electrónico²⁰⁸, lo cual incluye, obviamente, los actos administrativos (artículo 36 de la LPAC) y su agregación en expedientes (artículo 70 de la LPAC).

Determina a renglón seguido el artículo 26 de la Ley procedimental, en la línea de la NTI de Documento Electrónico, los requisitos de validez de los documentos administrativos, que deberán:

²⁰⁶ La Guía de aplicación de esta NTI especifica que las condiciones establecidas en ésta deben ser consideradas para su aplicación, al menos, sobre los siguientes tipos de documentos: Documentos de decisión (resoluciones, acuerdos, contratos, convenios y declaraciones); Documentos de transmisión (comunicaciones, notificaciones, publicaciones y acuses de recibo); Documentos de constancia (actas, certificados y diligencias); Documentos de juicio (informes); Documentos de ciudadano (solicitudes, denuncias, alegaciones, recursos, comunicaciones, facturas y otros incautados); Otros documentos.

²⁰⁷ GAMERO CASADO, E., «Administración electrónica e interoperabilidad», cit., p. 506.

Esta peculiaridad se debe a que las Normas Técnicas (que son de obligado cumplimiento para todas las Administraciones determinan requisitos mínimos y comunes (en el caso del documento electrónico las determinaciones imprescindibles sobre formato y estructura para asegurar la interoperabilidad y, por tanto, su intercambio), sin embargo, cada Administración puede diseñar y realizar las implantaciones específicas que precise en función de sus circunstancias y aplicar requisitos adicionales.

²⁰⁸ La LPAC se posiciona sin ambages a favor del documento electrónico pues, si bien, no cierra completamente la puerta a otros soportes, la eventual utilización de los mismos se contempla en términos absolutamente excepcionales. Cfr. DE JUAN CASERO, L. J.; BUSTOS PRETEL, G. y GALLEGOS ALCALÁ, J. D., «Artículo 26 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre», en *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017, p. 229.

“a) Contener información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.

b) Disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico.

c) Incorporar una referencia temporal del momento en que han sido emitidos.

d) Incorporar los metadatos mínimos exigidos.

e) Incorporar las firmas electrónicas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable. No requerirán de firma electrónica, los documentos electrónicos emitidos por las Administraciones Públicas que se publiquen con carácter meramente informativo, así como aquellos que no formen parte de un expediente administrativo. En todo caso, será necesario identificar el origen de estos documentos”.

Un documento administrativo electrónico es, por tanto, el objeto digital administrativo que contiene la información (datos y firma) y los datos asociados a ésta (metadatos)²⁰⁹. Esta variedad de componentes, convierte al documento electrónico en lo que BROUDOUX ha denominado “una verdadera caja de herramientas”²¹⁰, que admite una aproximación multidisciplinar desde diversas perspectivas (informática, jurídica, archivística...) y desde diversos ángulos²¹¹.

En todo caso, es imprescindible señalar que el documento electrónico, compuesto por los múltiples elementos señalados, es decir, formado por la suma de los diferentes componentes digitales necesarios para su gestión, tratamiento y conservación, se considera de forma funcional y conceptual como una unidad jurídica, como un único objeto documental²¹². La técnica empleada para encapsular o vincular los múltiples componentes del documento administrativo electrónico es irrelevante mientras que el resultante tenga sentido completo, sea susceptible de identificación y tratamiento individual y diferenciado, y constituya evidencia de hechos²¹³.

²⁰⁹ *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad del Documento Electrónico*, p. 13.

²¹⁰ BROUDOUX, E., «Contours du document numérique connecté...», cit., sec. 1.1.

²¹¹ Así, por ejemplo, “forme, signe et médium, les reformulations du numérique. (...) Ce texte se propose de préciser la notion de document numérique à partir de recherches qui privilégient plutôt la forme (comme un objet matériel ou immatériel), le signe (comme un porteur de sens) ou le médium (comme un vecteur de communication). (...) Leur superposition souligne l'importance de la pluridisciplinarité pour une analyse lucide et complète de la notion de document et de son évolution”. PEDAUQUE, R. T., *Le document à la lumière du numérique*, Lisieux, C&F Éditions, 2006, sec. 1.

²¹² “Por lo tanto, una definición de documento electrónico más general podría hacer referencia a conjunto de ficheros como: la suma de uno o varios ficheros contenido, uno o varios ficheros de firmas asociadas a dicho contenido, así como las estructuras de datos asociados a dicha información que albergan los metadatos en un determinado sistema de gestión documental, siendo a su vez posible que todo este conjunto de componentes sea encapsulado en otra estructura o fichero contenedor, de cara por ejemplo a facilitar los intercambios”. *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad del Documento Electrónico*, cit., p. 14.

²¹³ *Ibid.*

Esta regulación del documento administrativo prevista en el artículo 26 de la LPAC y normativa concordante pone de manifiesto la importancia de la que aún goza la base documental en la gestión administrativa que, en parte, está concebida como un trasunto del papel a la Administración digital. La concepción y diseño de determinados instrumentos digitales a la imagen y semejanza de sus equivalentes analógicos -registros y archivos, fundamentalmente, ahora con el apellido “electrónico”- indica la relevancia del documento electrónico como “puente” entre dos modelos de Administración pública muy distintos, uno antiguo y arraigado y otro moderno y pujante, lo que se ha dado en llamar Administración electrónica²¹⁴.

La propia definición de expediente recogida en el artículo 70.1 de la LPAC es absolutamente tributaria del expediente analógico de base documental: “conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”. De esta forma, el expediente es, como siempre ha sido, la materialización del procedimiento²¹⁵, un conjunto de escritos que compone el reflejo documental del procedimiento seguido, con la única diferencia de que en la actualidad tendrá formato electrónico²¹⁶.

Sin embargo, a pesar del papel protagonista que las normas de procedimiento y régimen jurídico del sector público otorgan al documento electrónico, la regulación actual no impide avanzar en la desmaterialización de la información administrativa. La información contenida en determinados actos y trámites administrativos (informes, providencias, resoluciones...) precisan del contexto y la estructura que proporciona el documento para demostrar la existencia de situaciones jurídicas; asimismo, el formato electrónico otorga al documento una serie de propiedades (integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, etcétera) que precisa la tramitación administrativa. No obstante, es posible superar la base documental en el tratamiento de la información cuando los datos no precisen un contexto concreto²¹⁷.

²¹⁴ Cfr. BUSTOS PRETEL, G., «¿Dónde colocamos al máximo responsable del documento electrónico?», en BUSTOS PRETEL, G. (coord.) *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, pp. 843-844.

²¹⁵ Vid. GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Derecho administrativo español*, cit., vol. 3; El acto y el procedimiento administrativos, pp. 492-493.

²¹⁶ Sobre esta cuestión, vid. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., «La contribución de las TIC a una Administración más eficaz: fortalezas y debilidades», en PUNSET BLANCO, R. y ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (coords.) *Cuatro décadas de una Constitución normativa (1978-2018): Estudios sobre el desarrollo de la Constitución Española*, Cizur Menor (Navarra), Civitas-Thomson Reuters, 2018, pp. 464-466.

²¹⁷ Sobre esta cuestión, que servirá de eje a las siguientes páginas vid. entre otros, v. gr. VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y Administración electrónica*, cit., pp. 300-303; «La necesaria reconfiguración de las garantías jurídicas en el contexto de la transformación digital del sector público», en DE LA QUADRA-SALCEDO, T. y PIÑAR MAÑAS, J.L. (coords.) *Sociedad Digital y Derecho*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2018, p. 389 BAUZÁ MARTORELL, F. J., *Procedimiento administrativo electrónico*, cit., pp. 3-18; BUSTOS PRETEL, G., «El documento electrónico en el centro del mundo digital», en BUSTOS PRETEL, G. (coord.) *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, pp. 56-60; CARRASCOSA LÓPEZ, V., «Valor probatorio del documento electrónico», cit., p. 139; CRUZ MUNDET, J. R., «El material hace al documento: entre la arcilla y la electrónica», cit., pp. 94-106; PETRELLI, G., «Documento informatico, contratto in forma elettronica ed atto notarile», cit., pp. 572-574; RENER, M. C., «La teleamministrazione in rapporto al buon andamento degli uffici amministrativi e alla semplificazione della loro attività», 2000, Università degli studi di Genova, p. 34.

1.4.- Documento administrativo y copias auténticas. El problema de la tradicional de la compulsión en el actual marco jurídico y las meras copias de los documentos aportados por los interesados

Como venimos repitiendo, el documento sigue en el centro del mundo digital administrativo, por lo que continuará teniendo una importancia capital en la materialización del derecho de no aportación de información por los particulares, ya sea porque el intercambio de datos entre órganos administrativos se realice por sistemas de base documental mediante la remisión de certificados emitidos por un funcionario u órgano con competencia para ello, ya sea porque los datos intercambiados en bruto se plasmen en documentos electrónicos administrativos para su incorporación en el expediente.

Para eliminar el papel de la tramitación administrativa es preciso tanto no generarlo como no recogerlo²¹⁸. En coherencia con ello, la LPAC regula, en la “puerta de entrada” de la Administración, la digitalización de los documentos que presenten los ciudadanos presencialmente-como medio para no recogerlo-, y la obligatoria emisión de documentos administrativos a través de medios electrónicos -como forma de no generarlo-, amén de otras cuestiones conexas necesarias para la tramitación electrónica del documento digital, tales como los expedientes, registros o archivos electrónicos, así como la transmisión de datos entre Administraciones públicas.

En el nuevo contexto establecido por la LPAC cobra gran importancia la copia auténtica, que se convierte en la figura fundamental de la gestión administrativa sin papel, pues las Administraciones públicas pueden intercambiar información relativa a los interesados en base documental sin desprenderse de los documentos originales en los que conste aquella²¹⁹, independientemente del formato en el que se encuentren, y por otra parte, la documentación que los interesados aporten al procedimiento entrará en la Administración en formato digital, dado que, como acabamos de avanzar, en el supuesto de que se presente en papel, los documentos deberán ser digitalizados para su incorporación al expediente conforme lo dispuesto en el artículo 16.5 de la LPAC, generándose una copia auténtica de éstos, y devueltos al interesado²²⁰.

²¹⁸ Vid. DE JUAN CASERO, L. J.; BUSTOS PRETEL, G. y GALLEGU ALCALÁ, J. D., «Artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017, p. 243.

La tramitación documental ha de ser completamente electrónica, por lo que, además de no “recoger papel” tampoco puede generarse internamente, es decir “no debe haber movimiento de papel entre los diferentes gestores del expediente”. OTHO DE TEJADA BARASOAIN, J., «Digitalización», en BUSTOS PRETEL, G. (coord.) *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, p. 355.

²¹⁹ La novedad de esta regulación radica en la conversión del papel al formato digital en el momento de su presentación. La posibilidad de incorporar una copia al expediente, previo cotejo y devolución del original al interesado, ya estaba prevista en el artículo 64.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

²²⁰ El glosario de términos contenido en el Anexo del RDENI define digitalización como “el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en uno o varios ficheros electrónicos que contienen la imagen codificada, fiel e íntegra del documento”. El artículo 27.3.b) *in fine* de la LPAC contiene una definición prácticamente coincidente con la transcrita. El proceso de digitalización deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 24.1 del RDENI y la NTI de Digitalización de Documentos, aprobada por Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública.

Podemos definir una copia como “nuevo documento, reproducción del original, y con diferentes grados de perfección, en relación con su finalidad y con su aproximación al original”. En sentido estricto una copia es, por tanto, “el duplicado de un objeto, resultante de un proceso de reproducción”. Por su parte, una copia auténtica es “un nuevo documento expedido por una organización con capacidad y competencia para hacerlo, con valor probatorio pleno sobre los hechos o actos que documenta, con el mismo valor en todos los sentidos que el documento original”²²¹. Se trata, lógicamente, de un documento, generalmente electrónico, que para ser considerado válido deberá contener los elementos previstos en el apartado segundo del artículo 25 de la LPAC, debiendo hacer una referencia muy especial a los metadatos mínimos exigidos²²², entre los que se encuentran aquellos que acrediten su condición de copia, que deberán poder visualizarse al consultar el documento.

También existirán copias auténticas en papel de documentos electrónicos o de otros documentos en formato papel, conforme dispone el artículo 27.3 de la LPAC en sus apartados c) y d), si bien los destinatarios de este tipo de copias auténticas serán los particulares, por cuanto la tramitación administrativa por parte de los órganos tramitadores habrá de realizarse, como venimos repitiendo, necesariamente mediante medios electrónicos.

Pues bien, el artículo 27.2 de la LPAC señala, *in fine*, que las copias auténticas “*tendrán la misma validez y eficacia que los documentos originales*”, por lo que si cumplen los requisitos señalados por la Ley surtirán efectos administrativos. Por su parte, el artículo 49 del RAFME determina que cuando un particular presente una copia de un documento en papel para incorporarlo a un expediente administrativo, “*el proceso de digitalización por la Administración Pública generará una copia electrónica que tendrá el mismo valor que la copia presentada en papel*”. Desaparece por fin de nuestro Derecho, de esta forma, la posibilidad de realizar compulsas de documentos en papel²²³, práctica muy extendida en nuestra praxis administrativa y muy interiorizada en los usos de los interesados en sus relaciones con la Administración.

Entre las escasas referencias a las compulsas contenidas en normas jurídico-administrativas con rango de Ley podemos destacar el apartado 1.h) de la disposición adicional decimosexta del derogado TRLCSP, que reconocía que las “*copias electrónicas de los documentos que deban incorporarse al expediente, autenticadas con la firma electrónica reconocida del órgano administrativo habilitado para su recepción surtirán*

²²¹ Definiciones contenidas en la *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos*, p. 13.

²²² Sobre la necesaria incorporación de los metadatos en las copias auténticas de documentos en papel, POMED SÁNCHEZ, L. A., «Derechos documentales en la nueva Ley...», cit., p. 382 V. et. DELGADO GÓMEZ, A. y FLORES IGLESIAS, L., «El nuevo diseño de los archivos: la evolución del modelo analógico al electrónico y los requisitos de seguridad e interoperabilidad», en *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Madrid, Wolters Kluwer, 2016, pp. 392-399.

²²³ Sobre esta cuestión BUSTOS PRETEL, G., «El documento electrónico en el centro del mundo digital», cit., p. 52.

iguales efectos y tendrán igual valor que las copias compulsadas de esos documentos". La redacción de la actual LCSP ha eliminado cualquier referencia a la compulsada y establece que las copias electrónicas de los documentos que deban incorporarse al expediente, "deberán cumplir con lo establecido a tal efecto en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común, surtiendo los efectos establecidos en la misma"²²⁴.

Si entendemos la compulsada como el cotejo realizado por un funcionario entre un documento original y la copia aportada por el particular²²⁵ y la consignación en esta de "una diligencia en la que se hace constar que la copia coincide exactamente con el original"²²⁶, resulta evidente que esta acción no resulta conforme con lo dispuesto en el artículo 27.3 de la LPAC, pues las copias auténticas en papel deberán cumplir los requisitos previstos en los apartados c) y d) del artículo 27.3 de la LPAC, siendo aplicable uno u otro dependiendo del formato en el que se conserve el documento original.

A pesar de que la figura de la compulsada no se contemplaba expresamente en la anterior Ley de Procedimiento, hasta la entrada en vigor de la LPAC se entendía avalada por la referencia a la necesidad de la constancia y comprobación de la autenticidad de las copias realizada en los apartados 2 y 3 del artículo 46 de la derogada LRJPAC y, sobre todo, por el necesario cotejo de la documentación aportada por el particular regulada en el artículo 38.5 de la misma norma. Sin embargo, en este último caso, la documentación cotejada se incorporaría al expediente surtiendo efectos exclusivamente en su seno, por lo que la fe pública propia de la compulsada no tendría efectos al margen del concreto procedimiento administrativo²²⁷.

La compulsada, por tanto, se limita a declarar la exactitud de una copia con el original tras el preceptivo cotejo realizado por un empleado público quien no entra a valorar, en realidad, la autenticidad del documento de partida, sino solamente la existencia de concordancia entre las dos versiones. Por esta razón, la compulsada vendría a tener un alcance más reducido que el de una copia auténtica²²⁸, que sí acredita –como su nombre indica– su autenticidad, lo que le otorga la misma validez y eficacia que un documento original, como

²²⁴ Disposición adicional decimosexta, apartado 1.h) de la LCSP.

²²⁵ "La compulsada consiste en el cotejo que realiza una persona de la copia de un documento que se le exhibe junto con la matriz del mismo, a fin de acreditar de que la primera es fiel reproducción de la segunda". *Dictamen ref.: A. G. Trabajo y Asuntos Sociales 3/03, de 16 de septiembre*, Abogacía General del Estado. Ponente: Luis Aguilera Ruiz.

²²⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común...*, cit., vol. 2º, p. 846.

Compulsada que antes de la entrada en vigor de la LPAC ya podía realizarse válidamente en formato electrónico tanto a partir de un documento original en papel como a partir de otro documento digital. *Cfr.* BAUZÁ MARTORELL, F. J., *Procedimiento administrativo electrónico*, cit., p. 243.

²²⁷ En el ámbito de la Administración General del Estado, el artículo 7.1 *in fine* del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro, advertía que las oficinas de registro no estaban "obligadas a expedir copias selladas de documentos originales que no acompañen a las solicitudes, escritos o comunicaciones presentadas por el ciudadano".

²²⁸ *Cfr.* MARCO DEL RINCÓN, J., «Autorizar un documento, autenticar un documento. El documento y la copia auténticos en la Ley 39/2015 y Real Decreto 203/2020», *El Consultor de Los Ayuntamientos*, 9, 2021, sec. VI.4.

ya se ha indicado. De esta forma, un documento compulsado y una copia auténtica son elementos diferentes, con un diferente valor jurídico, a pesar de que ambos comparten un requisito previo fundamental, el cotejo.

La copia auténtica, al ostentar pleno valor probatorio sobre los hechos o actos que documenta en los términos del artículo 27 de la LPAC, conlleva el ejercicio de la fe pública²²⁹, por lo que, al ser ésta una potestad pública, las copias auténticas deberán ser realizadas necesariamente por funcionarios, en virtud de lo establecido en el artículo 9.2 del TREBEP, o mediante actuación administrativa automatizada que habrá de llevarse a cabo con las cautelas y los requisitos señalados en el artículo 41.2 de la LRJSP.

En relación con ello, la regulación de las copias del artículo 27 de la LPAC y la desaparición de las compulsas viene a reforzar la seguridad jurídica del régimen de aportación documental por parte de los interesados. El primer apartado de este precepto establece que cada Administración Pública determinará los órganos que tengan atribuidas las competencias de expedición de copias auténticas, por lo que no todos los funcionarios tendrán competencia y capacidad para emitirlos, previéndose, incluso, la incorporación de estos empleados públicos en registros públicos interoperables entre ellos, “a los efectos de comprobar la validez de la citada habilitación”. Es decir, cuando una copia sea realizada con la intervención directa de un funcionario, éste, además, debe estar habilitado para ello²³⁰. Afirma BERNING PRIETO que el incumplimiento de este requisito de emisión de copia por autoridad pública competente acarrea la invalidez de dicho acto de constancia y sería anulable ex artículo 48.1 de la LPAC, por lo que esa copia no podrá tener la consideración de auténtica, ni tendrá el pleno valor probatorio que le caracteriza²³¹.

A pesar de que la derogada LRJPAC también establecía la necesidad de determinar reglamentariamente qué órganos tenían atribuidas las competencias de expedición de copias auténticas²³², estaba realmente extendida en la praxis administrativa cotidiana la presentación en ventanilla de documentos previamente compulsados sin exhibición del original ante el funcionario encargado del registro. Estas compulsas de documentos mediante la estampación de un sello y la firma (frecuentemente ilegible) de cualquier empleado público planteaban frecuentes dudas sobre su exactitud y validez.

²²⁹ Obviamente, también la compulsas requería de un ejercicio de fe pública aunque, como acabamos de argumentar, con un distinto alcance. No obstante, determinados autores niegan concurrencia de fe pública en la emisión de la compulsas “por lo que el documento no alcanza el estado de documento público”. ZAPATERO LOURINHO, A. S., «Cotejo y compulsas de los documentos, responsabilidades asumidas por los ciudadanos en la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos», en *VIII Seminario Hispano-Mexicano de Biblioteconomía y Documentación*, 21-25 de marzo, Facultad de Ciencias de la Documentación-UCM; Madrid, 2011, p. 327.

²³⁰ Artículo 27.1 de la LPAC.

²³¹ BERNING-PRIETO, A. D., *Validez e invalidez de los actos administrativos en soporte electrónico*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, 2019, p. 226.

Este vicio, no obstante, podría ser convalidado por un funcionario habilitado, “quien deberá comprobar la correspondencia entre el documento-origen y la copia para que esta adquiera la condición de auténtica”. *Ibid.*, p. 323.

²³² Artículo 46.1 de la LRJPAC.

En otro orden de cosas, es posible que un ciudadano aporte un documento no original y sin valor de copia auténtica para su digitalización. Conforme lo dispuesto en el apartado 4º *in fine* del artículo 27 de la LPAC, las Administraciones Públicas estarán obligadas a “*expedir copias auténticas electrónicas de cualquier documento en papel que presenten los interesados y que se vaya a incorporar a un expediente administrativo*”. Esta redacción, sin duda confusa y en cierto modo desafortunada, parece plantear que, por el mero hecho de su digitalización e incorporación a un expediente administrativo, cualquier documento puede convertirse en copia auténtica y adquirir, por tanto, el mismo valor jurídico que un documento original. Entre estos supuestos habría que incluir, por ejemplo, la presentación de una mera fotocopia en papel o un documento compulsado presencialmente (a la manera que solía hacerse y, por tanto, de forma hoy irregular) por un empleado público no habilitado para la prestación de la fe pública.

Lógicamente, esta interpretación literal del precepto conduce a una conclusión absurda, que no puede ser admitida, máxime cuando el artículo 47,2 del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos ha determinado que sólo podrán obtener el valor de copia auténtica aquellas que se obtengan a partir de un original o de otra copia auténtica. Parecida previsión contiene la NTI de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos²³³.

Cuando el interesado presente un documento parece que, *ex artículo 27.4 de la LPAC*, en relación con el 28.1 *in fine*²³⁴, la Administración tendrá la obligación de admitirlo y digitalizarlo, en su caso. Establece el artículo 28.5 de la LPAC que, excepcionalmente, podrá solicitarse de manera motivada “*el cotejo de las copias aportadas por el interesado, para lo que podrán requerir la exhibición del documento o de la información original*”. Pero, en todo caso, cabe la posibilidad (y, a menudo ocurre, pues el funcionario habilitado puede no estar necesariamente capacitado para analizar jurídicamente la autenticidad de un documento), de que se digitalice y acceda a un expediente una copia ordinaria de un documento sobre cuya coincidencia con el original se alberguen dudas. En estos casos existirá en un expediente un documento electrónico, con sus correspondientes metadatos y el resto de los elementos que le son propios, procedente de un proceso de digitalización que no puede ser considerado copia auténtica, pues no es una reproducción electrónica de un documento original ni de una copia auténtica. Existirían, por tanto, aunque la normativa no las mencione expresamente, copias digitales de documentos incorporados a expedientes administrativos que no tienen el carácter de copias auténticas. Ese documento electrónico será, según BUSTOS PRETEL, una mera copia digital que solamente atestiguará qué es exactamente lo que ha presentado el ciudadano, pero ninguna otra cosa²³⁵.

²³³ El apartado III.2 de la Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la NTI de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos, establece que las copias auténticas “se expedirán a partir de documentos *con calidad de original o copia auténtica*”. (Las cursivas del texto son nuestras).

²³⁴ “(...) los interesados podrán aportar cualquier otro documento que estimen conveniente”.

²³⁵ BUSTOS PRETEL, G., «El documento electrónico en el centro del mundo digital», cit., pp. 53-54.

Entendemos, en cambio, como hace ALAMILLO DOMINGO, que no sería lógico incorporar a un expediente copias digitales que carecieran de la condición de copias auténticas del documento copiado. Es decir, independientemente de la autenticidad intrínseca del documento copiado, es preciso garantizar la autenticidad de lo copiado, el problema es que ni la LPAC ni el artículo 49 del RAFME distingue esta cuestión, “confundiendo la autenticidad de la copia electrónica con la autenticidad de lo copiado”²³⁶. Es decir, existirían en el expediente documentos electrónicos que serían copias auténticas de lo presentado por el interesado, al haber sido digitalizados conforme establece la LPAC y contar con los metadatos exigidos, pero que no atestiguarían que su contenido sea veraz.

Al margen del requerimiento de exhibición del original para su cotejo, no hay que obviar lo dispuesto en el apartado 7 del mencionado artículo 28 de la LPAC, que los interesados se responsabilizan de la veracidad de los documentos que presenten, lo que abre la posibilidad de penalizar las aportaciones fraudulentas de documentación por parte de los particulares.

1.5.- Una llamativa excepción a la obligatoriedad del formato electrónico de los documentos públicos: la obligación de emitir en papel las actas de los órganos colegiados de las Entidades Locales

La obligatoriedad del formato electrónico de los documentos administrativos encuentra una sorprendente excepción a la que estimo conveniente hacer una somera referencia a modo de excursus. El artículo 3.2.d) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, dispone, como parte de la función de fe pública atribuida a la Secretaría, que estos empleados públicos tienen la obligación de levantar acta de las sesiones de los órganos colegiados de las entidades locales. Este precepto impone, a renglón seguido, la lógica obligación de publicar las actas en la sede electrónica de la Corporación, con respeto a la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

No obstante, al establecer inmediatamente el deber de transcribir las actas en el correspondiente Libro, señala que estas deberán ir autorizadas por la firma del secretario y el visto bueno del presidente de la Corporación “*cualquiera que sea su soporte o formato, en papel o electrónico*”. De esta forma, por tanto, el Real Decreto da al secretario de cada Corporación la opción de elegir el soporte de los libros de actas, pudiendo escoger entre el formato papel o el digital sin más fundamento o justificación que su propia voluntad.

Esta aparente excepción a la obligación del formato electrónico de los documentos públicos dispuesto en el artículo 26 de la LPAC se torna más insólita en el siguiente párrafo del mismo apartado, que impone al funcionario que opte por elaborar sus actas en formato electrónico una carga adicional, la elaboración “en todo caso” de un extracto de la misma

²³⁶ Ignacio ALAMILLO DOMINGO *apud* LAHOZ NOGUERA, E. y MORO CORDERO, M. A., «El expediente y el documento administrativo electrónico: el laberinto de las copias documentales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, vol. 3, Especial III, 2021, p. 102.

en papel. A pesar de que el texto hace alusión a un *extracto*, se exige la inclusión de tal cantidad de datos²³⁷ (impone, incluso, la obligación de reflejar las opiniones que hayan sido manifestadas en las deliberaciones, así como las incidencias de estas), que se traduce, prácticamente, en el deber de llevanza de un doble Libro de Actas. Esta exigencia, por tanto, penaliza al funcionario que opta por el formato electrónico al “duplicar” su trabajo.

De esta forma, es posible que una Corporación carezca de Libro de Actas electrónico, pero siempre deberá existir uno, más o menos extenso, en papel. Extraña esta aparente desconfianza normativa hacia el formato electrónico que exige transcribir al papel unas actas que han de publicarse digitalmente en la sede electrónica y que considera que la llevanza de un Libro de Actas en ese formato precisa de un respaldo en soporte papel, como si se tratara de una copia de seguridad analógica.

Resulta dudosa la compatibilidad de este precepto reglamentario con la previsión legal contenida en la LPAC, que impone el formato electrónico a todos los documentos públicos, salvo que “*su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia*”. No se aprecia aquí esta necesidad, ya que no parece que el soporte papel sea más adecuado que el formato electrónico para la conservación de las actas municipales, como demuestra - además de la lógica-, el hecho de que el legislador no haya establecido en el artículo 18 de la LRJSP una previsión similar para las actas del resto de órganos colegiados del sector público.

No se trata, por tanto, de una cuestión de índole meramente formal, dado que afecta a ciertas cuestiones de naturaleza material. Un libro de actas elaborado en papel carece - huelga mencionarlo- de las garantías y ventajas del soporte digital, además de no cumplir, por su propia naturaleza, las exigencias de interoperabilidad y de seguridad que la normativa requiere de la documentación pública, ni cumplir con los requisitos legales para su archivo y conservación contenidas en los artículos 17 de la LPAC y 46 de la LRJSP.

2. Del documento al dato: un replanteamiento conceptual y normativo del modelo de gestión

Se ha afirmado, con razón, que la Administración puede considerarse “un gran complejo de toma de decisiones, que se fundan en la información que maneja y la que produce”²³⁸. Como venimos repitiendo, el sector público dispone de una inmensa cantidad de

²³⁷ “No obstante, en el supuesto de que el soporte sea electrónico, será preciso que se redacte en todo caso por el Secretario de la Corporación extracto en papel comprensivo de los siguientes datos: lugar, fecha y hora de la celebración de la sesión; su indicación del carácter ordinario o extraordinario; los asistentes y los miembros que se hubieran excusado; así como el contenido de los acuerdos alcanzados, en su caso, y las opiniones sintetizadas de los miembros de la Corporación que hubiesen intervenido en las deliberaciones e incidencias de éstas, con expresión del sentido del voto de los miembros presentes”. Artículo 3.1.d), *in fine*, del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo.

²³⁸ LÓPEZ CRESPO, F., «Incorporación de nuevas tecnologías a las Administraciones Públicas. Su incidencia en los archivos», *Revista TRIA*, vol. 3, 1996, p. 99.

información. De hecho, es el principal productor y recolector de datos en numerosos ámbitos. La gestión de todos estos datos constituye el factor clave de la Administración electrónica²³⁹; una información que supone el recurso fundamental, la materia prima sobre la que reposa el derecho de los interesados a no aportar información. Si las Administraciones poseen los datos de los administrados que precisan para la formación informada de su voluntad y pueden intercambiarlos de forma eficiente, no los solicitarán a los particulares.

Sin embargo, la ubicación estática de los datos en documentos puede complicar la actualización, transmisión, tratamiento y reutilización de la información²⁴⁰. Los archivos administrativos, más que un almacenamiento estructurado de datos reutilizables, poseen generalmente una base documental, lo que fue advertido como un inconveniente para la localización y la recuperación de la información desde fechas muy tempranas²⁴¹.

Los documentos, ya electrónicos, ya en papel, conservan los datos en un contexto determinado, proporcionando una visión organizada de la información para un propósito concreto. Por esta razón, son objetos de naturaleza secundaria, un producto derivado de los datos a los que ponen en relación²⁴². Por ejemplo, una declaración de IRPF contiene gran cantidad de datos de naturaleza muy diversa: percepciones dinerarias anuales de una persona física determinada, tipos de rentas percibidas, gastos deducibles realizados, estado civil, número de hijos y personas convivientes o dependientes del declarante, sus respectivas edades, domicilio, patrimonio inmobiliario, incluso si realiza o no asignación a la Iglesia católica. Son muchos datos que el interesado aporta a la Administración tributaria anualmente, en un solo documento, cuya posibilidad de tratamiento individualizado para otros fines sería de gran utilidad tanto para la Administración como para el propio ciudadano.

El glosario de términos del RDENI define el “dato” como una “representación de hechos, conceptos o instrucciones de un modo formalizado, y adecuado para comunicación, interpretación o procesamiento por medios automáticos o humanos”. Pero lo

²³⁹ *Sociedad Digital en España 2020-2021. El año en que todo cambió*, Fundación Telefónica, 2021, p. 284.

²⁴⁰ Estas limitaciones no son exclusivas del papel, sino que afectan también a la documentación contenida en documentos en formato electrónico. VERCOUSTRE, A.-M.; DELL'ORO, J. y HILLS, B., «Reuse of information through virtual documents», en *Proceedings of the Second Australian Document Computing Symposium*, Melbourne, 1997, p. 55.

²⁴¹ “(...) document-based systems do not by themselves constitute an answer to the longstanding problems of providing good management information. Data-based systems remain of fundamental importance (...)”. SWANSON, E. B. y CULNAN, M. J., «Document-Based Systems for Management Planning and Control: A Classification, Survey, and Assessment», *MIS Quarterly*, vol. 2, 1978, p. 40.

“Unstructured data, particularly free running text, place new demands on knowledge discovery methodology”. AHONEN, H., «Knowledge Discovery in Documents by Extracting Frequent Word Sequences», *Library Trends*, vol. 48, 1, 1999, p. 161.

²⁴² AKATKIN, Y. y YASINOVSKAYA, E., «Data-Centricity as the Key Enabler of Digital Government: Is Russia Ready for Digital Transformation of Public Sector», en CHUGUNOV, A., MISNIKOV, Y., ROSHCIN, E. y TRUTNEV, D. (coords.) *Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia*, Cham, Springer International Publishing, 2019, p. 440.

verdaderamente interesante a los efectos aquí tratados es que el dato representa “el máximo nivel de desagregación de un documento”²⁴³.

Obviamente, no cabe duda de que los documentos administrativos siguen resultando imprescindibles, por cuanto otorgan estructura formal y dotan de contexto a la información, además de plasmar situaciones jurídicas con las debidas garantías; pero la verdadera transformación digital de la actividad administrativa solo se concibe si se “desciende en el espectro del conocimiento” trabajando con datos, en lugar de con documentos²⁴⁴.

Por esta causa, desde ámbitos académicos²⁴⁵ se plantea la conveniencia de que las Administraciones centren la atención de la gestión de la información en el contenido de los documentos, en los datos, no en su base formal, con la finalidad de poder llevar a cabo un tratamiento de estos independientemente del formato en el que aquellos se hallen almacenados.

En una Administración analógica el soporte formal de los datos era, por fuerza, documental, pero en un entorno digital la información ya no necesita ir “encapsulada” en un documento, ya no es necesario “ir con el documento a cuestras”²⁴⁶. Lo relevante no es ya la constancia documental de la información, sino su autenticidad y su integridad²⁴⁷; una información que, a mayor abundamiento, se encuentra “deslocalizada”, pues ya no se halla necesariamente en un documento o archivo determinado, sino que puede estar diseminada en diferentes repositorios²⁴⁸.

Como viene señalando VALERO TORRIJOS, la auténtica innovación tecnológica no consiste en un mero cambio del formato de la gestión documental, sustituyendo los expedientes y archivos de papel por el tratamiento de documentos electrónicos, sino que, para hacer posible el procesamiento avanzado y dinámico de la información de la que disponen las Administraciones públicas, es preciso desvincular los datos del documento que los alberga y llevar a cabo su tratamiento independiente²⁴⁹. Se propone, así, un verdadero cambio de paradigma, una concepción de la gestión documental desde un punto

²⁴³ ALCAIDE GARCÍA, A., «Reutilización de documentos en el sector público», en *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, p. 506.

²⁴⁴La convivencia de archivos documentales y bases de datos “ha provocado una cierta dualidad “a veces histriónica” en el tratamiento y la custodia de la información administrativa. FERRANDO MARTÍNEZ, R., «El documento administrativo, su contexto electrónico, tecnológico y normativo: una propuesta de cambio de paradigma», 2013, Tesis Doctoral. Universidad de Murcia, p. 5.

²⁴⁵ Destacan en este ámbito los trabajos del profesor VALERO TORRIJOS. *Vid. v.gr.*, VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y Administración electrónica*, cit., pp. 300-303; «La transformación digital del sector público. Implicaciones y desafíos desde la perspectiva jurídica», cit., pp. 96-99; «La necesaria reconfiguración de las garantías jurídicas en el contexto de la transformación digital del sector público», cit., p. 389.

²⁴⁶ BUSTOS PRETEL, G., «Comentario al artículo 46 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios al Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2021, p. 367.

²⁴⁷ VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y Administración electrónica*, cit., p. 271.

²⁴⁸ VALERO TORRIJOS, J., *El régimen jurídico de la e-Administración*, cit., p. 36.

²⁴⁹ VALERO TORRIJOS, J., «La necesaria reconfiguración de las garantías jurídicas en el contexto de la transformación digital del sector público», cit., pp. 389-390.

de vista global “que vaya más allá de «los documentos»”, lo que supone un auténtico cambio cultural²⁵⁰.

El artículo 44 de la LRJSP otorga validez “a efectos de autenticación e identificación de los emisores y receptores” a los documentos electrónicos transmitidos en entornos cerrados de comunicaciones establecidos entre Administraciones Públicas. Pues bien, el RAFME ha dado un paso importante que resuelve un problema jurídico de primer orden al otorgar valor de “certificados administrativos necesarios para el procedimiento o actuación administrativa” a las transmisiones de datos entre Administraciones que se realicen al amparo del artículo 155 de la LRJSP²⁵¹. La importancia de este precepto es extraordinaria por cuanto no existía ninguna norma que concretase el valor jurídico de las consultas de datos realizadas por las Administraciones públicas a través de medios electrónicos²⁵². Algunas comunidades autónomas ya habían regulado la cuestión de esta forma innovadora al reconocer valor probatorio, a los efectos previstos en el procedimiento administrativo común, a las consultas que se realicen a través de las plataformas de interoperabilidad de la Administración, siempre y cuando estas reúnan las condiciones necesarias para ello. Así lo ha establecido Cataluña en el artículo 71 del Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital.

En otro orden de cosas, no deja de sorprender que el legislador de 2015 haya excluido expresamente del contenido del expediente toda aquella información que conste “en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas”²⁵³. Resulta paradójico, como señala MENÉNDEZ SEBASTIÁN, que no formen parte del expediente los datos relativos al interesado que hayan sido consultados por la Administración actuante ex artículo 28 de la LPAC, por considerarlo esencial o conveniente²⁵⁴. Se deduce de la regulación del expediente administrativo contenida en la LPAC que los datos relativos a los interesados que hayan sido recabados por el órgano tramitador, a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos sólo formarán parte del expediente si constan sobre una base documental, es decir, si son reflejados en algún documento administrativo (certificado, informe...). Resulta difícil de entender una previsión normativa que limita la transparencia en la actividad pública (que es una de las mayores ventajas potenciales de la tramitación electrónica), que puede provocar indefensión en el interesado, dificultar el ejercicio de su derecho de oposición al tratamiento de su información y que, en todo caso, hurta al administrado el conocimiento de una parte probablemente fundamental del arsenal fáctico sobre el que la Administración sustenta la resolución del procedimiento.

²⁵⁰ D'ALÓS-MONER, A., «La gestión documental: aspectos previos a su implementación», *El profesional de la información*, vol. 15, 3, 2006, p. 225.

²⁵¹ Artículo 61.1 del RAFME.

²⁵² Cfr. GARCÍA ÁLVAREZ, M. C., «Comentario al artículo 61 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios al Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2021, pp. 450-451.

²⁵³ Artículo 70.4 de la LPAC.

²⁵⁴ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., «La contribución de las TIC a una Administración más eficaz: fortalezas y debilidades», cit., p. 465.

Ello sin perjuicio de que “a partir de los datos puedan generarse documentos formalizados cuando resulte preciso, e incluso que dicha conversión se lleve a cabo de manera automatizada”²⁵⁵. No se trata, por tanto, de expulsar al documento del núcleo de la actividad administrativa, sino de reservar la plasmación de los datos en documentos electrónicos para cuando ello resulte imprescindible, por ejemplo, en la emisión de actos administrativos o informes, pero estableciendo el dato como elemento básico y general de tratamiento electrónico de la información administrativa.

2.1.- El archivo electrónico único de las Administraciones y las bases de datos

El concepto de “archivo electrónico único” fue introducido en nuestro Derecho por las leyes de 2015. Aunque el artículo 31 de la LAECSP ya previó los archivos electrónicos como el medio o soporte apropiado para el almacenamiento de los documentos electrónicos que contuvieran actos administrativos que afectaran a derechos o intereses de los particulares (considerándolo, además, un instrumento puesto al servicio de los derechos de los ciudadanos)²⁵⁶, más allá de esta relevante novedad, la norma derogada no regulaba un nuevo modelo global de conservación documental para las Administraciones españolas ni planteaba la sustitución de los tradicionales archivos de papel. En desarrollo de este precepto, el artículo 21.2 del RDENI, establece la obligación de todas las Administraciones públicas de crear “repositorios electrónicos” destinados a cubrir todo el ciclo de vida de los documentos electrónicos, si bien éstos serían “complementarios y equivalentes en cuanto a su función a los archivos convencionales”. En este sentido, la regulación del archivo electrónico establecida en la LPAC y la LRJSP contiene una considerable carga disruptiva²⁵⁷.

Sin embargo, la lectura conjunta de los artículos 17 de la LPAC y 46 de la LRJSP ofrece una impresión algo confusa. En primer lugar, la relación entre ambos preceptos resulta algo extraña por reiterativa, pues ninguno de los artículos aporta novedades importantes respecto a la regulación contenida en el otro. Por otra parte, a pesar de esta duplicación normativa (que se ha llegado a achacar a un despiste del legislador)²⁵⁸, la regulación del archivo electrónico único contenida en estas leyes es algo superficial, pues a penas desarrolla esta figura, describiendo con un trazo algo grueso las principales características de esta herramienta digital²⁵⁹.

La interpretación simultánea de los dos preceptos que regulan el archivo electrónico se complicaba por la distinta *vacatio legis* a la que ambos estaban sometidos, pues la LRJSP

²⁵⁵ VALERO TORRIJOS, J. y CERDÁ MESEGUER, J. I., «Transparencia, acceso y reutilización de la información ante la transformación digital del sector público: enseñanzas y desafíos en tiempos del COVID-19», *Economía: Revista en Cultura de la Legalidad*, vol. 19, 2020, p. 106.

²⁵⁶ El artículo 6.2.f) de la LAECSP reconocía el derecho de los ciudadanos a “la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente”.

²⁵⁷ BUSTOS PRETEL, G., «...Y el archivo electrónico único perdió su aroma jacobino», *El Consultor de Los Ayuntamientos*, Especial III, 2021, p. 121.

²⁵⁸ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*, cit., p. 185.

²⁵⁹ BUSTOS PRETEL, G., «...Y el archivo electrónico único perdió su aroma jacobino», cit., p. 121.

entró íntegramente en vigor al cumplirse el año de su publicación, mientras que la producción de efectos de los preceptos de la LPAC relativos al archivo electrónico y a otras herramientas de Administración electrónica ha ido siendo pospuesta en repetidas ocasiones en virtud de lo dispuesto en la disposición final séptima de la Ley procedimental. Esta cuestión quedó definitivamente resuelta el 2 de abril de 2021, fecha a partir de la cual cobraban vigencia todas las previsiones contenidas en la LPAC, pero en su día, este aparente lapsus del legislador produjo cierta perplejidad entre los operadores jurídicos, que llegaron a la conclusión de que la LRJSP imponía a las Administraciones la obligación de articular desde el primer momento sus archivos electrónicos con eficacia interna, si bien la prestación de servicios *ad extra* y en el procedimiento administrativo quedaría demorada conforme la precitada disposición final séptima de la LPAC²⁶⁰.

En cualquier caso, la obligación de disponer de archivos digitales impuesta normativamente a todas las Administraciones públicas es una consecuencia lógica del modelo de Administración electrónica diseñado por las Leyes que regulan el sector público. Es el destino natural de todo documento electrónico. El final lógico de su ciclo de vida. En una Administración sin papeles el archivo no puede seguir siendo, por una cuestión ontológica, un repositorio analógico, pues no tendría elementos que albergar.

También en cuestión de custodia y conservación de información el modelo electrónico presenta innegables ventajas sobre el tradicional. Además de otras ventajas manifiestas sobre los archivos de papel, los archivos electrónicos permiten la consulta y recuperación de documentos en cualquier momento y en cualquier lugar, sin necesidad de esperas ni de desplazamientos, amén de admitir la obtención de cuantas copias se precisen de los documentos archivados.

La finalidad de todo archivo, independientemente de su formato es conservar y mantener disponible la información que alberga. La conservación de expedientes se ha encontrado tradicionalmente con dos problemas principales: la distancia y el espacio. En relación con el primero de ellos, para facilitar la recuperación de los documentos siempre ha sido conveniente que los expedientes concluidos no se encontraran muy lejos de las unidades tramitadoras, que podrían volver a necesitarlos. En cuanto al segundo, el papel es voluminoso, pesa y, cuando se agrupa, ocupa un gran volumen, por lo que se precisan inmuebles amplios que reúnan, además, las condiciones ambientales precisas para evitar el deterioro de los legajos. Sin embargo, el formato electrónico desmaterializa el archivo y deslocaliza el concepto de repositorio documental, por lo que la ubicación y la dimensión física del mismo han dejado de ser relevantes.

Por esta razón, la propia naturaleza digital de los archivos electrónicos, al dejar atrás estos inconvenientes, hace técnicamente posible la idea de aglutinar todos los expedientes de cada Administración pública en un único repositorio compartido. Mientras este archivo

²⁶⁰ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*, cit., pp. 184-187.

sea plenamente interoperable²⁶¹, y cumpla con los requerimientos del RDENI y el RDENS no es preciso que cada unidad administrativa cuente con un archivo independiente para la custodia de sus expedientes, ni el paso de éstos por un archivo intermedio durante un tiempo prudencial. Así parece haberlo previsto el legislador en el artículo 17.1 de la LPAC, al imponer a cada Administración pública la obligación mantener “un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados”. La regulación vigente del archivo electrónico diseña, pues, un modelo de archivo administrativo que tiende a la máxima centralización posible²⁶², cuestión que ha despertado comprensibles recelos y los habituales reproches por una posible extralimitación competencial del Estado, por cuanto está imponiendo un modelo global en una materia sobre la que las comunidades autónomas ostentan competencias propias ex artículo 149.1.28º de la Constitución²⁶³.

De cualquier manera, a pesar de que, como ya se ha señalado, los mencionados artículos 17 de la LPAC y 46 de la LRJSP desarrollan muy someramente la figura del archivo electrónico único sí que muestran, por duplicado, una especial preocupación por garantizar “la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados”²⁶⁴. Y es que, en efecto, de una primera lectura de ambos preceptos, puede deducirse que el archivo electrónico único es un concepto que se concibe a partir de la idea del documento y del expediente electrónico, que se trata de una noción exclusivamente docucéntrica²⁶⁵.

²⁶¹ La interoperabilidad de los archivos electrónicos es un requisito básico para el funcionamiento integrado del “ecosistema” digital diseñado por las leyes de 2015. Al respecto, PASTOR BERMÚDEZ, A., «El Repositorio: donde viven los documentos electrónicos», en BUSTOS PRETEL, G. (coord.) *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, p. 630.

²⁶² MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*, cit., p. 187.

²⁶³ SANZ LARRUGA, F. J., «Gestión documental», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. 1, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 975.

²⁶⁴ El artículo 20.1 del RDENI establece las condiciones de conservación y recuperación de los documentos electrónicos.

La propia interoperabilidad es ya, en sí mismo, una garantía de preservación, pues la necesidad de respetar ciertas reglas homogéneas de creación y conservación para posibilitar el intercambio de información contribuye, por sí sola, a la conservación y localización de los datos y documentos. La información que se conserva en los archivos ha de ser accesible, íntegra y auténtica, para lo que el archivo electrónico habrá de garantizar que el acceso a la información se lleve a cabo con las necesarias cautelas de confidencialidad, que se garantice la trazabilidad de estos accesos, para lo que el propio archivo habrá de ser “desarrollado con los principios de mantenibilidad del sistema, que se traducen en desarrollos abiertos y modulares”. Cfr. MARTÍN REY, R. y HERNÁNDEZ DÍEZ, J., «El archivo electrónico: principios funcionales y técnicos para su diseño», en BUSTOS PRETEL, G. (coord.) *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, pp. 591-592.

²⁶⁵ Es revelador, por ejemplo, el título del trabajo de *El archivo electrónico es la última etapa del documento electrónico*, Bustos Pretel, G., Madrid, OBSAE, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015.

La propia definición de archivo contenida en el artículo 2.1.a) del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, concibe el archivo como un “conjunto orgánico de documentos, o la reunión de varios de ellos, producidos o reunidos por las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas”.

Sin embargo, el glosario de términos del RDENI abría ya la puerta a la conservación de datos en repositorios públicos, al definir “repositorio electrónico” como “[a]rchivo centralizado donde se almacenan y administran datos y documentos electrónicos, y sus metadatos”.

Sin embargo, ambas leyes abren la puerta a la posibilidad de que las Administraciones conserven en otro tipo de repositorios la información que contienen los documentos electrónicos que custodian. Aunque los dos preceptos mencionados insisten al unísono en la necesidad de garantizar la certeza y la integridad de los documentos electrónicos, lo cual es lógico dado que se trata de soportes que contienen actos administrativos que afectan a los derechos e intereses de los ciudadanos, el formato en que se lleve a cabo esta conservación queda subordinado a la consecución de estas garantías²⁶⁶, algo que también es natural, habida cuenta de la obsolescencia de la tecnología y la necesidad de conservar la información a través del tiempo. Esta demanda de cambio de formato habilita normativamente de forma expresa la posibilidad de extraer los datos de los documentos para para garantizar la conservación de la información²⁶⁷.

Pues bien, el RAFME, a pesar de que ha desarrollado el archivo electrónico con menor profundidad de la esperada, sí ha traído una interesante innovación en este aspecto, pues admite expresamente la posibilidad de conservar la información en bases de datos, siempre que “consten los criterios para la reconstrucción de los formularios o modelos electrónicos origen de los documentos, así como para la comprobación de la identificación o firma electrónica de dichos datos”²⁶⁸. Esta previsión reglamentaria es de una importancia notable, pues permite conservar los datos al margen del soporte documental que les proporciona contexto y, lo que es más interesante, su tratamiento independiente, cuestión de capital importancia para la reducción de cargas y la simplificación administrativa.

Con anterioridad a la entrada en vigor del RAFME, desde la aprobación de la LPAC y la LRJSP, ya existían autores que consideraban que estas leyes admitían implícitamente la existencia de bases de datos administrativas y reclamaban para la información que se éstas albergaran las mismas garantías de conservación e idénticas medidas de seguridad que para los documentos electrónicos depositados en los archivos²⁶⁹.

Como señala BUSTOS, es muy posible que, conforme vaya avanzando la tecnología en materia de tratamiento inteligente y autónomo de información, la custodia de información en las bases de datos de las Administraciones supere en importancia a la conservación documental en los archivos²⁷⁰, pudiendo la custodia de datos llegar a sustituir a la de los

²⁶⁶ Esto sería inconcebible en un archivo analógico, cuya preocupación principal es “mantener la información en los soportes en los que ha sido generada”. ROCA MARQUES, E., «Conservación y preservación», en *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, p. 495.

²⁶⁷ Artículos 17.2 de la LPAC y 46.2 de la LRJSP *in fine*.

²⁶⁸ Artículo 54.3 del RAFME.

²⁶⁹ Cfr. M. GÓMEZ PUENTE, *La Administración electrónica: el procedimiento administrativo digital*, cit., p. 340.

Considera BUSTOS que “el foco garantista” está hoy todavía colocado sobre el documento. BUSTOS PRETEL, G., «Comentario al artículo 54 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios al Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos*, Madrid, Wolters Kluwer, 2021, p. 423.

²⁷⁰ Vid. BUSTOS PRETEL, G., «...Y el archivo electrónico único perdió su aroma jacobino», cit., p. 127 V. et. BUSTOS PRETEL, G., «Comentario al artículo 54 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo», cit., pp. 421-422.

documentos cuando éstos puedan o deban ser objeto de expurgo porque ya no afecten a relaciones jurídicas activas o a derechos e intereses de los particulares.

Sin embargo, el artículo 54,3 *in fine* establece una previsión desconcertante, pues al establecer que los plazos de conservación de la información albergada en bases de datos “están sujetos a los mismos plazos establecidos para los correspondientes documentos electrónicos”, parece desaprovechar una de las ventajas más evidentes de estos repositorios de información: la posibilidad de reutilizar y tratar los datos de forma descontextualizada e independientemente de la existencia del soporte documental que los albergó. No cabe duda de que la razón de ser de este mandato es la protección de datos de carácter personal, cuestión de evidente importancia en materia de archivos²⁷¹, pero las garantías para su tratamiento que prevén la normativa comunitaria y española deberían ser suficientes para tutelar la posición jurídica de los ciudadanos sin necesidad de destruir un patrimonio informativo que, utilizado con las debidas cautelas, serviría para aliviar la carga administrativa que soportan los particulares y para incrementar la eficacia de la actividad del sector público.

2.2.- *Data warehouse* y sistemas de tratamiento y gestión de datos

La información contenida en los documentos electrónicos tiene un carácter fundamentalmente estático, por lo que la gestión de los datos haría posible un tratamiento dinámico de esa información. Separando la estructura lógica de un texto de su representación visual se permiten tratamientos formales diferentes para un mismo contenido a una escala inédita²⁷². Por estas razones, a pesar de que técnicamente “la conservación de bases de datos está aún en una fase a años luz de la conservación documental”²⁷³, las aplicaciones, programas y servicios digitales más recientes responden a un modelo basado en los datos²⁷⁴, avanzamos hacia una tecnología *datacéntrica*²⁷⁵, un esquema que contribuye a la innovación y derriba importantes barreras que encuentra la reutilización de la información²⁷⁶, proporcionando valor añadido a la gestión pública.

El tratamiento independiente de datos es posible previendo esa posibilidad desde el diseño de los sistemas digitales de captura de información que utiliza la Administración pública en la gestión de los procedimientos —ésta es, desde luego, la opción deseable— o

²⁷¹ Los datos de carácter personal son, en efecto, más vulnerables cuando se custodian y transmiten en formato digital. La importancia de tener en cuenta la normativa de protección en materia de archivos electrónicos fue acertadamente apuntada, entre otros, por SANZ LARRUGA, F. J., «Documentos y archivos electrónicos», en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *La ley de Administración electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2010, p. 729.

²⁷² Al respecto, SALAÜN, J.-M. y CHARLET, J., «Introduction: un dialogue pluridisciplinaire pour penser le «document numérique»», *Revue I3 - Information Interaction Intelligence*, vol. 4, 1, 2004, p. 9.

²⁷³ BUSTOS PRETEL, G., «Comentario al artículo 54 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo», cit., p. 421.

²⁷⁴ *Vid. V.gr.* YUE, H.; GUO, L.; LI, R.; ASAEDA, H. Y OTROS, «DataClouds: Enabling Community-Based Data-Centric Services Over the Internet of Things», *IEEE Internet of Things Journal*, vol. 1, 5, 2014, pp. 472-474.

²⁷⁵ ALCAIDE GARCÍA, A., «Reutilización de documentos en el sector público», cit., p. 521.

²⁷⁶ AKATKIN, Y. y YASINOVSKAYA, E., «Data-Centricity as the Key Enabler of Digital Government...», cit., pp. 440-441.

mediante técnicas de obtención de información por cribado y extracción de datos desde textos redactados en lenguaje natural²⁷⁷.

La posibilidad de separar el dato de su base documental favorece la seguridad, facilita su intercambio y evita la sobreexposición. Ello favorece, además, el cumplimiento del principio de minimización de datos consagrado en el artículo 5.c) del RGPD²⁷⁸, conforme el cual la modernización tecnológica no puede suponer, aunque ello fuera técnicamente posible, un acceso a los datos por parte de quien no tenga necesidad de manejarlos en el “ejercicio de sus funciones o para satisfacer un derecho o interés legítimo que deba prevalecer”²⁷⁹.

La gestión de datos desvinculada del modelo documental, además de responder a los principios de simplificación y buen gobierno -que, junto con el de transparencia representan los ejes de la actuación administrativa²⁸⁰- permite la agregación de información y un tratamiento más flexible y sencillo, facilitando su localización, actualización, extracción, análisis, utilización con fines estadísticos, para el establecimiento de modelos de predicción, etc²⁸¹.

La gestión de información mediante sistemas de *data warehouse*, o bases de datos relacionales, sirve para agregar y estructurar la información que poseen las Administraciones públicas. Este almacenamiento de datos de una organización se realiza en una base enfocada, desde su diseño, a favorecer la clasificación, el análisis y el tratamiento eficiente de los datos. Un *data warehouse*, es un “sistema de inteligencia institucional” que, a través del cruce de diferentes bases de datos, proporciona “un nuevo tipo de información muy potente por su carácter agregado”²⁸². En otras palabras, se trata de un repositorio que almacena una amplia información procedente de varias bases de datos. En la plataforma de integración, los datos son filtrados y combinados con operaciones de extracción, tratamiento y carga²⁸³.

²⁷⁷ La utilidad de la extracción de información desde documentos no diseñados para la discriminación de datos es innegable, especialmente para aprovechar la información ya aportada a las organizaciones, mientras que con vistas al futuro resulta más apropiada la concepción desde el diseño de aplicaciones y sistemas que permitan desde el diseño la reutilización y tratamiento de los datos con las debidas garantías. La necesidad de las técnicas de extracción ha sido reconocida desde fechas muy tempranas, por lo que existe literatura científica sobre esta cuestión -especialmente en el ámbito anglosajón- desde finales del siglo pasado. *Vid. V. gr. CHOWDHURY, G. G., «Template Mining for Information Extraction from Digital Documents», Library Trends, vol. 48, 1, 1999, p. 183.*

²⁷⁸ *Vid.* apartado I.5 del capítulo quinto.

²⁷⁹ VALERO TORRIJOS, J., «Protección de datos de carácter personal y Administración electrónica», Lérida, 2019, p. 3.

²⁸⁰ CANALS I AMETLLER, D., «El acceso público a datos en un contexto de transparencia y de buena regulación», en CANALS I AMETLLER, D. (coord.) *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*, Gerona, Documenta Universitaria, 2016, p. 19.

²⁸¹ Sobre esta cuestión, MACIEJEWSKI, M., «To do more, better, faster and more cheaply: using big data in Public Administration», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 83, 1, 2016, p. 290.

²⁸² Sobre esta cuestión, RAMÍO MATAS, C., «Principios de actuación de las Administraciones Públicas: Análisis desde la Ciencia Política y de la Administración», cit., pp. 410-415.

²⁸³ *Cfr.* SALEM, R. K.; ELRAHMAN, S. A. y HASSAN, M., «A Cloud-Based Data Integration Framework for E-Government Service», *Journal of Computers*, vol. 13, 8, 2018, pp. 913-914.

La integración de datos procedentes de diversas fuentes y varios sistemas de información mejora la eficacia de la actuación pública y reduce la necesidad de aportación de información por parte de los particulares, pues esta puede ser obtenida directamente por las Administraciones²⁸⁴.

La Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público establece que los documentos deben contener los datos “*con los niveles más elevados de precisión y desagregación*”, si bien, como se precisará *ut infra*, esta ley excluye de su ámbito objetivo de aplicación el intercambio de documentos entre Administraciones y organismos del sector público en el ejercicio de las funciones públicas que tengan atribuidas (artículo 3.3).

Por otra parte, la gestión de información basada en datos presenta una serie de desafíos peculiares que se encuentran más o menos resueltos en los entornos *docucéntricos*, en los que la firma electrónica del documento proporciona seguridad sobre la autenticidad y la integridad de la información que contiene. Sin embargo, los sistemas centrados en el dato gestionan generalmente información no estructurada o semiestructurada, en los que la fiabilidad o la actualización de los datos no siempre es fácil de asegurar²⁸⁵.

2.3.- El documento como soporte material para la transmisión de conocimiento y como unidad de intercambio de datos

La actividad administrativa sigue girando, como se ha analizado previamente, alrededor la figura del documento y sobre la del expediente como agregación ordenada de documentos. Ahora bien, en el marco jurídico actual tanto uno como otro han de tener formato electrónico, lo que permite, como venimos demandando, superar las limitaciones propias de la tramitación en papel.

El protagonismo que el documento todavía mantiene en el ordenamiento jurídico es lógico, pues los datos, por sí mismos, carecen de significado, son simples valores (una cifra, una nota, una referencia...) que sólo adquieren sentido cuando son puestos en contexto. Cuando se proporciona este contexto, los datos ofrecen información y, cuando se dota a la información de estructura y organización, se llega al conocimiento²⁸⁶. Por esta causa, el conocimiento de la Administración tiene una base documental, pues el documento (hoy

La información que contiene un *data warehouse* es resultado de la integración de datos procedentes de bases operacionales. El sistema realiza tareas complejas, tales como resumen, integración o cruce de datos, además de añadir indicadores (metadatos) que aportan valor añadido a la información. MAROTTA, A. y RUGGIA, R., «Warehouse Design: A schema-transformation approach», en *12th International Conference of the Chilean Computer Science Society, 2002, Proceedings.*, IEEE, 2002, p. 153.

²⁸⁴ MOLNÁR, B., «Proposal for Application of Data Science Methods in E-Government», en KÖ, A. y FRANCESCONI, E. (coords.) *Electronic Government and the Information Systems Perspective*, Cham, Springer International Publishing, 2017, pp. 153-156.

²⁸⁵ Los sistemas habituales de autenticación, como la firma electrónica o *blockchain*, podrían ser suficientes para la gestión de “datos estructurados” e irían “evolucionando para poder asegurar esa integridad, fiabilidad y autenticidad”. NASEIRO RAMUDO, A. y CRESPO NOGALES, S., «La explotación de los Big Data en tiempos de crisis», *Clip de Sedic: Revista de la Sociedad Española de Documentación e Información Científica*, vol. 81, 2020, p. 22.

²⁸⁶ COOPER, P., «Data, information, knowledge and wisdom», *A&JCM*, vol. 18, 1, 2017, p. 44.

electrónico) pone los datos en relación entre sí -dotándolos de contexto- y aporta estructura a la información. También por ello, la Administración tiene la obligación de conservar los documentos que emite o que le son facilitados, pues estos contienen la prueba de situaciones jurídicas.

Por lo tanto, los documentos pueden ser la base estructural sobre la que se articule el intercambio de información, puesto que la mayor parte del conocimiento que posee la Administración está contenida en ellos. Por esta razón, la transmisión de documentos (esto es, de datos puestos en contexto) parece una forma lógica de intercambio de conocimiento estructurado.

No es, por tanto, una casualidad que el artículo 28 de la LPAC establezca, sin mencionar a los datos, que las Administraciones deberán recabar los documentos electrónicamente. Y el artículo 44 de la LRJSP, a pesar de hacer referencia en su epígrafe al intercambio electrónico de datos en entornos cerrados, pasa a hablar solamente de documentos en el cuerpo del articulado.

Pues bien, la NTI de Documento Electrónico²⁸⁷ establece las pautas para dotar de formato y estructura a los intercambios de documentos entre Administraciones y para la utilización de documentos electrónicos en notificaciones y comunicaciones con el ciudadano. Esta normalización es la pieza clave del intercambio cuando el objeto de éste es el documento y no los datos que almacena²⁸⁸.

En todo caso, la adopción del documento como objeto de intercambio no tiene por qué excluir al dato como unidad de información, pero es preciso dotarle de flexibilidad de forma que puedan extraerse los datos exclusivamente necesarios en cada momento, para ser tratados de forma autónoma y evitar la sobreexposición de la información.

Afirmaba HEREDERO HIGUERAS que el documento electrónico como soporte de información podía ser creado mediante el empleo de métodos de intercambio electrónico de datos²⁸⁹. En estrecha relación con ello, un grupo de investigadores de la Universidad de Murcia, entre los que se encuentra Rafael FERRANDO²⁹⁰, proponen la construcción del documento administrativo electrónico mediante la secuenciación de sus elementos por capas. Ello ofrecería la posibilidad de tratar de manera independiente los datos contenidos en un soporte documental, con la ventaja añadida de que, de esta forma, se puede

²⁸⁷ Aprobada por Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública (BOE nº182, de 30 de julio de 2011).

²⁸⁸ AMUTIO GÓMEZ, M. A., «Las normas técnicas de interoperabilidad relativas al documento electrónico», *MÉI: Métodos de Información*, vol. 3, 4, 2012, pp. 129-130 *V.et.* LÓPEZ CRESPO, F., «Incorporación de nuevas tecnologías a las Administraciones Públicas. Su incidencia en los archivos», cit., p. 99.

²⁸⁹ EDI por sus siglas en inglés (*electronic data interchange*). HEREDERO HIGUERAS, M., «Valor probatorio de los documentos electrónicos», cit., p. 19.

²⁹⁰ *Vid.* en la interesante Tesis doctoral de este investigador, FERRANDO MARTÍNEZ, R., «El documento administrativo, su contexto electrónico, tecnológico y normativo: una propuesta de cambio de paradigma», cit., pp. 461 y ss.

aprovechar la gran capacidad de gestión y búsqueda que ofrecen los metadatos documentales. Es lo que FERRANDO ha denominado “la Teoría cuántica del documento”.

Según esta teoría, el documento sería “el elemento de gestión nuclear sobre el que debe pivotar toda la actividad procedimental”. Los documentos, afirma, son átomos que, al unirse, forman expedientes. Y, al igual que los átomos pueden fragmentarse, se propone la fragmentación del documento “como unidad de gestión” atendiendo a la información que contiene. Ello permitiría a una persona conocer en contexto la parte de la información a la que tenga acceso y admitiría el tratamiento automatizado de los datos por sistemas electrónicos.

En efecto, un documento puede albergar información de muy diversa naturaleza, coexistiendo la presencia de datos protegidos con información que no está protegida. Esta mezcla impediría su remisión y consulta con carácter general, evitando el acceso a los datos no protegidos, que pueden ser los que necesite una unidad administrativa para la tramitación del expediente. Pues bien, la construcción de un documento por capas permitiría el agrupamiento de diferentes categorías de información admitiendo el establecimiento de distintos niveles de autorizaciones de acceso y permitiendo su intercambio automatizado conforme los criterios que se establezcan.

Este sistema proporciona, según sus promotores, la posibilidad de realizar una gestión mixta de la información, combinando las ventajas “del tratamiento relacional de datos (...) con la capacidad de tratar el documento como conjunto de datos hilvanados con el texto que hace posible la lectura, comprensión y formación del conocimiento a un lector”²⁹¹.

2.4.- La necesaria superación del esquema analógico de almacenamiento y transmisión de datos

El riesgo, realmente existente, de trasladar a un entorno tecnológico los hábitos y la forma de trabajo concebidos para una gestión presencial y basada en el papel desaprovecha las verdaderas posibilidades que el empleo de las TIC ofrece a la gestión administrativa²⁹². Esta mera trasposición del procedimiento en papel al formato digital supondría “una simplista incorporación de nuevas tecnologías al trabajo administrativo”²⁹³. Por tanto, el cambio de paradigma tecnológico no puede limitarse a un mero cambio de soporte²⁹⁴, es decir, a la sustitución de la tramitación de los expedientes en papel por sus equivalentes electrónicos pero manteniendo los modos y, por tanto, las limitaciones inherentes al papel. La tramitación electrónica permite, como venimos insistiendo, un uso

²⁹¹ *Ibid.*, p. 466.

²⁹² *Cfr.* VALERO TORRIJOS, J., «La gestión y conservación del documento administrativo electrónico», cit., p. 59.

²⁹³ BARNÉS VÁZQUEZ, J., «Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas», cit., p. 307.

²⁹⁴ *Vid.* a este respecto, VALERO TORRIJOS, J., «La necesaria reconfiguración de las garantías jurídicas en el contexto de la transformación digital del sector público», cit., p. 389.

avanzado de la información, la reutilización de los datos y el tratamiento masivo y automatizado de los mismos²⁹⁵.

La innovación, como ya sostuvimos en su momento, no consiste en llevar a cabo una mera *digitalización analógica* de las Administraciones y los procedimientos²⁹⁶, sino en identificar las necesidades existentes e interpretarlas buscando soluciones a la luz del potencial de las TIC²⁹⁷. Con exasperante frecuencia, la práctica jurídico-administrativa cotidiana ha adaptado las TIC a obsoletos y enquistados usos y procesos, en lugar de aprovechar las posibilidades que brinda la tecnología para eliminarlos.

No obstante, la gestión avanzada de la información ha de superar un importante obstáculo, el modelo procedimental de gestión administrativa sigue diseñado según el paradigma documental, lo que dificulta sacar todo el partido posible a las posibilidades de tramitación digital. En efecto, el traspaso directo de los esquemas de la tramitación “tradicional” a los medios digitales sin tener en cuenta sus diversas naturalezas puede complicar, paradójicamente, la gestión pública, al tener que adaptar la actividad cotidiana a herramientas informáticas concebidas para trabajar de otra forma²⁹⁸. Sin embargo, los sistemas de gestión administrativa siguen, por lo general, anclados en modelos de tramitación y en procedimientos analógicos.

Las TIC permiten formas de actuación administrativas absolutamente innovadoras “sin la necesidad de tener tan presentes las reglas burocráticas y sus constreñimientos”²⁹⁹, por lo que la apertura a los cambios tecnológicos exige el cuestionamiento de toda la organización, el trabajo y los principios heredados del mundo analógico y de la cultura del papel³⁰⁰.

Por ejemplo, se admite hoy que un mismo documento pueda formar parte de distintos expedientes (artículo 70.3 *in fine* de la LPAC). Esta previsión, sin duda innovadora, es, en

²⁹⁵ VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y Administración electrónica*, cit., pp. 300-303.

²⁹⁶ *Vid.* apartado II.4.2 del capítulo primero, “*Innovación tecnológica en el sector público*”.

²⁹⁷ “New technologies – and the hype that surrounds them – can be useful for inspiring creative thinking about novel ways of addressing old problems. (...) But that doesn’t mean organisations need to slavishly follow new technology trends”. COPELAND, E., *A Brief Introduction to Digital Transformation...*, cit., p. 7.

²⁹⁸ Tradicionalmente, el funcionario recibía la documentación en papel y podía examinarla y trabajar sobre ella directamente. Actualmente, con la tramitación electrónica tal y como es concebida, especialmente en la Administraciones con menos medios (aunque no solo en ellas), el empleado público recibe documentos digitalizados que mantienen el tamaño y las características de un folio de papel que, por tanto, no se adaptan al tamaño de la pantalla y de los que, generalmente, no puede extraer información, sino solamente visionarla. El funcionario debe, por tanto, realizar constantes desplazamientos por la pantalla, e incluso cambiar repetidamente de aplicación o programa mientras trabaja, por lo que no sorprende que se decida finalmente a imprimir el archivo digital recibido para acabar más cómoda y rápidamente sobre papel la tarea encomendada. Este fenómeno, lógicamente, no es exclusivo de la Administración española, sino que ha sido también señalado por la doctrina de otros países, *vid.* KISS, P. J. y KLIMKÓ, G., «Electronic Forms-Based Model of Public Administration Operations», en KÖ, A. y FRANCESCO, E. (coords.) *Electronic Government and the Information Systems Perspective*, vol. 10441, Cham, Springer International Publishing, 2017, pp. 19-20.

²⁹⁹ CRIADO GRANDE, J. I. y VILLODRE DE COSTA, J., «Crowdsourcing y plataformas colaborativas en las Administraciones públicas. ¿Hacia un WikiGovernment?», en CRIADO, J.I. (coord.) *Nuevas tendencias en la gestión pública: Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas Administraciones públicas colaborativas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016, p. 102.

³⁰⁰ *Vid.* BUSTOS PRETEL, G., «El documento electrónico en el centro del mundo digital», cit., p. 59.

cambio, insuficiente en relación con las posibilidades tecnológicas actuales, pues no se ha atrevido la norma a dar el paso del documento al dato, de separar la información de su soporte formal y de tratar el dato de manera independiente del soporte documental que lo contiene³⁰¹. Es, por supuesto, positivo, que un documento no haya de pertenecer por fuerza a un expediente determinado, pero esta concepción sigue anclada a un modelo de gestión documental. Sin embargo, es una muestra de la relevancia central que siguen teniendo el expediente y el procedimiento en la actividad administrativa, “lo que implica en no pocas ocasiones rigideces hoy en día innecesarias”³⁰². Lo verdaderamente innovador habría sido la consideración independiente del dato que permitiera, regulando convenientemente las garantías jurídicas documentales (integridad, autenticidad, etc...), su tratamiento e intercambio autónomo, aislado del documento que lo contiene, de forma que pueda intercambiarse de forma individual, para incorporarse a otro documento o expediente de cualquier Administración y pueda reutilizarse y ser objeto de un tratamiento automatizado.

Por lo tanto, la responsabilidad no es exclusiva de la praxis administrativa sino que, como señala ALAMILLO DOMINGO, es el legislador quien ha caracterizado el modelo de Administración electrónica como un correlato de la relación física, de la tecnología en soporte físico. Así, al utilizar una tecnología nueva (las TIC), de la misma forma que una tecnología antigua (el papel y el soporte físico), no se eliminan las restricciones propias de las relaciones analógicas, sino que se “impide obtener el máximo aprovechamiento de las TIC” y “se frena” la verdadera innovación³⁰³. Antes, VALERO TORRIJOS, ya había apuntado que “desde la perspectiva de las posibilidades de transformación que ofrece la tecnología”, las leyes administrativas de 2015 fueron planteadas “a partir de la mera evolución y adaptación del marco normativo anterior”, por lo que la esperada reforma en el ámbito de la Administración electrónica se limitó “sustancialmente a consolidar un modelo de gestión ya existente y que, en gran medida, está en el origen de algunos de los principales problemas de eficacia y eficiencia que impiden la definitiva modernización de la actividad administrativa y las relaciones con los ciudadanos”³⁰⁴.

Un ejemplo revelador de cómo los patrones de actuación de las Administraciones siguen, en gran forma, anclados en el paradigma documental heredado del papel, puede ser la Plataforma de Interoperabilidad de la CARM. Esta herramienta digital tiene como finalidad el intercambio de información entre Administraciones públicas, con el objeto de liberar a los ciudadanos de la necesidad de aportar una serie de datos y documentos que son obtenidos

³⁰¹ Al respecto, vid. V.gr. VALERO TORRIJOS, J., «La transformación digital del sector público. Implicaciones y desafíos desde la perspectiva jurídica», cit., p. 58; «La necesaria reconfiguración de las garantías jurídicas en el contexto de la transformación digital del sector público», cit., p. 389.

³⁰² MARTÍN DELGADO, I., «El acceso electrónico a los servicios públicos...», cit., p. 188.

³⁰³ Cfr. ALAMILLO DOMINGO, I., «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 tecnológica*, 1ª ed., Madrid, Lustel, 2020, pp. 226-227.

³⁰⁴ VALERO TORRIJOS, J., «La reforma de la Administración electrónica, ¿una oportunidad perdida?», cit., p. 25.

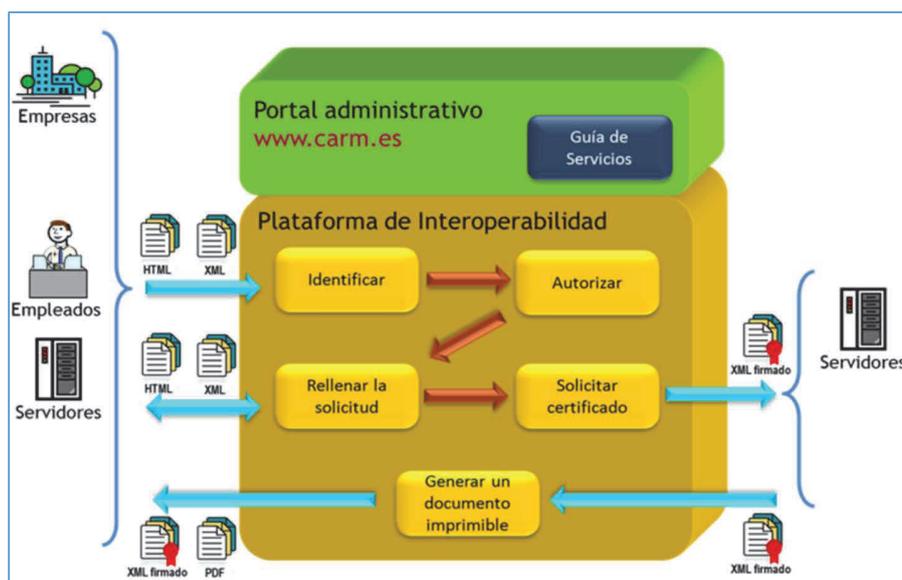
por el órgano tramitador directamente de las Administraciones y organismos que los poseen.

No obstante, lo que se lleva a cabo no es siempre una obtención de datos en bruto, sino un intercambio de certificaciones telemáticas, por lo que la transmisión de información sigue realizándose sobre una base documental. Es decir, tal y como se observa en la *Img. 6*, los empleados públicos o los servidores de manera automatizada solicitan la emisión de un certificado a la Administración u organismo que posea la información que precisan³⁰⁵. La Plataforma identifica al solicitante, autoriza la operación y requiere automáticamente de la entidad cedente la emisión de un certificado que contenga la información requerida. Una vez recibido, el sistema genera un documento imprimible que consiste en otro certificado que contiene el dato o los datos necesarios para la realización del trámite.

Este certificado, lógicamente, se agrega al expediente. Con todo ello, se reproducen y perpetúan los patrones de trabajo del modelo burocrático. La obtención y el intercambio de la información necesaria a través de la Plataforma sin necesidad de agregarla a ningún documento, o incluso la verificación del cumplimiento o no de los requisitos exigidos para la realización del trámite, (lo cual es posible técnicamente, puesto que la información ya se obtiene para ser añadida a un certificado digital imprimible), supondría verdadera innovación y resultaría más respetuosa con las garantías de los ciudadanos en el tratamiento de sus datos de carácter personal³⁰⁶.

³⁰⁵ La Orden de 10 de mayo de 2022, de la Consejería de Transparencia, Seguridad y Emergencias, por la que se publica el Catálogo de Simplificación Documental de la Administración Pública de la Región de Murcia alude de forma expresa a datos y documentos y el Catálogo aprobado hace referencia tanto a certificados como a datos. No obstante, el funcionamiento de la Plataforma de Interoperabilidad sigue teniendo un enfoque decididamente datacéntrico.

³⁰⁶ Es posible conocer más detalles sobre la Plataforma de Interoperabilidad autonómica y resto de servicios de Administración electrónica desarrollados por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el portal web de la CARM, <https://www.carm.es>, Consejería de Economía, Hacienda y Administración Digital, Sección Aplicaciones Corporativas, Subsección Plataforma de Administración electrónica. (Última consulta el 5 de junio de 2022).



Img. 6. Esquema de funcionamiento de la Plataforma de Interoperabilidad de la CARM, que sigue basado en un concepto de base documental para el intercambio electrónico de información. Fuente: www.carm.es.

3. De la operación de transmisión de información entre Administraciones públicas

3.1.- El intercambio de datos entre Administraciones públicas, como arquetipo de comunicación interadministrativa horizontal

Un aspecto central de la actuación administrativa es la forma en la que los datos personales de los administrados son compartidos por las Administraciones públicas. El intercambio entre organismos públicos y la reutilización de la información permite una reducción de las cargas administrativas de los ciudadanos. Escoger una estrategia acertada para la gestión de los datos de los particulares puede ofrecer notables mejoras en el funcionamiento interno del sector público y en su eficiencia³⁰⁷.

Sin embargo, es usual la gestión de la información que poseen las Administraciones públicas de una forma que Carles RAMIÓ califica de “feudal”, en el sentido de que cada órgano posee su propia información, la cual guarda celosamente y suele ser renuente a facilitarla a otras unidades. “Se oculta información como un mecanismo de poder”, pero también por vergüenza, al poseerla frecuentemente de forma precaria, artesanal y desestructurada³⁰⁸. Existe, en definitiva un sentido de la propiedad de cada Administración sobre los datos que genera y que posee³⁰⁹.

³⁰⁷ VANDEROSE, B.; DEGRAVE, É. y HABRA, N., «Privacy by Design and Administrative Efficiency in E-Governance: a Case Study», en *CEUR Workshop Proceedings*, vol. 1420, 2015, p. 110.

³⁰⁸ RAMIÓ MATAS, C., «Principios de actuación de las Administraciones Públicas: Análisis desde la Ciencia Política y de la Administración», cit., p. 412.

³⁰⁹ Cfr. ARENILLA SÁEZ, M., *La Administración digital: los riesgos de la desintermediación, las escisiones y las centralizaciones*, cit., sec. 3.5.3.5.

Pero no puede concebirse una relación entre dos sujetos sin la existencia de comunicación entre sí. La comunicación es un elemento fundamental, constitutivo, de toda relación intersubjetiva. Ello, que es consustancial con la naturaleza social del ser humano, es especialmente notorio en las relaciones jurídicas, y por ende, en las relaciones jurídico-públicas.

Pues bien, la relación que se constituye entre un sujeto público y un particular – empleando la terminología de la reforma normativa de 2015, una relación *ad extra*-, requiere ineludiblemente la existencia de comunicación entre ambas partes. Pero en el seno de un procedimiento administrativo el órgano tramitador deberá, asimismo, relacionarse con otros sujetos públicos solicitando su intervención, colaboración o auxilio. Como ha señalado la doctrina y se ha analizado *ut supra*, el procedimiento administrativo es un *iter* pero también un *forum* en el que concurren las diversas partes, por lo que el procedimiento es, en suma, un ámbito, un espacio de comunicación³¹⁰. Los trámites que el órgano competente para resolver ha de llevar a cabo con carácter previo a la adopción de su decisión son tanto actos externos como internos³¹¹. La petición de informes o dictámenes, la solicitud de autorizaciones previas en procedimientos de naturaleza compleja o, muy especialmente, el acceso o remisión de información que poseen otros sujetos públicos, son ejemplos de relaciones *ad intra* que pueden darse entre órganos pertenecientes a una misma Administración o entre Administraciones distintas.

Por ello, la LRJSP diseña un régimen de cooperación, colaboración y coordinación entre las distintas AAPP que, partiendo del deber de respeto del ejercicio legítimo de las competencias del resto de Administraciones, tiene como corolario la obligación de todas ellas de facilitar a las demás la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias (artículo 141.1.c). Se establece, además, el suministro de información y datos entre Administraciones como una técnica para hacer efectivas los deberes derivados del principio de colaboración (artículo 142.a). Estas obligaciones se llevarán a cabo mediante el sistema de transmisiones electrónicas de datos regulado en el artículo 155, que establece el deber de cada Administración de facilitar el acceso de las restantes Administraciones públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder³¹².

³¹⁰ Apartado I.2 del capítulo segundo: “*La función informativa del procedimiento administrativo...*”.

Vid. por todos, PAREJO ALFONSO, L. y VAQUER CABALLERÍA, M., «Introducción. Contribuciones del Derecho comparado a la comprensión y mejora del procedimiento administrativo», en *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, vol. I, Derecho comparado, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, p. 13.

³¹¹ GARRIDO FALLA afirmaría, sin embargo, que los actos de trámite son “naturalmente, actos *internos*”. GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., vol. I; Parte General, p. 453 Los tajantes términos de esta afirmación no pueden ser compartidos con carácter general, por cuanto, a pesar de que la tramitación y ordenación de un procedimiento corresponde siempre a la Administración actuante, ésta frecuentemente precisa de la colaboración y auxilio de sujetos ajenos a la misma, externos, ya sean particulares u otras Administraciones.

³¹² El artículo 78.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y, posteriormente, el artículo 19 de la LRJPAC establecían que la comunicación entre los órganos administrativos debía efectuarse siempre “directamente, sin que puedan admitirse traslados y reproducciones. a través de órganos intermedios”, cuestión

La comunicación entre organizaciones puede tener objetos diversos, pero la finalidad de toda operación de intercambio de datos es informativa, pues se pretende “suministrar u obtener noticias, hechos o datos”³¹³, esto es, intercambiar conocimiento sobre una realidad fáctica³¹⁴. Con carácter general, un proceso de comunicación puede ser regular o irregular, según se lleve a cabo, o no, por cauces formalmente establecidos. El intercambio de datos y documentos entre sujetos públicos ha de realizarse mediante cauces formales, pues es imprescindible garantizar la autenticidad y la seguridad de la información. Así lo establece el artículo 155 de la LRJSP, que impone la obligación al organismo cedente de establecer las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para el acceso a la información. Estas necesarias rigideces constituyen, en sí mismas y como se abordará en el siguiente subapartado, un auténtico procedimiento autónomo dentro del principal en el que se sustancia el fondo de cada pretensión.

Esta comunicación en el ámbito administrativo puede adoptar una dirección vertical u horizontal según se realice o no en el contexto de una relación jerárquica. Tradicionalmente se ha entendido que la comunicación horizontal poseía, en general, poca relevancia y era “en general también, pobre de contenido”³¹⁵. Hoy no es posible, sin embargo, afirmar tal cosa. La comunicación en el ámbito de la Administración ha experimentado una profunda transformación en los últimos decenios, poniéndose de manifiesto como una consecuencia palmaria de la modernización del poder público y de las posibilidades tecnológicas de las que dispone la Administración actual³¹⁶.

Debido al carácter dinámico de la información, que ha de ser exacta y estar constantemente actualizada³¹⁷, esta operación no tiene por qué estar restringida a la obtención *ex novo* de aquélla, sino que puede tener una finalidad “verificadora” o “comprobadora”³¹⁸, que estaría sobradamente justificada en todo caso y resulta especialmente recomendable cuando, por la antigüedad de los datos que posea el órgano

que reiteró la Jurisprudencia del TS que entendía que lo contrario sería un “cauce disfuncional” de comunicación (*vid.* el F.Jº 7º de la STS (Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo), de 6 de octubre de 1987. Roj: STS 6198/1987).

³¹³ SANABRIA MARTÍN distinguió entre comunicaciones normativas, informativas, comprobadoras y sugerentes. SANABRIA MARTÍN, F., «La comunicación, elemento de la gestión administrativa», cit., p. 26.

³¹⁴ En efecto, dato, información y conocimiento son conceptos distintos, pero tienen en común que todos se refieren a “la constatación de alguna realidad”. MARTÍN LINEROS, E., «El trinomio dato-información-conocimiento», cit., p. 36.

³¹⁵ SANABRIA MARTÍN, F., «La comunicación, elemento de la gestión administrativa», cit., p. 25.

³¹⁶ *Cfr.* GIARDINO, E., «Aspetti evolutivi della comunicazione amministrativa», *Rivista trimestrale di scienza della amministrazione*, vol. 51, 3, 2005, p. 75.

³¹⁷ Artículo 5.1.d) del RGPD.

³¹⁸ En la clasificación de tipos de comunicaciones realizada SANABRIA MARTÍN la finalidad “comprobadora” no hace referencia a la verificación de la exactitud de la información, que es el sentido que yo, sino que aludía a la constatación del buen fin de la comunicación, que el mensaje llega correctamente al receptor. Esta función de comprobación del buen fin del intercambio es imprescindible, y automático, en las comunicaciones electrónicas, por la trazabilidad inherente a las mismas. La función comprobadora en el sentido que expongo podría ser incluida sin problema en la tipología informativa en sentido lato, pero entiendo que no está de más, a efectos didácticos o taxonómicos, resaltar la posibilidad, e incluso la conveniencia, de realizar esta función verificadora.

tramitador o por cualquier otra causa, aquél albergue fundadas dudas sobre su exactitud o actualización.

Para concluir, y antes de abordar este aspecto formal del proceso de intercambio es preciso apuntar brevemente que no es excepcional en la práctica administrativa cotidiana el intercambio de datos y documentos al margen de los cauces formales establecidos. Con cierta frecuencia se solicita el auxilio de otras unidades u organismos administrativos para obtener información al margen de los canales oficiales. En ocasiones, los empleados públicos facilitan la información que necesitan compañeros de otras unidades administrativas o, incluso, de otras Administraciones, a través de correo electrónico o adelantan por esa vía información que posteriormente facilitarán formalmente por los cauces establecidos. El establecimiento de estos contactos informales son comprensibles, dado que obedecen, con frecuencia, a un exceso de celo, a una tendencia a economizar trámites formales y dotar de impulso y celeridad la tramitación de los expedientes.

Aunque pueda parecer elogiada esta flexibilidad, este tipo de comunicaciones informales e irregulares no pueden ser valoradas de forma favorable, pues no cumplen con los mínimos requisitos de seguridad exigibles, no reúne garantías sobre la trazabilidad de las comunicaciones, ni sobre sus condiciones de conservación y destino posterior³¹⁹.

3.2.- La transmisión de información como trámite autónomo y peculiar integrado en el procedimiento administrativo

El intercambio de datos de particulares entre Administraciones públicas ha de estar amparado, utilizando la literalidad que emplea el RGPD al regular las causas de licitud del tratamiento, en una “*misión realizada en interés público*”, es decir, podrá llevarse a cabo solamente cuando se encuentre legitimado por una finalidad de interés general, que habrá de realizarse en todo caso en ejercicio de una competencia administrativa.

En consecuencia, las operaciones de transmisión y obtención de información entre Administraciones públicas se llevarán a cabo, normalmente, en el marco de una actuación administrativa formalizada, de un procedimiento administrativo que le sirve de contexto y causa. No obstante, paradójicamente, las normas procedimentales habilitan con frecuencia a las Administraciones para actuar de forma directa³²⁰, informal. Para VELASCO RICO, la actuación informal de la Administración actúa como “elemento facilitador del sistema”, favoreciendo la consecución de los objetivos de la Administración “cubriendo los espacios dejados por los procedimientos que rigen la actuación formalizada”³²¹.

³¹⁹ En efecto, el correo electrónico no es un medio seguro para la transmisión de información oficial pero, además, un *email* puede quedar olvidado en cualquiera de sus carpetas, o la información recibida permanecer albergada en discos duros locales al albur de accesos no autorizados o utilizaciones ulteriores no compatibles con el fin con el que se recabaron los datos.

³²⁰ GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., *Las actuaciones administrativas sin procedimiento...*, cit., p. 22.

³²¹ VELASCO RICO, C., «La actividad informal de la administración. Premisas para una tentativa de reconstrucción de una categoría (casi) olvidada», *Revista de Derecho Público: teoría y método*, 5, 2022, p. 68.

Esa actuación no formalizada se da habitualmente en actividades meramente materiales de consulta e información³²², por lo que son en nuestros días verdaderamente habituales debido a la facilidad e inmediatez que ofrecen los medios electrónicos. PALOMAR OLMEDA se refiere a este tipo de comunicaciones no formalizadas que se llevan a cabo a través de medios electrónicos como “informática relacional y no decisional”³²³.

Pero, como se ha venido explicando, se concibe el procedimiento administrativo como un sistema lineal de actos que constituye el *iter* formal de la actividad administrativa, entendiéndose tradicionalmente como “el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin”³²⁴. Un cauce formalizado compuesto por una serie de actos intermedios sin capacidad resolutoria pero necesarios para la adopción de una decisión informada y justa por parte de la Administración. Como diría GIANNINI, el procedimiento se compone de una “constelación de actos” o “trámites”³²⁵ cuyo resultado es el acto administrativo resolutorio³²⁶.

Se compone, por tanto, el procedimiento administrativo, de una pluralidad de trámites formales que se encuentran concatenados, seriados y jurídicamente regulados³²⁷. Sin embargo, como afirmara el legislador de 1958, “no toda la actividad que se desarrolla en el procedimiento se encuentra en un mismo plano. La actuación administrativa se descompone en actos de naturaleza distinta, según la función que los mismos vienen a cumplir en el procedimiento”³²⁸. Pero, a pesar de tratarse de actuaciones de muy diversa naturaleza y de muy distinto valor jurídico, tienen un sentido unitario, pues se desarrollan en el seno de un procedimiento del que todos forman parte, al que conforman y dotan de existencia y, por tanto, comparten la misma finalidad: alumbrar una decisión administrativa justa y procurar una actuación pública eficaz.

Ahora bien, aunque es cierto que estos actos intermedios están puestos al servicio del procedimiento que los alberga, compartiendo, por tanto, una naturaleza instrumental, cada uno de ellos conserva su propia sustantividad y responde a sus propias reglas de validez, como observaran GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ³²⁹. Pues bien, entre

³²² ÁLAMO GONZÁLEZ, N., «La utilización de las nuevas tecnologías en las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos (en particular, Registros telemáticos y notificaciones telemáticas): hacia un cambio de modelo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, vol. 133, 2007, sec. 2.

³²³ PALOMAR OLMEDA, A., «El procedimiento administrativo electrónico», en *Administración electrónica: Estudios, buenas prácticas y experiencias en el ámbito local*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010 (Serie Claves del Gobierno Local, nº 12), p. 105.

³²⁴ Apartado V de la Exposición de motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

³²⁵ GARRIDO FALLA prefería denominarlos “actos de tramitación”, “actos-trámite” o, simplemente, “trámites”. GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., vol. I; Parte General, p. 453.

³²⁶ GIANNINI, M. S., *Lezioni di Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1950, p. 261, *apud*. VILLAR EZCURRA, J. L., «Los actos administrativos de trámite...», cit., p. 335.

³²⁷ *Vid.* Voz “procedimiento administrativo” en RAE y CGPJ, *Diccionario panhispánico del español jurídico*, cit. V. *et.* RODRÍGUEZ-ARANA, J. y SENDÍN, M. Á., *Derecho Administrativo español*, vol. II, Oleiros, La Coruña, Netbiblo, 2009, p. 147.

³²⁸ Apartado V de la Exposición de motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

³²⁹ El procedimiento administrativo es “una cadena, cuyos distintos eslabones aparecen articulados a través de un vínculo común, *sin merma de su individualidad propia*, en orden a un fin único a cuya consecución

todas esas actuaciones individualizables que deben realizar las partes durante la tramitación de un procedimiento administrativo, la obtención o aportación de información es, sin ninguna duda, un trámite especialmente cualificado, por ostentar una indiscutible entidad y unos perfiles propios, por la serie de requisitos jurídicos que debe cumplir para que pueda realizarse válidamente y porque si su realización se frustra y no se lleva a cabo la cesión de datos, no será posible, en modo alguno, la formación de la voluntad informada del órgano administrativo competente.

Como se ha analizado en el subapartado previo no es posible relación alguna, ni siquiera una relación rudimentaria o elemental, sin la existencia de comunicación. Cuando la complejidad de las organizaciones aumenta, las relaciones entre ellas incrementan su dificultad y sofisticación y la comunicación se complica notablemente. Por esta causa es preciso buscar soluciones adaptadas a las nuevas necesidades y exigencias de las relaciones jurídicas complejas.

Así, la transmisión de datos entre Administraciones públicas ha de llevarse a cabo respetando unas cautelas y siguiendo unos cauces determinados que garanticen la seguridad, integridad y disponibilidad de la información. Este intercambio de datos no puede realizarse, por lo tanto, de cualquier forma, sino que habrá de llevarse a cabo de una manera determinada, mediante unos sistemas digitales seguros y en unas circunstancias concretas que el legislador no ha regulado con detalle, (delegando el artículo 155.1 de la LRJSP la concreción de las condiciones, criterios y protocolos de acceso en la Administración cedente) pero cuya necesidad sí ha impuesto³³⁰.

Además de la trascendencia que este trámite interadministrativo posee en el marco del levantamiento de cargas, otros aspectos conexos, como la protección de datos de carácter personal, el no repudio de la información intercambiada o su disponibilidad, poseen una sustantividad indudable con independencia del procedimiento principal en el que se inserte. Todo ello, en conclusión, convierte a las operaciones de transmisión de datos entre Administraciones, por su complejidad y por la serie de protocolos concretos que han de cumplirse si se quiere garantizar la seguridad de la comunicación y la validez jurídica del intercambio, en un ejemplo paradigmático de trámite que, en sí mismo, conforma un “procedimiento específico, distinto del trámite principal”³³¹.

Con todo, es evidente que las operaciones de intercambio o acceso a la información no son procedimientos administrativos *stricto sensu*, en el sentido de que no tienen una

coadyuvan”. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. II, p. 461 (Las cursivas del texto son nuestras).

³³⁰ Vid. apartado III.3.3.1 de este capítulo: “La regulación de las condiciones de la transmisión de datos entre Administraciones públicas”.

³³¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. II, pp. 460-461.

Pero carecen, en todo caso, de “sustantividad” propia en materia decisoria. MENÉNDEZ REXACH, Á.; CHINCHILLA PEINADO, J. A. y RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., *Las garantías básicas del procedimiento administrativo*, Madrid, Centro de Estudios, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2005, pp. 202-204.

finalidad decisoria, sino informativa e instrumental, pues no finaliza con la emisión de un acto administrativo, sino con la obtención de los datos que ayudan a la adopción de la resolución de fondo del procedimiento principal. Pero ello no es obstáculo para considerar que se trata de una actuación administrativa formalizada, regulada por normas de naturaleza procedimental en sentido amplio³³²; una actividad que debe ser realizada siguiendo unos cauces preestablecidos, a través de unos canales determinados y respetando unos requisitos fijados con carácter general para que la operación ostente plena eficacia y validez, pues resulta imprescindible dejar constancia del cumplimiento de las condiciones de intercambio a las que se refiere el artículo 155.1 de la LRJS, así como de los requisitos regulados en el precitado artículo 61 del RAFME.

La posible sustantividad propia de los actos de trámite es una cuestión compleja con una notable incidencia práctica en relación con el régimen de recursos y su eventual impugnabilidad. Con todo, ha sido negada por la jurisprudencia en repetidas ocasiones, al considerarlos actos “carentes de sustantividad en materia decisoria trascendental”, simples eslabones del procedimiento general en el que se integran, complementándose sin decidir directa ni indirectamente sobre la decisión administrativa final³³³. La funcionalidad de los actos de trámite, independientemente de su esencialidad, “es la de integrarse en el procedimiento sustantivo, como parte de él, para que sea tomado en consideración en el acto que le ponga fin, el cual sin embargo no queda necesariamente determinado (...) por la conclusión o juicio que en aquella se haya alcanzado. Su carácter instrumental o medial con respecto a la decisión final, y su eficacia jurídica, no permiten conceptuarla como una resolución definitiva, directamente impugnable en sede jurisdiccional”³³⁴.

³³² Así lo entiende por ejemplo Javier Barnés, quien califica a las reglas de obtención, tratamiento e intercambio de información como normas procedimentales en sentido amplio. BARNÉS VÁZQUEZ, J., «El procedimiento administrativo y el gobierno electrónico», en *Administración electrónica: Estudios, buenas prácticas y experiencias en el ámbito local*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010 (Serie Claves del Gobierno Local, nº 12), pp. 77-78.

³³³ Vid. STS de 11 de febrero de 2002, Sala de lo Contencioso, (nº de Recurso 10043/1997; Roj: STS 859/2002), Fundamento de Derecho 2º.

³³⁴ STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 17 de noviembre de 1998, junio de 2003, , (nº de Recurso 7742/1997; Roj: STS 6794/1998), Fundamento de Derecho quinto. Esta Sentencia es especialmente relevante en relación con esta cuestión, por cuanto niega el carácter sustantivo de un trámite tan cualificado como la Declaración de impacto Ambiental: “QUINTO.- Lo expuesto conduce a entender que nuestro Legislador optó por configurar la DIA como un acto administrativo que, no obstante su esencialidad, participa de la naturaleza jurídica propia de los actos de trámite, o no definitivos, pues su funcionalidad es la de integrarse en el procedimiento sustantivo, como parte de él, para que sea tomado en consideración en el acto que le ponga fin, el cual sin embargo no queda necesariamente determinado -ni en el sentido de la decisión, autorizatoria o denegatoria, ni en el del contenido de las condiciones de protección medioambiental- por la conclusión o juicio que en aquella se haya alcanzado. Su carácter instrumental o medial con respecto a la decisión final, y su eficacia jurídica, no permiten conceptuarla como una resolución definitiva, directamente impugnable en sede jurisdiccional. Ni tampoco conduce a ello el que la DIA sea el precipitado de unos trámites precedentes (iniciación, consultas, información al titular del proyecto, estudio de impacto ambiental, información pública, informes) ordenados procedimentalmente, pues todo ello constituyen meras secuencias lógicamente necesarias o convenientes para la formación del juicio en que la DIA consiste, que no transforma su naturaleza jurídica. Ni su enorme transcendencia, también predicable de otros dictámenes, como es obvio. Ni la especialización del órgano que la emite, por la misma razón. Ni su carácter de órgano no consultivo, pues esta nota o elemento no determina por sí sola la naturaleza jurídica de la totalidad de los actos que de él puedan emana”.

En todo caso, e independientemente de su posible impugnabilidad cuando decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, lo cierto es que la operación de intercambio de información es un trámite autónomo y distinto del procedimiento principal, tanto por el objeto de su realización como por los sujetos que intervienen en él³³⁵.

3.3.- Transmisión de datos entre Administraciones públicas. Presupuestos y condiciones de la comunicación

Para aliviar la carga documental que pesa sobre los particulares, la Administración deberá obtener por sus propios medios la información que estos no estén obligados a aportar al procedimiento. Estos medios habrán de ser, inexcusablemente, digitales, porque así lo determina el artículo 28 de la LPAC y porque el artículo 3.2 de la LRJSP impone a todas las AAPP el deber de relacionarse entre sí (y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculadas), “a través de medios electrónicos”.

En consecuencia, el intercambio de datos entre Administraciones públicas se considera la “tarea fundamental” en la prestación de servicios avanzados de Administración electrónica³³⁶, pues mejora la prestación de estos servicios, así como la eficacia y la eficiencia de las organizaciones públicas.

Las comunicaciones de naturaleza compleja -y el intercambio de datos entre sujetos públicos sin duda lo son-, ha de transcurrir por medios seguros y adecuados para cumplir con su misión informativa de forma eficaz. Para ello, es preciso establecer, como hemos abordado en el subapartado anterior, cauces reglados de comunicación, fijados con antelación para ser empleados de forma habitual³³⁷.

La relevancia del intercambio de información que se produce en el seno de un procedimiento administrativo principal y la existencia de un interés jurídico en que las transmisiones de datos se lleven a cabo de forma segura, han llevado al legislador a preocuparse de que esta operación se realice a través de unos cauces y con el cumplimiento de criterios formales y reglados. Sin embargo, ha dejado en manos de la Administración cedente de los datos la determinación de “*las condiciones, protocolos y*

³³⁵ Autores como GOSÁLBEZ PEQUEÑO sostienen que, independientemente de su complejidad, los actos de trámite no son procedimientos administrativos en sentido propio “Esto no significa que todos los actos de trámite no precisen de un previo y específico ‘procedimiento administrativo’ y, por tanto, de una ‘resolución’ que conforme el contenido del acto de trámite. algunos lo precisan; pero no es un procedimiento administrativo en sentido propio (...) sino un mini y sumario procedimiento administrativo, instrumental y secundario del auténtico procedimiento administrativo en el que se inserta y se justifica plenamente; en suma, es un procedimiento administrativo *de trámite* que debe ‘resolverse’ con el debido acto de trámite. Y por ello, la propia LPAC los contempla como ‘trámites’ del procedimiento administrativo común (...)”. GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., «El deber de resolver: términos y plazos», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 1157.

³³⁶ *Intermediación de Datos*, Gobierno de España, disponible en <https://administracionelectronica.gob.es>, en la Sección Estrategias. (última consulta el día 5 de junio de 2022).

³³⁷ SANABRIA MARTÍN, F., «La comunicación, elemento de la gestión administrativa», cit., p. 27.

*criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad*³³⁸.

Por otra parte, en toda comunicación el emisor escoge unos datos determinados de una fuente de información a la que tiene acceso y los traduce a un lenguaje adecuado para emitir la señal que será enviada al receptor³³⁹. Cuanto más habitual sea el código escogido para la transmisión del mensaje, más expuesto estará a potenciales ataques. Lógicamente, el contenido de una comunicación que se realice en inglés o en español, idiomas conocidos por centenares de millones de personas, será más vulnerable a posibles filtraciones que otro que sea emitido en un código menos extendido. La cautela más básica para la seguridad de las comunicaciones obliga a someter la información intercambiada a un proceso de encriptación, entendido este como la transformación de los mensajes digitales al lenguaje de código, de tal forma que únicamente emisor y destinatario puedan conocer su contenido³⁴⁰.

La seguridad es el presupuesto principal de la confianza y la certeza necesaria en toda relación jurídica, entendida aquella -en relación con el intercambio de datos en entornos digitales- como el conjunto de actuaciones que garantizan la protección de la autenticidad, la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de la información³⁴¹.

Así, el intercambio de información entre organizaciones públicas a través de medios electrónicos ha de asegurar garantías, al menos, similares a aquellas de las que goza el medio sustituido, pues los cambios tecnológicos no deben suponer una alteración de los principios en los que se fundamenta la actividad pública, ni de las garantías que el ordenamiento jurídico otorga a los administrados³⁴². El entorno electrónico ofrece, potencialmente, innumerables posibilidades de mejora en cuanto a confidencialidad, autenticidad y seguridad con respecto a los intercambios en papel, pero las amenazas también son distintas y, en situaciones críticas, los ataques o filtraciones de información también son, eventualmente, exponencialmente superiores.

Afirma CANALS I AMETLLER que la seguridad en el espacio cibernético “es un servicio público de competencia administrativa, aunque mediado por la imprescindible colaboración de los operadores privados e, incluso, de los mismos ciudadanos”³⁴³. Si bien en una sociedad digital no existe alternativa al empleo de medios electrónicos y las ventajas de la remisión o puesta a disposición electrónica de datos son innegables, en términos de

³³⁸ Artículo 155.1 de la LRJSP. *Vid., ut infra*, apartado III.4.2.2 de este capítulo: “*Los sujetos de la operación de intercambio*”.

³³⁹ SHANNON, C. E. y WEAVER, W., *The Mathematical Theory Of Communication*, Chicago, University of Illinois Press, 1949, pp. 98-99. Disponible el volumen íntegro en www.archive.org, (último acceso el día 5 de junio de 2022).

³⁴⁰ DRUMMOND, V., *Internet, privacidad y datos personales*, Madrid, Editorial Reus, 2004, p. 153.

³⁴¹ *Cfr.* LÓPEZ CRESPO, F., «La Administración para la sociedad de la información. Oportunidades y requisitos», *Lligall: Revista Catalana d'Arxivística*, 14, 1999, p. 157.

³⁴² Entre otros GUILLÉN CARAMÉS, J., *La Administración electrónica*, cit., p. 64.

³⁴³ CANALS I AMETLLER, D., «La seguridad en el entorno digital», en CANALS I AMETLLER, D. (coord.) *Ciberseguridad. Un nuevo reto para el Estado y los gobiernos locales*, Madrid, Wolters Kluwer, 2021, p. 70.

eficiencia y eficacia, es imprescindible dotar a estas operaciones de intercambio de datos de la seguridad y las garantías sobre las que fundar la necesaria confianza. Es preciso, por tanto, determinar el régimen jurídico de la aplicación de medios electrónicos garantizando una tramitación digital que asegure las garantías mínimas que deben cumplirse, empleando aplicaciones seguras y métodos criptográficos durante el intercambio que impidan la materialización de una amenaza intencionada o accidental.

Por esta causa, en el soporte papel era lógica la tradicional exclusión del documento encriptado por su complicado efecto probatorio³⁴⁴, pero hoy la criptografía representa “un mecanismo idóneo para salvaguardar la confidencialidad de las transmisiones” y constituye un elemento clave de la seguridad en la Administración electrónica y en el tráfico jurídico en general³⁴⁵.

3.3.1.- La regulación de las condiciones de la transmisión de datos entre Administraciones públicas

No regula el artículo 155 de la LRJSP los pormenores formales de las transmisiones de datos entre organismos públicos. El primer apartado del precepto impone a todas las Administraciones la obligación de facilitarse entre sí el acceso a los datos de los particulares que obren en su poder y delega en la Administración cedente la determinación “*de las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad*”.

Pues bien, cuando el intercambio se lleve a cabo a través de la PID de la Administración General del Estado la comunicación habrá realizarse conforme lo dispuesto en la NTI de Protocolos de intermediación de datos³⁴⁶, disposición que también podrá ser de aplicación en el intercambio de información realizado a través de otras plataformas de intermediación y en otros nodos de interoperabilidad³⁴⁷. Esta Norma Técnica establece los roles de los agentes participantes en el intercambio, que se examinarán con más detalle en el análisis del elemento subjetivo de la transmisión³⁴⁸, pero que, a los efectos que aquí interesan, puede destacarse que distingue, en la parte transmisora, entre cedente y emisor. Al primero de ellos le corresponde, en línea con lo dispuesto en el artículo 155.1 de la LRJSP, establecer los protocolos y condiciones de acceso a los servicios de intercambio de datos,

³⁴⁴ FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, A., «Tratamiento jurídico-penal del documento electrónico encriptado. Una cuestión necesitada de revisión», en FABRA VALLS, M.J. y BLASCO, J.L. (coords.) *El documento electrónico: aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos*, Castellón de la Plana, Universidad Jaume I, 2008, p. 132.

³⁴⁵ VERA SANTOS, J. M., «Derechos fundamentales, Internet y nuevas tecnologías de la información y de la comunicación», en GARCÍA MEXÍA, P.L. (coord.) *Principios de Derecho de Internet*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, sec. II.2.b).

Las operaciones de transferencia documental deben incluir el “blindaje” de los datos reflejados en los expedientes y en los documentos. SOLÀ I GASSET, F., «La gestión documental en la Administración electrónica», *Democracia y Gobierno Local*, vol. 32, 2016, p. 266.

³⁴⁶ Aprobada por Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

³⁴⁷ Apartado I.2 de la NTI de Protocolos de intermediación de datos.

³⁴⁸ Vid. apartado III.4.2.2 de este capítulo: “*Los sujetos de la operación de intercambio*”.

los métodos de consulta permitidos y la información que puede conocer cada requirente. Deberá también justificar las denegaciones de solicitud de acceso y realizar auditorías periódicas sobre el uso del sistema. El cedente puede delegar estas funciones en un nodo de interoperabilidad o en el emisor, que es el sujeto que facilita la cesión de los datos desde un punto de vista tecnológico, por lo que le corresponde definir los aspectos técnicos del intercambio.

En todo caso, el RAFME ha arrojado cierta luz sobre esta relativa indefinición normativa, estableciendo en los apartados 2 y 3 de su artículo 61, una serie de reglas que los órganos tramitadores deben seguir para obtener, por sus propios medios, conforme lo dispuesto en el artículo 28 de la LPAC, la información de los particulares que precisen para el ejercicio de sus competencias.

En primer lugar, toda transmisión deberá realizarse a petición del órgano tramitador. En la solicitud que éste formule será necesario detallar a qué datos se necesita acceder, la identidad de sus titulares y la finalidad de petición. Si la solicitud la realiza un empleado público, éste deberá identificarse. Aunque no lo afirma expresamente el precepto, para el reconocimiento del valor jurídico de la consulta y para la validez de la incorporación de los datos al procedimiento, deberá constar en el expediente la acreditación de toda esta información.

Por otro lado, se establece como regla general y en coherencia con lo dispuesto en la Ley de Procedimiento, que el acceso electrónico a la información deberá llevarse a cabo mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto. Se determina, así, que las plataformas digitales de intermediación son el instrumento tecnológico por defecto para el acceso a los datos de los particulares. Cuando se realice exitosamente una consulta electrónica por estos medios, el órgano administrativo consultante deberá incorporar necesariamente al expediente los datos obtenidos, gozando la transmisión realizada de valor de certificado administrativo. Asimismo, debe quedar constancia en los ficheros del órgano cedente del acceso efectuado.

Contempla este precepto, a renglón seguido, la posibilidad de que no pueda realizarse el acceso a la información a través de las mencionadas plataformas de intercambio. En tal caso, que deberá ser excepcional -y, por lo tanto, habrá de quedar debidamente acreditados en el expediente los motivos de la imposibilidad de efectuar la consulta por ese medio- los datos podrán solicitarse por otras vías. No especifica este apartado si esos medios pueden ser analógicos o si debe tratarse necesariamente de otros sistemas electrónicos. Atendiendo al espíritu de las vigentes Leyes de Procedimiento y de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de las que este Reglamento supone un desarrollo, (normas que imponen un funcionamiento íntegramente electrónico a los organismos públicos), habrá

de entenderse necesariamente que esos medios alternativos de intercambio de datos han de ser (salvo excepcionálísimas circunstancias) digitales³⁴⁹.

La puesta a disposición electrónica de los datos en servidores o repositorios seguros o la remisión encriptada de la información se presentan como opciones adecuadas. No parece admisible, sin embargo, por no quedar garantizada la seguridad de la comunicación, la remisión de los datos por correo electrónico ni su puesta a disposición en servicios de almacenamiento en la nube que no cumplan con los requisitos de seguridad previstos en el RDENS.

3.3.2.- Intercambio de datos y descentralización

Como venimos afirmando, los procesos de transmisión de información y datos revisten una trascendental importancia en la actividad administrativa³⁵⁰. La Administración electrónica supone una oportunidad para la consecución de “una mayor integración y sincronización administrativa”³⁵¹. No obstante, la efectiva materialización de los derechos de los ciudadanos ante las Administraciones públicas, especialmente en un entorno digital como el actual y en un Estado tan descentralizado como España, pasa inexcusablemente por la interconexión electrónica de las AAPP³⁵² pues si las Administraciones desarrollan su actividad de forma aislada, la Administración electrónica no habrá conseguido su finalidad³⁵³.

En efecto, la descentralización es una característica sustancial de la organización administrativa de nuestro país e impregna de una complejidad especial las relaciones y la comunicación entre los diversos integrantes del sector público³⁵⁴. El alto nivel de autonomía

³⁴⁹ Debiendo quedar garantizadas, por supuesto y en todo caso, la confidencialidad de los datos y la trazabilidad de las comunicaciones conforme lo dispuesto en el RDENS.

³⁵⁰ ELENA CÓRDOBA, A., «El programa de ventanilla única. Una experiencia de acercamiento al ciudadano basada en la cooperación y la tecnología», en CALVO CHARRO, M. y RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (coords.) *La Administración pública española*, Madrid, INAP, 2002, p. 933.

³⁵¹ RODRÍGUEZ-ARANA, J., «Reformismo y Administración pública», en FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., SIERRA RODRÍGUEZ, J. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Ponencias y Comunicaciones presentadas en el I Seminario Nacional de Gestión Pública*, Murcia, Universidad de Murcia, 2003, p. 14.

³⁵² SÁNCHEZ BLANCO, Á., «Administración local y sistema administrativo: la interrelación procedimental y telemática del registro, archivo y secretaría», *Revista de estudios de la Administración local y autonómica*, 300, 2006, p. 57.

³⁵³ CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Administraciones y entidades públicas electrónicas: el funcionamiento electrónico del sector público y las relaciones interadministrativas electrónicas», en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (coord.) *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales*, Granada, CEMCi, 2016, pp. 325-326.

El carácter básico y de obligado cumplimiento tanto del RDENI como de las Normas Técnicas de Interoperabilidad ha sido fundamental en el “extraordinario avance en la articulación de un sistema integrado de gestión documental electrónica en una organización política extraordinariamente compleja y descentralizada como la española, estableciendo minuciosos requisitos a los que han de plegarse todas las Administraciones Públicas”. GAMERO CASADO, E., «Administración electrónica e interoperabilidad», cit., pp. 506-507.

³⁵⁴ El alto grado de descentralización y fragmentación institucional en todo el sector público español fue advertido por la OCDE como un elemento que añade complejidad a cualquier propósito de reforma administrativa y a la propia actuación administrativa en nuestro país. “El sector público en España se ha expandido en paralelo al proceso de descentralización. España no es solo uno de los países más descentralizados de la OCDE, sino también uno de los que ha experimentado una de las más rápidas

de las diferentes Administraciones territoriales en sus respectivos ámbitos competenciales ha alumbrado un Estado cuasifederal que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha dado en llamar “Estado compuesto”³⁵⁵. La descentralización lleva, por tanto, implícita “la necesidad imperiosa de una intensa colaboración interadministrativa”.

Entre todos los derechos del interesado, los que afectan a la carga documental que este soporta son el ejemplo paradigmático de facultades cuyo cumplimiento material no sería posible sin la existencia de mecanismos tecnológicos que garanticen la transmisión de datos de forma casi inmediata. Por ello resulta imprescindible conectar electrónicamente a las distintas Administraciones públicas, establecer lo que la doctrina ha denominado una verdadera “Administración en red”³⁵⁶.

El Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, modificó la redacción del artículo 155 de la LRJSP con la finalidad de permitir un mayor control de los datos cedidos entre Administraciones Públicas, al efecto de garantizar la adecuada utilización de los mismos. Pone el acento esta reforma en la seguridad y en el legítimo tratamiento de los datos cedidos. Desaparece de la Ley, curiosamente, el mandato expreso a todas las Administraciones territoriales de adoptar las medidas necesarias para posibilitar la interconexión de sus redes con el fin de crear una red de comunicaciones que permita el intercambio de información y servicios entre las mismas. No obstante, se entiende que la existencia de esta red de comunicaciones sigue siendo una *condictio sine qua non* para el cumplimiento de las obligaciones de transmisión de información previstos en esta Ley, red que, por otra parte, continúa regulada en el RDENI, norma, es cierto, de carácter reglamentario, pero de naturaleza básica y obligado cumplimiento para todas las Administraciones.

3.3.3.- El intercambio automatizado de datos

La automatización de la actuación administrativa, a la que siempre se ha relacionado con la eficacia y racionalización del trabajo, ha sido una aspiración más antigua de lo que frecuentemente se piensa. Apuntaba FROSINI hace décadas que en la Administración se estaba efectuando una transformación profunda y que el ordenador representa un nuevo tipo de funcionario, “evidentemente en sentido metafórico”³⁵⁷. La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 ya preveía que los trabajos burocráticos se efectuaran “por medio

descentralizaciones de los últimos 15 años”. *España: De la reforma administrativa a la mejora continua*, OCDE, Madrid, OECD-INAP, 2014, p. 50.

³⁵⁵ Por todas, la STC nº 100/2020, de 22 de julio de 2020 (BOE nº 220, de 15 de agosto de 2020).

³⁵⁶ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*, cit., p. 174. ARAGUÁS GALCERÀ, I., «La Administración electrónica en España: de la «Administración en papel» a la «e-Administración»», *Revista chilena de derecho y ciencia política*, vol. 3, 2, 2012, p. 126. Otros autores, como ARENA o CERRILLO I MARTÍNEZ extienden la expresión “Administración en red” a las relaciones entre Administración y ciudadanos en general. CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «La participación en los órganos colegiados en la administración en red», *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. 90, 2011, p. 69.

³⁵⁷ “Este constituye un nuevo punto de referencia en el procedimiento administrativo, y la información asume un nuevo carácter formalizado”. FROSINI, T. E., «Informática y Administración pública», *Revista de Administración Pública*, 105, 1984, p. 448.

de máquinas adecuadas, con vista a implantar una progresiva mecanización y automatismo en las oficinas públicas³⁵⁸. Lógicamente, el legislador de aquella época no podía prever las posibilidades que brinda la tecnología de nuestros días, pero su intuición le condujo a admitir y promocionar patrones de actuación mecánica, a pesar de los limitados medios técnicos de aquel momento.

También la doctrina científica de aquellos años comenzaba a reflexionar sobre la posible automatización de la acción administrativa a la que se vinculaba con el proceso general de mecanización del trabajo, poniendo ya entonces el acento en la aplicación de la electrónica en las tareas de la Administración. Georges LANGROD subrayaba, ya en 1958, que la referida automatización no solamente hacía posible la implantación de nuevos métodos de gestión sino que, ante todo, abría enormes posibilidades en relación con el tratamiento “automático” de datos, lo que “influiría profundamente los procesos de toma de decisiones”. El empleo de “calculadoras electrónicas” y su “adaptación progresiva” a toda clase de operaciones permite “la racionalización revolucionaria del trabajo, el crecimiento de la productividad, la prestación simplificada de los servicios y más una sencilla circulación de la información”³⁵⁹.

Ciertamente, el interés por la utilización de la tecnología en la Administración se originó por la capacidad y la eficiencia que aquella muestra en sus aplicaciones prácticas³⁶⁰. Concretamente, en el ámbito de tratamiento automatizado de datos es donde el potencial de las TIC se exhibe con más claridad, no solamente porque libera a los empleados públicos que intervienen en el *iter* procedimental de tareas tediosas y repetitivas, sino porque puede realizar ese tratamiento mecánico de forma más eficaz, así como porque una actividad íntegramente digital elimina un posible error humano durante la tramitación³⁶¹.

Si bien, como venimos repitiendo, la utilización de medios tecnológicos no altera la sustancia de la relación jurídica que se establece entre la Administración y los ciudadanos, sí ofrece ciertas especialidades con potencial para alterar los tiempos de la actuación jurídica, especialidades que GÓMEZ PUENTE relaciona, especialmente, con la inmediatez y la automaticidad³⁶².

Hoy, la combinación del ingente arsenal de datos que poseen las Administraciones públicas con los algoritmos y las posibilidades de aprendizaje autónomo de los sistemas digitales abren unas fascinantes posibilidades de mejora de la actuación pública y allanan

³⁵⁸ Artículo 30.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. (BOE nº 171 de 18 de julio de 1958).

³⁵⁹ LANGROD, G., «Les applications de la Cybernétique à l'Administration publique», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 24, 3, 1958, p. 308.

³⁶⁰ FROSINI, T. E., «Informática y Administración pública», cit., p. 448.

³⁶¹ Cfr. GÓMEZ PUENTE, M., *La Administración electrónica: el procedimiento administrativo digital*, cit., pp. 350-351. V. et. DAVARA RODRÍGUEZ, M. A., *Derecho informático*, cit., pp. 41-42.

“Los robots van a reemplazar a los humanos en todas aquellas actividades que puedan asumir gracias al desarrollo de la tecnología. (...) y, en función de ella, los empleados públicos humanos van a quedar liberados de las tareas robotizadas iban a pasar a asumir otras diferentes o nuevas”. RAMIÓ MATAS, C., *Inteligencia artificial y Administración pública: robots y humanos compartiendo el servicio público*, Madrid, Catarata, 2019, p. 159.

³⁶² GÓMEZ PUENTE, M., *La Administración electrónica: el procedimiento administrativo digital*, cit., p. 188.

el camino hacia “la prestación automatizada y proactiva” de los servicios públicos³⁶³. La automatización, en definitiva, ofrece “mejoras sustanciales de eficacia en condiciones de economía”³⁶⁴. Sin embargo, y aunque no lo afirme de forma expresa la LRJSP, las posibilidades de la actuación automatizada en el procedimiento administrativo son muy amplias, incluyendo, como reconocía expresamente la LAESCP, la producción de actos de trámite, resolutorios de procedimientos, o meros actos de comunicación³⁶⁵.

La posibilidad de producción de actos administrativos de forma automatizada, sin participación de personas físicas, supone una quiebra de los conceptos tradicionales de acto y órgano administrativo. La ausencia absoluta de intervención humana no encaja con la construcción dogmática de ninguna de estas nociones y rompe con la idea clásica de acto administrativo al no ser posible la imputación directa de la producción del acto a ninguna autoridad o funcionario. Ello plantea la necesidad de abordar la superación y el replanteamiento teórico de ambos conceptos³⁶⁶.

En todo caso, en relación con el intercambio automatizado de datos entre Administraciones públicas, que es la parte que aquí interesa, su admisibilidad jurídica está fuera de toda duda; por un lado, el artículo 41 de la LRJSP regula con carácter general la actuación administrativa realizada íntegramente a través de medios electrónicos³⁶⁷ y, por otro, el RAFME ha venido a dar carta de naturaleza jurídica a la transmisión automatizada de datos, esto es, sin intervención directa de un empleado público, en su artículo 61,5, precepto de rango reglamentario pero de carácter básico.

Sea como fuere, la cesión automatizada de datos en el seno de una actuación administrativa ya era pacíficamente admitida al amparo del artículo 41 de la LRJSP antes de la entrada en vigor del RAFME³⁶⁸, disposición que, en todo caso, ha venido a aportar

³⁶³ *Sociedad Digital en España 2020-2021. El año en que todo cambió*, cit., p. 285.

³⁶⁴ LÓPEZ CRESPO, F., «Incorporación de nuevas tecnologías a las Administraciones Públicas. Su incidencia en los archivos», cit., p. 100.

³⁶⁵ Anexo de definiciones de la LAESCP.

La posibilidad de dictar actos administrativos de forma automatizada fue considerada en su momento por la doctrina como una quiebra del concepto tradicional del elemento subjetivo del acto administrativo, por lo que habrá de ser posible mantener “la imputación al órgano competente de los actos administrativos cuando exista por su parte al menos una capaz una actividad de dominio y supervisión en el funcionamiento de los sistemas empleados” VALERO TORRIJOS, J., *El régimen jurídico de la e-Administración*, cit., p. 73. En un sentido parecido, otros autores reclaman una reforma de la teoría general del órgano administrativo y “el establecimiento de controles jurídicos sobre la programación de los sistemas de tramitación que hagan uso del sello, para evitar posibles desviaciones informáticas de poder”. ALAMILLO DOMINGO, I. y URIOS APARISI, F. X., «Los límites a la utilización del sello del órgano por parte de las Administraciones Públicas en la Ley 11/2007», en *Comunicación presentada a las Jornadas Tecnimap*, Gijón, 2007.

³⁶⁶ Se recomienda vivamente la consulta de dos trabajos pioneros en la doctrina científica española sobre esta cuestión, MARTÍN DELGADO, I., «Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada», *Revista de Administración Pública*, 180, 2009, pp. 353-386; VALERO TORRIJOS, J., *El régimen jurídico de la e-Administración*, cit., pp. 73 y ss.

³⁶⁷ En efecto, artículo 41 de la LRJSP admite, con carácter básico, la actuación administrativa sin intervención humana siempre que previamente se determinen los órganos competentes para definir su funcionamiento, mantenimiento y control, así como el órgano responsable a efectos de impugnación.

³⁶⁸ VALERO TORRIJOS, J., «El uso de medios electrónicos ante la crisis del COVID-19 desde la perspectiva de la organización municipal», *Anuario del Gobierno Local 2020; Fundación Democracia y Gobierno Local*, 1, 2021, editado por Font i Llovet, T., Vilalta Reixach, M. y Gracia Retortillo, R., p. 327.

seguridad jurídica a esta cuestión³⁶⁹. De hecho, es una realidad que la Administración pública viene empleando desde hace muchos años sencillos sistemas y aplicaciones automatizadas para cruzar la información que custodia en bases de datos diferentes³⁷⁰. Aún más, el intercambio de datos, documentos e información es, quizás, el arquetipo de actuación administrativa que admite automatización, pues una adecuada estandarización mecánica puede mejorar la misma actividad realizada con intervención humana, así como expandir la eficacia de la actividad administrativa más allá de los límites organizacionales³⁷¹.

Sin embargo, deberán observarse, cuando no extremarse, las precauciones y cautelas establecidas por la Ley. Como ha recordado la Agencia Española de protección de Datos³⁷² y establece el artículo 4.2 del RGPD, la consulta o cesión automatizada de datos es una actividad de tratamiento. La automatización del procedimiento de intercambio permite unas posibilidades de procesamiento masivo de información que, si bien puede mejorar de forma exponencial la eficacia y la eficiencia de la actuación pública, también puede suponer un riesgo para los derechos ciudadanos, por la dificultad de control y la opacidad que puede esconder su funcionamiento³⁷³. Aunque el intercambio automatizado de información es una actividad que se ha equiparado a una potestad administrativa reglada, lo cierto es que el empleo de algoritmos complejos, combinado con la creciente capacidad computacional puede introducir, como analizaremos *ut infra*, posibilidades de apreciación en el sistema digital de intercambio, haciendo posible, por ejemplo, la creación de perfiles³⁷⁴.

Por esta razón, a efectos de imputación del tratamiento habrá que tener en cuenta las reglas de la atribución de competencias dentro de cada Administración³⁷⁵, la actuación

³⁶⁹ La Ley sí prevé expresamente determinadas actuaciones automáticas, como la comprobación de los datos de la solicitud (artículo 66.5 de la LPAC), la realización de copias auténticas de documentos (artículo 27.1 de la LPAC), la expedición automática de recibo de registro electrónico (artículo 16.3 de la LPAC)...

De igual forma, se admite el empleo de sello de órgano para la realización del intercambio. ALAMILLO DOMINGO, I. y URIOS APARISI, F. X., «Los límites a la utilización del sello del órgano...», cit., pp. 10-11.

³⁷⁰ SORIANO ARNAZ, A., «Decisiones automatizadas: problemas y soluciones jurídicas. Más allá de la protección de datos», *Revista de Derecho Público: teoría y método*, 3, 2021, p. 87.

³⁷¹ «We found that interoperability was mostly introduced to help enhance the extant IT infrastructure, enabling automatic processing and dissemination of information across system and organisational borders». KLISCHEWSKI, R. y SCHOLL, H. J., «Information quality as capstone in negotiating e-government integration, interoperation and information sharing», *Electronic Government, an International Journal*, vol. 5, 2, 2008, p. 213.

³⁷² *Informe Expediente 175/2018*, AEPD, Madrid, Gabinete Jurídico. Agencia Española de Protección de Datos, 2018.

³⁷³ Vid. CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Automatización e inteligencia artificial», en *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, Madrid, lustel Publicaciones, 2020, p. 379.

Advierte, por su parte, VELASCO que la automatización «puede generar valor y ser eficaz y eficiente, pero nuestras Administraciones públicas no pueden perder la empatía y la discreción e intuición de los funcionarios que se dedican a la atención al ciudadano». VELASCO RICO, C. I., «Personalización, proactividad e inteligencia artificial. ¿Un nuevo paradigma para la prestación electrónica de servicios públicos?», *IDP: revista de Internet, derecho y política*, 30, 2020, p. 12.

³⁷⁴ Sobre la posibilidad de actividad administrativa automatizada «decisional o autónoma», vid. SORIANO ARNAZ, A., «Decisiones automatizadas: problemas y soluciones jurídicas...», cit., p. 88 y ss.

³⁷⁵ Sobre la cuestión de la competencia en la actuación administrativa automatizada, vid. ALAMILLO DOMINGO, I. y BUSTOS PRETEL, G., «Artículo 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017, p. 224. Así como LÓPEZ GARCÍA, J. M., «Artículo 41 Ley 39/2015», en BAÑO LEÓN, J.M. y LAVILLA RUBIRA, J.J. (coords.) *Comentarios al Procedimiento Administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, p. 1200.

administrativa automatizada no puede olvidar el elemento subjetivo de la actividad administrativa, y, en consecuencia, “no puede convertirse en un desconectado de la organización administrativa”, por lo que resulta determinante “que no exista duda alguna del órgano” que realiza el acto automatizado³⁷⁶. En consecuencia, deberá garantizarse la autenticación del órgano como requisito para el ejercicio de la competencia³⁷⁷, así como fijarse de forma adecuada -como en cualquier tratamiento de información- los requisitos y atributos de acceso, así como garantizarse la trazabilidad del tratamiento, que deberá, por supuesto, quedar realizado dentro de los márgenes de la base legitimadora de la licitud del concreto tratamiento autorizado. Todos los requisitos técnicos, jurídicos y organizativos que hagan posible la interconexión deben ser analizados previamente ya que todos los mecanismos de control y fiscalización han de encontrarse determinados de antemano³⁷⁸.

Finalmente, los intercambios automáticos de información entre Administraciones públicas pueden realizarse o no sobre una base documental. De esta forma, el intercambio puede consistir en “el envío o la puesta a disposición de un documento por parte de una administración pública en otra. El acto de intercambio es muy parecido al acto de comunicación por el cual una administración solicita a otra unos datos concretos, que son devueltos por la Administración requerida, típicamente en sustitución de certificados administrativos de datos”³⁷⁹.

La NTI de Documento Electrónico define, en su apartado VII, una serie de pautas para la normalización del intercambio de documentos electrónicos entre Administraciones en procesos de actuación automatizada. Con carácter general la estructura a aplicar en el intercambio de documentos electrónicos será un fichero XML³⁸⁰, admitiéndose de forma excepcional otras estructuras de intercambio de documentos electrónicos, siempre que exista acuerdo entre las partes. El apartado VII.4.a) de la referida NTI establece la utilización preferente de la Red SARA como medio para la transmisión. La Red SARA proporciona los mecanismos que permiten validar la autenticidad e identidad de los emisores y receptores de los documentos electrónicos a intercambiar, “proporcionando una conexión fiable, segura, capaz y flexible entre las diferentes organizaciones, garantizando así un entorno cerrado y seguro de comunicaciones de los datos que se transmitan”³⁸¹.

³⁷⁶ BAUZÁ MARTORELL, F. J., «Identificación, autenticación y actuación automatizada de las administraciones públicas», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. 1, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 790.

³⁷⁷ Sobre la autenticación del ejercicio de la competencia, MARTÍN DELGADO, I., «Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada», cit., pp. 379-381.

³⁷⁸ VALERO TORRIJOS, J., «El uso de medios electrónicos ante la crisis del COVID-19 desde la perspectiva de la organización municipal», cit., p. 327.

³⁷⁹ ALAMILLO DOMINGO, I. y URIOS APARISI, F. X., *La actuación administrativa automatizada en el ámbito de las Administraciones públicas*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2011, pp. 180-181.

³⁸⁰ Este fichero mostrará el contenido, el bloque de metadatos y, en su caso, las firmas del documento.

³⁸¹ *Vid. Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad del Documento Electrónico*, cit., p. 33.

3.3.4.- La gobernanza de los datos en la *Era de la Disrupción*

Como se ha mencionado *ut supra*, autores como GAMERO CASADO sostienen que estamos entrando en la *etapa disruptiva* de la Administración digital. Nos encontramos en un periodo complejo en el que, a pesar de no haber concluido totalmente la implantación de la Administración electrónica, la irrupción de una nueva generación de avances tecnológicos, como el empleo de los algoritmos, la IA, el *big data*, el *blockchain* o la identidad digital soberana, supone un tránsito desde la Administración electrónica hacia la digital y abre una era que plantea unos nuevos desafíos que requieren respuestas jurídicas apropiadas³⁸².

Afirma VELASCO RICO que todo ello marca “un punto de no retorno”, en el que las Administraciones se hallan “abocadas” a cambios profundos que deberían permitir una nueva forma de gestionar “más eficaz, más transparente y personalizada”³⁸³.

Nos encontramos, en efecto, en el umbral de un nuevo tiempo en la Historia de la Administración y, por ello, ante una nueva forma de entender y ejercer las potestades públicas. La propia lógica de la desmaterialización de gran parte de la actividad administrativa como consecuencia de la digitalización, unida a los potenciales usos de la nueva generación de tecnologías digitales, parece conducir inevitablemente a una extensión de la automatización de la actividad del sector público hasta unos niveles hasta hoy desconocidos.

Las nuevas tecnologías emergentes van a transformar la gestión pública “de manera radical”³⁸⁴ y, sin duda alguna, tendrán una especial trascendencia en el tratamiento y la gobernanza de los datos³⁸⁵. En este contexto, parece incuestionable que el intercambio y el tratamiento *manual* de la información entre organismos públicos a través de medios electrónicos se presenta como un método casi *artesanal* que ralentiza los procesos de trabajo de las herramientas digitales y que, por ende, les resta gran parte de su potencial e inmediatez. Por esta causa, no parece aventurado suponer que la automatización y la gestión (prácticamente) autónoma de la información habrán de ser la forma habitual de transmisión y gestión de los datos.

³⁸² Cfr. GAMERO CASADO, E., «Reflexiones introductorias: de la Administración electrónica a la digital...», cit., p. 33 y ss.

³⁸³ VELASCO RICO, C. I., «Tecnologías disruptivas en la Administración pública: Inteligencia artificial y Blockchain», en CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S.E. y CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coords.) *La Administración digital*, Madrid, Dykinson, 2022, p. 228.

³⁸⁴ RAMÍO MATAS, C., «La década de la innovación en la gestión pública en España...», cit., p. 48.

³⁸⁵ Señala CRIADO que “la incorporación masiva de nuevas tecnologías centradas en el valor de los datos” y “aprovechar el potencial disruptivo de las nuevas tecnologías” para ello, representa “el desafío para la próxima década”. CRIADO GRANDE, J. I., «La política de Administración digital en España», cit., p. 71.

Por su parte, afirma VELASCO que, “(...) respetando la normativa relativa a la protección de datos, se podría acceder de manera inmediata y automatizada a los datos que se generen con ocasión de la gestión documental en que se manifiestan las actuaciones y trámites que realizan las personas ante las Administraciones Públicas”. VELASCO RICO, C. I., «La ciudad inteligente: entre la transparencia y el control», cit., sec. II.2.a).

En este contexto, el desarrollo de la IA y el empleo de algoritmos modificarán, sin duda, la forma en la que la Administración pública viene utilizando su arsenal informativo, de tal forma que el desarrollo de estas tecnologías emergentes superarán el mero intercambio automatizado de datos tal y como lo entendemos actualmente. La IA, por ejemplo, permite la gestión de enormes cantidades de información, admitiendo la integración de bases de datos internas y externas incluso si contienen información en formatos muy diferentes³⁸⁶.

Como señala AUBY, las AAPP poseen un vasto conocimiento producto de una larga experiencia en la gestión de datos para sus tomas de decisiones. Sin embargo, en esta nueva era, dos circunstancias novedosas pueden cambiar radicalmente la actividad formal del sector público. En primer lugar la recopilación y acumulación de información está experimentando un crecimiento constante y exponencial, en un modo antes desconocido y, en segundo lugar, este inabarcable volumen de datos a disposición de las instituciones públicas y su tratamiento masivo e inmediato puede *transformarse* en decisiones a través del uso de algoritmos³⁸⁷.

En efecto, el verdadero “salto” entre la Administración electrónica y la Administración digital se hallará en la gestión de los datos, pasando de la actual “digitalización de los procedimientos” al desarrollo de nuevos procedimientos digitales basados en la IA y el *machine learning*. Ello puede suponer un cambio conceptual revolucionario, pues la recopilación no serviría para fundamentar las decisiones de los organismos públicos como en la actualidad, sino que podrían *convertirse en decisiones* de forma autónoma y sin intervención humana³⁸⁸.

De esta forma, mediante el procesamiento de datos en masa mediante técnicas de IA y a través de análisis predictivos podrían resolverse de forma autónoma y automatizada (sin intervención humana) solicitudes de los administrados que acarreen el ejercicio de potestades más o menos regladas como la concesión de licencias o el otorgamiento de subvenciones, o sería posible llevar a cabo, incluso, la tramitación de procedimientos iniciados de oficio y con escaso margen de discrecionalidad, como la imposición de sanciones³⁸⁹.

³⁸⁶ MEHR, H., «Artificial Intelligence for Citizen Services and Government», *Harvard Kennedy School, Ash Center for Democratic Governance and Innovation*, 2017, p. 4. Disponible en <https://ash.harvard.edu>, Sección Files. (Última consulta el 5 de junio de 2022).

³⁸⁷ Cfr. AUBY, J.-B., «Administrative law facing digital challenges», cit., p. 7.

³⁸⁸ “Simplemente, asistimos a una paulatina sustitución de una forma de operar por otra a medida que la inteligencia artificial se va mostrando más y más capaz de sustituir a la inteligencia humana, e ir más allá, en más y más ámbitos”. BOIX PALOP, A., «Los algoritmos son reglamentos: La necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la administración para la adopción de decisiones», *Revista de Derecho Público: Teoría y método*, vol. 1, 2020, p. 227.

Contra ello, se advierte, por ejemplo que la tecnología “ayuda mucho como mediadora, pero debe actuar al servicio de lógicas humanistas”. REY, A., «Inteligencia colectiva en la Administración pública», cit., p. 275.

³⁸⁹ Sobre este aspecto de la gobernanza basada en datos, o *data-driven regulation*, vid. VELASCO RICO, C. I., «Tecnologías disruptivas en la Administración pública...», cit., p. 230.

Resulta evidente que, a día de hoy, la actuación administrativa automatizada parece más adecuada para el ejercicio de potestades regladas, en casos de procedimientos previamente definidos y altamente estandarizados. Cfr. COBO NAVARRETE, I., «Procedimiento administrativo electrónico», cit., pp. 80-81.

En este punto advertimos la auténtica naturaleza y dimensión del cambio tecnológico que tenemos ante nosotros, pues la relevancia de los algoritmos y de su correcto diseño iguala (cuando no supera) a la importancia de la calidad de los dispositivos digitales que se empleen en la resolución de un problema o para el ejercicio de una actividad³⁹⁰. Es esta, sin duda, una cuestión de actualidad que está siendo objeto de amplio estudio doctrinal a causa de las múltiples aristas de tipo jurídico e, incluso ético, que presenta.

El empleo de algoritmos en los procesos decisionales de las AAPP ofrece ventajas evidentes³⁹¹. Al excluirse los prejuicios propios de los seres humanos, se previene (al menos en teoría) el tratamiento desigual y se *elimina* (también teóricamente) la posibilidad de error, pues su funcionamiento se basa en el análisis de datos y de predicciones estadísticas³⁹². Sin embargo, el excluir la intervención humana de las decisiones de los poderes públicos presenta evidentes peligros y serios dilemas de tipo moral. Baste apuntar la evidencia de que un algoritmo (voluntaria o accidentalmente) mal diseñado o que se base en el análisis de datos sesgados puede arrojar conclusiones también sesgadas, arbitrarias o injustas.

Efectivamente, el empleo de algoritmos puede perpetuar la discriminación mediante la programación y codificación de los sesgos y los prejuicios, por lo que resulta erróneo equiparar algoritmo con objetividad³⁹³. Por otra parte, la opacidad propia de los algoritmos, que no dejan de ser fórmulas y operaciones matemáticas ajenas al mundo jurídico, cuyo diseño y posterior funcionamiento autónomo no es sencillo de comprender ni de fiscalizar

³⁹⁰ "(...) algorithms, like computer hardware, are a *technology*. Total system performance depends on choosing efficient algorithms as much as on choosing fast hardware. (...) Algorithms are at the core of most technologies used in contemporary computers". CORMEN, T. H.; LEISERSON, C. E.; RIVEST, R. L. y STEIN, C., *Introduction to Algorithms*, 2ª ed., Cambridge, MA, The MIT Press, 2003, p. 12. (Las cursivas, en el texto original).

³⁹¹ En este punto, es conveniente señalar, a modo de recordatorio, que un algoritmo es, según la definición de la Real Academia, "un conjunto de instrucciones o reglas definidas, ordenadas y finitas que permite solucionar un problema, realizar un cómputo, procesar datos y llevar a cabo otras tareas o actividades". Voz "algoritmo" RAE, *Diccionario de la Lengua Española*, cit., vol. I.

"An algorithm is a finite, abstract, effective, compound control structure, imperatively given, accomplishing a given purpose under given provisions". HILL, R. K., «What an Algorithm Is», *Philosophy and Technology*, vol. 29, 1, 2016, Springer Verlag, pp. 58-59.

Es, por tanto, "una serie de instrucciones lógicas dirigidas a una computadora". AUBY, J.-B., «Administrative law facing digital challenges», cit., p. 7.

La Comisión Europea, por su parte, ha definido la IA como aquellos "sistemas que manifiestan un comportamiento inteligente, pues son capaces de analizar su entorno y pasar a la acción –con cierto grado de autonomía– con el fin de alcanzar objetivos específicos". *Inteligencia artificial para Europa; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM (2018) 237 final*, CE, Bruselas, 25 de Abril de 2018.

³⁹² SUNSTEIN, C. R., «Governing by Algorithm? No Noise and (Potentially) Less Bias», *Harvard Public Law Working Paper*, vol. 21, 35, 2021, p. 2.

³⁹³ "In truth, it would be naïve, and even perhaps dangerous, to confuse the concept of "algorithmic" with "objective", or to think that the use of algorithms will necessarily eliminate discrimination against certain groups". VELASCO RICO, C. I., «Smart cities for all: usability and disability bias», *European Review of Digital Administration & Law*, vol. 2, 1, 2021, pp. 166-167.

VALERO señala que "el adecuado control de la actividad administrativa desde las exigencias constitucionales requiere fijar un estatuto jurídico adecuado para aquellas personas que puedan verse afectadas en sus derechos e intereses legítimos por la utilización de herramientas de inteligencia artificial". VALERO TORRIJOS, J., «Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración», *Revista Catalana de Dret Públic*, 58, 2019, p. 90.

para el común de los ciudadanos, puede malograr una de las ventajas más evidentes de la Administración electrónica, como es la transparencia.

La dificultad de la rendición de cuentas del funcionamiento de los algoritmos es un riesgo estrechamente relacionada con la mencionada opacidad. Especial preocupación produce la complicada fiscalización del tratamiento de los datos de carácter personal por sistemas digitales de funcionamiento autónomo³⁹⁴. Como señala SÁNCHEZ GARCÍA, es preciso evitar el riesgo real del denominado “solucionismo tecnológico” ciego, guiados por el cual los empleados y responsables públicos confíen irreflexivamente en las decisiones de una IA superior, “haciendo suyos unos parámetros explicativos que pueden, incluso, no conocer³⁹⁵. En relación con ello, ZLOTNIK apunta que lo esencial, en todo caso, será asegurarse de que las variables empleadas por los sistemas de IA no comprometan la libertad ni los derechos de los ciudadanos³⁹⁶.

La gestión de este riesgo es una cuestión en la que no podemos detenernos a profundizar, pero el hecho de que mecanismos que sustituyen el razonamiento humano puedan adoptar decisiones que establezcan o modifiquen relaciones jurídicas (y que, en consecuencia, afecten la esfera jurídica de los ciudadanos)³⁹⁷, ha impulsado a autores como

³⁹⁴ “Concerns of this kind are a manifestation of a wide variety of fears about the impact of algorithmic regulation, provoking increasing calls for mechanisms and institutions that can secure ‘algorithmic accountability’, including concerns about the lack of accountability surrounding the collection, processing, and transfer of personal data, or algorithmic decision-making systems which are used to make decisions about individuals which can be highly consequential, yet often reached without the provision of adequate explanation or recourse to those affected”. YEUNG, K. y LODGE, M., *Algorithmic Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 9-10.

“Uno de los retos a los que se enfrenta todo proyecto de personalización y prestación proactiva de servicios públicos que haga uso de cualquiera de las nuevas herramientas tecnológicas que venimos mencionando, es acompañar su potencial eficacia con el respeto debido a la normativa de protección de datos vigente. Ciertamente, cuando las Administraciones públicas emplean herramientas de IA, el establecimiento de medidas de respeto y garantía de los derechos de la ciudadanía impone un balance necesario entre lo posible y lo legal”. VELASCO RICO, C. I., «Personalización, proactividad e inteligencia artificial. ¿Un nuevo paradigma para la prestación electrónica de servicios públicos?», cit., p. 10.

No es la opacidad el único riesgo que presenta el uso de algoritmos. Por su propia naturaleza estos “presentan un potencial invasivo y lesivo para con los derechos de las personas difícil de atajar”. VELASCO RICO, C. I., «Tecnologías disruptivas en la Administración pública...», cit., pp. 233-236.

No obstante, los principales temores que genera el empleo de la inteligencia artificial, los algoritmos y el aprendizaje automático se derivan del hecho, sin duda inquietante, de un funcionamiento cada vez más autónomo que genera unos riesgos cada vez más difíciles de controlar tanto desde el punto de vista tecnológico como jurídico. *Cfr.* BOIX PALOP, A., «Los algoritmos son reglamentos...», cit., p. 227.

³⁹⁵ En este caso, lo relevante es garantizar que la herramienta actúe realmente como sistema de apoyo de los medios personales de la unidad administrativa, de modo que estos comprueben que la respuesta originada por el funcionamiento de los algoritmos que rigen un determinado programa es la adecuada, mediante la utilización de sus propios sistemas de razonamiento lógico, eventualmente coincidentes o no, con el trazado de razonamiento del programa”. SÁNCHEZ GARCÍA, A., «El uso de medios electrónicos como garantía y oportunidad de una contratación pública eficiente, planificada, transparente e íntegra», 2021, Tesis doctoral. Universidad de Murcia, p. 446.

³⁹⁶ Ello debería garantizarse en cualquiera de los escenarios jurídicos posibles, ya sea con sistemas de IA sin intervención humana (diseñados para la actuación administrativa automatizada), sistemas basados en IA que sirvan de soporte a las decisiones humanas o sistemas de información a los ciudadanos. *Cfr.* ZLOTNIK, A., «Inteligencia Artificial en las Administraciones públicas: definiciones, evaluación de viabilidad de proyectos y áreas de aplicación», *Boletín*, 84, 2019, p. 30.

³⁹⁷ Por esta causa, BOIX PALOP ha defendido que los algoritmos son reglamentos y que las garantías tradicionales que el ordenamiento jurídico establece para las disposiciones de carácter general deben extenderse a otras herramientas de la acción pública, como aquellos instrumentos tecnológicos “que son

COTINO HUESO a reclamar la aplicación del tradicional principio de precaución en este campo³⁹⁸.

Sin embargo, y a pesar de todo lo anterior, la IA, el *big data*, o el empleo de algoritmos permiten a las AAPP anticiparse a las necesidades de los ciudadanos, adaptarse a ellas y atenderlas de manera prácticamente individualizada. Esta *smartificación* del ámbito público³⁹⁹ mediante una Administración predictiva y proactiva permite situar a las personas en el centro de la actividad administrativa de una forma nunca antes conocida⁴⁰⁰. La Declaración de Berlín sobre la sociedad digital y la Administración digital basada en valores adoptada en la reunión ministerial durante la presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea el 8 de diciembre de 2020 proclamó que estas tecnologías “encierran un gran potencial para la formulación de políticas con base empírica y desempeñan un papel fundamental en la prestación de servicios públicos centrados en el usuario”⁴⁰¹.

Existe en España una Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, dentro del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Esta cuestión es relevante a nivel organizativo, como señala CRIADO, pues demuestra la toma en consideración de la IA por parte de gobiernos y AAPP. Siendo ello, sin duda, positivo, en este momento resulta aún prematuro realizar un balance tanto del alcance real de la política de IA en nuestro país como de sus resultados⁴⁰².

empleados para adoptar decisiones administrativas o que son apoyo esencial de las mismas, bien a la hora de evaluar las circunstancias concurrentes –decantación del supuesto de hecho (...)–, bien a la hora de aportar valoraciones o elementos de juicio sobre cuál pueda ser la mejor y más apropiada medida a adoptar –consecuencias jurídicas– (...). Es en estos casos cuando esta programación informática ha de ser considerada norma reglamentaria, pues tal es su función material, estrictamente equivalente a la programación jurídica en la que en muchos casos se integra o a la que, en otros muchos, poco a poco, aspira a sustituir”. BOIX PALOP, A., «Los algoritmos son reglamentos...», cit., p. 264.

No está clara, a nuestro juicio, que la naturaleza jurídica de los algoritmos sea reglamentaria, como sostiene agudamente esta posición doctrinal, por lo que secundamos algunas de las objeciones y reparos que, al respecto, se han apuntado reciente. Vid. HUERGO LORA, A. J., «Una aproximación a los algoritmos desde el Derecho administrativo», en HUERGO LORA, A.J. y DÍAZ GONZÁLEZ, G.M. (coords.) *La regulación de los algoritmos*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2020, p. 68 y ss.

³⁹⁸ COTINO HUESO, L., «Riesgos e impactos del Big Data, la inteligencia artificial y la robótica: enfoques, modelos y principios de la respuesta del Derecho», *Revista General de Derecho Administrativo*, 50, 2019, sec. III.5; «Ética en el diseño para el desarrollo de una inteligencia artificial, robótica», *Revista catalana de dret públic*, 58, 2019, p. 35 y ss.

³⁹⁹ *Smartificación* es un anglicismo que se utiliza para hacer alusión al “proceso continuo de incorporar soluciones TIC a las comunidades y ciudades con el fin de mejorar la calidad de vida del ciudadano”. Vid. MACIÀ PÉREZ, F.; BERNÁ MARTÍNEZ, J. V.; SÁNCHEZ BERNABÉU, Y OTROS, *Smart university: hacia una universidad más abierta*, Barcelona, Marcombo, 2016, p. 177.

RAMIÓ define la “*smartificación* del ámbito público” como el proceso “para lograr mayor inteligencia institucional para gobernar las complejas redes públicas y privadas con el objetivo final de aportar valor público a las actividades administrativas y atender de manera proactiva las necesidades de la ciudadanía”. RAMIÓ MATAS, C., *Inteligencia artificial y Administración pública...*, cit., p. 14.

⁴⁰⁰ Cfr. CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «La personalización de servicios digitales», en CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S.E. y CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coords.) *La Administración digital*, Madrid, Dykinson, 2022, p. 312 y ss.

⁴⁰¹ Declaración de Berlín sobre la sociedad digital y la Administración digital basada en valores adoptada en la reunión ministerial durante la presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea el 8 de diciembre de 2020, secc I.6. Disponible en <https://administracionelectronica.gob.es>. (Último acceso el día 5 de junio de 2022).

⁴⁰² CRIADO GRANDE, J. I., «Inteligencia Artificial (y Administración pública)», *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, 20, 2021, p. 368.

Frente a la actitud reactiva que ha tenido tradicionalmente el sector público ante los cambios tecnológicos⁴⁰³, la Administración proactiva se anticipa a las necesidades de los ciudadanos y adapta “de oficio”, *motu proprio*, su actividad a aquellas. Para ello, bajo esta lógica, “los datos se constituyen como parámetros sobre los que se debe decidir y actuar”⁴⁰⁴. Constituyen, por tanto, la materia prima con la que se construye Administración predictiva y la personalización de los servicios públicos.

No procede extenderse tampoco sobre esta materia, baste apuntar, no obstante, que al ser el tratamiento de datos de carácter personal (y, con frecuencia, incluso, la elaboración de perfiles) presupuestos indispensables para la prestación de servicios públicos personalizados, ello puede generar un impacto negativo en la protección de la información personal de los ciudadanos. Por esta razón, las organizaciones públicas responsables del tratamiento deberán adoptar todas las precauciones técnicas y organizativas que sean necesarias para garantizar que la gestión de los datos se realiza conforme a la normativa española y europea de protección, informando, en todo caso al interesado de la existencia del tratamiento, así como de la finalidad del mismo y de las bases jurídicas que lo legitiman⁴⁰⁵.

3.3.5.- Puesta a disposición y remisión de la información

El artículo 32.3 de la LAECSP permitía que la remisión de expedientes pudiera ser sustituida, a todos los efectos legales, por su puesta a disposición electrónica. Ello constituía un gran avance en materia de celeridad, agilidad e impulso del procedimiento. Pero como sabemos, esta norma fue derogada por la disposición derogatoria única de la LPAC y las nuevas normas no contienen una previsión análoga. La desaparición de la “puesta a disposición del expediente” en las nuevas leyes de 2015 solo podía ser entendida como un paso atrás.

La cuestión no es tan baladí como pudiera parecer, porque entre ambos conceptos (remisión y puesta a disposición) hay unas diferencias evidentes⁴⁰⁶. La puesta a disposición es un sistema prácticamente instantáneo y, por lo tanto, más ágil que la comunicación o envío electrónico. Semánticamente puesta a disposición y remisión son conceptos distintos,

⁴⁰³ “Reactiva. Si tuviésemos que utilizar una única palabra para describir la posición de la Administración Pública ante los vertiginosos cambios que está experimentando a nivel global la sociedad, probablemente esta sería una de las que definiría con mayor precisión la actitud en la gestión pública frente a la aparición de las tecnologías de la información y la comunicación, y, en particular, frente a aquellas que presentan un mayor factor de disrupción”. CAMPOS ACUÑA, M. C., «Administración digital e inteligencia artificial: ¿un nuevo paradigma en el Derecho público?», en RAMÍO MATAS, C. (coord.) *Repensando la Administración digital y la innovación pública*, Madrid, INAP, 2021, p. 109.

⁴⁰⁴ Los datos permiten descubrir patrones y predecir comportamientos y necesidades particulares o colectivas. Cfr. MUÑOZ, J., «Administración predictiva y proactiva vinculada al big data», en *Manual sobre utilidades del big data para bienes públicos*, Madrid, Entimema, 2017, pp. 164-165.

⁴⁰⁵ CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «La personalización de servicios digitales», en CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S.E. y CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coords.) *La Administración digital*, Madrid, Dykinson, 2022, pp. 332-338.

⁴⁰⁶ Sobre esta cuestión reflexioné en DELGADO BAÍDEZ, J. M., «Incorporación del expediente administrativo al proceso judicial», cit., pp. 477-483.

por cuanto “remitir”, según la Real Academia, es enviar algo a alguien de un lugar a otro, mientras que “poner a disposición” significa proporcionar acceso a algo, facilitar su recogida, procurar la entrada.

Sorprendió la desaparición de la mención a la puesta a disposición de la información, tal y como se admitía en la LAECSP, porque esta omisión parecía ir en contra del espíritu de unas normas que potencian la implantación de sistemas electrónicos de información cada vez más integrados, así como el deber de asistencia y auxilio para atender las solicitudes formuladas entre Administraciones⁴⁰⁷. Y resultaba especialmente sorprendente porque la propia LRJSP, en su artículo 155 impone a cada Administración el deber de facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder.

En todo caso, a pesar de las dudas que ocasionó la desaparición de la referencia explícita a la puesta a disposición en la Ley, lo cierto es que la NTI de Expediente Electrónico⁴⁰⁸ que, como sabemos, no fue derogada por las nuevas Leyes tenía como objeto, entre otras cuestiones, establecer las especificaciones de los servicios de remisión y de “puesta a disposición” y así lo afirmaba expresamente en su apartado I. A mayor abundamiento, como se ha mencionado previamente, el artículo 155 de la LRJSP no impone a las Administraciones públicas la obligación de “remitir” a las restantes los datos relativos a los interesados que obren en su poder, sino de “facilitar el acceso”, por lo que se entiende que la operación de intercambio de información puede ser sustituida por una consulta del órgano cesionario a los datos obrantes en los repositorios de datos de la Administración cedente.

En todo caso, el RAFME ha venido a eliminar toda duda al respecto, pues su artículo 63 determina que la remisión de un localizador que dé acceso a un expediente electrónico, - es decir, la puesta a disposición- equivaldrá a la remisión del mismo. Esta operación es admitida tanto entre órganos o unidades administrativas de la misma Administración, como entre distintas Administraciones.

En cuanto a las comunicaciones documentales a los particulares, el artículo 46.2 del RAFME, admite la sustitución de la remisión de los documentos “*por la entrega de los datos necesarios para su acceso por medios electrónicos adecuados*”. Esta previsión supone un paso en la dirección adecuada, adaptando racionalmente el procedimiento administrativo a las posibilidades de innovación que brinda la Administración electrónica. La posibilidad de que el interesado, con los permisos de acceso adecuados, pueda acceder con un solo clic a la información que le incumba, ya sea en sede electrónica, en lo que en el ámbito de la

⁴⁰⁷ “Por lo tanto, y permítase la broma, nos encontramos ante algo parecido a una novela negra: hay una desaparición, nadie sabe quién ha sido, no tiene mucha lógica, nadie ha explicado por qué, parece ir en sentido contrario del espíritu de la norma, pero lo cierto es que tenemos un *cadáver*”. *Ibid.*, p. 479.

⁴⁰⁸ Aprobada por Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública. Esta norma, de carácter reglamentario pero de obligado cumplimiento para todas las Administraciones, vino a desarrollar técnicamente el precitado artículo 32.3 de la LAECP y no fue derogada tras la entrada en vigor de las leyes de 2015 y la consiguiente derogación de la LAECP.

AGE se denomina Carpeta Ciudadana, ya a través del Punto de Acceso General electrónico de la Administración (como ya señalaba el artículo 53.1.a de la LPAC) resulta más lógico que continuar con el ya innecesario movimiento de documentos, al tiempo que abre un interesante horizonte que puede ir adaptándose a otras soluciones tecnológicas que puedan ir surgiendo al compás del avance de la tecnología.

4. El elemento subjetivo

4.1.- El titular del derecho: el interesado

Pocas dudas existen sobre el elemento subjetivo activo del derecho a no aportar datos y documentos que se encuentren en poder de las AAPP o que hayan sido elaborados por éstas. El epígrafe del artículo 53 de la LPAC, en cuya letra d) se encuadra este derecho, hace referencia a los derechos del interesado en el procedimiento administrativo; también alude repetidamente al interesado el artículo 28 de la LPAC al regular esta cuestión.

Por lo tanto, es el particular en el contexto de un procedimiento administrativo, la figura que se encuentra en el centro de estos preceptos⁴⁰⁹. La derogada LRJPAC recogía en su artículo 35 un catálogo de derechos del “ciudadano”, concepto, en cierto modo, más próximo al Derecho político que al administrativo y, sin duda, mucho más amplio que el de “interesado”. También la LAESCP, “aunque con mayor rotundidad”, adoptó el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos como eje de la regulación de la Administración electrónica⁴¹⁰. No obstante, la elección, en su momento, del término *ciudadano* parece motivada por razones fundamentalmente ideológicas, para evitar la connotación de subordinación implícita en la noción de administrado⁴¹¹. Sin embargo, incluso durante la vigencia de aquellas normas se entendió que para el ejercicio efectivo de

⁴⁰⁹ SERRANO BLANCO, I., «Artículo 28. Documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo», cit., sec. 2.2.a).

⁴¹⁰ GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G., «Derechos de los interesados en el procedimiento», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 1413 V.et. COTINO HUESO, L., «El derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones...», cit., pp. 199-200.

⁴¹¹ La expresión “administrado”, si bien cuenta con una honda tradición en nuestro ordenamiento jurídico ha sido con frecuencia censurado por la doctrina “se administran cosas, asuntos, negocios, fincas, territorios, bienes, pero no personas; (...) la palabra administrado es en efecto empleada por algunos autores actuales -y ahora por el artículo 99 LPA – pero no por eso es más grata ni exacta tan molesta terminología; ni necesaria; hay donde escoger: interesados, parte, particulares”. GUAITA, A., *La revisión de la Ley de Procedimiento Administrativo*, cit., p. 31 “Este término de «administrado» es, realmente, poco feliz; como participio pasivo del verbo administrar parece argüir una posición simplemente pasiva de un sujeto, que vendría a sufrir o soportar la acción de administrar que sobre él ejerce otro sujeto eminente y activo, la *potentior persona* a la que llamamos Administración pública”. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. II, p. 15.

CANO CAMPOS, sin embargo, afirma, no sin ironía, que “el término que mejor cuadra al nuevo estatus del ciudadano que configura la nueva LPAC es el de ‘administrado’ pues en dicho estatus prevalece claramente esa pura posición pasiva del ciudadano como sujeto que soporta la actuación de la Administración que denota el término ‘administrado’ como participio pasivo del verbo administrar”. CANO CAMPOS, T., «Derechos y deberes de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas: la vuelta al “administrado”», cit., p. 117

este derecho resultaba necesaria la existencia de una relación jurídica entre Administración y ciudadano en el seno del cauce reglado que supone un procedimiento administrativo⁴¹².

En efecto, la diferenciación y consiguiente separación llevada a cabo por la LPAC entre derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas (artículo 13)⁴¹³ y derechos del interesado en el procedimiento (en el mencionado artículo 53) muestra claramente la intención del legislador de circunscribir el ámbito de este derecho al propio del procedimiento administrativo⁴¹⁴. Esta elección normativa parece lógica, pues cuesta imaginar el ejercicio de este derecho al margen de la actuación reglada de la Administración y por personas que no posean la condición de interesado como titulares de un derecho subjetivo o un interés legítimo.

Por tanto, se trata de un derecho que asiste a cualquier ciudadano, al particular, ya sea persona física o jurídica⁴¹⁵, cuando ostente un *status* especial que le singularice respecto de la situación genérica de ciudadano que dote a la relación jurídica de este ciudadano con la Administración de una especial intensidad⁴¹⁶ (de “administrado simple”, según la configuración realizada por GARCÍA DE ENTERRÍA) en virtud de alguna relación jurídica que le vincule con la Administración de una forma específica⁴¹⁷. Es decir, nos encontramos ante un derecho que, si bien potencialmente corresponde en abstracto a todos los administrados, solo se concibe su ejercicio con ocasión de una particular relación jurídica entre un administrado “cualificado” y un concreto órgano del sector público, es decir, cuando el particular actúa como interesado.

La cualificación más especial y destacada es la de “interesado”, o “parte” en un procedimiento administrativo, sujeto al que el ordenamiento jurídico garantiza una presencia y participación activa a lo largo de un procedimiento concreto⁴¹⁸, así como al ejercicio de derechos que podrá hacer valer de forma pautada en el seno de ese procedimiento⁴¹⁹.

⁴¹² Cfr. NÚÑEZ GÓMEZ, T. D., *Abuso en la exigencia documental...*, cit., p. 129.

⁴¹³ Entendiendo por *personas* “todos aquellos sujetos distintos de las Administraciones Públicas que pueden entablar relaciones con ellas, incluyendo, por tanto, a las personas jurídicas e incluso a los entes sin personalidad”. CANO CAMPOS, T., «Derechos y deberes de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas: la vuelta al “administrado”», cit., p. 116.

⁴¹⁴ También CANO CAMPOS observa que, sin embargo, la LRJSP “sigue hablando de ciudadano en ese sentido amplio como sinónimo de persona distinta de la Administración”. *Ibid.*

⁴¹⁵ Sobre las personas jurídicas como interesados y sobre los intereses colectivos, *vid.* PÉREZ ANDRÉS, A. A., «Los interesados en el procedimiento administrativo», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 1383-1384 BAÑO LEÓN, J. M., «Los interesados y los derechos y deberes de los ciudadanos ante la Administración», cit., pp. 92-94.

⁴¹⁶ Cfr. LAGO NÚÑEZ, G., «El ciudadano y el interesado...», cit., p. 355.

⁴¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. II, pp. 17-18.

⁴¹⁸ *Ibid.*, pp. 493-494.

⁴¹⁹ *Vid.* LAGO NÚÑEZ, G., «El ciudadano y el interesado...», cit., pp. 355-356.

4.2.- Las Administraciones públicas. La posición jurídica de los diversos organismos públicos que intervienen en la compleja red de relaciones *ad extra* y *ad intra* necesaria para el intercambio de información

La cooperación interadministrativa es imprescindible para alcanzar los beneficios que se derivan del uso intensivo de los medios electrónicos por las Administraciones públicas⁴²⁰. El artículo 155.1 de la LRJSP establece un modelo integrado y concurrente de actuación pública en el intercambio de datos por medios electrónicos. Una cooperación y colaboración que las Administraciones públicas deberán llevar a cabo de acuerdo con los principios de buena fe⁴²¹ y lealtad institucional⁴²², principios de actuación y relación de las Administraciones consagrados en el artículo 3.1.e) de la LRJSP, de especial observancia y respeto en un Estado moderno y complejo como el nuestro, en el que coexisten diferentes escalones territoriales que han de convivir respetando el amplio abanico competencial de cada uno de ellos.

4.2.1.- El sujeto obligado a obtener la información por sus propios medios. Cuestión fundamental en la determinación del verdadero alcance del derecho: de “la Administración actuante” a “cualquier Administración”

Algo más difusa que la figura del sujeto activo del derecho de los interesados a no aportar documentación es la configuración de su sujeto pasivo, pues la norma procedimental señala de manera general a las Administraciones públicas. La determinación del concepto de Administración pública es, por tanto, fundamental para conocer el verdadero alcance de este derecho. Y ello por una doble razón. En primer lugar, para establecer con precisión qué sujetos están legalmente obligados a recabar (y a facilitar) la información por sus propios medios y, en segundo lugar, para conocer hasta dónde alcanza el ejercicio de este derecho, pues el interesado no está obligado a volver a facilitar información que ya haya presentado ante otra Administración. En otras palabras, y en relación con esta segunda cuestión, es imprescindible determinar si el órgano ante el que se presentó previamente una documentación o unos datos determinados puede ser considerado o no Administración

⁴²⁰ CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica.», cit., pp. 757-760.

También BAÑO LEÓN señaló desde el primer momento que para el levantamiento de la carga de aportación documental que soporta el ciudadano “será imprescindible contar con la colaboración activa de las Administraciones públicas afectadas”. BAÑO LEÓN, J. M., «Los interesados y los derechos y deberes de los ciudadanos ante la Administración», cit., p. 89.

⁴²¹ “También en Derecho administrativo, el obligado a realizar una prestación, no solo viene obligado a lo que expresamente previsto en el acto que dio vida a la obligación, sino «a todas las consecuencias que sean conformes a la buena fe»”. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *El principio general de la buena fe en el Derecho administrativo*, 4ª ed., Madrid, Civitas, 2004, p. 197.

⁴²² “(...) es preciso que, cuando se ejerzan las competencias, se haga coordinadamente con los demás entes públicos implicados. (...) La lealtad exige que se mantenga una cooperación constante, que las partes se presten mutuo auxilio en el ejercicio de sus competencias”. GONZÁLEZ ALONSO, A., «La lealtad institucional como principio de relación entre las Administraciones públicas», *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, vol. 4, 2008, p. 254.

pública, algo que resultará evidente cuando se trate de Administraciones territoriales, pero que presenta perfiles más imprecisos en relación con otros sujetos públicos.

A diferencia de la normativa precedente, que circunscribía el ámbito del sujeto pasivo de este derecho a la Administración actuante, la LPAC -como ya hizo la LAESCP-, extiende la obligación de forma genérica todas las Administraciones públicas. Como se ha señalado al analizar la LRJPAC, el empleo del impreciso término “Administración actuante” fue causa de discusión doctrinal durante los años de vigencia de la anterior Ley procedimental, al entender que se trataba de un término “inusual” en el ámbito del Derecho administrativo⁴²³. Ya en ese momento, como se ha examinado *ut supra*, la doctrina entendía que la Administración actuante, aunque se circunscribía al marco de cada una de las diversas personas jurídico-públicas de naturaleza territorial, habría de considerarse extendido a la totalidad de organismos o entes instrumentales dependientes comprendidos en su seno o ámbito organizativo⁴²⁴.

Al haberse eliminado la limitación subjetiva que suponía el concepto de la Administración actuante que, como se ha dicho, constreñía la efectividad del derecho al ámbito de una concreta Administración territorial, se ha ampliado notablemente el alcance del derecho, si bien, sigue siendo necesario determinar qué entidades u órganos del sector público son parte de las Administraciones públicas y, por ende, se encuentran dentro de los límites subjetivos determinados por los artículo 28 y 53 de la LPAC.

Esta determinación no resulta tan sencilla como pudiera parecer a primera vista. Como señala PAREJO, no existe un concepto único y aceptado de Administración pública, pues puede aludirse a ella con un alto nivel de abstracción, como hace la Constitución en su artículo 103, o ser entendida como una realidad variada y multiforme de organizaciones concretas. Para delimitar el concepto de Administración pública a los efectos que aquí interesan hay que acudir, por tanto, al artículo 2, tanto de la LPAC, como de la LRJSP -prácticamente coincidentes en su redacción-, que consideran Administraciones públicas, exclusivamente, a la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ellas.

Éste es el ámbito que regula la LRJSP cuando establece la obligación de relacionarse entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos (artículo 3.2), o al imponer a “cada Administración” el deber de facilitar el acceso de “las restantes Administraciones Públicas” a los datos relativos a los interesados que obren en su poder (artículo 155.1). No obstante, en el Preámbulo de esta norma el legislador es algo más impreciso, al exponer que la Ley contiene la regulación sistemática de las relaciones internas entre las Administraciones, “estableciendo los

⁴²³ NÚÑEZ GÓMEZ, T. D., *Abuso en la exigencia documental...*, cit., p. 133.

⁴²⁴ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «La actividad de la Administración...», cit., p. 149; TOLIVAR ALAS, L., «Sobre el carácter novedoso de algunos derechos procedimentales», cit., p. 629.

principios generales de actuación y las técnicas de relación entre *los distintos sujetos públicos*⁴²⁵.

Quedarían, pues, fuera del concepto de Administración pública *stricto sensu*, las entidades de Derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, las Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la LPAC y la LRJSP, así como las Corporaciones de Derecho Público. Sin embargo, el propio nombre de la Ley no es del todo exacto pues, aunque menciona el procedimiento administrativo común “de las Administraciones públicas”, no es aplicable exclusivamente a estas, sino que establece un doble régimen: se aplica con carácter general a las Administraciones públicas, mientras que será de aplicación supletoria (o en ocasiones puntual) al sector público institucional.

En cualquier caso, y como señala MARTÍN DELGADO, la inmensa mayoría de las exigencias y obligaciones contenidas en la LPAC y, en particular, las relacionadas con el uso de medio electrónicos, se imponen explícitamente a los sujetos considerados Administración⁴²⁶, dejando al margen el resto del sector público. Para GARCÍA DE ENTERRÍA resulta claro, por otra parte, que el Derecho administrativo es sólo aplicable a las organizaciones personificadas en los preceptos de carácter básico que las enumeran (hoy los precitados artículos 2 de la LPAC y la LRJSP), “y no a ninguna función abstracta que pueda emanar de cualquier órgano estatal”⁴²⁷.

4.2.2.- Los sujetos de la operación de intercambio

A pesar de que el empleo de los modernos medios digitales ha subrayado la relevancia del canal comunicativo (elemento que obtiene, posiblemente, la atención preferente de la doctrina y la normativa), el factor principal de toda relación interpersonal sigue siendo, sin duda el elemento subjetivo. Toda comunicación tiene lugar porque dos sujetos distintos, un emisor y un receptor, quieren relacionarse.

En el ámbito de la transmisión de datos, en el contexto de una actuación administrativa, los elementos subjetivos del intercambio son sujetos públicos: de un lado, aquellos organismos administrativos que precisan y reclaman datos y, del otro, otros organismos públicos que facilitan la información que se les solicita. Esta relación de intercambio presenta, de entrada, un reto organizativo no menor, pues como señalara BLASCO, el

⁴²⁵ Las cursivas del texto son nuestras.

⁴²⁶ MARTÍN DELGADO, I., «Artículo 2 de la LPAC», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017, p. 42.

⁴²⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. I, pp. 42-43. Vid. apartado III.3.2 de este capítulo: “La transmisión de información como trámite autónomo y peculiar integrado en el procedimiento administrativo”.

principal obstáculo que ha encontrado la aplicación del derecho a no aportar datos y documentos ha sido una deficiente coordinación interadministrativa⁴²⁸.

Toda comunicación precisa de una “fuente” que proporciona la información que se intercambia y que configura el fondo del mensaje⁴²⁹. Esta “fuente” de información es la Administración que custodia y cede los datos intercambiados. Hay que llamar la atención, *prime facie*, sobre la peculiar posición jurídica de organismo cedente en relación con la relación jurídico-administrativa que se desarrolla en el procedimiento principal del que trae causa la solicitud de información. En efecto, la Administración que cede la información no es parte en ese procedimiento, pero tampoco es, en puridad, un tercero completamente ajeno al mismo, al tratarse de un sujeto público coadyuvante a la consecución eficaz de un fin de interés general. Esta peculiar posición subjetiva del organismo cedente parece confirmar la doctrina previamente mencionada de, entre otros, los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, que predica la sustantividad propia de determinados actos de trámite, que llegarían a constituir un “procedimiento específico, dentro del procedimiento principal”⁴³⁰.

En el otro extremo de la comunicación se encuentra el receptor, destinatario de los datos que están en poder del organismo cedente. El objeto de cualquier comunicación y, por lo tanto, de la transmisión de datos entre organismos públicos, es que el receptor acceda a toda la información que necesite, pero no a más. También es importante garantizar que solamente el destinatario autorizado acceda a la información. Esta “fórmula óptima”, como afirmaba SANABRIA MARTÍN, es “únicamente alcanzable a través de una rigurosa coordinación no siempre fácil”. De ello se ocupan principalmente, como veremos a continuación, el artículo 155 de la LRJSP y la NTI de Protocolos de intermediación de datos⁴³¹.

Esta Norma Técnica establece las especificaciones para el “intercambio intermediado de datos” entre organizaciones públicas, distingue entre cedente y cesionario y, además,

⁴²⁸ J. L. BLASCO DÍAZ, “Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración”, cit., sec. 1.2.

⁴²⁹ Por todos, SHANNON, C. E. y WEAVER, W., *The Mathematical Theory Of Communication*, cit., pp. 9-13 Disponible el volumen íntegro en www.archive.org, (último acceso el día 5 de junio de 2022). V. et. SANABRIA MARTÍN, F., «La comunicación, elemento de la gestión administrativa», cit., p. 30; SCHRAMM, W., «Nature of Communication between Humans», cit., p. 12.

⁴³⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. II, pp. 460-461.

⁴³¹ Aprobada por Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, BOE nº 178, de 26 de julio de 2012.

El contenido de esta Norma es de aplicación para el intercambio intermediado de datos a través de la Plataforma de intermediación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, si bien, las condiciones establecidas en esta norma relativas a los agentes participantes en los intercambios intermediados de datos “se aplicarán en otras plataformas de intermediación en el ámbito establecido en el artículo 3 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”. Por otra parte, las condiciones establecidas en esa Norma “se podrán aplicar en intercambios de datos no intermediados así como en otros nodos de interoperabilidad”. (Apartado II de esta Norma Técnica). Por lo tanto, en puridad, su ámbito de aplicación no se limita a los intercambios que se realicen a través de la PID.

añade otras dos figuras destacadas, el emisor y el requirente. Diferencia, de esta manera, entre aquel sujeto (cedente) que posee la información que otra organización precisa para el ejercicio de sus competencias (el cesionario) y el sujeto que los remite (el emisor), cuya función es hacer posible la transmisión de los datos “desde un punto de vista tecnológico”. El requirente es, a su vez, el agente que “facilita la consulta de los datos”, también, desde un punto de vista tecnológico⁴³².

En ocasiones estos roles se solapan, pues la precitada NTI dispone que un cedente que facilita la cesión de sus propios datos actuará como emisor (además de ser cedente). Señala, asimismo, que un cesionario que realice directamente la consulta de datos actuará, como requirente (a la vez que como cesionario).

Recordemos que el artículo 155.1 de la LRJSP señala que la Administración que facilite el acceso a los datos relativos a los administrados de los que dispone será la encargada de especificar “*las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad*”. Será, pues, la Administración cedente quien deba determinar estas cuestiones para que el resto puedan disponer de los datos que custodia con las condiciones de certeza y confianza exigibles⁴³³. De la literalidad de este artículo parece deducirse que el establecimiento de condiciones, protocolos y criterios de acceso habrá de ser determinado a nivel de cada Administración. Es decir, la AGE, por ejemplo, determinaría las condiciones para el acceso a los datos que custodie, que deberían ser únicas para la información que posea cada uno de sus departamentos y organismos dependientes. Y lo mismo cabría decir para cada una de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, la anteriormente mencionada NTI de Protocolos de intermediación de datos no alude a “Administraciones”, sino que determina que “cedente” es “cualquier organización” que posea datos relativos a los ciudadanos que otra necesite consultar. De esta forma, será cada una de las organizaciones u organismos públicos que componen cada Administración (órganos, según la terminología constitucional)⁴³⁴ la que, actuando

⁴³² Apartado II de la NTI de Protocolos de Intermediación de Datos.

⁴³³ La determinación de los usuarios y las fuentes autorizadas fue considerada desde fechas muy tempranas como el presupuesto primordial de la comunicación de datos por medios telemáticos. Cfr. SCALA ESTATELLA, J. J., «Validez legal de los documentos generados por sistemas automáticos», en DAVARA RODRÍGUEZ, M.Á. (coord.) *Encuentros sobre Informática y Derecho: 1990-1991*, Pamplona, Aranzadi, 1992, p. 14.

⁴³⁴ Cada Administración pública “es un poder público institucionalizado directamente por ella misma e integrada por un conjunto de organizaciones (...)”. PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, cit., p. 313 “Llegados a este punto debe afirmarse frontalmente que los constituyentes han visto la organización administrativa como un agregado orgánico, como un conjunto de órganos. Así se desprende del artículo 103.2 del texto constitucional”. BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Organización administrativa*, cit., p. 80 No parece, en cualquier caso, lógico que la determinación de las condiciones de intercambio deba ser determinado a nivel de órgano administrativo, sino que será cada organización, entendida como cada uno de los “múltiples centros de decisión” que, según los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, pueden ser considerados como “centros de imputación de relaciones y posiciones jurídicas”. Ello incluye, a mi juicio, a aquellos “entes administrativos menores” que pueden ser titulares de esas relaciones y posiciones. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. I, p. 378 Sobre la potestad organizativa de las Administraciones v.éf. VALERO TORRIJOS, J., «Los órganos administrativos», en GAMERO CASADO, E.,

como cedente, deberá establecer “*los protocolos y condiciones de acceso a los servicios de intercambio de datos que ofrecen, los métodos de consulta permitidos*”, así como la información que puede conocer cada requirente. También corresponde al cedente la justificación de las denegaciones de solicitud de acceso, así como definir la política de auditoría y realizar periódicamente estas auditorías e inspecciones sobre el uso del sistema de consulta de sus datos⁴³⁵. Estas funciones podrán ser delegadas por el cedente en el emisor o en un nodo de interoperabilidad⁴³⁶.

El emisor, por su parte, es un agente de intercambio que se ocupa de las condiciones técnicas en que este se realiza, es decir, “*facilita el intercambio de datos desde el punto de vista tecnológico*”⁴³⁷. Generalmente, coincidirá con el organismo cedente, aunque no siempre es así⁴³⁸. Es el organismo encargado de establecer las condiciones técnicas de acceso, los métodos de consulta permitidos y los controles y auditoría técnica. Define, además, los criterios de acceso a los datos necesarios para garantizar la confidencialidad de la información: políticas y procedimientos de gestión y control de acceso de usuarios y órganos. Proporciona los datos pertinentes a cada consulta con garantía de integridad y confidencialidad e informar sobre la disponibilidad de cada servicio de intercambio bajo su responsabilidad, así como sobre los mecanismos de soporte y resolución de incidencias disponibles en cada caso, incluyendo los datos de contacto para dichos servicios⁴³⁹.

En el otro extremo del canal de comunicación se encuentran, como adelantamos, el cesionario y el requirente, cuyas funciones desempeñará frecuentemente el mismo organismo.

El cesionario es el organismo que solicita la información, pudiendo acceder a aquellos datos autorizados por el cedente y siempre dentro del marco de un procedimiento administrativo. Habrá de cumplir, por tanto, las condiciones de acceso a los datos establecidas por el cedente y deberá utilizar la información obtenida de cada consulta para la finalidad que corresponda en cada caso, asumiendo expresamente la responsabilidad que pudiera derivar de posibles incumplimientos. Es importante destacar que la NTI de

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 2706-2715.

⁴³⁵ Apartado II.1.5.b) de la NTI de Protocolos de intermediación de datos.

⁴³⁶ Recordemos que un “nodo de interoperabilidad” es, según el glosario de términos del RDENI, cada “[o]rganismo que presta servicios de interconexión técnica, organizativa y jurídica entre sistemas de información para un conjunto de Administraciones Públicas bajo las condiciones que éstas fijen”.

⁴³⁷ Apartado II.1.2 de la NTI de Protocolos de intermediación de datos.

⁴³⁸ Disponible en <https://administracionelectronica.gob.es>, en la Sección Soluciones-CTT, Subsección Sustitución de Certificados en papel (última consulta: 5 de junio de 2022).

⁴³⁹ Además de ello, “*Definirá Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS) para regular las condiciones de prestación de los servicios y mecanismos de respuesta a incidencias específicos acorde a la criticidad del servicio que se está prestando. (...) Mantendrá la traza de todas las peticiones recibidas y respuestas generadas*”. Apartado II.1.6 de la NTI de Protocolos de intermediación de datos.

Protocolos de intermediación de datos autoriza al cesionario a realizar una misma consulta tantas veces como sea necesario y lo requiera el trámite a que se refiera la consulta⁴⁴⁰.

El requirente, que se encarga de facilitar la consulta de los datos desde el punto de vista tecnológico⁴⁴¹, deberá cumplir con todas las condiciones de acceso a la información que haya establecido el emisor, asegurándose de que las peticiones de consulta contienen la identificación de quien pretende realizar el acceso, la información solicitada y la especificación del trámite o procedimiento en el que los datos serán usados. El emisor deberá garantizar la trazabilidad tanto de las peticiones que realiza como de las respuestas que reciba y asegurará *“las máximas garantías de seguridad y confidencialidad de las consultas, preservando la privacidad de los datos consultados tanto en el propio intercambio como en el tratamiento posterior de la información obtenida”*. Para ello, deberá establecer los oportunos controles de autorización, acceso y uso, amén de mantener actualizados los datos de los usuarios y aplicaciones que acceden al sistema⁴⁴².

En cumplimiento de los principios de “limitación de la finalidad” y “de minimización de datos” proclamados en el artículo 5 del RGPD, el emisor no podrá almacenar información personal de ningún ciudadano *“salvo la imprescindible para el trámite que se solicita, para la organización en nombre de la cual ha sido recabada y sólo durante el tiempo imprescindible”*⁴⁴³.

4.2.3.- Eventual aplicación de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas al resto del sector público y a otros sujetos

Del mismo modo que es justo poner de manifiesto la audacia de la LPAC al ampliar el ámbito subjetivo del derecho a no aportar documentación más allá de los estrechos límites de la Administración actuante, también hay que apuntar que el legislador ha sido conservador en exceso al no decidirse a extender, expresamente y con carácter general, las obligaciones de funcionamiento electrónico a todo el sector público.

En cualquier caso, no queda claro, en modo alguno, que el hecho innegable de que la Ley no considere Administraciones *stricto sensu* a las entidades del sector público con personificación jurídico-privada, suponga que éstas queden excluidas del ámbito de aplicación de la LPAC y, por tanto, no estén sujetas a las obligaciones y deberes que la norma impone a las Administraciones públicas. Da GAMERO por sentado que el desempeño

⁴⁴⁰ Al margen de lo anterior, el cedente está obligado además a colaborar en las labores de auditoría cuando sea requerido para ello, facilitando al cedente la información o documentos necesarios para el control de las consultas. Apartado II.2.5 de la NTI de Protocolos de intermediación de datos.

⁴⁴¹ Apartado II.2.2 de la NTI de Protocolos de intermediación de datos.

⁴⁴² Corresponde al emisor, además, colaborar en las labores de auditoría cuando sea requerido para ello y realizar las labores de monitorización y control necesarias para mantener un correcto funcionamiento de su servicio de consulta. Apartado II.2.6 de la NTI de Protocolos de intermediación de datos.

⁴⁴³ Apartado II.2.2.g) de la NTI de Protocolos de intermediación de datos.

de potestades y funciones administrativas queda sometido al Derecho administrativo, con independencia del sujeto que las ejerza⁴⁴⁴.

Esta adopción de un criterio sustantivo de la función pública⁴⁴⁵ parece un cauce acertado para extender el derecho de los ciudadanos a no aportar documentación. De esta forma, cuando un interesado haya de aportar información a una entidad de Derecho privada perteneciente al sector público, no debería estar obligado a hacerlo si ya la presentó previamente ante cualquier Administración pública. Paralelamente, estas entidades de Derecho privado deberían estar obligadas a facilitar el acceso a otros sujetos públicos a la información de los particulares que hayan recopilado en el ejercicio de funciones administrativas.

No deberían utilizarse, en efecto, estructuras organizativas privadas, bajo el argumento de la eficacia, para eludir la aplicación del Derecho administrativo y, en particular, las garantías jurídicas y los derechos de los administrados, especialmente cuando aquellos entes desarrollen funciones administrativas y, en consecuencia, el ciudadano no tiene posibilidad de elección. Es conveniente revertir esta “huida del Derecho administrativo”, afortunada expresión acuñada en su día por CLAVERO ARÉVALO⁴⁴⁶, poniendo el acento, no en la naturaleza pública o privada de los sujetos que intervienen en una determinada relación jurídica, sino en qué regulación es más apropiada para defender el interés general y los derechos de los ciudadanos⁴⁴⁷.

Los mismos argumentos pueden aplicarse, a mi juicio, cuando el interesado se relacione con empresas concesionarias de servicios públicos. En estas situaciones, el ciudadano también carece de libertad de elección y lo relevante no es la personalidad jurídico-privada del ente que actúa, sino la función administrativa y de interés público que lleva a cabo.

Por otra parte, la eficacia de la actividad administrativa y la virtualidad práctica del ejercicio de este derecho se incrementarían notablemente si el ciudadano no estuviera obligado a aportar ninguna información o documento que constara en los protocolos notariales, registros mercantiles y de la propiedad o en la Administración de Justicia.

La función de fe pública que tienen encomendada las notarías y los registros es de capital importancia en el tráfico jurídico-económico, amén de suponer el desarrollo de actividades

⁴⁴⁴ GAMERO CASADO, E., «La estructura de la legislación sobre Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público y sus criterios de aplicación», cit., pp. 193-194 También, MARTÍN DELGADO, I., «Artículo 2 de la LRJSP», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017, p. 41.

⁴⁴⁵ MARTÍN DELGADO, I., «Artículo 2 de la LRJSP», cit., p. 41.

⁴⁴⁶ “La utilización del concepto de persona jurídica para huir de la aplicación del Derecho administrativo del Estado (...) La máxima emancipación del Derecho administrativo del Estado y del general de las Corporaciones locales requiere la utilización del concepto de personalidad jurídica, personificado el servicio o actividad de que se trate, mediante la fundación de una entidad pública o a veces privada, que habrá de regirse por un derecho singular y específico contenido en sus propios estatutos”. CLAVERO ARÉVALO, M. F., «Personalidad jurídica, Derecho general y Derecho singular en las Administraciones autónomas», *Documentación Administrativa*, 58, 1962, pp. 16-17.

⁴⁴⁷ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., «La vuelta al Derecho Administrativo: (a vueltas con lo privado y lo público)», *Administración de Andalucía: revista andaluza de Administración pública*, 57, 2005, pp. 47-48.

administrativas en ejercicio de funciones públicas⁴⁴⁸ llevadas a cabo por funcionarios públicos⁴⁴⁹, por lo que sería deseable, e incluso lógico, que la acreditación de las circunstancias que precise la Administración para adoptar sus decisiones de manera informada, que consten en los protocolos notariales y en los registros públicos, pudiera ser recabada directamente desde ellos por la unidad tramitadora, sin necesidad de utilizar al interesado como intermediario, requiriéndole la presentación del documento notarial o de la certificación registral que precise para acreditar la concurrencia de una situación de hecho.

A pesar de que el artículo 28 de la LPAC no obliga a las Administraciones a obtener desde registros y notarías la información que necesite, al quedar esos órganos fuera del ámbito subjetivo de estas normas, y de que el artículo 155 de la LRJSP no menciona esta eventualidad, lo cierto es que la LPAC sí exige que los registros mercantiles, de la propiedad, y de los protocolos notariales serán interoperables con los registros electrónicos de las Administraciones públicas, si bien a los solos efectos de comprobar válidamente la representación (artículo 6.2 de la LPAC). En cualquier caso, este intercambio de información es técnica y jurídicamente posible, pues ya el artículo 107 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social – en la redacción otorgada por la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad – impone a los notarios y los registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles la obligación de disponer de sistemas telemáticos para la emisión, transmisión, comunicación y recepción de información.

No cabe duda, sin embargo, de que el legislador no ha incluido en el ámbito de los artículos 28 de la LPAC y 155 de la LRJSP los precitados registros y protocolos, a pesar de que exige su interoperabilidad con los registros de la Administración para que ésta realice otras comprobaciones en línea. La extensión objetiva de la obligación de las Administraciones de obtener por medios electrónicos los datos de los interesados a aquella información que custodien esas instituciones encargadas de dar fe de determinadas circunstancias o de dotar de publicidad a numerosas situaciones jurídicas, sí hubiera sido una medida auténticamente innovadora.

Algo parecido puede afirmarse en relación con la Administración de Justicia. La LUTICAJ, establece el uso obligatorio de medios e instrumentos electrónicos en la tramitación de los procedimientos electrónicos judiciales.

⁴⁴⁸ Sobre el ejercicio de la función pública notarial como potestad pública, *vid.* ROJAS MARTÍNEZ DEL MÁRMOL, M. DEL P., *El ejercicio privado de la fe pública notarial: examen jurídico-administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 89-139.

⁴⁴⁹ Ciertamente, los notarios y registradores no son funcionarios *stricto sensu*, sino que su relación con la Administración deriva de la intervención administrativa en un ámbito profesional. Notarios y registradores son retribuidos mediante arancel, no con cargo a los Presupuestos Generales de ninguna Administración. Tampoco se integran en la plantilla de personal de ninguna organización jurídico-pública. No obstante, estas figuras presentan similitudes con la figura del funcionario de carrera en cuanto al procedimiento de su selección, su derecho al cargo, su carácter de autoridad y sobre todo, al ejercicio de una función pública. *Ibid.*, pp. 205-213.

El empleo de la TICs en la Administración de Justicia, además de aportar un valor significativo en términos de agilidad, eficiencia y transparencia, puede suponer un importante avance en el ámbito de los derechos y de las garantías⁴⁵⁰, pues provoca “como efecto inmediato” que la Justicia sea más accesible al ciudadano y, en consecuencia, refuerza el derecho a la tutela judicial efectiva, amén de ampliar las facultades del particular para controlar “lo que se hace con su información personal en los procesos judiciales”⁴⁵¹. La posibilidad de dar un paso más y que las Administraciones pudieran consultar de forma directa los archivos judiciales supondría un notabilísimo progreso en el empleo de la Administración electrónica. Por otra parte, estas consultas evitarían, en gran medida, la sobreexposición de la información si se limitaran a operaciones de verificación, cuestión, sin duda, aconsejable, habida cuenta la naturaleza especialmente sensible de la información personal que suele constar en los archivos judiciales.

Piénsese, por ejemplo, en un procedimiento administrativo en el que una persona debiera acreditar su condición de víctima de violencia de género. Si la interesada tuviera que aportar resoluciones judiciales, esa documentación, con los detalles propios de este tipo de situaciones, estaría posiblemente al alcance de cualquier empleado público de la unidad tramitadora, y aunque se guardaran las exigibles medidas de privacidad, la interesada perdería el control sobre la copia en el momento de su presentación. Lógicamente, la posibilidad de que la Administración pudiera verificar directamente desde el archivo electrónico del órgano judicial si la particular es o no víctima de maltrato sin acceder a los innecesarios pormenores de la situación concreta, sería más ágil, más eficaz y mucho más respetuosa con los derechos de la particular.

La Administración de Justicia es, con razón, especialmente celosa en la custodia de la información que genera, sin embargo, una cesión adecuada y proporcionada de esa información realizada, evidentemente, con las cautelas y garantías de acceso necesarias para garantizar la seguridad, trazabilidad y confidencialidad de los datos, podría ser mucho más respetuosa con los derechos de los ciudadanos que la opacidad y la consiguiente delegación en los interesados de la carga de aportar documentos judiciales de los que no es posible extraer la información innecesaria para la tramitación del expediente administrativo. Señala FERNÁNDEZ SALMERÓN que el “proverbial retraso del ordenamiento jurídico en la ordenación de los fenómenos sociales” se puede advertir en la reutilización de la información generada en la actividad jurisdiccional, especialmente de las sentencias⁴⁵². Un flujo seguro de información entre los órganos administrativos y los

⁴⁵⁰ CORTÉS ABAD, O., «Justicia digital, abierta e innovadora. Hechos y retos», en GÓMEZ MANRESA, M.F. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.) *Modernización digital e innovación en la administración de justicia*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2019, p. 294.

⁴⁵¹ ARENAS RAMIRO, M., «La modernización de la tutela judicial efectiva y el expediente judicial electrónico», en GÓMEZ MANRESA, M.F. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.) *Modernización digital e innovación en la administración de justicia*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2019, pp. 244-245.

⁴⁵² FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., «De la reutilización de sentencias al «big data» judicial. Aproximación a la metamorfosis experimentada por los modelos de uso de la información en el marco de la actividad jurisdiccional», en GÓMEZ MANRESA, M.F. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.) *Modernización digital e*

tribunales de Justicia sería, sin duda, no sólo técnicamente posible, sino sencillo de llevar a cabo con las necesarias garantías, pero se precisa un marco jurídico adaptado a las peculiaridades de esta deseable colaboración.

5. Significado y alcance del artículo 28 de la LPAC en la instrucción del procedimiento administrativo

El apartado segundo del artículo 28 de la LPAC proclama el derecho del interesado a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o que hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. Llama la atención la alusión a la “Administración actuante” que, a primera vista, puede parecer una limitación del ámbito subjetivo del derecho con respecto al establecido en el artículo 6.2.b) de la LAECSP. No obstante, a renglón seguido se prohíbe a la Administración requerir datos o documentos que hayan sido aportados anteriormente por el interesado a cualquier Administración y el artículo 53.1.d) de la LPAC reconoce, sin ambages, el derecho de los interesados a no presentar datos y documentos que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas, de cualquiera de ellas.

Estos derechos y deberes asisten al interesado y obligan a la Administración en cualquier momento, no solamente durante el inicio del expediente. Se entiende, por tanto, que el derecho a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia (artículo 53.1.e de la LPAC) debe ser entendido en el sentido de que el interesado puede invocar lo que en su derecho mejor convenga, pero si la acreditación de los hechos que éste expone puede realizarse a través de datos o documentos que ya se encuentren en poder de cualquier Administración, será el órgano tramitador quien estará obligado a recabarlos por sus propios medios. También es de aplicación el artículo 28 de la LPAC, en principio, cuando el requerimiento de información parta de la Administración y la carga de la prueba recaiga sobre el interesado, por ejemplo, en los supuestos de solicitud de subsanación o de mejora de la solicitud (artículo 68 de la LPAC) en los que la obligación de aportar documentos en plazo estaría cumplida por el interesado manifestando, ante la Administración actuante de qué Administración puede recabar la información que solicita⁴⁵³.

En mi opinión, el derecho a no aportar documentos que se encuentren en poder de la Administración pública asiste al interesado incluso en el periodo de práctica de la prueba previsto en el artículo 77 de la LPAC; en el supuesto de que el hecho que el interesado

innovación en la Administración de justicia, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomsom Reuters, 2019, pp. 96-97.

⁴⁵³ Sobre esta cuestión, y en términos generales: “si el interesado solicita una actuación administrativa para la que la Ley exige la concurrencia de ciertos requisitos, es al propio interesado a quien incumbe la carga de la prueba, bastando que el instructor le requiera al efecto, sin perjuicio del derecho de todo ciudadano a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración, o que no se exijan por las normas aplicables al procedimiento de que se trate”. COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho administrativo*, cit., p. 425.

alegue pueda ser acreditado por la Administración por sus propios medios, bastaría que el particular indicara al órgano tramitador cuándo y ante quién presentó la documentación que acredita su pretensión o qué órgano administrativo elaboró los documentos que hacen prueba de su testimonio. Sobre esta cuestión se profundizará más tarde, pues se trata de una cuestión compleja, OLIVERA MASSÓ, por ejemplo, afirmaba que el principio de buena fe exige que la prueba sea aportada por el sujeto que se encuentre más cercano a ella⁴⁵⁴.

6. Herramientas de viabilidad. Intercambio información

Como se ha comentado *ut supra*, la doctrina venía reclamando la regulación expresa de un régimen de aportación documental que acabara con la exigencia abusiva o incongruente de información al ciudadano por parte los órganos tramitadores⁴⁵⁵. Esta regulación llegaría en 1992, en forma de reconocimiento del derecho subjetivo del ciudadano a no aportar al procedimiento documentación que ya estuviera en poder de la Administración actuante. Derecho del interesado y obligación de la Administración que han ido ampliándose con el paso de los años hasta la regulación actual contenida, principalmente, en las leyes de 2015.

Especialmente desde el 2 de abril de 2021, -con la producción de efectos plena de los preceptos relacionados con determinados instrumentos de Administración electrónica regulados en la LPAC y la entrada en vigor del RAFME-, la insuficiencia de instrumentos jurídicos no puede ya servir de coartada para el incumplimiento de las garantías digitales de los ciudadanos. Hoy se dispone de las herramientas jurídicas necesarias para la implementación práctica de este derecho, por lo que no puede achacarse al legislador la, frecuentemente, frustrante realidad administrativa en esta cuestión.

Sin embargo, las leyes no son una varita mágica que puedan moldear la realidad social a su antojo de un día para otro, ni la modernización de la Administración puede alcanzarse exclusivamente mediante nuevas leyes, “sino que habrá de ser fruto más bien de un cambio de mentalidad en su funcionamiento tradicional. Antes que en la renovación legal hay que confiar en una renovación cultural”⁴⁵⁶.

En descargo de las Administraciones públicas, hay que admitir que las limitaciones técnicas propias de cada instante han ido dificultando el cumplimiento efectivo de los

⁴⁵⁴ OLIVERA MASSÓ, P., «La prueba y los actos de instrucción de la Administración en el procedimiento administrativo...», cit., sec. III.3.B.

⁴⁵⁵ Por todos, RODRÍGUEZ VÁZQUEZ DE PRADA, V. R., «La exigencia abusiva de documentación complementaria en el actual procedimiento administrativo», cit., p. 33 y ss.

⁴⁵⁶ “Dentro de esa renovación cultural han de tener un gran peso las razones pedagógicas y de imagen”. ARAGONÉS BELTRÁN, E., «Derechos del ciudadano en el procedimiento administrativo», cit., p. 1.

La cultura de las organizaciones públicas es contemplada con frecuencia como un factor clave a tener en cuenta para hacer posibles los cambios, pero también como el primer elemento que ha de ser cambiado cuando se busca la innovación y el cambio. De hecho, numerosos autores sugieren que la principal razón del fracaso de la materialización de los esfuerzos de cambio organizativo radica en una deficiente o equivocada valoración de los aspectos culturales de la organización. *Cfr.* BALOGUN, J. y JOHNSON, G., «Organizational restructuring and middle manager sensemaking», *The Academy of Management Journal*, vol. 47, 4, 2004, Academy of Management, pp. 540-542.

derechos de los ciudadanos en sus relaciones digitales con la Administración. La barrera técnica ha resultado prácticamente insalvable para la mayor parte de las Administraciones durante mucho tiempo. Sin embargo, el desarrollo tecnológico del sector público tampoco puede ser ya una excusa para el cumplimiento de esta obligación legal. El funcionamiento de las Administraciones ha de ser ya íntegramente digital y la comunicación entre las ellas y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes debe realizarse a través de medios electrónicos (artículo 3,2 de la LRJPAC).

No existe, por tanto, razón jurídica ni tecnológica que impida que las Administraciones públicas recaben por sus propios medios los datos de los interesados que necesiten para la formación informada de su voluntad y la consiguiente adopción adecuada de sus actos. Más bien al contrario, el principio de proactividad, proclamado en el artículo 2.f) del RAFME impone a la Administración el deber de anticiparse a las necesidades de los ciudadanos.

Como se ha analizado en el capítulo tercero, las Administraciones cuentan con plataformas y sistemas interoperables lo suficientemente avanzados como para llevar a cabo un intercambio eficiente del volumen de datos que precisan los órganos tramitadores de las distintas Administraciones territoriales⁴⁵⁷. Existe, por tanto, una verdadera obligación para todas las Administraciones públicas de compartir datos y posibilitar el intercambio de información entre ellas, “así como también de interconectarse a través de redes seguras e interoperables como la Red SARA y TESTA”⁴⁵⁸.

⁴⁵⁷ Así lo pone de manifiesto MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, para quien “el legislador, con buen criterio y de conformidad con las posibilidades de interconexión de archivos de las Administraciones e intercambio de documentos y accesos automatizados de datos entre las Administraciones que ha posibilitado la Red SARA y el cumplimiento de la interoperabilidad en este ámbito, ha clarificado qué documentos no deben ser exigidos por las administraciones”. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*, cit., p. 136.

⁴⁵⁸ *Ibid.*, p. 137.

*“El ciudadano se enfrenta con el Poder primariamente en cuanto poder administrativo.
Él le acompaña, como decían nuestros clásicos (...), desde la cuna a la sepultura”*

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (1962)¹

CAPÍTULO QUINTO: LAS GARANTÍAS JURÍDICAS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA NO APORTACIÓN DOCUMENTAL Y LAS CONSECUENCIAS DE SU VULNERACIÓN

I. LA PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL Y LA TRANSMISIÓN DE INFORMACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. Aproximación inicial a la protección de datos de carácter digital en una Administración digital

La protección de datos de carácter personal es una construcción jurídica estrechamente ligada con el derecho fundamental a la intimidad y, en última instancia, con un valor jurídico tan esencial como la dignidad de la persona. FERNÁNDEZ SALMERÓN ha apuntado que la protección de los datos personales se configura jurídicamente como una excepción o una corrección al principio de libre circulación de la información, “elemento crucial para el desarrollo global de las modernas sociedades”².

Desde el punto de vista de la relación jurídico -administrativa, en la actividad de acceso o recogida de datos que han de llevar a cabo las Administraciones para liberar al interesado de la carga de aportación documental se produce una tensión entre dos bienes jurídicos. Por un lado, la privacidad y la confidencialidad inherentes a toda información de carácter personal y, por otro, lado la utilidad que se pretende obtener del tratamiento de esos datos. Es evidente que el respeto a la privacidad de los ciudadanos es un límite primordial a la transmisión de datos de terceros entre los diversos sujetos que operan en el tráfico jurídico.

Así, una de las principales barreras que encuentra el tratamiento y la reutilización de la información en el sector público es la protección de los datos de las personas físicas. La aparición de las nuevas tecnologías permite un tratamiento y una difusión de datos personales a una escala nunca antes conocida, por lo que la garantía de la privacidad se

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La lucha contra las inmunidades del poder...», cit., p. 161.

² FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., «Algunas reflexiones acerca de la protección de datos personales en las Administraciones Públicas», en FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., SIERRA RODRÍGUEZ, J. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Nuevos retos en el horizonte de las administraciones públicas: ponencias y comunicaciones presentadas en el I Seminario Nacional de Gestión Pública celebrado en Murcia del 2 al 4 de abril de 2003*, Murcia, Facultad de Derecho, Universidad de Murcia, 2003, p. 48.

ha transformado en una prioridad³, pues la interconexión y el intercambio electrónico de información entre Administraciones incrementan el riesgo de injerencia en el derecho fundamental a la protección de los datos de carácter personal⁴.

Por esta razón, los datos que se encuentran en poder de las Administraciones públicas suscitan una especial atención, en la medida que son precisamente los poderes públicos los sujetos que mayor cantidad de información recopilan de los ciudadanos⁵; una información que, además, ha de ser hoy recogida y tratada íntegramente a través de medios electrónicos.

Pero estos mecanismos propios de la Administración electrónica contienen una potencial lesividad para los derechos de los ciudadanos⁶, hasta tal punto que el derecho de protección de datos de carácter personal se define hoy por su relación con la tecnología, de tal forma que, “bajo el manto de los derechos fundamentales”, tiene por objeto “la salvaguarda, frente al uso de la tecnología, de la libertad y la dignidad humana”, aplicadas a la privacidad, “la cual garantiza, en la era de internet, el disfrute de un marco de autonomía propia frente a intromisiones de terceros”⁷.

Es decir, a pesar de que el tratamiento de la información personal de los administrados por parte de las Administraciones es imprescindible para la prestación de los servicios públicos y la tutela de las libertades⁸, se trata de una cuestión especialmente delicada a causa de la capacidad de computación que ofrecen las actuales herramientas digitales, puesto que el tratamiento de información agregada puede llegar a resultar tan intrusivo como aquella que está directamente vinculada con un nombre, con una identidad concreta⁹. “Precisamente por ello, todos los ordenamientos avanzados prevén una disciplina de las cesiones de datos personales que compatibilice, en la medida de lo posible, las ineluctables

³ Así lo apuntó el TEDH (Sección 3ª) en STEDH de 24 junio 2004, TEDH 2004/45 (Demanda núm. 59320/2000; Asunto Von Hannover contra Alemania). Parágrafo 70.

El hecho obvio de que la tecnología nos haga la vida más fácil no debe implicar sacrificio ni detrimento alguno del derecho fundamental a la protección de datos. Cfr. BÁRCENA BERGER, P., «De los comienzos de la electricidad a Internet de las cosas: lo que debes saber y lo que debes plantearse», *Actualidad administrativa*, 9, 2021, sec. IV.

⁴ TRONCOSO REIGADA, A., «La Administración electrónica y la protección de datos personales», cit., pp. 31 y ss.

⁵ VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., «Protección de datos personales y Administración electrónica», cit., p. 120.

⁶ RALLO LOMBARTE, A., «La Administración electrónica y el derecho a la protección de datos personales», en *Administración electrónica: Estudios, buenas prácticas y experiencias en el ámbito local*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010 (Serie Claves del Gobierno Local, nº 12), p. 65.

⁷ ROMEO RUIZ, A., «La responsabilidad proactiva de las administraciones públicas en la protección de datos personales», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 18, 2020, p. 139 V. et. BARRIO ANDRÉS, M., *Ciberderecho: bases estructurales, modelos de regulación e instituciones de gobernanza de Internet*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, p. 89.

⁸ FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., «Nuevos retos en el horizonte de las administraciones públicas», cit., pp. 47-48.

⁹ Ello fue advertido muy tempranamente. Vid., v gr. BURNHAM, D., *The rise of the Computer State*, New York, Random House, 1983, p. 24.

necesidades de intercambio informativo de las modernas sociedades y la protección de los derechos fundamentales de los individuos”¹⁰.

Señala CANALS I AMETLLER que, en el ámbito de los derechos digitales, el derecho a la protección de los datos de carácter personal es el que presenta una mayor vulnerabilidad¹¹. Así es, la revolución digital ha cambiado las formas de acceso y difusión de la información, por lo que es necesario realizar los análisis prospectivos necesarios para conocer los riesgos inherentes a la digitalización¹². En efecto, la protección de datos tiene una fuerte conexión con la tecnología, la integración de las TIC en la Administración pública y en el tráfico económico privado ha desencadenado un notable desarrollo de la normativa y los principios de la protección de datos, así como a la creación de autoridades para garantizar la seguridad y confidencialidad de esa información¹³.

La protección de datos de carácter personal ha sido el filtro fundamental, desde la perspectiva de los derechos individuales, por el que han tenido que pasar el proceso de implantación de la Administración electrónica y la reutilización de datos¹⁴. La privacidad es, en efecto, uno de los problemas jurídicos nucleares del empleo de las TIC por los poderes públicos a escala global¹⁵.

Desde hace años se viene advirtiendo de que el uso de medios electrónicos en el contexto de la reducción de la carga documental y, en especial, el intercambio de datos personales presenta contornos muy incisivos respecto del derecho constitucional derivado del artículo 18.4 de la Carta Magna¹⁶. De esta forma, el Tribunal Constitucional ha configurado la protección de datos de carácter personal, partiendo del precitado apartado 4º del artículo 18 de la Constitución española, como un derecho fundamental autónomo con sustantividad propia que excede el ámbito objetivo de protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen consagrados en el mismo artículo 18 de la Constitución.

La STC nº 292/2000, de 30 de noviembre, vino a señalar que el objeto de este derecho fundamental a la protección de datos no se reduce tan solo a la tutela de los datos privados de las personas, sino a cualquier tipo de dato personal, sea o no íntimo, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos, sean o no fundamentales, porque su

¹⁰ FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., *La Protección de los Datos Personales en las Administraciones Públicas*, cit., p. 163.

¹¹ CANALS I AMETLLER, D., «La seguridad en el entorno digital», cit., p. 76.

¹² MORLAND, A., «La crise et le numérique», *Revue administrative*, vol. 67, 402, 2014, Presses Universitaires de France, PUF, p. 623.

¹³ *Vid. Annual Report 2020*, EDPS, Bruselas, European Data Protection Supervisor, 2021, p.114 y ss.

¹⁴ TEJEDOR BIELSA, J. C., «A la búsqueda del equilibrio entre transparencia administrativa y protección de datos. Primeros desarrollos en el ámbito municipal», *Gestión y análisis de políticas públicas*, vol. 12, 2014, p. 16.

¹⁵ “As ICT use in governance continues to develop and deepen, *the central issues of privacy and personal information; information security; and digital literacy and access continue to remain core governance challenges*”. *Bureaucratic Reform and e-Government in the United States: an Institutional Perspective*, Fountain, J.E., University of Massachusetts, Amherst, National Center of Digital Government, 2007, p. 21. (Las cursivas del texto son nuestras).

¹⁶ *Cfr. VALERO TORRIJOS, J., El régimen jurídico de la e-Administración*, cit., pp. 212-215.

objeto - afirma de manera contundente el Alto Tribunal - "no es sólo la intimidad individual, que para ello está la protección que el art. 18.1 C.E. otorga, sino los datos de carácter personal".

Lo que viene a reconocer el TC en la Sentencia referida es que el derecho a la protección de datos de carácter personal de las personas desborda los límites de la configuración tradicional del derecho fundamental a la intimidad reconocido en el artículo 18.1 de la Constitución. En otras palabras, que la protección constitucional de los derechos a la intimidad y al honor ofrecen una garantía precaria frente a las amenazas y los riesgos que el uso de la informática entraña para la protección de la vida privada¹⁷.

Así, la doctrina constitucional que ha dibujado los contornos del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal lo ha definido como un poder de disposición y de control sobre la información propia que faculta a la persona para decidir qué datos proporcionar a un tercero. En consecuencia, su efectividad requiere como complementos indispensables, por un lado, la facultad de saber en todo momento quién dispone de esos datos personales y a qué uso los está sometiendo, y, por otro lado, el poder oponerse a esa posesión y usos.

Por otra parte, y como se examinará inmediatamente, en relación con el intercambio de datos entre Administraciones públicas, de la doctrina constitucional y la normativa comunitaria y nacional aplicable se concluye, tal y como interpreta la Agencia Española de Protección de Datos¹⁸ que no cabe un acceso masivo e indiscriminado a datos personales, y aun cuando exista una posibilidad de cesión establecida por la Ley, el acceso deberá ser siempre "específico en cada caso ajustado a los datos que resulten precisos para la tramitación de un expediente determinado"; "tal acceso solo podría producirse cuando ese dato resulte necesario o pertinente en relación con la tramitación de un concreto expediente, lo que permite analizar o determinar en cada caso la conformidad del acceso con lo establecido en el régimen general que le resulte de aplicación"¹⁹. (STC 19/2013, Fº Jº 7º).

Existe, en fin, un difícil equilibrio entre el derecho a la protección de datos de carácter personal y una serie de aspiraciones del Derecho administrativo moderno como la transparencia, la interoperabilidad o la reducción de la burocracia y de las cargas administrativas que soportan los particulares.

¹⁷ DELGADO BÁIDEZ, J. M., «Comentario de urgencia a la modificación de la Ley 39/2015 contenida en la nueva Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales», cit., sec. II.

¹⁸ *Informe Expediente 175/2018*, cit., AEPD, Madrid, Gabinete Jurídico. Agencia Española de Protección de Datos, 2018.

¹⁹ Fundamento Jurídico Séptimo de la STC nº 19/2013, de 31 de enero.

2. El problema del consentimiento como base legitimadora del tratamiento de datos de carácter personal por la Administración previsto en el artículo 28 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

La redacción original del artículo 28 de la LPAC, al proclamar el derecho que asiste a los interesados a no aportar al procedimiento documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración o que hubieran sido presentados anteriormente por el ciudadano en cualquier procedimiento, establecía una presunción *iuris tantum* de consentimiento del interesado para el acceso, obtención, intercambio, en definitiva, para el tratamiento de sus datos de carácter personal que pudieran encontrarse en posesión de algún órgano del sector público y que fueran precisados por otra Administración para la tramitación de un expediente. En los supuestos en los que la Ley libera a los interesados de la carga de aportación documental, impone a las Administraciones la paralela obligación de obtener la información electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto.

Ello es coherente con el espíritu de la reforma normativa de 2015, orientada teóricamente a facilitar las relaciones de los interesados con las Administraciones públicas y a potenciar los principios de colaboración y cooperación, para lograr una interrelación eficiente entre las distintas entidades que componen el sector público, con el objetivo de descargar al ciudadano de la necesidad de intervenir en el procedimiento aportando datos y documentos que las Administraciones podrían conseguir de otra forma. En otras palabras, además de a *reducir el papeleo*, las normas de 2015 están orientadas a que las Administraciones intercambien toda la información en su poder sin necesidad de *molestar* al ciudadano.

En su voluntad de *incordiar* lo menos posible al administrado, e incluso más aún, de evitar en lo posible la imposición de una intervención activa de este en el procedimiento administrativo, el legislador de 2015 implantó como regla general el consentimiento tácito, la presunción de que el ciudadano autorizaba el acceso y el intercambio de sus datos por parte de las Administraciones públicas, por lo que se produciría, normalmente y por defecto, una cesión de datos entre las Administraciones salvo que constara en el procedimiento su oposición expresa.

Pues bien, desde un primer momento se planteó la duda de que el consentimiento tácito pudiera ser contrario a las previsiones del RGDP, en cuanto regula el consentimiento del interesado, que es definido por esta norma como “*toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen*” (artículo 4,11 del RGPD)²⁰.

²⁰ Sobre esta cuestión, DELGADO BÁIDEZ, J. M., «Comentario de urgencia a la modificación de la Ley 39/2015 contenida en la nueva Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales», cit.

Esta discrepancia entre el carácter expreso e inequívoco del consentimiento que impone el RGPD y la regla general del consentimiento tácito prevista en la LPAC generó ciertas dudas doctrinales sobre la eventual pérdida de vigencia de las disposiciones sobre el consentimiento contenidas en la norma interna, si bien la propia AEPD aclaró que “los consentimientos conocidos como «tácitos», basados en la inacción de los afectados, dejaron de ser válidos a partir del 25 de mayo de 2018, incluso para tratamientos iniciados con anterioridad”²¹.

Ante esta situación, y para evitar cualquier incertidumbre al respecto, el legislador nacional optó, con buen criterio, por modificar los apartados segundo y tercero del artículo 28 de la LPAC aprovechando la aprobación de la LOPDGD, norma que regula la protección de datos de carácter personal conforme al Reglamento europeo.

3. Las posibles bases jurídicas del tratamiento de datos personales por parte de las Administraciones públicas

La actual redacción del artículo 28 de la LPAC parece haber eliminado, por tanto, la presunción de consentimiento del interesado al tratamiento de sus datos y documentos de carácter personal²². No obstante, la cuestión merece una reflexión más reposada, pues puede ser más profunda e ir más allá de la mera eliminación de la presunción del consentimiento.

Es posible que la cuestión ya no sea tan simple como dilucidar si el consentimiento que sirve de base a la cesión e intercambio de los datos ha sido prestado de manera expresa por el interesado o si ha sido presumido por la Administración actuante, sino que es preciso plantearse – dando un paso más– si el propio consentimiento habría dejado de constituir una justificación válida para el tratamiento de datos de carácter personal por parte de la Administración Pública²³.

Ciertamente, parece que el RGPD excluye el consentimiento como eventual presupuesto legitimador del tratamiento de los datos de carácter personal de los ciudadanos por parte de las Administraciones públicas. El Considerando 43 del RGPD señala como garantía del libre otorgamiento del consentimiento que éste “no debe constituir un fundamento jurídico válido para el tratamiento de datos de carácter personal cuando exista un evidente desequilibrio entre el interesado y el responsable del tratamiento” e, inmediatamente, indica

²¹ *Protección de Datos y Administración Local. Guías sectoriales de la AEPD*, AEPD, Madrid, Agencia Española de Protección de Datos, 2018, p.12.

²² Podría entenderse, no obstante, que, puesto que el interesado puede oponerse al tratamiento de sus datos personales por parte del órgano tramitador, el consentimiento de aquel sigue siendo relevante. Si el interesado no se opone a la obtención de la información por parte de la Administración, permite que sus datos sean tratados, por lo que el consentimiento no sería “tácito”, sino “implícito” a la propia tramitación administrativa. No obstante, entiendo que, al tratarse de una relación jurídica “desigual”, la base de legitimación del tratamiento habrá que buscarla, como afirma la AEPD, en otras bases de licitud.

²³ *Cfr. DELGADO BÁIDEZ, J. M., «Comentario de urgencia a la modificación de la Ley 39/2015 contenida en la nueva Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales», cit., sec. IV.*

que cuando el responsable sea una autoridad pública es improbable que el consentimiento se haya prestado libremente.

Previamente, el Considerando 42 concluye que “el consentimiento no debe considerarse libremente prestado cuando el interesado no goza de verdadera o libre elección o no puede denegar o retirar su consentimiento sin sufrir perjuicio alguno”. En consecuencia, debemos entender que la autorización para el tratamiento que preste un administrado cuando solicite, por ejemplo, una subvención pública o una licencia de obras, no habría sido otorgado de manera libre, ya que si el ciudadano no consintiera el tratamiento de su información y la Administración no dispusiera de ninguna otra base legítima recabar los datos necesarios para la tramitación del procedimiento, el ciudadano sufriría un perjuicio puesto que no tendría otra forma de acceder a esa subvención o de obtener la licencia. Es decir, el administrado no puede optar libremente por prestar o no su consentimiento, ya que la denegación del mismo acarrearía inevitablemente la imposibilidad de acceso a un servicio o del ejercicio de un derecho.

Esta es la interpretación sostenida por la propia AEPD²⁴, que mantiene que la base jurídica del tratamiento no puede ser el consentimiento del particular en aquellos supuestos en los que no exista una situación de equilibrio entre la posición jurídica del responsable del tratamiento y la del interesado. En los casos en los que haya un desequilibrio entre Administración y ciudadano, la condición para la licitud del tratamiento no podría ser el consentimiento, sino que habría que buscarla en el cumplimiento de una obligación legal (art. 6.1.c del RGPD) o el cumplimiento de una misión de interés público o el ejercicio de poderes públicos (6.1.e del RGPD).

La realidad es que antes de la entrada en vigor del RGPD el TC ya negaba la legalidad de un posible intercambio generalizado e indiscriminado de datos de carácter personal entre Administraciones, exigiendo la existencia de alguna base legal que legitimara el tratamiento²⁵. La STC nº 17/2013, de 31 de enero, incidía en este argumento, afirmando que para limitar un derecho fundamental como el derecho a la protección de datos derivado del artículo 18.4 de la CE es necesaria una habilitación legal expresa (FºJº 4ª):

“En conclusión, tal como establece nuestra doctrina, es claro que la Ley Orgánica de protección de datos no permite la comunicación indiscriminada de datos personales entre Administraciones públicas dado que, además, estos datos están, en principio, afectos a finalidades concretas y predeterminadas que son las que motivaron su recogida y tratamiento. Por tanto, la cesión de datos entre Administraciones públicas sin consentimiento del afectado, cuando se cedan para el ejercicio de competencias distintas o que versen sobre materias distintas de aquellas que motivaron su recogida, únicamente será posible, fuera de los supuestos expresamente previstos por la propia Ley Orgánica de

²⁴ *Informe Expediente 175/2018*, cit., AEPD, Madrid, Gabinete Jurídico. Agencia Española de Protección de Datos, 2018.

²⁵ DELGADO BÁIDEZ, J. M., «Comentario de urgencia a la modificación de la Ley 39/2015 contenida en la nueva Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales», cit., sec. VI.

protección de datos, si existe previsión legal expresa para ello [art. 11.2 a) en relación con el 6.1 LOPD] ya que, a tenor de lo dispuesto en el art. 53.1 CE, los límites al derecho a consentir la cesión de los datos a fines distintos para los que fueron recabados están sometidos a reserva de ley. Reserva legal que, como es obvio, habrá de cumplir con los restantes requisitos derivados de nuestra doctrina –esencialmente, basarse en bienes de dimensión constitucional y respetar las exigencias del principio de proporcionalidad– para poder considerar conforme con la Constitución la circunstancia de que la norma legal en cuestión no contemple, por tanto, la necesidad de contar con el consentimiento del afectado para autorizar la cesión de datos”.

Por otra parte, opina BAÑO FOS que el resultado de la modificación del artículo 28 de la LPAC por la LOPDGD no ha supuesto una mayor protección para el ciudadano sino que, al contrario, ha dotado soterradamente a la Administración del derecho a obtener información sin necesidad de conseguir la conformidad del interesado²⁶. Ahora bien, el hecho de que no sea preciso recabar el consentimiento del titular no exime del cumplimiento de los principios del tratamiento, y en especial de que los datos a los que se acceda y se trate sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines que legitiman el tratamiento²⁷, ni limita, en modo alguno, el resto de derechos del interesado, en especial el de oposición.

No obstante, es cierto que mientras la revocación del consentimiento es libre, puede realizarse en cualquier momento y no exige la alegación de causa alguna, el ejercicio del derecho de oposición no resulta tan sencillo²⁸. El artículo 21.1 del RGPD requiere que el interesado justifique “los motivos relacionados con su situación particular” que motivan su oposición, la cual tampoco opera automáticamente, pues el responsable del tratamiento puede, tras una ponderación del caso, acreditar motivos que legitimen el tratamiento de los datos “que prevalezcan sobre los intereses, derechos y las libertades del interesado”²⁹.

²⁶ BAÑO FOS, J. M., «Artículo 28 Ley 39/2015», en BAÑO LEÓN, J.M. y LAVILLA RUBIRA, J.J. (coords.) *Comentarios al Procedimiento Administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, p. 205.

²⁷ VALERO TORRIJOS, J., «La incidencia en el ámbito judicial del reglamento general de protección de datos personales desde la perspectiva de la transformación digital», en GÓMEZ MANRESA, M.F. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.) *Modernización digital e innovación en la administración de justicia*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2019, p. 111.

²⁸ DELGADO BÁIDEZ, J. M., «Comentario de urgencia a la modificación de la Ley 39/2015 contenida en la nueva Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales», cit., sec. IV.

²⁹ Algunos autores han entendido que el derecho de oposición supone “desplazar una carga” hacia los administrados, que “en muchas ocasiones por comodidad o ignorancia no realizarán ninguna conducta, permitiéndose de este modo el tratamiento”. GUICHOT REINA, E., *Datos personales y administración pública*, Cizur Menor (Navarra), Civitas, 2005, p. 237.

4. El acceso a datos personales de terceros en las operaciones interadministrativas de intercambio de información amparadas por el artículo 28 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

Como se ha apuntado reiteradamente, establece el artículo 28 de la LPAC, que las Administraciones públicas deberán recabar electrónicamente los documentos que los administrados no estén obligados a aportar al procedimiento. Para que el ejercicio efectivo de esta obligación sea posible, cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes a los datos relativos a los interesados que obren en su poder. En consecuencia, la licitud de la consulta y tratamiento por parte del órgano tramitador queda circunscrita, exclusivamente, a la información relativa al interesado que sean imprescindibles para la tramitación del expediente.

Sin embargo, la estructura de base documental de determinados sistemas de intercambio de información, el eventual diseño inadecuado de ciertas infraestructuras de intercambio de datos, o una configuración deficiente de los roles y permisos de las autorizaciones de acceso pueden ocasionar, como se ha examinado *ut supra*, una sobreexposición de la información personal del interesado, proporcionando datos que nada tienen que ver con el objeto del expediente en tramitación.

Ello puede traer consigo un tratamiento involuntario de datos sin legitimación jurídica, puesto que la extracción, la consulta o la mera comunicación por transmisión son operaciones de tratamiento de datos conforme el artículo 4.1.b) del RGPD. Esta comunicación de datos irrelevantes para la finalidad del intercambio supone, por tanto, una vulneración de los principios jurídicos aplicables al tratamiento, en especial los de limitación de la finalidad y minimización de datos.

Siendo esta cuestión, sin duda, problemática y contraria a Derecho, la situación se agrava cuando se transmite información de terceros, algo, lamentablemente, habitual en el intercambio documental. El tratamiento de los datos ha de ser lícito, leal y transparente “*en relación con el interesado*” (artículo 5.1.a del RGPD), por lo que un acceso o transmisión de información que “arrastre” datos de terceros supone una seria vulneración del derecho fundamental a la protección de datos, ante el que cabría la protección reforzada propia de este tipo de derechos.

Por otra parte, este problema es más serio cuando el tratamiento de datos de terceros es desconocido por el titular de esa información, eventualidad que ocurre con frecuencia en estos supuestos de sobreexposición y tratamiento ilegítimo, vulnerando el principio de transparencia, incumpliendo la obligación de información al titular y, en consecuencia, impidiendo el ejercicio de sus derechos, especialmente el de oposición³⁰.

³⁰ “Para las personas físicas debe quedar totalmente claro que se están recogiendo, utilizando, consultando o tratando de otra manera datos personales que les conciernen, así como la medida en que dichos datos son o

El supuesto de la declaración del IRPF expuesto en epígrafes anteriores puede ser un buen ejemplo. Se trata de un documento que expone una gran cantidad de información del interesado y de todo su núcleo familiar, no sólo de tipo económico o patrimonial, pues puede incluir información sensible, subsumible en categorías especiales de datos personales, conforme el artículo 9 del RGPD. Puede incluir datos que afectan a la salud, como el grado de discapacidad del interesado o de personas dependientes; relativos a las convicciones religiosas o filosóficas, pues se refleja la aportación o no a la Iglesia católica; o incluso sobre la orientación sexual del administrado, pues consta el sexo del cónyuge. Si el intercambio de estos datos excede la finalidad del tratamiento, carece de base jurídica, amén de poder estar prohibido si se trata de datos especiales.

5. Principios del tratamiento de datos de carácter personal: limitación de la finalidad y principio de minimización

El artículo 5 del RGPD recoge una serie de principios en los que ha de inspirarse el tratamiento de datos de carácter personal. Estos principios informan e integran la totalidad del sistema de protección formando el “sustrato fundamental” de este y de su sistema de tutela³¹. Como consecuencia de su “indudable valor normativo” poseen carácter coactivo³² y resultan “de obligado cumplimiento y observancia para todos los operadores jurídicos” que traten datos personales³³.

En relación con el acceso a la información de carácter personal por parte de las Administraciones, destacan el principio de limitación de la finalidad y el de minimización de datos.

En la senda marcada por el artículo 8.2 de la CDFUE, que señala que los datos de carácter personal han de ser tratados de modo leal y para fines concretos, el artículo 5.1.b) del RGPD establece que la información de tipo personal ha de ser recogida con fines determinados, explícitos y legítimos, y no será tratada ulteriormente de manera incompatible con dichos fines. Sobre esta base de limitación del tratamiento, la norma europea impone al responsable la obligación de recabar exclusivamente aquellos datos que sean estrictamente necesarios para el propósito legítimo del tratamiento³⁴. En coherencia con ello, el artículo 155.2 del LRJSP, en su redacción otorgada por el Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre³⁵, establece de forma expresa que las Administraciones no

serán tratados. El principio de transparencia exige que toda información y comunicación relativa al tratamiento de dichos datos sea fácilmente accesible y fácil de entender, y que se utilice un lenguaje sencillo y claro”. (Considerando 39 del RGPD).

³¹ RODRÍGUEZ AYUSO, J. F., *Figuras y responsabilidades en el tratamiento de datos personales*, cit., p. 27.

³² *Ibid.*

³³ BERROCAL LANZAROT, A. I., *Estudio jurídico-crítico sobre la ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre...*, cit., p. 85.

³⁴ Sobre esta cuestión, *Ibid.*, pp. 163-164.

³⁵ Artículo 4.2 del 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.

podrán llevar a cabo tratamiento ulterior alguno sobre los datos para fines incompatibles con el fin para el cual se recogieron inicialmente. Cualquier tratamiento posterior de los datos deberá ser comunicado por la autoridad cesionaria a la Administración cedente, que tendrá diez días para oponerse motivadamente³⁶.

Otra noción fundamental en el ámbito de la protección de datos de carácter personal es el principio de minimización, en virtud del cual solamente pueden ser tratados (recogidos, almacenados, intercambiados, empleados con finalidades de *machine learning*...) aquellos datos que sean absolutamente necesarios³⁷. Se trata de un principio estrechamente relacionado con lo que VAN DER LEI enunció como “la primera ley de la informática”, según la cual los datos sólo pueden ser empleados para el propósito para el que fueron recabados, y si no existe ninguna finalidad definida antes de la captura de los datos, éstos no deben ser usados³⁸.

El principio de minimización se recoge de forma expresa en el artículo 5.1.c) del RGPD, en virtud del cual los datos serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados. Este principio limita, por lo tanto, el acceso a aquella información que sea necesaria para alcanzar la finalidad legítima del tratamiento. La recogida de la información deberá realizarse, además, en el momento en que vaya a ser tratada y solo podrá hacerse para la finalidad declarada³⁹, de manera que habrán de evitarse, en todo caso, los accesos innecesarios o injustificados por parte de cualquier empleado público⁴⁰.

No obstante, el concepto de necesidad no puede considerarse en abstracto. La “necesidad” no es una condición inherente al dato. Es decir, una información puede ser necesaria para un fin, pero no para otro; puede ser necesario en este momento, pero no más adelante, o viceversa⁴¹. Por esta razón, la necesidad del tratamiento deberá ser analizada de forma casuística, pues todo dato es susceptible de ser necesario en un momento determinado para un propósito concreto.

Así, de la doctrina constitucional referida y de la normativa comunitaria y nacional aplicable se concluye, tal y como interpreta la AEPD⁴² que no cabe un acceso masivo e indiscriminado a datos personales, y aun cuando exista una posibilidad de cesión establecida por la Ley, el acceso deberá ser siempre “específico en cada caso ajustado a

³⁶ Artículo 155.3 de la LRJSP.

³⁷ HILDEBRANDT, M., «Primitives of Legal Protection in the Era of Data-Driven Platforms», *Georgetown Law Technology Review*, vol. 252, 2018, p. 267.

³⁸ “Data shall be used only for the purpose for which they were collected. This law has a collateral: If no purpose was defined prior to the collection of the data, then the data should not be used”. Este principio fue formulado por VAN DER LEI, J., «Use and Abuse of Computer-Stored Medical Records», *Methods of Information in Medicine*, vol. 30, 02, 1991. V. ef. DE LUSIGNAN, S. y MIMNAGH, C., «Breaking the first law of informatics: the Quality and Outcomes Framework (QOF) in the dock», *Informatics in Primary Care*, vol. 14, 2006, p. 153.

³⁹ RODRÍGUEZ AYUSO, J. F., *Figuras y responsabilidades en el tratamiento de datos personales*, cit., p. 29.

⁴⁰ VALERO TORRIJOS, J., «La incidencia en el ámbito judicial del reglamento general de protección de datos personales...», cit., p. 111.

⁴¹ Cfr. HILDEBRANDT, M., «Primitives of Legal Protection in the Era of Data-Driven Platforms», cit., p. 264.

⁴² *Protección de Datos y Administración Local. Guías sectoriales de la AEPD*, cit., p. 19.

los datos que resulten precisos para la tramitación de un expediente determinado”; “tal acceso solo podría producirse cuando ese dato resulte necesario o pertinente en relación con la tramitación de un concreto expediente, lo que permite analizar o determinar en cada caso la conformidad del acceso con lo establecido en el régimen general que le resulte de aplicación” (STC 19/2013, Fº Jº 7º).

El sobretratamiento de datos personales es innecesario para la obtención del fin de interés público perseguido y supone en sí mismo un riesgo evitable. El exceso de datos expone la información a amenazas de muy diversa naturaleza, desde la sustracción de información a su inadecuado uso⁴³. Por otra parte, el procesamiento de un volumen excesivo de información superflua por parte de la Administración puede producir *interferencias* que desemboquen en decisiones incorrectas o en una actuación pública más lenta e ineficiente.

Las estrategias para la minimización de datos son variadas, si bien, la literatura científica destaca las siguientes⁴⁴: exclusión parcial o total de determinados datos del procesamiento, selección caso por caso de la información a tratar, eliminación de metadatos para la exclusión de determinados campos o borrado de información.

El principio de minimización de datos requiere de una aproximación interdisciplinar, pues presenta retos tanto de tipo técnico como jurídico. Es preciso que los dispositivos y aplicaciones de intercambio de información sean diseñados de tal forma que puedan deducir cuando una información es “relevante”, “necesaria” y “adecuada” y actuar automáticamente en consecuencia, permitiendo o denegando el acceso a terceros. Al tratarse de nociones no propiamente tecnológicas, es preciso un diálogo entre juristas y programadores que permita el desarrollo de soluciones electrónicas capaces de decidir sistemática y automáticamente qué dato concreto es necesario para el logro de un fin legítimo⁴⁵. En todo caso, la solución exige la máxima desagregación posible de la información y el tratamiento autónomo de los datos, como ya se ha reclamado en apartados anteriores.

6. Privacidad por defecto y privacidad desde el diseño: Más vale prevenir...

La minimización de datos es un principio íntimamente vinculado a la noción de protección de datos, o privacidad desde el diseño. La Administración debe ser proactiva en la tutela de la privacidad, la acción de los poderes públicos deben orientarse, desde el inicio y “desde

⁴³ HILDEBRANDT, M., «Primitives of Legal Protection in the Era of Data-Driven Platforms», cit., p. 267.

⁴⁴ COLESKY, M.; HOEPMAN, J.-H. y HILLEN, C., «A Critical Analysis of Privacy Design Strategies», en *2016 IEEE Security and Privacy Workshops (SPW)*, San Jose, CA, IEEE, 2016, p. 35.

⁴⁵ Sobre este asunto, *vid.* FINCK, M. y BIEGA, A. J., «Reviving Purpose Limitation and Data Minimisation in Personalisation, Profiling and Decision-Making Systems», Max Planck Institute for Innovation & Competition, Research Paper 21-04, 2021, p. 32.

una vertiente activa” a la protección de los datos personales⁴⁶. “Los datos son como el agua, fluyen y se propagan en formas que son muy difíciles de predecir”⁴⁷, por esta razón, incluso un marco regulatorio de protección de la información bien concebido como el europeo puede resultar insuficiente para asegurar su efectividad sin una integración proactiva de los principios de privacidad en los procedimientos y en las aplicaciones digitales de tratamiento e intercambio de datos⁴⁸. La regulación es sólo un aspecto de la protección de la privacidad. Las medidas legales no son capaces, por sí solas, de asegurar la efectividad de las garantías de privacidad impuestas por el propio ordenamiento jurídico⁴⁹.

Las garantías de privacidad y la seguridad son más sencillas de implementar en el momento del diseño de los procesos y de las plataformas electrónicas⁵⁰. Si la privacidad es considerada desde el momento del diseño de la arquitectura de los sistemas de tratamiento de datos, las posibilidades de que la normativa de protección de datos sea respetada son mayores⁵¹. En efecto, tiene más sentido identificar y examinar las posibles amenazas y problemas para la confidencialidad de la información, e incorporar las medidas de protección necesarias en el instante de la planificación de los procedimientos y del diseño de las soluciones digitales, que tener que improvisar costosos “parches” con posterioridad⁵².

Esta aproximación a la protección de los datos de carácter personal desde el origen se conoce como “privacidad desde el diseño”, un “poderoso concepto” para la reducción del riesgo de violaciones a la intimidad de las personas⁵³. Su finalidad es que el respeto de la normativa de protección de datos sea considerado una parte integral del sistema, de tal forma que la privacidad se considere una “funcionalidad” nuclear de todo sistema de tratamiento de información, que permita prevenir eventos invasivos de la privacidad antes de que éstos sobrevengan, en lugar de ofrecer remedios para solucionar posteriores brechas de seguridad o de imponer sanciones⁵⁴.

La Comunicación de la Comisión Europea “Una agenda Digital para Europa” establecía en 2010 que la “privacidad a través del diseño” suponía la imbricación de la protección de

⁴⁶ ROMEO RUIZ, A., «La responsabilidad proactiva de las administraciones públicas en la protección de datos personales», cit., p. 142.

⁴⁷ SPIEKERMANN, S., «The challenges of privacy by design», *Communications of the ACM*, vol. 55, 7, 2012, p. 38

⁴⁸ Cfr. *Ibid.*, pp. 38-39.

⁴⁹ KINDT, E. J., *Privacy and Data Protection Issues of Biometric Applications: A Comparative Legal Analysis*, Dordrecht, Springer, 2013, p. 767.

⁵⁰ “It is often more efficient to apply privacy principles at the design stage of a given IT artefact to minimize rework, increase artefact efficiency, improve security, and optimize costs”. GERUNOV, A. A., «Attitudes towards privacy by design in e-government: Views from the trenches», *Journal of Social and Administrative Sciences*, vol. 7, 1, 2020, p. 2.

⁵¹ KINDT, E. J., *Privacy and Data Protection Issues of Biometric Applications...*, cit., p. 767.

⁵² SCHAAR, P., «Privacy by design», *Identity in the Information Society*, vol. 3, 2, 2010, p. 267.

⁵³ TSCHERSICH, M. y NIEKAMP, M., «Pros and Cons of Privacy by Default: Investigating the Impact on Users and Providers of Social Network Sites», en *2015 48th Hawaii International Conference on System Sciences*, IEEE, 2015, p. 1750.

⁵⁴ KINDT, E. J., *Privacy and Data Protection Issues of Biometric Applications...*, cit., p. 767. También en HOEPMAN, J.-H., «Privacy Design Strategies», en CUPPENS-BOULAHIA, N., CUPPENS, F., JAJODIA, S., ABOU EL KALAM, A. y SANS, T. (coords.) *ICT Systems Security and Privacy Protection*, Berlin, Heidelberg, Springer, 2014, p. 446.

los datos y de la intimidad a lo largo de “todo el ciclo de vida de las tecnologías, desde la primera fase de diseño a su despliegue, utilización y eliminación definitiva”⁵⁵.

Como señala TRONCOSO REIGADA, el Reglamento europeo no regula la protección de datos desde el diseño como un principio, sino como una obligación del responsable y del encargado del tratamiento⁵⁶, de forma que pueda demostrarse que se han adoptado las medidas técnicas y organizativas apropiadas⁵⁷.

Desde el punto de vista técnico, este principio significa que la privacidad debe ser tan importante en el momento de la programación y diseño de una herramienta digital como los aspectos funcionales del *software*. Es decir, se basa en la idea de que cualquier entorno digital apto para el procesamiento de datos ha de ser tenido en cuenta desde el inicio del diseño de la arquitectura del *software*, algo que “es más fácil de decir que de hacer”⁵⁸. Por esta causa, la privacidad desde el diseño afecta también de forma muy especial a las empresas de productos, servicios y aplicaciones destinadas al almacenamiento, intercambio y tratamiento de datos de carácter personal⁵⁹.

Sin embargo, el concepto de privacidad desde el diseño no es sólo relevante desde el punto de vista de las TIC, sino que ha de abarcar medidas organizativas y procedimentales para lograr una protección de datos efectiva⁶⁰. Se trata, por tanto, de una cuestión transversal producto de diferentes disciplinas, como el Derecho y la ingeniería de sistemas⁶¹.

Íntimamente unido a la noción de “privacidad desde el diseño” se encuentra la “privacidad por defecto”, regulada en el segundo apartado del artículo 25 del RGPD, según la cual deberán aplicarse las medidas técnicas y organizativas apropiadas para garantizar

⁵⁵ *Una Agenda Digital para Europa; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM (2010) 245 final*, CE, Bruselas, Comisión Europea, 19 de Mayo de 2010.

⁵⁶ TRONCOSO REIGADA, A., «La seguridad en el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea», *Actualidad administrativa*, 1, 2019, sec. III.1.

El artículo 25.1 del RGPD regula la protección de datos desde el diseño, estableciendo que el responsable del tratamiento deberá aplicar, “tanto en el momento de determinar los medios de tratamiento como en el momento del propio tratamiento, medidas técnicas y organizativas apropiadas, como la seudonimización, concebidas para aplicar de forma efectiva los principios de protección de datos, como la minimización de datos, e integrar las garantías necesarias en el tratamiento, a fin de cumplir los requisitos del presente Reglamento y proteger los derechos de los interesados”.

Obviamente, en la determinación de estas medidas deberá tenerse en cuenta “el estado de la técnica, el coste de la aplicación y la naturaleza, ámbito, contexto y fines del tratamiento, así como los riesgos de diversa probabilidad y gravedad que entraña el tratamiento para los derechos y libertades de las personas físicas”.

⁵⁷ “La protección de los derechos y libertades de las personas físicas con respecto al tratamiento de datos personales exige la adopción de medidas técnicas y organizativas apropiadas con el fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos del presente Reglamento (...)”. Considerando 78 del RGPD.

⁵⁸ SCHNEIDER, G., «Is privacy by construction possible?», en *International Symposium on Leveraging Applications of Formal Methods*, Cham, Springer, 2018, pp. 471-472.

⁵⁹ TRONCOSO REIGADA, A., «La seguridad en el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea», cit., p. III.1.

⁶⁰ HUSTINX, P., «Privacy by design: delivering the promises», *Identity in the Information Society IDIS*, vol. 3, 2, 2010, p. 254.

⁶¹ BARBOSA PINTO, T., «The Regulatory Effectiveness of Privacy by Design», 2017, PhD Thesis, Tilburg University, Netherlands, p. 7.

que, por defecto, esto es, sin necesidad de manifestación o acción alguna por parte del interesado, solo sean objeto de tratamiento los datos personales que sean necesarios para cada uno de los fines específicos. “*Tales medidas garantizarán en particular que, por defecto, los datos personales no sean accesibles, sin la intervención de la persona, a un número indeterminado de personas físicas*”.

Los conceptos de privacidad desde el diseño y por defecto surgen en los años noventa del pasado siglo en Canadá y su autoría y desarrollo se debe principalmente, según reconoce la doctrina⁶², a los trabajos de Ann CAVOUKIAN, Comisionada de Información y Privacidad de Ontario, quien formuló los siete principios básicos⁶³:

- Proactividad y prevención. La privacidad por el diseño se caracteriza por la implementación de medidas proactivas, en lugar de reactivas, por la prevención de las amenazas, en lugar de solucionarlas una vez han ocurrido.
- Privacidad como configuración predeterminada. Los dispositivos están predeterminados para asegurar la máxima protección de la confidencialidad, de tal forma que sea el propietario de estos datos quien pueda relajar las medidas preventivas voluntariamente. Se conoce también como privacidad por defecto.
- Privacidad incrustada en el diseño. No es un añadido o una mejora posterior, sino que se encuentra ínsita en la propia arquitectura del sistema.
- Funcionalidad total (“suma positiva” en lugar de “suma cero”). La privacidad desde el diseño evita falsas dicotomías, como privacidad-utilidad, demostrando que es posible obtener ambas.
- Protección del ciclo de vida completo, seguridad de extremo a extremo. No se aplica solo en el momento de la captura o recolección de los datos, sino durante todo el tratamiento, hasta su eliminación.
- Visibilidad y transparencia. Todas las operaciones de tratamiento están sujetas a trazabilidad. Se asegura, pues, la rendición de cuentas y la verificación del cumplimiento de la normativa de privacidad.
- Respeto por la privacidad del usuario, enfoque centrado en el ciudadano. Los sistemas deben garantizar los derechos de los ciudadanos en relación con sus

⁶² V.gr. OROZ VALENCIA, L., «Aproximación a la obligación de la protección de datos desde el diseño y por defecto», *Actualidad administrativa*, 1, 2018, sec. II T. BARBOSA PINTO, “The Regulatory Effectiveness of Privacy by Design”, cit., p. 7; A. A. GERUNOV, “Attitudes towards privacy by design in e-government...”, cit., p. 2; J.-H. HOEPMAN, “Privacy Design Strategies”, cit., p. 449; P. HUSTINX, “Privacy by design: delivering the promises”, cit., p. 253; G. SCHNEIDER, “Is privacy by construction possible?”, cit., p. 474.

⁶³ *Privacy by Design: The 7 Foundational Principles*, Cavoukian, A., Ontario, Canada, Information & Privacy Commissioner, 2009.

datos personales, en particular, los conocidos como derechos ARCO: acceso, rectificación, consentimiento y oposición.

7. Tecnologías de protección del derecho a la intimidad. *Privacy-enhancing technologies* (PETs)

La privacidad desde el diseño y por defecto es posible gracias a la emergencia de las PETs⁶⁴ que, desde los años noventa, se han desarrollado como una alternativa al uso convencional de las herramientas legales y administrativas de formulación de políticas de privacidad y procesos de control y prevención hacia su efectiva ejecución⁶⁵.

Las PETs son sistemas de medidas digitales que protegen la privacidad de la información mediante la eliminación o minimización de los datos personales, previniendo procesamientos innecesarios o indeseados, sin pérdida de la funcionalidad del sistema de información⁶⁶.

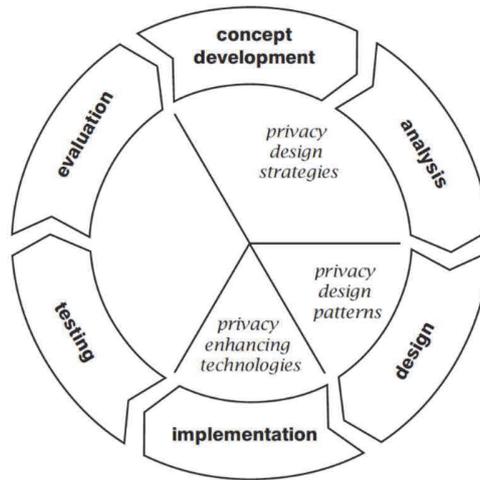
Las estrategias de implementación de la privacidad en los sistemas y aplicaciones digitales de tratamiento de datos pueden variar a lo largo del ciclo de vida del desarrollo del sistema o *software* en cuestión. HOEPMAN propone la siguiente estructura⁶⁷: (1) en el momento del análisis y desarrollo conceptual del *software*, pueden emplearse estrategias genéricas de privacidad desde el diseño, tales como la minimización de la recolección de datos; (2) durante el diseño ya pueden utilizarse ciertos patrones de privacidad, como el empleo de datos agregados; (3) finalmente, en la fase de implementación se integran PETs, tales como la encriptación.

⁶⁴ "It is also clear that the concept of PET is closely related to the principle of «data minimization» that is now widely used, and gradually developed into the principle of «Privacy by Design» that is not only relevant for information technology systems, but also for organizations and methods in general, and thus also for «more effective» data protection authorities". HUSTINX, P., «Privacy by design: delivering the promises», cit., p. 254.

⁶⁵ BARBOSA PINTO, T., «The Regulatory Effectiveness of Privacy by Design», cit., p. 6.

⁶⁶ VAN BLARKOM, G. W.; BORKING, J. J. y OLK, J. E., *Handbook of privacy and privacy-enhancing technologies*, vol. 198, The Hague, Privacy Incorporated Software Agent (PISA) Consortium, 2003, p. 3.

⁶⁷ HOEPMAN, J.-H., «Privacy Design Strategies», cit., pp. 447-450.



Img. 7. Desarrollo del ciclo de vida de un software con PETS.⁶⁸

Para el logro de la privacidad desde el diseño se siguen una serie de estrategias con el fin alcanzar los objetivos de protección deseados. Entre estas estrategias, sin ánimo exhaustivo, se encuentran la minimización, la ocultación (mediante restricción de accesos o disociación de datos), la separación o aislamiento de datos (para hacer más difícil la correlación), la síntesis de los datos, transparencia en el uso, control y demostración del cumplimiento⁶⁹...

8. El problema jurídico que plantea aquella información de los particulares que no tiene naturaleza de datos de carácter personal

Las Administraciones públicas acumulan una enorme cantidad de información privada que no puede ser jurídicamente encuadrada en la categoría de datos de carácter personal pero que, igualmente, tiene una gran relevancia al afectar a los intereses económicos de los sujetos que operan en el tráfico jurídico privado. Las empresas destinan grandes cantidades de dinero y emplean mucho esfuerzo para proteger su acervo empresarial y su propiedad intelectual. Se trata de información de todo tipo: industrial, comercial, contable o financiera que los operadores económicos facilitan a los órganos administrativos con ocasión de procedimientos autorizatorios, sancionadores, de concurrencia competitiva o de inspección y que la Administración ha de tratar de forma cotidiana.

La regulación de las transmisiones de datos entre Administraciones públicas pone un comprensible énfasis en la protección de los datos de carácter personal, pero los perjuicios de tipo económico o comercial que una vulneración intencionada o accidental de la

⁶⁸ Fuente: *Ibid.*, p. 2.

⁶⁹ COLESKY, M.; HOEPMAN, J.-H. y HILLEN, C., «A Critical Analysis of Privacy Design Strategies», cit., pp. 34-38.

seguridad de esos otros datos corporativos o comerciales pueden ser cuantiosos y, en ocasiones, irreparables. Por esta causa, parece evidente que las cautelas que el ordenamiento jurídico adopta en materia de seguridad e integridad en los intercambios de datos de carácter personal, han de entenderse también aplicables cuando ello sea posible a toda la información sensible de las empresas, cuestión en la que los órganos administrativos implicados en las transmisiones de datos han de extremar su celo.

Problema distinto presenta la garantía de la confidencialidad de esa información durante la tramitación de los procedimientos administrativos, pues a pesar de que la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, sí prevé el tratamiento secreto de los datos confidenciales en la tramitación de sus procedimientos sectoriales⁷⁰, no existe una previsión similar en el procedimiento administrativo común. Se trata, sin duda, de una cuestión compleja, y de muy difícil solución, pues obliga a guardar un complicado equilibrio entre la transparencia de la actuación administrativa, especialmente exigible en los procedimientos de concurrencia competitiva, y el secreto de la información que aportan las personas jurídicas que se relacionan con las Administraciones. Es posible que competidores poco honestos puedan comparecer en procedimientos administrativos con la única finalidad de obtener (de forma legal) información privada de otros competidores en el mercado⁷¹.

Esta última es una cuestión, sin duda interesante, pero que excede el objeto de esta investigación, por lo que se deja constancia de la misma a causa de su estrecha relación con la problemática propia de la transmisión y el tratamiento de información por los órganos tramitadores.

II. GARANTÍAS DE LA POSICIÓN JURÍDICA DEL ADMINISTRADO. POSIBLES MECANISMOS DE DEFENSA ANTE EL REQUERIMIENTO DE DOCUMENTACIÓN INEXIGIBLE POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN

Como se ha concluido *ut supra*⁷², todo derecho subjetivo encierra en sí mismo, como carácter esencial, su exigibilidad, por lo que no puede aceptarse un derecho sin acción⁷³. Es decir, ante cada incumplimiento de una obligación impuesta a la Administración, el ordenamiento jurídico ofrece al interesado la posibilidad de reaccionar otorgándole los mecanismos legales necesarios para la corrección de la situación injusta y el restablecimiento de sus intereses y de su posición jurídica. En consecuencia, el solo

⁷⁰ Artículo 42, "Tratamiento de la información confidencial".

⁷¹ Vid. BAÑO LEÓN, J. M., «La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados», *Documentación Administrativa; Nueva Época*, vol. 2, 2015, sec. III.1.b); SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Los proyectos de ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público: una primera evaluación», cit., sec. 4.a.6.

⁷² Vid. apartado II.4 del capítulo cuarto: "*Derecho subjetivo del interesado u obligación de la Administración pública*".

⁷³ MEDINA ALCOZ, L., *Libertad y autoridad en el Derecho administrativo...*, cit., p. 57.

reconocimiento legal de este derecho -no aportar la documentación indebidamente exigida- justificaría la oposición al requerimiento abusivo de información e, incluso, según NÚÑEZ GÓMEZ, “la resistencia individual a la orden de la autoridad que intenta violar el derecho”⁷⁴.

No obstante, la resistencia supone generalmente una opción poco atractiva para un interesado que, normalmente, tendrá interés en que la Administración pública acceda a su pretensión a la mayor brevedad, por lo que -como venimos afirmando-, ante el riesgo de sufrir molestas dilaciones o, incluso, de tenérsele por desistido de su solicitud o decaído en su derecho al trámite, normalmente se resignará a colaborar con la Administración, incluso más allá de lo que su posición jurídica le exige. Nos encontramos, como referiremos posteriormente, ante un marco jurídico perverso que desincentiva el ejercicio de este derecho⁷⁵.

Una situación especialmente grave se produce cuando la Administración exige la presentación de documentos que el interesado no tiene la obligación de presentar, pero que el órgano tramitador no ha sido capaz de obtener por sus propios medios. En este supuesto, si el particular dispone de la información reclamada, normalmente la facilitará aunque tenga el derecho de no hacerlo. Pero si el ciudadano tampoco dispone de ella, la decisión administrativa de fondo puede menoscabar sus intereses de forma injusta. No obstante, no es éste el supuesto a analizar en este apartado⁷⁶, sino que nos detendremos en examinar las posibles respuestas jurídicas, los eventuales instrumentos que el derecho pone a disposición del interesado para el ejercicio de este derecho. Es decir, cómo puede un particular “forzar” a la Administración a respetar su derecho a no aportar determinada documentación, tanto si el administrado dispone de ella como si no, cuestión que, en realidad, no debería ser relevante, por cuanto el contenido esencial del derecho va dirigido a “no molestar” al ciudadano y a no abrumarlo con cargas administrativas. Sin la posibilidad de que el interesado pueda hacer valer ante la Administración aquellas situaciones jurídicas activas de las que es titular, “el Derecho Administrativo no existiría, pura y llanamente”⁷⁷.

En otro orden de cosas y en relación con la Administración digital como presupuesto de ejercicio de este derecho, aseguraba PÉREZ LUÑO que los ciudadanos de las sociedades tecnológicamente avanzadas se sienten atemorizados porque temen que las conquistas del progreso tengan como contrapartida graves amenazas para su libertad y su identidad⁷⁸. Sin embargo, la Administración electrónica no debe modificar en absoluto la naturaleza de la relación jurídica existente entre la Administración Pública y el ciudadano, relación “que en

⁷⁴ NÚÑEZ GÓMEZ, T. D., *Abuso en la exigencia documental...*, cit., p. 124.

⁷⁵ Vid. apartado III.1 de este mismo capítulo: “*Un marco jurídico desincentivador del ejercicio del derecho*”.

Por esta causa, “lo esencial en estos momentos no es proclamar nuevos derechos (programáticos) sino asegurar que la implantación de la administración electrónica no derogue o menoscabe los derechos que [los ciudadanos] ya tenían cuando se relacionaban de manera presencial”. GAMERO CASADO, E., «Reflexiones introductorias: de la Administración electrónica a la digital...», cit., p. 46.

⁷⁶ Vid., al respecto, el apartado III.3.5.1 de este capítulo: “*El riesgo del traslado de la carga de la prueba hacia el particular*”.

⁷⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. II, p. 28.

⁷⁸ PÉREZ LUÑO, A. E., «Prólogo», en *Cibernética, Derecho y Sociedad*, Madrid, Tecnos, 1982, p. 12.

nada se diferencia” de la relación tradicional y no afecta ni a su contenido obligacional ni a sus garantías⁷⁹. Es lo que se ha venido a denominar “principio de intangibilidad de las garantías del interesado y del procedimiento”⁸⁰, según el cual, el empleo de medios electrónicos por las Administraciones públicas respetará “*el pleno ejercicio por los ciudadanos de los derechos que tienen reconocidos*” y no podrán implicar en ningún caso “*la existencia de restricciones o discriminaciones de cualquier naturaleza en el acceso de los ciudadanos a la prestación de servicios públicos o a cualquier actuación o procedimiento administrativo*”⁸¹.

La Administración electrónica no es algo sustancialmente distinto de la Administración pública, que sigue siendo la misma organización con nuevas herramientas, pero con el mismo mandato constitucional de servir con objetividad los intereses generales. “Como consecuencia de ello, se introducen especialidades en nuestro ordenamiento jurídico, pero asegurando el mantenimiento de las garantías básicas de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración”⁸².

De esta forma, el hecho de que las plataformas y sistemas que deben emplear los órganos tramitadores sean de carácter digital no cambia, lógicamente, la naturaleza del derecho subjetivo del interesado a no aportar documentación, ni los medios jurídicos de reacción ante su eventual vulneración.

No obstante, a pesar de que las herramientas tecnológicas permiten reforzar las garantías de los ciudadanos frente los poderes públicos, también pueden constituir, como reverso de la moneda, una potencial amenaza a sus derechos fundamentales, especialmente en el ámbito de la privacidad. Asimismo, con frecuencia el legislador no ha previsto las consecuencias jurídicas de los eventuales incumplimientos de los deberes en materia de Administración electrónica por parte de las Administraciones públicas, ni de las posibles vulneraciones de los derechos digitales de los ciudadanos⁸³. Por esta razón, un notable sector doctrinal ha manifestado que las leyes de 2015 han sembrado algunas dudas en materia de garantías de la posición jurídica del administrado⁸⁴ e, incluso, que la regulación de la relación electrónica entre la Administración y los ciudadanos, nacida tras

⁷⁹ Cfr. GÓMEZ PUENTE, M., *La Administración electrónica: el procedimiento administrativo digital*, cit., p. 188; MARTÍNEZ SORIA, J., «Gobierno electrónico en Alemania y Europa», cit., p. 251.

⁸⁰ Vid. v. gr. BAUZÁ MARTORELL, F. J., *Procedimiento administrativo electrónico*, cit., p. 50.

⁸¹ Este principio fue positivizado por primera vez (con la literalidad transcrita) en el artículo 2.1 del actualmente derogado Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado.

⁸² MARTÍN DELGADO, I., «La gestión electrónica del procedimiento administrativo», cit., p. 138.

En la misma línea: “Al igual que el procedimiento en soporte papel, el ciberprocedimiento ha de ser en cualquier caso una garantía para los ciudadanos al mismo tiempo que está llamado a asegurar el desarrollo correcto de las funciones administrativas en la consecución del interés general, posibilitando además el control jurisdiccional”. TINTÓ GIMBERNAT, M., *Administración electrónica y ciberprocedimiento*, cit., p. 17.

⁸³ GAMERO CASADO, E., «Encuadre de la nueva legislación en el acervo del Derecho administrativo», cit., pp. 125 y ss. MARTÍN DELGADO, I., «La reforma de la Administración electrónica: una panorámica general...», cit., p. 57.

⁸⁴ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *Las garantías del interesado en el procedimiento administrativo electrónico...*, cit., p. 17.

la reforma de 2015, ha supuesto una merma de las garantías y una reducción de los derechos reconocidos en la LAECSP⁸⁵.

1. Formulación de una queja y presentación de alegaciones

1.1.- La naturaleza polisémica de la queja como mecanismo de defensa ante las irregularidades cometidas por los organismos públicos

Según el Diccionario de la Real Academia, una queja es una manifestación de disconformidad con algo o alguien⁸⁶. Se trata, por tanto, de una protesta exteriorizada. Quejarse, como afirma ROVIRA VIÑAS, “es un derecho en prácticamente todos los ordenamientos, si bien con mayor o menor amplitud y concreción, con más o menos garantías, realmente o solo formalmente”, pues “allí donde hay Administración, hay abusos, irregularidades, ineficacia y, por tanto, quejas de los ciudadanos”⁸⁷.

En el ámbito del procedimiento administrativo las quejas son “formulaciones escritas de malestar, descontento o disconformidad por el funcionamiento de los servicios públicos que, no constituyendo un recurso de reclamación administrativos, presenten los particulares a las administraciones públicas encargadas de prestar los o supervisarlos”⁸⁸. Se trata de una interacción más o menos directa entre el interesado y los órganos tramitadores que se produce con ocasión de una vulneración de las normas formales que rigen el procedimiento administrativo, susceptible de causar un detrimento en los intereses legítimos de aquel. Esta queja debe formularse, por lógica y como se verá en el siguiente subapartado, durante la tramitación del procedimiento, es decir, antes de que recaiga resolución definitiva, sin perjuicio de la posibilidad de alegar los vicios de procedimiento en el recurso que corresponda contra la resolución del expediente.

En nuestro Derecho administrativo más clásico, desde los albores de su regulación procedimental allá por el siglo XIX -en normas incluso anteriores a la Ley de Bases de 1889- vino contando con gran tradición el “recurso de queja”⁸⁹. Se trataba, en sus orígenes, de

⁸⁵ MARTÍN DELGADO, I., «La reforma de la Administración electrónica: una panorámica general...», cit., p. 57. Se ha señalado también, en relación concretamente con los sujetos obligados a relacionarse con las AAPP por medios electrónicos, “que padecen, por esta razón, un deterioro de su posición, y sufren un claro retroceso en los derechos y garantías que trabajosamente ha ido consiguiendo la ciudadanía en la progresiva conquista del Estado de Derecho”. GAMERO CASADO, E., «Reflexiones introductorias: de la Administración electrónica a la digital...», cit., p. 46.

⁸⁶ Vid. Voz “quejar” en RAE, *Diccionario de la Lengua Española*, vol. II, 22ª ed., Madrid, Espasa, 2001.

⁸⁷ ROVIRA VIÑAS, A., «El derecho de queja», *Revista de Estudios Políticos*, 94, 1996, pp. 171-172.

⁸⁸ Voz “procedimiento administrativo de queja” en RAE y CGPJ, *Diccionario panhispánico del español jurídico*, cit.

⁸⁹ En su origen remoto, la Ley de 31 de diciembre de 1881 que aprobó las Bases para el procedimiento de reclamaciones económico-administrativas, concebía el “recurso de queja” en su Base 16ª como una denuncia contra la autoridad que hubiere dictado un acto lesivo para los intereses del interesado. Será la Ley de Bases de 1889 la norma que transformó este instrumento procesal en lo que fue posteriormente, una herramienta de oposición o disconformidad con las infracciones formales en las que incurriera el órgano tramitador. Puede encontrarse una instructiva y amena síntesis del devenir histórico del “recurso de queja” desde sus orígenes hasta la aprobación de la Ley de 1958 en BOQUERA OLIVER, J. M., «Del recurso de queja a la queja», *Revista de Administración pública*, 27, 1958.

un instrumento procedimental que otorgaba al interesado la posibilidad de denunciar “en cualquier estado del expediente” -esto es, en cualquier momento-, a la autoridad administrativa que obstaculizara, “no diera curso a sus reclamaciones” o las tramitase con infracción de las normas procedimentales aplicables⁹⁰. De esta forma, la queja tendría una destacada relevancia histórica en nuestro Derecho administrativo en garantía de los derechos formales del interesado, constituyendo, según BARNÉS, un mecanismo de defensa del “aún primitivo” derecho al procedimiento⁹¹.

El legislador de 1958 decidió dar a la queja un tratamiento separado al de los recursos, entendiendo que disfrutaba de una naturaleza diferente a éstos, lo cual resulta obvio⁹². En efecto, la denominación de este “recurso de queja” era inexacta, cuando no directamente errónea, puesto que la misma tenía más de denuncia que de recurso⁹³ y, por otra parte, se dirigía contra los funcionarios responsables de la tramitación, pudiendo dar lugar a responsabilidad disciplinaria⁹⁴.

Sin embargo, nuestro Derecho prescinde en la actualidad de este “recurso específico para alegar defectos procedimentales” y ha reconducido su objeto al régimen ordinario de impugnaciones y recursos⁹⁵.

No obstante, a pesar de no encontrarse regulada en la LPAC, la queja sigue teniendo un protagonismo ciertamente relevante en el Derecho administrativo actual, si bien el carácter polisémico de este término jurídico obliga a la enunciación de alguna precisión⁹⁶. El artículo 38 de la LRJSP y su normativa de desarrollo prevén que las sedes electrónicas deberán disponer de los medios necesarios “*para la formulación de sugerencias y quejas*”. Sin embargo, esta única alusión a la queja que podemos encontrar en las dos leyes de 2015 no hace referencia al instrumento procedimental que venimos analizando en el presente apartado, sino a una herramienta de la que disponen los ciudadanos para denunciar un mal funcionamiento de la Administración y la praxis irregular de los servidores públicos con el

⁹⁰ “El recurso de queja podrán utilizarle los interesados en cualquiera estado del expediente, si no se diera curso á sus reclamaciones ó se tramitasen con infracción de los reglamentos”. Artículo 2º; Base 14ª, Ley de 19 de octubre de 1889. Gaceta de Madrid, nº 298, de 25 de octubre de 1889, página 237.

⁹¹ Cfr. BARNÉS VÁZQUEZ, J., «El procedimiento administrativo. Análisis histórico y comparado», cit., p. 221.

⁹² “Por no tratarse propiamente de un recurso la Ley regula en lugar aparte la queja que podrá deducirse siempre que se de algún defecto en la tramitación del procedimiento”. Exposición de Motivos de la Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo.

⁹³ BOQUERA OLIVER, J. M., «Del recurso de queja a la queja», cit., p. 182.

⁹⁴ La queja se elevaba al superior jerárquico del funcionario que se presumiera responsable de la infracción o la falta y su estimación podía dar lugar a la incoación de expediente disciplinario. Vid. apartado segundo, en relación con el cuarto, del artículo 77 de la Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo.

⁹⁵ Cfr. PAREJO ALFONSO, L. J. y VAQUER CABALLERÍA, M., «Introducción. El procedimiento administrativo, una institución clásica necesitada de revisión», cit., p. 24.

⁹⁶ “Las reclamaciones se suelen emplear en diversos sentidos: primero, las simples peticiones o denuncias en relación a las anomalías observadas en el funcionamiento de ciertos servicios, lo cual se denomina queja; en segundo lugar, (...) para las quejas que los interesados puedan presentar por los defectos de tramitación que se produzca en un procedimiento determinado, que la doctrina llama recurso de queja”. SOSA, C., «Comentarios sobre el derecho de petición en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos», en BREWER-CARIAS, A.R. (coord.) *El Procedimiento Administrativo*, vol. IV, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1983 (Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Información), p. 116.

fin a reparar las deficiencias detectadas. Por lo tanto, la finalidad de esta queja no sería la corrección de los defectos de tramitación de procedimientos concretos, sino “la mejora global del funcionamiento de la Administración” y “en el nivel de protección de los derechos” de los ciudadanos en tanto que administrados⁹⁷.

Tienen estas quejas, por tanto, una naturaleza distinta a la del tradicional “recurso de queja” que podía interponer un interesado en el seno de un procedimiento administrativo. En primer lugar, no tienen por qué presentarse en el seno de un procedimiento administrativo, sino que puede denunciarse, como se ha dicho, cualquier funcionamiento defectuoso de las Administraciones o toda conducta irregular de los servidores públicos. Y, en segundo lugar y como consecuencia de lo anterior, no parece que sea necesaria una legitimación especial para su presentación, pues puede ser formulada por cualquier administrado que observe una irregularidad.

Hechas las salvedades anteriores, nada parece impedir que, al margen de la utilización de otros medios de reacción que estime oportunos, un interesado pueda presentar una queja de esta naturaleza al margen del procedimiento, pero con motivo de él. Es decir, además de los medios de impugnación o recurso que le puedan asistir en el procedimiento, nada parece impedir que un interesado pueda plantear una protesta (una queja) ante órganos independientes y por medios ajenos al procedimiento (en el buzón de quejas de la sede electrónica correspondiente, ante el Defensor del Pueblo...)

En efecto, aunque la razón última de este tipo de quejas no sea reparar las lesiones a derechos concretos y particulares, “sino detectar aquellas formas de actuación más o menos habituales de las que se deriva una violación sistemática y generalizada de derechos” con la finalidad de erradicarlas⁹⁸. Ponerlas en conocimiento de órganos y autoridades ajenas al procedimiento, pero competentes para la resolución de quejas, puede resultar un medio efectivo, si no para resolver todas las vulneraciones del derecho de los interesados a no aportar datos o documentos inexigibles, al menos para poner de manifiesto su reiterado incumplimiento y servir de acicate a los órganos tramitadores para evitar la exigencia abusiva de información a los administrados.

Al fin y al cabo, estos mecanismos de queja y reparación son herramientas adecuadas para la rendición de cuentas y para la mejora del funcionamiento de los órganos públicos⁹⁹,

⁹⁷ Sobre la tramitación de las quejas sobre el funcionamiento defectuoso de la Administración, *vid. v.gr.* BREWER, B., «¿Ciudadano o cliente? El tratamiento de las quejas en el sector público», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas: Revista de Administración pública comparada*, vol. 73, 4, 2007; DIEZ BUESO, L., «El modelo de «Ombudsman» autonómico y su reflejo en la tramitación de quejas», *Revista Vasca de Administración Pública*, 53, 1999.

⁹⁸ Informe del Justicia de Aragón de 1992, citado en DIEZ BUESO, L., «El modelo de “Ombudsman” autonómico y su reflejo en la tramitación de quejas», *cit.*, sec. 2.

⁹⁹ “Accountability is not only the way in which individuals and organizations are held responsible for their actions. It also provides a way for organizations and individuals to take responsibility for developing policies and procedures, for shaping mission and values, and for assessing performance in relation to goals”. *The accountability of international organizations*, Burall, S. y Neligan, C., Berlin, Global Public Policy Institute, 2005, p. 7.

pues la promoción de la responsabilidad fortalece la confianza en las instituciones públicas¹⁰⁰. De esta forma, la suma de la atención individualizada y singular de numerosas quejas sobre vulneraciones ilegítimas al derecho que asiste a los interesados a no aportar información al expediente promueve el derecho al procedimiento debido y, por ende, el interés general.

Mención especial merece, en relación con la queja, la desdichada figura del “Defensor del usuario de la Administración electrónica”, institución jurídica prevista en el artículo 7 de la LAESCP, que no llegó a tener desarrollo reglamentario y nunca llegó a funcionar. En la LRJSP desaparece cualquier mención a esta figura. El Defensor del usuario de la Administración electrónica era, posiblemente, una buena idea y podría haber servido para vigilar el adecuado respeto a los derechos digitales de los ciudadanos, entre ellos, el de no aportar documentación inexigible¹⁰¹. Sin embargo, ante la desaparición de este *nasciturus* parece que las quejas sobre las vulneraciones sistémicas o puntuales de los derechos del “administrado digital” deberán dirigirse al Defensor del Pueblo¹⁰², por lo que seguirán careciendo de tratamiento específico.

1.2.- La eventual formulación de queja en el seno de un procedimiento por la exigencia abusiva de datos y documentos. El trámite de alegaciones

El artículo 2.1.e) del Reglamento de desarrollo de la LAESCP¹⁰³ preveía que el interesado podría “formular queja” cuando el órgano administrativo encargado de la tramitación del procedimiento le solicitara la aportación de los datos, documentos o certificados que resultaran necesarios para el expediente y que la Administración no hubiera sido capaz de obtener. Esta disposición de carácter general fue derogada por el RAFME, norma que, a pesar de dedicar un extenso artículo a la transmisión de datos¹⁰⁴, no contiene

“(…) a robust complaints and redress process is a vital aspect of accountability as it gives stakeholders with a genuine complaint about an organization the possibility of having that complaint recognized”. *Ibid.*, pp. 17-18.

¹⁰⁰ Cfr. BREWER, B., «¿Ciudadano o cliente? El tratamiento de las quejas en el sector público», cit., pp. 46-49.

¹⁰¹ “¿Qué abogado no querría disponer de un tercero de reconocido prestigio que le consiguiera y acreditase pruebas referidas a los incumplimientos técnicos una tramitación electrónica a coste 0? (...) En resumen, al Defensor del usuario de la Administración Electrónica ni está ni se le espera. Será el tiempo y la implantación de la Administración Electrónica la que juzgue si fue un capricho o un acierto su prematura defunción”. SOLER LORENT, J., «El Defensor del Usuario en la Administración electrónica», *Blog Reflexiones de un abogado sobre legislación tecnológica* 9 de noviembre de 2016. Disponible en <https://jsolerabogado.com/> (Última visita el 5 de junio de 2022).

¹⁰² “En la actualidad, la figura del Defensor del usuario de la Administración electrónica, sólo aparece en el texto legal señalando su nombramiento, estructura y funciones a desempeñar. En la misma ley se señala que, por vía reglamentaria se determinará el estatuto del Defensor del Usuario de la Administración Electrónica. Hoy en día sólo existe un anteproyecto de Real Decreto para aprobar el estatuto del Defensor del usuario de la Administración electrónica. Esto quiere decir que actualmente no existe esta institución y por lo tanto nadie se encarga de dichas funciones. Se pretende que entre tanto, la figura del defensor del Pueblo sea quien reciba las quejas que en esta materia puedan darse, pero a tal efecto no existe ningún documento legal que así lo señale”. AGUILERA IZAGUIRRE, G. y DOMÍNGUEZ ARTEAGA, R. A., «De la figura del Defensor del usuario de la Administración electrónica», *Iustitia*, 11, 2013, p. 242.

¹⁰³ Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

¹⁰⁴ Artículo 61 del RAFME.

previsión análoga en relación con las posibles respuestas jurídicas que dispone el interesado frente a un eventual incumplimiento de la Administración.

Sin embargo, la LPAC otorga al interesado amplias posibilidades de reacción ante una deficiente actuación del órgano tramitador en el transcurso del procedimiento, al permitir que “en todo momento” sean alegados “los defectos de tramitación” y en especial “la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto”. Puede afirmarse, por tanto y sin lugar a dudas, que asiste al particular un verdadero “derecho de queja”¹⁰⁵ regulado por el artículo 76,2 de la Ley de procedimental. La Ley permite, por tanto, que el interesado solicite a la Administración pública la corrección de su actuación formal instándole a enmendar sus errores y omisiones antes de que su actuación irregular le conduzca a decisiones equivocadas o materialmente injustas que produzcan una lesión ilegítima en la esfera personal del particular. Es decir, admite que el interesado reclame una rectificación en la actuación del órgano tramitador mientras aún esté a tiempo de ajustar su actuación formal a la legalidad material y antes de que se lesione injustamente el interés del particular. “En cualquier momento” durante la tramitación del procedimiento, es decir, antes de que se dicte acto administrativo alguno.

Pero al margen de que la exigencia abusiva de documentación lleve implícita una infracción de naturaleza formal (la omisión por parte del órgano tramitador del trámite de recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos), la solicitud de esa información a un interesado que no esté obligado a aportarla supone, por un lado, la vulneración de un derecho subjetivo del administrado y, por otro, la correlativa infracción de un deber legal impuesto a la Administración por el ordenamiento jurídico. Pues bien, la posibilidad de reclamar *formalizadamente* el respeto de los derechos es consustancial con el carácter democrático de la Administración¹⁰⁶, y en coherencia con ello, el artículo 53.1.e) de la LPAC reconoce el derecho de los interesados a formular alegaciones, que deberán ser presentadas antes del trámite de audiencia y que habrán de ser tenidas en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución (artículo 76.1 de la LPAC).

Ello significa que, al margen de las actuaciones que le asistan para reclamar la corrección del defecto formal que supone la omisión por parte de la Administración del trámite de obtención de la información por sus propios medios, el interesado puede reaccionar ante la vulneración de su derecho subjetivo a no aportar documentación inexigible. De esta forma la alegación actúa como un instrumento de naturaleza preventiva pues, aunque el interesado solo puede reaccionar tras la conculcación efectiva de su derecho, al permitirle el ordenamiento que formule alegación durante la instrucción del

¹⁰⁵ Así lo afirma también GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, J. A., «Artículo 71 Ley 39/2015», en BAÑO LEÓN, J.M. y LAVILLA RUBIRA, J.J. (coords.) *Comentarios al Procedimiento Administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, p. 481.

¹⁰⁶ VALERO TORRIJOS, J., «El acceso y la reutilización de la información administrativa...», cit., sec. V.

procedimiento, se otorga al administrado la posibilidad de actuar antes de que una eventual resolución del procedimiento ocasione una lesión material y efectiva de sus intereses.

2. La vía de la responsabilidad patrimonial

El sometimiento de la Administración pública al principio de *neminem laedere* es uno de los principales contrapesos a las prerrogativas exorbitantes que disfrutaban los poderes públicos. Los primeros codificadores franceses sostenían que una de las bases de la convivencia social es que todo individuo es garante de sus hechos y que, si estos hechos causan algún daño, el responsable está obligado a resarcirlos¹⁰⁷. HAURIUO extendía a la actividad de la Administración esta obligación de reparar los daños causados, “que actúe”, sentenciaba, “pero que pague el perjuicio”¹⁰⁸. Para LEGAZ LACAMBRA la existencia de un sistema de responsabilidad de la Administración es esencial para la existencia del Estado de Derecho¹⁰⁹.

De esta forma, el daño, que es el fundamento del sistema de responsabilidad en el ámbito civil, es también el eje de la determinación de la responsabilidad en la actuación administrativa. La superación del antiguo aforismo absolutista *princeps legibus solutus*, según el cual la potestad del poder público no podía limitarse¹¹⁰, conlleva, entre otras consecuencias, la obligación de la Administración de resarcir aquellos perjuicios antijurídicos que, como consecuencia de su actuación o su inactividad, soporten los ciudadanos.

Reconoce el artículo 106.2 de la Constitución el derecho de los particulares “a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de

¹⁰⁷ Vid. Díez-PICAZO, L., «La responsabilidad civil hoy», *Anuario de Derecho Civil*, vol. 32, 4, 1979, p. 729.

¹⁰⁸ *Apud.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. II, p. 361.

¹⁰⁹ LEGAZ LACAMBRA, L., «El Estado de Derecho», *Revista de Administración Pública*, vol. 6, 1951, p. 30.

La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 reguló en su artículo 40.1 la responsabilidad de la Administración de forma casi literalmente coincidente a la de las normas actualmente vigentes. En esta cuestión, como en tantas otras, las leyes administrativas alumbradas en los años cincuenta del pasado siglo fueron verdaderamente pioneras, añadiendo a su indudable altura técnica una preocupación garantista por la posición jurídica del administrado, introduciendo por primera vez en las leyes españolas la expresión “Estado social y de-Derecho” y logrando, como afirmaría GARRIDO FALLA, “la sorprendente meta de enredar en las mallas del Derecho a un régimen totalitario”. GARRIDO FALLA, F., «El procedimiento administrativo de 1950 a hoy», cit., p. 199 *Cfr. et.* GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Cincuenta años de procedimiento administrativo en un mundo cambiante*, cit., pp. 585-587.

¹¹⁰ Este principio cristalizó en otros brocados formulados en lenguas modernas, como el conocido *the king can do not wrong*, de la doctrina jurídico-política anglosajona postmedieval o la célebre sentencia absolutista de BODIN en el siglo XVI, “*or, la souveraineté n'est pas limitée, ni en puissance ni en charge*”. Sobre este punto de partida y su posterior ruptura, *vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. II, pp. 363-364.

Estas ideas se fundamentaban en una concepción del Estado y su soberanía como un poder ilimitado que no aceptaba limitaciones, concepción que, como ya señaló ROYO-VILLANOVA, era profundamente errónea. *Cfr.* ROYO-VILLANOVA, S., «La responsabilidad de la Administración pública», *Revista de Administración Pública*, vol. 19, 1956, p. 14.

los servicios públicos”. Este precepto constitucional ha sido desarrollado por el legislador en los artículos 3.1.f) y 32.1 de la LRJSP; el primero de ellos establece que las Administraciones deberán respetar en su actuación y relaciones el principio de responsabilidad por la actuación pública y el segundo que los administrados “tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”.

La responsabilidad de la Administración enlaza de forma directa con la confianza que los interesados depositan en la actuación de la Administración y de los poderes públicos, por lo que toda actividad irregular o lesiva defrauda esta confianza puesta por la sociedad en el recto y eficaz funcionamiento de la Administración, lo que habilitaría la aplicación de los principios que regulan la responsabilidad de las Administraciones¹¹¹.

Ahora bien, al contrario que la responsabilidad civil derivada del artículo 1902 del Código civil, que ha de ser “culpable” en sentido amplio¹¹², la responsabilidad patrimonial de la Administración constituye una responsabilidad de carácter objetivo, de modo que para que surja la obligación de indemnizar basta con que se produzca un daño que el ciudadano no tenga el deber jurídico de soportar, independientemente de la intención del causante¹¹³. De

¹¹¹ CERRILLO I MARTÍNEZ realiza una reflexión similar en relación con el nacimiento de responsabilidad derivada de la confianza que los particulares depositan en los medios electrónicos que las Administraciones ponen a disposición de la ciudadanía para relacionarse con ellas, así como en la información que se ofrece a los particulares en las páginas web institucionales y en las sedes electrónicas. Entiendo, no obstante, que este argumento puede extenderse a todo el obrar administrativo. CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Los fundamentos jurídicos de la Administración digital», cit., p. 68.

¹¹² Es decir, ha de ser atribuible bien a una actuación negligente o bien a una actuación dolosa del sujeto que causa el daño. Dicho de otro modo, ha de poder ser imputada al agente a título de dolo o culpa. Cfr. ALBALADEJO GARCÍA, M., *Derecho Civil*, vol. II, Derecho de obligaciones, 10ª ed., Barcelona, J.M. Bosch Editor, 1997, p. 490

¹¹³ “L’invention de la responsabilité patrimoniale a été, sans conteste, une des étapes les plus importantes du développement du Droit. Désormais, il s’agissait moins de savoir quelle personne devait se comporter de telle ou telle manière, que de déterminer quel patrimoine serait affecté par la sanction”. GILLIARD, F., *L’expérience juridique: esquisse d’une dialectique*, Genève-Paris, Librairie DROZ, 1979, p. 54.

Afirmaba Díez-PICAZO que los términos “responder” y “responsable” no implican siempre culpa o de dolo. “Se responde o se es responsable cuando determinadas consecuencias (...) recaen sobre la espalda de uno”. Díez-PICAZO, L., «La responsabilidad civil hoy», cit., p. 731.

Especialmente ilustrativa al respecto es la STS de la Sala de lo Contencioso-administrativo de 9 de marzo de 1998, (Roj: STS 8377/1998, nº de Recurso 6115/1993) que, en la parte que interesa, se expresa en los siguientes términos: “(...) la responsabilidad patrimonial de la Administración, contemplada por [el artículo] 106.2 de la Constitución, se configura como una responsabilidad objetiva o por el resultado en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla que, como consecuencia directa de aquella, se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

Esta fundamental característica impone que no sólo no es menester demostrar para exigir aquella responsabilidad que los titulares o gestores de la actividad administrativa que ha generado un daño han actuado con dolo o culpa, sino que ni siquiera es necesario probar que el servicio público se ha desenvuelto de manera anómala, pues los preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico aplicable extienden la obligación de indemnizar a los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos.

(...) No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable.

(...) Es reiterada la doctrina de esta Sala que considera esencial para que se estime la responsabilidad patrimonial de la Administración la existencia de un nexo causal directo e inmediato entre el acto imputable a la

esta forma, la responsabilidad patrimonial posee una triple función: una función reparadora del daño causado (reparación que ha de ser integral), una función preventiva y una función de control del ejercicio de las potestades administrativas¹¹⁴.

Como venimos repitiendo con cierta frecuencia, es habitual que ante requerimientos de aportación documental excesivos e ilegales el interesado admita sin protestar la conculcación de su derecho y facilite más o menos dócilmente al órgano administrativo solicitante la información de la que dispone. Pero en ocasiones, ya sea porque el interesado no posee la documentación solicitada o porque no puede atender el requerimiento en plazo, el acto administrativo finalizador del procedimiento puede ocasionar un perjuicio injusto al administrado.

Una vez producida una incidencia dañosa en la esfera del particular como consecuencia de una exigencia abusiva de información no parece discutible que la Administración pública deba resarcir económicamente el perjuicio ocasionado siempre y cuando, entre otros requisitos, exista un nexo causal directo entre la solicitud documental irregular y el daño causado¹¹⁵, puesto que se tratará de un menoscabo que el administrado no tiene “el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”¹¹⁶. Cuestión diferente es si la mera conculcación

Administración y la lesión causal que para ser resarcible, ha de consistir en un daño real, habiendo precisado la jurisprudencia (en sentencias de 20 de octubre de 1980, 10 de junio de 1981 y 6 de febrero de 1996, entre otras), que el nexo causal ha de ser exclusivo sin interferencias extrañas procedentes de tercero o del lesionado, pues la norma que inspira el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (...) es la de una responsabilidad objetiva que ha de ser entendida en un sentido amplio, al tratar de cubrir los riesgos que para los particulares puede entrañar la responsabilidad del Estado, pero para que esa responsabilidad se haga efectiva, se exige la prueba de una causa concreta que determine el daño y la conexión entre la actuación administrativa y el daño real ocasionado (...).”

No obstante lo anterior, determinados autores han señalado que el carácter objetivo de nuestro sistema de responsabilidad patrimonial es, en realidad, mera retórica, pues en la práctica los Tribunales de justicia rara vez condenan a la Administración por las consecuencias producidas por el funcionamiento normal de los servicios, CHECA GONZÁLEZ, C., «La falacia de la tesis de que la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas es, en todo caso, objetiva», *Nueva Fiscalidad*, vol. 2, 2021, Madrid, Dykinson, p. 47. Desde este punto de vista, equiparar la responsabilidad por el funcionamiento normal por la que se deriva del funcionamiento anormal de la Administración es profundamente erróneo, pues un sistema de responsabilidad objetiva global de las Administraciones las convierte en una especie de aseguradoras universales, lo que en la práctica supone un subsidio a las compañías aseguradoras, lo que es económicamente inviable. Cfr. PANTALEÓN PRIETO, F., «Los anteojos del civilista: hacia una revisión del régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas», *Documentación Administrativa*, vol. 237-238, 1994, p. 247. V. et. CHECA GONZÁLEZ, C., «La falacia de la tesis de que la responsabilidad patrimonial...», cit., pp. 45-46. También en contra de una responsabilidad objetiva global de la Administración pública española MIR PUIGPELAT, O., «Responsabilidad objetiva vs funcionamiento anormal en la responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria (y no sanitaria)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 140, 2008, sec. Adenda.

¹¹⁴ Vid. MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial de la Administración: hacia un nuevo sistema*, Madrid, Civitas, 2002, pp. 143 y ss.

Como contrapunto a las tesis de Oriol MIR, se aconseja la consulta del reciente artículo: FERNÁNDEZ, T.-R., «Sobre la discutida naturaleza objetiva de la responsabilidad patrimonial de la Administración», *Revista de administración pública*, 216, 2021, p. 169 y ss.

¹¹⁵ “(...) la viabilidad de la responsabilidad patrimonial de la administración exige la antijuridicidad del resultado o lesión siempre que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido”. Por todas, la reciente STS de la Sala de lo Contencioso del 9 de junio de 2021, (Roj: STS 2431/2021, nº de Resolución 824/2021).

¹¹⁶ Artículo 34.1 de la LRJSP.

del derecho del interesado a no aportar documentos inexigibles puede producir efectos indemnizatorios al margen de otras consecuencias lesivas que puedan derivarse de ello.

Por tanto, habrá que distinguir, por un lado, el perjuicio, la molestia que causa, por sí misma y sin necesidad de la producción de un daño ulterior, la propia exigencia abusiva e irregular de una información que la Administración tiene la obligación de conseguir por sus propios medios y, por otro, las eventuales lesiones que una resolución condicionada por esta infracción puede ocasionar a los intereses del particular.

El punto de partida, sin duda, habrá de ser la advertencia que formula el artículo 32.2 de la LRJSP y la extensa jurisprudencia que le precede: en todo caso, “el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

2.1.- La más que dudosa posibilidad de reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración por la mera exigencia abusiva de documentación. Su complicado encuadre en el daño moral

En relación con el menoscabo que supone para el particular la mera vulneración del derecho, es decir, la molestia que representa la aportación de una documentación que no tiene por qué facilitar, hay que diferenciar, a su vez, entre el mero perjuicio moral que supone la realización coactiva de una conducta que no le corresponde al administrado llevar a cabo y el menoscabo económico que le hayan podido suponer los gastos en los que haya incurrido para atender el requerimiento injusto de la Administración (gastos de transporte, tasas y aranceles para la obtención de documentos oficiales, salarios dejados de percibir, lucro cesante por la desatención de las propias obligaciones laborales o comerciales, etcétera).

Al ser sencillo de calcular el daño emergente, parece que la mera vulneración del artículo 53.1.d) de la LPAC otorga al interesado acción para reclamar aquellos pagos que pueda justificar. Ahora bien, sólo podrá indemnizarse el lucro cesante si se prueba que el abandono de tareas “ineludibles o muy relevantes” para atender la solicitud de la Administración han causado en el particular un perjuicio real y efectivo¹¹⁷. En todo caso, el hecho de que la determinación del lucro cesante haya de realizarse sobre una base cierta y admisible, no quiere decir que deba acreditarse que los beneficios dejados de percibir sean absolutamente incuestionables, por lo que hay que incluir en el cálculo aquellas ganancias que puedan esperarse “razonablemente, dada la situación”¹¹⁸. Sin embargo, ello

¹¹⁷ Fundamento jurídico Segundo de la STS de la Sala de lo Contencioso, de 26 de abril de 2006, (Roj: STS 2570/2006; nº de recurso: 257/2005).

¹¹⁸ Se excluye del cálculo del lucro cesante las meras expectativas de beneficio o las ganancias dudosas que dependen de circunstancias potenciales. PARICIO RALLO, E., «Responsabilidad patrimonial II», *Cuadernos de Derecho Local*, 15, 2007, p. 48.

Así, son indemnizables los derechos consolidados, no los perjuicios hipotéticos. Tampoco son indemnizables como lucro cesante las meras expectativas jurídicas (Fundamento jurídico segundo de la STS de 25 de octubre de 2016, Roj: STS 4705/2016; nº de recurso: 2503/2015).

no obsta, según consolidada jurisprudencia, a que la determinación del lucro cesante exija una prueba rigurosa y una apreciación prudente y restrictiva, “puesto que no es admisible una mera posibilidad de dejar de obtener unos beneficios”¹¹⁹.

Una vez abordado lo anterior, más complicada resulta la justificación de una eventual indemnización por la mera realización de una conducta no obligada por la Ley, es decir, determinar si la vulneración de un derecho ya genera, *per se* y en todo caso, derechos indemnizatorios, si la infracción de un derecho subjetivo ocasiona por sí misma un perjuicio que el sujeto no tiene por qué soportar y, en consecuencia, resulta indemnizable.

Desde muy antiguo la jurisprudencia y la doctrina vienen admitiendo la posibilidad de reclamar un daño de naturaleza extrapatrimonial, cuestión que tiene su origen en la construcción del *dommage moral* elaborada por los teóricos franceses, que fue seguida por el *danno non patrimoniale* de la doctrina jurídica italiana¹²⁰ y que fue recibida en España por la doctrina civilista bajo la denominación de daño moral o inmaterial¹²¹. Así, son daños morales aquellos que afectan a la personalidad del individuo, “a su libertad, identidad, intimidad, dignidad e integridad”¹²² y su reconocimiento es jurídicamente relevante porque equivale a admitir su compensabilidad¹²³ a pesar de tratarse de un perjuicio extraeconómico. Es un daño subjetivo y no patrimonial, “un daño que no se manifiesta externamente al sujeto, pero que existe y sobre el que hasta puede desconocerse su duración en el tiempo”¹²⁴. Se trata, por ello, de un concepto “amplio, impreciso y esencialmente intuitivo”¹²⁵, que se aproxima excesivamente a un concepto jurídico indeterminado.

A pesar de que la doctrina jurisprudencial decimonónica no admitía la posibilidad de compensar el daño extrapatrimonial (“no son indemnizables los disgustos”, afirmaba entonces el Tribunal Supremo¹²⁶), muy pronto se aceptó la posibilidad, e incluso la

¹¹⁹ STS de la Sala de lo Contencioso, de 12 de mayo de 1997, (Roj: STS 3323/1997; nº de recurso: 670/1994); de 6 de julio de 1999, (Roj: STS 4824/1999; nº de recurso: 308/1995) y de 6 de abril de 2016 (Roj: STS 1411/2016; nº de recurso: 2611/2014), entre otras.

¹²⁰ CASADO ANDRÉS, B., «El concepto del daño moral. Estudios doctrinales», *RDUNED. Revista de Derecho UNED*, 18, 2016, pp. 402 y ss.

¹²¹ Afirmaba DE CASTRO que “el reconocimiento, en base a los principios tradicionales, del carácter indemnizable del daño moral, es un descubrimiento jurisprudencial que cambia el panorama jurídico. Con él, se abre paso a la consideración y protección de los bienes jurídicos de la personalidad en general”. *Apud.* MAYOR GÓMEZ, R., «Los daños morales en la responsabilidad patrimonial sanitaria: análisis jurídico y práctico de las cuestiones más problemáticas», *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 2, 2015, p. 8.

¹²² HURTADO DÍAZ-GUERRA, I., «El daño moral en la responsabilidad patrimonial sanitaria: Criterios de racionalización», 2017, Madrid, Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Madrid, p. 89.

¹²³ ÁLVAREZ PEDROSA, L. M., «Equidad y prudente arbitrio en la compensación por daño moral causado por bienes o servicios defectuosos», *Práctica Derecho de daños: Revista de Responsabilidad Civil y Seguros*, 128, 2016, sec. VII.1.

¹²⁴ MAGRO SERVET, V., «Aproximación a la cuantía de las indemnizaciones por daño moral y criterios para la determinación del cálculo», *Diario La Ley*, 9944, 2021, sec. I.

¹²⁵ CASADO ANDRÉS, B., «El concepto del daño moral...», cit., p. 401.

¹²⁶ STS de 6 de diciembre de 1882 (citada por A. S. CASANOVA ASENCIO, “El daño moral: Dificultades prácticas en torno a su prueba y valoración”, *Revista Jurídica de la Región de Murcia*, 50, 2016, p. 71) y de 11 de marzo de 1889 (citada por M. D. MORENO MARÍN, *El daño moral causado a las personas jurídicas*, Dykinson, Madrid, 2019, p. 56).

procedencia, de indemnizar el daño moral con independencia de las lesiones patrimoniales producidas. Es conocida la STS de 6 de diciembre de 1912 que abrió la puerta a la indemnización del daño moral producido por la publicación de una información difamatoria que, a pesar de no haber ocasionado detrimento patrimonial en la ofendida ni en su familia, sí dañaba gravemente su derecho al honor¹²⁷.

En la actualidad, la indemnización del daño moral ha superado los límites del *pretium doloris*, esto es, no es imprescindible que la compensación del daño no patrimonial se fundamente en un sufrimiento o dolor que padece injustamente el reclamante, sino que el daño moral puede surgir por la mera lesión de un interés jurídicamente relevante. Como afirma BARRIENTOS, hoy el daño extrapatrimonial “protege más allá del *pretium doloris* que es solo una especie del mismo”¹²⁸.

La jurisprudencia española ha evolucionado también en este sentido. De exigirse la concurrencia de “un sufrimiento o padecimiento psíquico” como presupuesto básico para que exista un daño moral indemnizable, jurisprudencia más reciente hace referencia a que la infracción de un derecho haya ocasionado “impotencia, zozobra, ansiedad, angustia” o un “impacto emocional” y la “incertidumbre consecuente”¹²⁹. Así, el daño moral será el quebranto personal que sufre el interesado ante la lesión de un derecho que le reconoce el ordenamiento jurídico.

Así, el daño moral será el quebranto personal que sufre el interesado ante la infracción de un derecho que le reconoce el ordenamiento jurídico. Se refiere al conjunto de derechos y bienes de la personalidad que integran el llamado patrimonio moral. La posibilidad de reclamar indemnización por daño moral por la imposibilidad de ejercer un derecho como la

¹²⁷ “(...) la existencia de daños y perjuicios causados á la Srta. Mussó no necesitaba comprobación, pues aparte del daño moral suyo y de su familia, absolutamente irreparable, era consecuencia natural del escándalo producido la dificultad para contraer matrimonio, y aun prescindiendo de esto, siempre debería traducirse en indemnización pecuniaria la responsabilidad de la publicación de la falsa noticia (...)

es indiferente pedirla por acción civil ó penal, una indemnización pecuniaria, que si nunca es bastante como resarcimiento absoluto de ofensas tan graves, al fin es la que se aproxima más á la estimación de los daños morales directamente causados á la joven Mussó, y que llevan consigo, como consecutarios naturales y lógicos, otros daños, esto es, los materiales y los sociales (...)”. STS (Sala de lo Civil) de 6 de diciembre de 1912, Roj: STS 142/1912. Ponente: Don Rafael Bermejo y Ceballos Escalera.

Así otra Sentencia posterior del TS de 14 de diciembre de 1917 distinguía “perfectamente” entre la calificación jurídica del daño patrimonial y el daño moral, exigiendo para la concurrencia del segundo un “menoscabo (...) en la fama y reputación profesional del demandante”. STS (Sala de lo Civil), de 14 de diciembre de 1917, (Roj: STS 996/1917. Ponente: Don Luciano Obaya Pedregal).

¹²⁸ BARRIENTOS ZAMORANO, M., «Del daño moral al daño extrapatrimonial: La superación del «pretium doloris»», *Revista chilena de Derecho*, vol. 35, 2008, p. 85.

En similar sentido, la doctrina anglosajona viene negando desde hace décadas que para la concurrencia de un daño moral sea imprescindible la producción de un daño psicológico intenso que precise de tratamiento, ya que en tal supuesto nos encontraríamos ante un daño material: “A plaintiff, however, does not have to show that any unusual state of depression was caused by the breach, or that psychiatric help was needed. If that was indeed the case, he would establish good grounds to recover for «material» rather than «moral» damage. It suffices for him to show circumstances indicative that as a consequence of the breach, a negative impact upon his emotions could not have been avoided by any normal person in plaintiff's position. (...) it is from these circumstances that the court proceeds to weigh the obligee's disappointment”. LITVINOFF, S., «Moral Damages», *Louisiana Law Review*, vol. 38, 1, 1977, p. 27.

¹²⁹ *Vid.* el recorrido histórico descrito en el fundamento jurídico Segundo de la STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, del 31 de mayo de 2000 (Roj: STS 4430/2000; nº de recurso: 2332/1995).

tutela judicial efectiva ha sido respaldada por la doctrina jurisprudencial¹³⁰. Sin embargo, tanto la naturaleza del derecho lesionado como la relevancia de dicha lesión no pueden ser ajenos a la hora de determinar el importe de la compensación e, incluso, la procedencia o no de indemnizar. No es lo mismo el derecho extrapatrimonial que puede surgir de una lesión física o del fallecimiento de un familiar a causa de una mala praxis sanitaria, o incluso de la vulneración de un derecho fundamental como la tutela judicial efectiva, que la simple molestia que ocasionan los requerimientos más o menos constantes de aportación de información por parte de un órgano tramitador, por mucho que ello suponga una infracción injusta de un derecho subjetivo que asiste al interesado.

Por esta causa, si bien desde un plano teórico puede resultar defendible que la exigencia abusiva de documentación genere por sí misma -y al margen de los eventuales gastos económicos que produzca -, un quebranto en la posición jurídica del interesado subsumible en el daño moral, los requisitos necesarios para su cuantificación y la escasa entidad jurídica objetiva de este derecho en relación con otros derechos inmateriales (honor, intimidad, imagen, integridad personal...) hacen muy difícil que prospere una reclamación patrimonial por esta causa. Es cierto que si la exigencia de documentación no amparada por el ordenamiento jurídico tuviera algún tipo de consecuencia económica para la Administración, ello serviría de incentivo para la generalización del cumplimiento de este derecho por parte de los órganos tramitadores. No obstante, solo de forma muy forzada puede defenderse que la simple infracción del derecho produce un derecho moral susceptible de indemnización económica.

No obstante, que el daño moral producido no merezca una compensación económica no quiere decir que el órgano tramitador no haya llevado a cabo un ejercicio abusivo de sus potestades que merezca algún tipo de reproche jurídico. En este sentido, los tribunales han sostenido que “la existencia de un posible daño moral no siempre ni necesariamente puede resarcirse económicamente”, pues existen otras posibles formas de proporcionar una compensación satisfactoria, como la reconvención o censura de un tribunal a la actuación administrativa¹³¹. En efecto, un pronunciamiento judicial favorable al interesado puede resarcir al interesado en su fuero interno y servir como correctivo al órgano infractor, así como de estímulo para no reiterar la actuación censurada en el futuro.

¹³⁰ “Desde esta perspectiva u otra análoga, -defendida por buena parte de la doctrina- no es inexacto calificar como daño moral el que tiene relación con la imposibilidad del ejercicio de los derechos fundamentales, integrados en el ámbito de la personalidad, como es el derecho la tutela judicial efectiva”. fundamento jurídico Quinto de la STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, del 27 de julio de 2006 (Roj: STS 5866/2006; nº de recurso: 4466/1999).

¹³¹ “(...) esta Sala considera que la presente sentencia constituye en sí misma una satisfacción equitativa suficiente por el daño moral”. Fundamento jurídico Quinto de la STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, del 3 de marzo de 1999 (Roj STS 1474/1999; nº de recurso: 8103/1994).

2.2.- La responsabilidad patrimonial por la emisión de un acto administrativo condicionado por una exigencia antijurídica de información al interesado

Los perjuicios sufridos como consecuencia de la adopción de un acto administrativo condicionado por la vulneración de este derecho pueden ser de muy diversa naturaleza. La casuística es tan extensa como la propia actividad administrativa, por lo que la cuantificación económica del daño producido por la vulneración del derecho del interesado a no presentar documentación inexigible dependerá del tipo de procedimiento en que se haya producido y, con frecuencia, no será sencilla de determinar.

Esta lesión puede consistir en su exclusión de un procedimiento determinado de concurrencia competitiva (obtención de una subvención, procedimiento de licitación o proceso selectivo de acceso a la Administración, por ejemplo) en los que el desenlace es incierto y no es posible saber con certeza el perjuicio ocasionado, que podría ser casi inapreciable o, por el contrario, incalculable¹³². En otras ocasiones sí es más sencillo calcular el perjuicio ocasionado (por ejemplo, cuando se deniega una prestación social concreta o el derecho a obtener una cantidad económica determinada)¹³³.

En todo caso, la producción de un resultado lesivo en la esfera privada por la omisión de una conducta obligada constituye, al menos potencialmente, un título de atribución de responsabilidad a la Administración, que legitimaría la exigencia de indemnización por la vulneración de un derecho. En un sistema de responsabilidad objetiva como el nuestro, fundado “en el principio de garantía de la esfera jurídica de los ciudadanos frente al actuar de la Administración”¹³⁴, toda producción de un daño antijurídico genera, como venimos afirmando, un deber de reparación.

Esta vía, sin embargo, puede ser adecuada para resarcir una lesión económicamente evaluable, pero, como recuerda COTINO HUESO, no es adecuada para obligar a la Administración actúe de una determinada manera y “haga lo que está obligada a hacer”¹³⁵. No obstante, cuando la vulneración del derecho ocasione una situación que no sea posible subsanar “en especie”, es decir, reparar el daño restituyendo la posición jurídica del administrado accediendo a su legítima pretensión, se trata, posiblemente, del único instrumento jurídico apto para resarcir al particular, habida cuenta de que los mecanismos de impugnación de la resolución pueden resultar, por su propia naturaleza, ineficaces o inadecuados para la reparación del daño y, por tanto, poco atractivos para el interesado. Finalmente, si los ciudadanos reclaman de forma abundante por esta causa, la

¹³² Piénsese, por ejemplo, en el opositor que es excluido de un proceso selectivo para la provisión de una plaza de funcionario de carrera en la Administración. La propia exclusión del procedimiento de selección por esta causa ya es injusta por sí sola, pero es imposible de determinar el concreto perjuicio causado, al no poder saberse nunca con certeza si finalmente el aspirante habría obtenido la plaza o no.

¹³³ Vid. el apartado III.3.5.1 de este capítulo: “*El riesgo del traslado de la carga de la prueba hacia el particular*”.

¹³⁴ ROMERO COLOMA, A. M., «Lucro cesante y responsabilidad patrimonial de la Administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 115, 2002, p. 445.

¹³⁵ COTINO HUESO, L., «El derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones...», cit., p. 207.

responsabilidad patrimonial de la Administración podría suponer un acicate para el cumplimiento de este derecho subjetivo.

3. Impugnación en vía administrativa y en vía judicial

Una vez dictado un acto administrativo, el ordenamiento jurídico reconoce al interesado la posibilidad de su impugnación, bien ante unos tribunales especializados, bien ante la propia Administración que emitió el acto.

La posibilidad de impugnar ante una jurisdicción fiscalizadora aquella resolución o acuerdo administrativo que, a juicio del interesado, afecte de forma negativa a sus intereses es el mecanismo ideado por el Derecho administrativo para someter la actividad administrativa al principio de legalidad¹³⁶. Es, en efecto, el último recurso para garantizar la subordinación de la Administración al ordenamiento jurídico; cuando todos los anteriores resortes de protección han fallado, el poder judicial podrá supervisar la rectitud de la actuación administrativa.

Pero tras la emisión de un acto administrativo, cuando éste ya es válido y eficaz de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 39 de la LPAC, el ordenamiento jurídico aún otorga a la Administración una última oportunidad de reflexionar sobre su actuación, de revisarla y corregir o dejar sin efecto, en su caso, sus propios actos ilegales o injustos, ya sea de oficio o a instancia del interesado vía recurso. Cumple, en teoría, el recurso administrativo, una triple función: la garantía de los derechos e intereses de los administrados, la autotutela de la Administración y la colaboración con el Poder Judicial, para no derivarle más asuntos de los que sea estrictamente necesario¹³⁷.

En rigor, desde el punto de vista del administrado, la vía más evidente para lograr la corrección de un acto administrativo que vulnere un derecho subjetivo es la reclamación formal ante la propia Administración que ha adoptado una decisión viciada por una infracción del ordenamiento jurídico, por la vulneración de un derecho subjetivo del interesado. Aunque los recursos administrativos son una garantía para el particular, también constituyen, en cierto modo, un nuevo privilegio de la Administración pública, que puede reparar su actuación errónea *motu proprio* o a instancia del interesado, salvando así, en cierto modo, su prestigio, antes de que una intervención externa, de otro poder del Estado, intervenga para enmendar la plana a poderes públicos, rectificando su actuación y corrigiendo o anulando sus efectos.

En todo caso, no es frecuente en la práctica administrativa cotidiana, como señalaran GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, que los órganos administrativos “den su

¹³⁶ GARRIDO FALLA, F., «El interés para recurrir en agravios», cit., p. 157.

¹³⁷ SARMIENTO ACOSTA, M. J., «Los recursos administrativos generales», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. 2, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 2474.

brazo a torcer” y cedan vía recurso en cuestiones verdaderamente importantes. De forma que, afirman, los recursos administrativos son “algo distinto y algo menos, también que una garantía” para el interesado¹³⁸.

En efecto, aunque la revisión de los actos en la vía administrativa es imprescindible para impedir que la firmeza e inalterabilidad de los actos administrativos ampare resoluciones y acuerdos especialmente graves o injustos¹³⁹, no parece que sea frecuente en la praxis administrativa que el órgano tramitador admita, una vez emitido el acto administrativo de que se trate, que su decisión está viciada por la exigencia abusiva de documentación si no lo ha reconocido previamente durante la tramitación del procedimiento.

Por otra parte, el complicado encaje de la vulneración del derecho a no presentar documentación inexigible en los supuestos de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1 de la LPAC, prácticamente veta en la práctica la posibilidad de instar la vía de revisión de oficio del artículo 106 de la Ley procedimental. Ello no obsta, desde luego, a que vía recurso administrativo un sujeto legitimado pueda solicitar a la Administración la modificación o, incluso, la anulación de un acto que le perjudica.

Afirmaba el profesor GONZÁLEZ PÉREZ que, al margen del efecto disuasorio que supone la duración temporal excesiva de los procesos judiciales, “en muchos casos en que el particular ha logrado, después del tortuoso camino de los recursos administrativos y jurisdiccionales, una sentencia favorable, se encuentra con que no es satisfecha su pretensión al no ser ejecutada aquella”¹⁴⁰. Ello sigue siendo así, como reconoció el propio legislador en la Exposición de Motivos de la LJCA: “El recurso contencioso-administrativo, por su naturaleza, no puede poner remedio a todos los casos de indolencia, lentitud e ineficacia administrativas, sino tan sólo garantizar el exacto cumplimiento de la legalidad”.

Pues bien, siendo ello así con enorme frecuencia, la vulneración del derecho a no aportar documentos inexigibles es un supuesto paradigmático en el que los tribunales pueden ofrecer al interesado, en el mejor de los casos, una victoria pírrica o extemporánea que, más allá de una posible satisfacción moral que puede proporcionar un pronunciamiento judicial a favor, es complicado que compense al administrado por la pérdida de objeto

Por esta causa el orden judicial, por su propia naturaleza, resulta tan poco atractivo para que el interesado haga valer su derecho a no aportar documentación al procedimiento, y por ello mismo son tan escasos los pronunciamientos judiciales relacionados con esta cuestión. Cuando el órgano administrativo competente para resolver realiza un pronunciamiento viciado por la infracción de este derecho muy rara vez compensa al interesado iniciar la vía judicial. En los procedimientos de concurrencia competitiva, por

¹³⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. II, pp. 530-533.

¹³⁹ GONZÁLEZ VARAS, S., «Artículo 105 de la Ley 39/2015», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017, p. 638.

¹⁴⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, J., «La justicia administrativa en España», cit., p. 165.

ejemplo, se establece un entramado de derechos adquiridos y obligaciones entre la Administración y el resto de competidores de buena fe, que no parece probable que el inicio de la vía judicial sobre la base de la infracción de este derecho vaya a merecer la pena al interesado perjudicado por la vulneración de este derecho.

Ahora bien, cuando la lesión producida en la esfera particular sea verdaderamente notable y haya posibilidades de obtener una satisfacción de la pretensión de fondo como, por ejemplo, cuando se deniegue una pensión a un ciudadano por no haber aportado justificantes de cotizaciones que no está obligado a aportar como se verá *ut infra*, las consecuencias de un eventual pronunciamiento favorable al interesado compensarán a este para el inicio de un incierto y siempre tortuoso camino judicial.

III. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DEL INCUMPLIMIENTO POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN

1. Un marco jurídico desincentivador del ejercicio del derecho

Como se ha venido repitiendo, continúa siendo frecuente en la praxis administrativa que la Administración actuante solicite a los interesados documentación que los órganos tramitadores tienen la obligación de obtener por sus propios medios. También es habitual que el interesado acabe por cumplir con una carga administrativa que tiene el derecho de eludir, ya sea por temor a enzarzarse en tediosas y probablemente infructuosas reclamaciones, ya sea por desconocimiento de su derecho o para asegurarse de que serán tenidas en cuenta determinadas circunstancias fácticas que es capaz de acreditar.

Por otra parte, los ciudadanos no siempre ponen el suficiente interés “en reclamar contra las violaciones de su derecho al procedimiento debido”¹⁴¹. En otras palabras, el administrado sabe que su petición sufrirá menos retrasos si asume la carga -y la molestia- de aportar al expediente una información que no tendría por qué facilitar, por lo que la propia inercia burocrática de los organismos públicos desincentiva tanto el ejercicio como la reivindicación del cumplimiento de un derecho reconocido por la Ley. Se trata de un mecanismo tremendamente perverso.

No debemos obviar que el reconocimiento normativo del derecho de los ciudadanos a no aportar documentación supone la imposición de la correspondiente y simétrica obligación de los órganos tramitadores de no exigirla. Por ello, siendo reprochable en todo caso la inobservancia de esta obligación, resulta una disfunción especialmente seria cuando el interesado solicita el beneficio de alguna prestación pública o ejercita algún derecho.

¹⁴¹ DOMÉNECH PASCUAL, G., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», cit., p. 41.

A pesar de que el funcionamiento íntegramente electrónico es, efectivamente, obligatorio en la LPAC¹⁴², la Ley carece de instrumentos coercitivos que impongan su cumplimiento. GAMERO CASADO ha señalado que esta “inexistencia de medidas de *enforcement*” pone en riesgo la implantación efectiva de la Administración electrónica¹⁴³ y parece convertir muchos de los “derechos digitales” que reconocen formalmente los ordenamientos jurídicos vigentes en meros “derechos programáticos”, cuyo cumplimiento sería deseable pero solo se produciría cuando ello sea posible¹⁴⁴.

Sin embargo, lo cierto es que la LPAC exige la tramitación de los procedimientos a través de medios electrónicos, por lo que el incumplimiento de esta obligación constituye, necesariamente y sin lugar a duda, una vulneración del ordenamiento jurídico. La determinación concreta del tipo de infracción es, como señala BARRERO RODRÍGUEZ, una cuestión de difícil respuesta¹⁴⁵, no obstante, entendemos con MARTÍN DELGADO que la obligación de tramitación electrónica de los procedimientos opera como condición de validez, de forma que su infracción podría conducir a la invalidez de las actuaciones¹⁴⁶.

Resulta ciertamente insólito que el legislador haya buscado extender el uso de los medios electrónicos en la actividad administrativa incluso por la vía de la imposición a determinadas clases o grupos de ciudadanos y a los propios órganos administrativos, y que habiendo previsto las consecuencias del incumplimiento por parte de los particulares no haya regulado con nitidez las consecuencias jurídicas de la vulneración de esta obligación cuando el sujeto incumplidor es la propia Administración pública¹⁴⁷.

Se produce, posiblemente, un debilitamiento de la posición jurídica del ciudadano en relación con la regulación que contenía la LAE SCP, “una involución en el régimen jurídico de la Administración electrónica”¹⁴⁸, pues se amplía la obligación de relacionarse con las Administraciones a través de medios electrónicos pero se reitera “la omisión de garantías

¹⁴² “Sin embargo, en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados”. Preámbulo de la LPAC.

¹⁴³ GAMERO CASADO, E., «Encuadre de la nueva legislación en el acervo del Derecho administrativo», cit., pp. 125 y ss.

¹⁴⁴ Afirma, con razón, GAMERO, que, si es así, “convendría que lo dijeran las normas que los proclaman, para no alimentar falsas expectativas”. GAMERO CASADO, E., «Reflexiones introductorias: de la Administración electrónica a la digital...», cit., p. 46.

¹⁴⁵ BARRERO RODRÍGUEZ, C., «El procedimiento administrativo común en la Ley de 2015: su estructura», cit., p. 180.

¹⁴⁶ MARTÍN DELGADO, I., «La reforma de la Administración electrónica: una panorámica general...», cit., pp. 77-78.

¹⁴⁷ Esta indeterminación no afecta en exclusiva al incumplimiento de las obligaciones de las organizaciones públicas en materia de Administración electrónica, sino que es común a todas las infracciones a las reglas formales del procedimiento. Ciertamente, esta indefinición permite una notable flexibilidad, por lo que determinados autores sostienen que esta confusión es intencionada. *Vid. V. gr.* GALLARDO CASTILLO, M. J., «Los vicios de procedimiento y el principio de conservación del acto: doctrina jurisprudencial», *Revista de Administración Pública*, vol. 171, 2006, p. 218.

¹⁴⁸ GAMERO CASADO, E., «Funcionamiento electrónico del Sector Público», cit., p. 84.

frente al eventual incumplimiento de las obligaciones en materia de Administración electrónica y no se establecen medios para forzar su cumplimiento”¹⁴⁹.

Admite la doctrina que “la óptica dominante” de la LRJSP –y también de la LPAC- es la de la mejora del funcionamiento de las Administraciones, pero se censura que se haya relegado a un segundo plano el fortalecimiento de los derechos de los particulares. Se critica, en definitiva, una perspectiva excesivamente pro-Administración, que las leyes “se desentiendan abiertamente de compensar el fortalecimiento de las potestades públicas que la Administración ostenta con una mejora de los derechos y medios de garantía de los ciudadanos, que no son especialmente bien tratados”¹⁵⁰.

Así, apunta VALERO TORRIJOS QUE “la efectividad de los derechos del ciudadano en sus relaciones electrónicas con la administración queda cercenada precisamente en los ámbitos donde se encuentran localizados sus intereses vitales más cercanos y, por tanto, en los que habrán de desenvolver gran parte de sus relaciones jurídico-administrativas”¹⁵¹. Esta aparente insuficiencia de instrumentos jurídicos adecuados contra el abuso en la exigencia de documentos a los interesados por parte de las Administraciones supone un serio obstáculo para el ejercicio de este derecho¹⁵².

Lógicamente, el derecho de los particulares a no aportar documentación al procedimiento no puede menoscabar el imprescindible grado de certeza que ha de tener la Administración respecto a los supuestos de hecho que han de fundamentar sus decisiones ni, por ende, ir en detrimento de la objetividad en la actuación de los poderes públicos al servicio del interés general. Ésta ha sido, tradicionalmente, una de las principales reservas a la aplicación práctica de este principio¹⁵³, no obstante, con el marco jurídico actual, fundamentalmente el encaje del artículo 28 de la LPAC y el 155 de la LRJSP, la certeza no tiene por qué resentirse, pero el legislador exige que sea la Administración pública quien se preocupe de alcanzar por sus propios medios ese exigible nivel de seguridad sin importunar al interesado mas que cuando ello sea imprescindible.

Por lo tanto, la exigencia abusiva de documentación no es hoy un problema de naturaleza puramente normativo, sino de praxis administrativa. Nos encontramos, así, ante una *consolidada tradición* que es respetada con *reverencia* en la práctica administrativa cotidiana. La imperturbable maquinaria burocrática cree conocer lo que conviene a la

¹⁴⁹ MARTÍN DELGADO, I., «La reforma de la Administración electrónica: una panorámica general...», cit., p. 57.

¹⁵⁰ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Los proyectos de ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público: una primera evaluación», cit., sec. II.b) V. cf. CANO CAMPOS, T., «Derechos y deberes de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas: la vuelta al “administrado”», cit., p. 117.

¹⁵¹ VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y Administración electrónica*, cit., p. 43.

El autor realiza este comentario en relación con la supeditación de los procedimientos y actuaciones por medios electrónicos a la disponibilidad presupuestaria de las distintas Administraciones que realizaba la derogada LAECSP. No obstante, estimo que esta reflexión es igualmente apropiada en este contexto.

¹⁵² DOMÉNECH PASCUAL, G., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», cit., p. 43.

¹⁵³ *Vid. v.gr.* CIERCO SEIRA, C., «La reducción de la carga de presentación de documentos ante la Administración Pública...», cit., p. 414; DOMÉNECH PASCUAL, G., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», cit., p. 32.

tramitación más que el propio legislador, al fin y al cabo -pensará- es *su trabajo*, y se permite considerar en ocasiones determinados mandatos legislativos como meras sugerencias indicativas que pueden ser ignoradas. A la hora de recopilar documentación parece que “más vale que sobre que no que falte”.

Siendo grave que la normativa imponga cargas onerosas, la obligación de aportar información al sector público resulta especialmente lacerante cuando no nace del ordenamiento jurídico, sino de una inercia *contra legem* y del exceso de celo -o la “ignorancia enciclopédica”¹⁵⁴- del órgano tramitador.

Afirma KLIKSBURG que en los entornos burocráticos se produce una transferencia de valor de los fines a los medios, lo que aliena al conjunto de la actividad administrativa produciendo una sacralización de las rutinas, “como si en lugar de ser meros medios, fueran fines en sí mismos”¹⁵⁵. Es más frecuente de lo deseable, en efecto, que puntillosos empleados públicos interpreten las disposiciones normativas de la forma más gravosa posible para los interesados o, mucho peor aún, que directamente exijan información, datos o justificaciones, por el peso de la costumbre o por una *prudencia* mal entendida, sin apoyo jurídico alguno. Esta práctica es especialmente reprobable por cuanto produce una irresoluble indefensión y una situación diabólica para el administrado, por cuanto ya goza del respaldo legal pero no puede ejercer su derecho porque intentarlo sería paradójicamente contrario a sus intereses¹⁵⁶ en términos de retrasos y costes. Además, si no se doblegara, tendría encima la espada de Damocles de obtener, finalmente, una victoria extemporánea y probablemente inútil¹⁵⁷.

Por ello, cuando esto ocurre, la obligación impuesta al particular excede la definición doctrinal de carga administrativa para convertirse en algo peor, pues ni siquiera encuentra el frágil soporte de una regulación obsoleta, sino que emana de la actitud arbitraria de una Administración que “dispara con pólvora de rey”¹⁵⁸.

¹⁵⁴ “La experiencia profesional me dice que las Administraciones suelen padecer una ignorancia enciclopédica de todas las consecuencias, cargas y costes que se imponen al sector privado (porque solo los afectados por una norma se encuentran en condiciones de constatarlos); y que, cuando los conocen, suele tratarse de noticias puramente aproximativas que, invariablemente, los minimiza, o los desprecia por supuestamente inexistentes, simplificando la realidad”. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas», cit., sec. 5.3.

¹⁵⁵ KLIKSBURG, B., *Gerencia pública en los tiempos de incertidumbre*, cit., p. 79.

¹⁵⁶ “He tenido ocasión de conocer de primera mano muchos lamentables ejemplos de estas intervenciones increíbles, que erigen barreras tremendamente costosas para los promotores, quienes finalmente las aceptan con resignación porque resulta menos gravoso cumplir ese requisito fantástico y ridículo que iniciar interminables litigios para eludir su cumplimiento”. GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo: “Better Regulation”, “Better Administration”», cit., p. 112.

¹⁵⁷ Piénsese, por ejemplo, en un procedimiento de concurrencia competitiva, en el que el que reclamar el ejercicio de este derecho puede suponer, a la postre, la pérdida del interés legítimo principal del interesado, que es la participación en el mismo.

¹⁵⁸ Ilustrativa expresión recogida en DOMÉNECH PASCUAL, G., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», cit., p. 33.

Esta “carrera de obstáculos” convierte la relación con la Administración pública en una “fuente permanente de frustración, de incomodidad y de desconcierto”¹⁵⁹ y a las organizaciones públicas como una “Bastilla burocrática”, un “baluarte inexpugnable” en el que el sentimiento de desigualdad y de dependencia del ciudadano respecto de la Administración se acentúa¹⁶⁰.

2. La complicada determinación de las consecuencias jurídicas del abuso de exigencia documental

La Ley de Procedimiento Administrativo Común ha proclamado el derecho del interesado a no aportar al expediente documentación inexigible y ha impuesto a la Administración la correlativa obligación de recabarla por sus propios medios. No ha previsto, sin embargo, el legislador las consecuencias jurídicas concretas de su eventual vulneración, por lo que habrá de acudir al régimen de general de invalidez de los actos administrativos. Se asume este análisis desde la convicción de la dificultad de ofrecer una respuesta definitiva a una cuestión en la que todo ejercicio de abstracción y de aplicación de la lógica deductiva conduce, con casi total seguridad, al fracaso y, en consecuencia, a la frustración.

Advertía SANTAMARÍA PASTOR acerca del estéril abuso de la lógica deductiva en la construcción dogmática de la teoría de la invalidez y proponía que el camino a seguir habría de ser el inverso. El examen de las anomalías jurídicas, como la exigencia abusiva e irregular de datos y documentación al administrado, debe iniciarse por el empleo de la vía inductiva, “partiendo de las situaciones concretas para aislar principios o criterios generales, y no al revés”¹⁶¹.

Efectivamente, la casuística en esta cuestión es tan extensa y las posibles consecuencias concretas para el interesado de esta irregularidad pueden ser tan diversas (desde una pequeña molestia prácticamente irrelevante, hasta la desestimación de una pretensión o la imposición de un gravamen), que las categorías generales y abstractas, que son útiles para sistematizar situaciones regulares, resultan dudosamente operativas para lidiar con situaciones jurídicamente anómalas.

Como se ha venido comentando, lamentablemente, en la mayoría de las ocasiones la sobrecarga documental sobre el administrado, por más que resulte injusta, no arroja en la práctica administrativa cotidiana consecuencia jurídica alguna. El interesado suele optar, disciplinada y resignadamente, por recopilar y aportar la información que le requiere indebidamente la Administración cuando dispone de ella, pues las alternativas que el Derecho le ofrece le pueden parecer complicadas y con remotas posibilidades de éxito.

¹⁵⁹ Vid. MARTÍN-RETORTILLO, S., *El reto de una Administración racionalizada*, cit., pp. 91-92.

¹⁶⁰ RODRÍGUEZ VÁZQUEZ DE PRADA, V. R., «Nuevas perspectivas en la relación Administración pública - administrados», *Documentación administrativa*, vol. 186, 1980, p. 172.

¹⁶¹ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «La actividad de la Administración...», cit., pp. 42-43.

Al administrado le suele parecer más sencillo no indisponerse con el órgano tramitador y entregar los datos de los que dispone, con la intención de imprimir celeridad al expediente y evitar dilaciones indeseadas en la satisfacción de su pretensión. De esta forma, es el interesado quien asume *de facto* la obligación de impulso del procedimiento que la LPAC impone a la Administración en su artículo 71. Lo que GAMERO ha llamado ausencia de “medidas de *enforcement*”, de previsión normativa para lograr coactivamente el respeto del derecho por parte del órgano tramitador, abre ante el interesado un panorama de incertidumbre aunque conozca sus derechos, por las dudosas vías de reacción jurídica al incumplimiento de la Administración que le ofrece el ordenamiento jurídico y por el desconocido, y presumiblemente costoso y desesperante panorama que se muestra ante él, que en el mejor de los casos puede, quizás, brindarle una victoria pírrica o intempestiva ante la Administración incumplidora.

En todo caso, cuando el órgano tramitador requiere del interesado información, datos o documentos que el particular no tiene la obligación de facilitar, se produce una vulneración del ordenamiento jurídico que tendrá mayor o menor trascendencia dependiendo de las circunstancias concretas del caso y de las consecuencias particulares que la actuación irregular del órgano tramitador tenga para el ciudadano.

3. Régimen de validez de los actos administrativos en los procedimientos en los que se haya vulnerado el derecho de los interesados a no aportar datos y documentos

3.1.- Aclaración terminológica inicial. La confusión como norma del régimen de validez y eficacia de los actos administrativos

El régimen de invalidez de los actos jurídicos es una de las parcelas más confusas y escurridizas de la teoría del Derecho¹⁶². “Nada más engañoso que la aparente tranquilidad que envuelve la compleja temática de la validez y eficacia de los actos administrativos”, advierte Alejandro NIETO¹⁶³. A la “gran aporía del sistema de ineficacias” ha contribuido, según afirmaba SANTAMARÍA PASTOR en su sobresaliente y trascendental Tesis doctoral, tanto el caos doctrinal reinante como una destacable desorientación terminológica¹⁶⁴. No se trata, por tanto, y como muchas veces parece, de una mera cuestión léxica, pues ésta es

¹⁶² CANO CAMPOS, T., «El laberinto de la invalidez: algunas pistas para no perderse», en LÓPEZ RAMÓN, F. y VILLAR ROJAS, F.J. (coords.) *Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid, INAP, 2017, p. 58. V. et. DOMÉNECH PASCUAL, G., «Las irregularidades no invalidantes desde una perspectiva económica», en LÓPEZ RAMÓN, F. y VILLAR ROJAS, F.J. (coords.) *Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2017, p. 152.

¹⁶³ A. NIETO, “Estudio preliminar”, en Margarita Beladiez Rojo, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1994, p. 25.

¹⁶⁴ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1972, p. 47.

la consecuencia de la insuficiencia de muchas de las construcciones doctrinales que se ha elaborado con el fin de dar cuenta cabalmente de esta materia¹⁶⁵.

En todo caso es cierto que a lo largo de la Historia se han utilizado una serie de términos cuyas diferencias no siempre han resultado claras; ineficacia, invalidez, inexistencia, anomalía, ilicitud, antijuridicidad o ilegalidad son nociones similares, cuyos perfiles y contornos resultan, con frecuencia, borrosos¹⁶⁶. Por esta razón, el estudioso del Derecho se ve abocado a volver una y otra vez sobre estos viejos problemas, “porque no los tenemos bien resueltos”¹⁶⁷.

Según MERKL, lo esencial de lo que él llamaba acto administrativo “defectuoso” es que éste presenta deficiencias jurídicas. Es decir, lo que transforma un acto administrativo en un acto “técnicamente defectuoso” no sería su injusticia o su inconveniencia, sino su antijuridicidad, la vulneración del ordenamiento jurídico que produce. “Con este criterio, se hablará de acto administrativo defectuoso, cuando no se halle de acuerdo con la regla jurídica de producción que le corresponda, esto es, generalmente con el Derecho Administrativo que condiciona el acto administrativo en cuestión”¹⁶⁸.

En la esfera del Derecho privado se ha llegado a negar la necesidad de distinguir entre invalidez e ineficacia, “puesto que ineficaz tiene que ser siempre el negocio inválido, por lo que invalidez e ineficacia son conceptos iguales”¹⁶⁹, sin haberse convertido ésta nunca en una cuestión pacífica. Sin embargo, en el Derecho administrativo se produce una alteración de los principios de la invalidez elaborados por Derecho privado¹⁷⁰ y, como acertadamente apunta BERNING PRIETO, en el ámbito jurídico-público es fundamental diferenciar entre validez e ineficacia, “puesto que se encuentra generalizadamente aceptado que son dos instituciones completamente distintas y pueden operar de forma independiente”, puesto que la invalidez alude a los vicios que afectan a la validez del acto, y la ineficacia hace referencia a la ausencia de efectos por cualquier motivo, relacionado o no con la validez del acto administrativo¹⁷¹.

3.2.- Planteamiento de la cuestión. Acto anulable, irregularidad no invalidante o ilícito atípico

Conforme la secuencia lógica que se extrae de los artículos 39.1 y 98 de la LPAC, el *iter* dinámico de los actos administrativos puede trazarse de la siguiente forma: los actos se presumen ajustados a la legalidad, esta legalidad determina su validez, la validez produce

¹⁶⁵ DOMÉNECH PASCUAL, G., «Las irregularidades no invalidantes desde una perspectiva económica», cit., p. 152.

¹⁶⁶ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, cit., pp. 47-50.

¹⁶⁷ ALONSO IBÁÑEZ, M. R., «Régimen general de la invalidez de los actos administrativos y sus efectos», en LÓPEZ RAMÓN, F. y VILLAR ROJAS, F.J. (coords.) *Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid, INAP, 2017, p. 25.

¹⁶⁸ MERKL, A. J., *Teoría general del Derecho Administrativo*, cit., p. 246.

¹⁶⁹ Díez-PICAZO, L., «Eficacia e ineficacia del negocio jurídico», *Anuario de Derecho civil*, vol. 14, 4, 1961, p. 824.

¹⁷⁰ MORCILLO MORENO, J., «La Invalidez de los Actos Administrativos en el Procedimiento Administrativo en el Derecho español», *Derecho & Sociedad*, 14, 2000, p. 148.

¹⁷¹ BERNING-PRIETO, A. D., *Validez e invalidez de los actos administrativos en soporte electrónico*, cit., pp. 38-39.

eficacia¹⁷² y ésta a su vez ejecutoriedad o ejecutividad¹⁷³. Así, aunque adolezcan de vicios, los actos de las Administraciones Públicas se presumen válidos y, salvo que en ellos se disponga otra cosa, producen los efectos que le son propios desde el mismo instante del nacimiento, mientras que tales vicios no se hagan valer a través de la correspondiente vía de revisión.

Esta presunción constituye una institución que cumple una relevante “función de clarificación y estabilización de expectativas de situaciones jurídicas”, al evitar que cualquiera pudiera ignorar un acto administrativo “tras realizar su particular juicio de legalidad”¹⁷⁴. El Derecho tiene, como afirmaba VILLAR PALASÍ, vocación de supervivencia, “pretensión de eternidad”, “cierta inercia vital” que le lleva a mantener su validez mientras no se produzca “una fuerza igual” y en sentido contrario que le prive de su vigencia¹⁷⁵.

La presunción de validez de los actos administrativos mientras no se declare expresamente lo contrario es una prerrogativa de la Administración pública¹⁷⁶, un privilegio que otorga una presunción de legalidad e, incluso, como señalaron GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, una apariencia de legitimidad¹⁷⁷ que encuentra su fundamento inmediato en el principio de eficacia¹⁷⁸. Se trata de una presunción *ius tantum*, que admite, por tanto, prueba en contrario, pero requerirá una anulación explícita tras un procedimiento administrativo o judicial *ad hoc*. Esta presunción supone, en realidad, una *factio iuris* en la que puede distinguirse, a su vez, una triple ficción: la consabida ficción de validez, otra ficción de veracidad o certeza (cuando el contenido del acto es una “declaración de conocimiento” de hechos), y una ficción de acierto (cuando el contenido del acto es un parecer, una opinión susceptible de distintas valoraciones, una “declaración de juicio”). En todas estas ficciones subyace la voluntad de garantizar el funcionamiento eficaz de la Administración por la vía de los hechos¹⁷⁹.

¹⁷² Al margen de la validez del acto, su eficacia “queda condicionada por la necesidad de que sus destinatarios, específicos o generales, tengan la oportunidad de conocer su contenido para poder actuar en consecuencia”. MARTÍN DELGADO, I., «Ejecutividad y eficacia de los actos administrativos: las notificaciones administrativas», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 2124.

¹⁷³ Vid. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Proposiciones sobre la teoría y la regulación de la invalidez de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 213, 2020, p. 116.

¹⁷⁴ CANO CAMPOS, T., «La presunción de validez de los actos administrativos», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 14, 2020, p. 25.

¹⁷⁵ VILLAR PALASÍ, J. L., «La doctrina del acto confirmatorio», *Revista de Administración Pública*, vol. 8, 1952, pp. 12-13.

En parecido sentido, ALENZA GARCÍA, J. F., «Límites de la invalidez y conservación de los actos administrativos», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 2062.

¹⁷⁶ Vid. voz “autotutela declarativa” en RAE y CGPJ, *Diccionario panhispánico del español jurídico*, cit.

¹⁷⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. II, p. 620.

¹⁷⁸ Cfr. VAQUER CABALLERÍA, M., «Los principios constitucionales de funcionamiento de las Administraciones Públicas», cit., p. 300.

¹⁷⁹ Cfr. BLANQUER CRIADO, D., *Derecho Administrativo. El fin, los medios y el control*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 234-235.

Ello produce una evidente escisión entre validez y legalidad que puede producir efectos jurídicos que no siempre resultan conforme a Derecho. No obstante, este principio de conservación del acto encuentra su justificación en razones ligadas a la seguridad jurídica y a eficacia del Derecho¹⁸⁰, pero también, como se examinará con posterioridad, a la justicia.

En consecuencia, un acto administrativo dictado a la conclusión de un procedimiento en el que se haya vulnerado el derecho del interesado a no aportar documentación inexigible goza de una presunción de validez otorgada por el Derecho. Dicho de otro modo, este acto administrativo habrá nacido al mundo jurídico y, por tanto, será eficaz y producirá efectos mientras no se declare formalmente su nulidad o se ejecuten los eventuales mecanismos reparadores de los vicios y defectos en los que se haya incurrido.

El problema se agudiza porque, como se ha señalado *ut supra*, el ordenamiento jurídico no ha previsto con carácter general las consecuencias jurídicas de las eventuales vulneraciones del derecho de no aportación documental en las que incurran los órganos tramitadores, por lo que habrá atender a la variada casuística y a la doctrina que vayan estableciendo los tribunales¹⁸¹. Por ello, el ordenamiento jurídico no siempre reaccionará de igual forma ante la vulneración del derecho de los interesados a no aportar documentación al procedimiento, sino que esta interpretación casuística conducirá a interpretaciones dispares y no siempre previsibles.

Nos encontramos, por supuesto, ante un problema de una dimensión más amplia, que no es exclusivo del régimen de validez de aquellas decisiones administrativas adoptadas tras la infracción de este derecho, sino que “carecemos de un régimen claro y preciso de las consecuencias jurídicas de la invalidez de los actos administrativos” con carácter general¹⁸². Esta falta de concreción del legislador produce, según parte de la Doctrina, una confusión buscada e intencionada¹⁸³, pues otorga al operador jurídico una flexibilidad, acaso excesiva, para su interpretación y para el eventual manteniendo de la eficacia del acto irregular.

Como es sabido, nuestro Derecho establece dos niveles o regímenes típicos de invalidez, la nulidad de pleno derecho y la anulabilidad, reguladas respectivamente en los artículos 47 y 48 de la LPAC¹⁸⁴. Nuestra jurisprudencia más tradicional ha señalado que “para anular una resolución ó un procedimiento administrativo es preciso que adolezca de

¹⁸⁰ Vid. V. gr. GARCÍA LUENGO, J., «Los supuestos de nulidad de pleno derecho establecidos al margen de la Ley de Procedimiento Común», *Revista de Administración Pública*, 159, 2002, p. 137.

¹⁸¹ Jurisprudencia que, en materia de la invalidez de los actos, tiende a ofrecer soluciones concretas, sin establecer doctrina aplicable en términos generales. Cfr. GALLARDO CASTILLO, M. J., «Los vicios de procedimiento y el principio de conservación del acto...», cit., p. 218.

¹⁸² ALONSO IBÁÑEZ, M. R., «Régimen general de la invalidez de los actos administrativos y sus efectos», cit., p. 33.

¹⁸³ Vid. GALLARDO CASTILLO, M. J., «Los vicios de procedimiento y el principio de conservación del acto...», cit., p. 218.

¹⁸⁴ A ellos hay que añadir el supuesto de nulidad previsto en el artículo 37.2 de la LPAC en relación con las resoluciones administrativas que vulneren disposiciones de carácter general.

un vicio esencial que lo invalide”¹⁸⁵. Así, el ordenamiento jurídico reserva la nulidad, en exclusiva, para aquellos actos administrativos que se encuentren afectados por un defecto especialmente grave, que no admita reparación. Estos defectos, o causas de nulidad, se encuentran específicamente tasados en la norma, precisamente por su extraordinaria gravedad y el mayor reproche jurídico que merecen.

En todo caso, como recuerda el precitado MERKL, si un acto administrativo “es obligatorio para el súbdito mientras no haya sido declarado nulo y si es condición previa de un actuar de la autoridad que lo hará desaparecer retroactivamente del mundo jurídico”, no nos encontraremos ante un acto meramente declaratorio, “como suele creerse”, sino que “el acto nulo es mucho menos que un acto pleno y también menos que un acto anulable; pero, por otro lado, bastante más que una nada jurídica”¹⁸⁶. Es decir, incluso en los supuestos de nulidad, cuya gravedad obliga a considerar el acto como no existente, es imprescindible una acción de la autoridad administrativa -y, a pesar de que dicha actuación se reduzca a la declaración de nulidad y sus efectos sean *ex tunc*-, dictar un acto viciado de nulidad conlleva ciertas consecuencias jurídicas aunque la declaración de nulidad se dicte con efectos retroactivos, antes de que ello se produzca se genera una situación de amenaza a los intereses legítimos del interesado que éste no tiene por qué soportar.

De una somera lectura del primer apartado del artículo 47 de la LPAC, podemos suponer, ya de entrada, que el abuso de exigencia documental difícilmente podrá encuadrarse en alguno de los tasados supuestos de nulidad de pleno derecho, pues el derecho vulnerado no es susceptible de amparo y la infracción del procedimiento que un requerimiento documental ilegítimo puede suponer no representa una omisión total y absoluta del cauce formal legalmente previsto. Aunque la nulidad no se produce solamente cuando el procedimiento se omite completamente, la infracción formal ha de ser de tal calibre que, al olvidar los trámites esenciales del procedimiento administrativo, el procedimiento queda inidentificable¹⁸⁷. Obviamente, no es este el caso.

Descartada la nulidad absoluta, podremos encuadrar la infracción del derecho del interesado a no aportar documentación al procedimiento en el amplísimo ámbito de la anulabilidad, régimen que se caracteriza según CANO CAMPOS, por la atipicidad de los vicios que pueden provocarla¹⁸⁸. La anulabilidad constituye la regla general, por cuanto está regulada en términos amplios y abiertos, mientras que los supuestos de nulidad se encuentran tasados y deberán aplicarse restrictivamente.

No obstante, existe al margen de los dos tipos de regímenes de invalidez apuntados una serie de infracciones carentes de trascendencia invalidatoria, como aquel defecto de forma que no prive al acto de los requisitos indispensables para alcanzar su fin, ni provoca

¹⁸⁵ Vid. Considerando primero de la STS (Sección Primera de la Sala de lo Contencioso), de 10 de junio de 1896, (Roj. STS 773/1896).

¹⁸⁶ MERKL, A. J., *Teoría general del Derecho Administrativo*, cit., p. 249.

¹⁸⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. I, p. 631.

¹⁸⁸ CANO CAMPOS, T., «El laberinto de la invalidez: algunas pistas para no perderse», cit., p. 67.

indefensión en los interesados¹⁸⁹ (artículo 48.2 de la LPAC). Por ello, en algunos supuestos, un acto administrativo ilícito podría, sin embargo, no ser inválido¹⁹⁰.

Así, la existencia de un acto de trámite de requerimiento irregular o ilícito de información podrá, en determinadas circunstancias, constituir un vicio que determine la invalidez del acto administrativo que resuelva el expediente, su privación de efectos y la consiguiente retroacción del procedimiento hasta el momento la realización del trámite irregular; en otros casos la irregularidad no afectará a la eficacia del acto.

3.3.- Posible anulabilidad en el seno de un procedimiento en el que se ha vulnerado el derecho subjetivo de no aportación documental

Como regla general, y salvo los supuestos expresamente previstos en las leyes, las infracciones en que incurra la Administración darán lugar a la anulabilidad del acto¹⁹¹. De esta forma, la anulabilidad o nulidad relativa constituye una categoría que engloba todos los vicios jurídicos, salvo, de un lado, los de orden menor o sin trascendencia invalidante y de otro los de mayor gravedad sancionados expresamente por la Ley, como venimos repitiendo, con la nulidad absoluta¹⁹².

La eventual invalidez de un requerimiento de datos y documentos que el interesado no tenga por qué aportar puede producirse, fundamentalmente, en dos situaciones: cuando el órgano tramitador exija al administrado la presentación de una documentación que la propia Administración tenga la obligación de recabar por sus propios medios, y cuando, a pesar de admitir expresa o tácitamente que el interesado no tiene la obligación de facilitar una información determinada, la Administración solicite su aportación de forma “excepcional” ex artículo 28.3 de la LPAC *in fine*. En la primera situación se produce la vulneración de un derecho subjetivo del interesado¹⁹³ y el incumplimiento del paralelo deber de la Administración. El segundo supuesto, a pesar de estar permitido por la norma, puede ocasionar una lesión injusta al administrado en determinadas circunstancias.

¹⁸⁹ Por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. I, p. 619.

¹⁹⁰ Cfr. BELADÍEZ ROJO, M., *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1994, p. 57. V. et. V. gr., CASTILLO BLANCO, F. A., «Seguridad jurídica y manifestaciones conexas», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. 1, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 359; DOMÉNECH PASCUAL, G., «Las irregularidades no invalidantes desde una perspectiva económica», cit., p. 153.

Como señala CANO CAMPOS, algunos autores utilizan la expresión “actos ilegales válidos”, aunque, continúa afirmando, “el término irregularidad está más asentado y es preferible al de ilegalidad, que en los usos lingüísticos evoca de inmediato invalidez”. CANO CAMPOS, T., «Validez e invalidez de los actos administrativos: teoría general», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 1885.

¹⁹¹ GONZÁLEZ PUEYO, J., «Validez eficacia de los actos administrativos. Notificaciones y publicaciones», en GONZÁLEZ I BALLESTEROS, J., CASTRO ABELLA, F. y MUÑOZ AMOR, M. DEL M. (coords.) *Procedimiento administrativo local*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2010, p. 127.

¹⁹² PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, cit., p. 767.

¹⁹³ No de un derecho fundamental y, por lo tanto, no se trata de un vicio causante de nulidad radical.

Para determinar las irregularidades administrativas susceptibles de constituir vicios de anulabilidad hay que partir de los supuestos enumerados en el artículo 47.1 de la LPAC mediante su aplicación *contrario sensu*¹⁹⁴. Es decir, podrán ser anulables, por ejemplo, aquellos actos administrativos que incurran vicios que lesionen algún derecho que no sea susceptible de amparo constitucional.

Es habitual que cuando se invoquen ante los tribunales razones de fondo como vicio de invalidez de un acto, los órganos judiciales se limiten a examinar la existencia de la eventual causa de nulidad “obviando enjuiciar si concurren eventualmente supuestos de anulabilidad. Lo que explica que sea difícil encontrar sentencias estimatorias por razones sustantivas que aprecien la existencia de vicios que determinen la anulabilidad del acto”¹⁹⁵.

En todo caso, la vulneración de un derecho subjetivo no puede resultar indiferente al ordenamiento jurídico, por lo que la consecuencia jurídica de la exigencia no justificada de documentación debería ser, en general, la anulabilidad, con la excepción, como se verá, de aquellas situaciones en las que el vicio consiste en una infracción no invalidante.

El reconocimiento del derecho del interesado a no aportar documentación inexigible como derecho subjetivo en el artículo 53.1.d) de la LPAC refuerza, por tanto, la posición jurídica del particular ante la Administración, pues el comportamiento del órgano tramitador no representa tan solo el incumplimiento de un deber formal, sino que este incumplimiento afecta de forma directa a la esfera jurídica del interesado, a sus intereses, por lo que éste no tendría que demostrar su legitimación para una ulterior impugnación, pues esta resulta evidente. Por otra parte, se otorga al interesado la posibilidad de acudir a la vía judicial si la vulneración de su derecho tuviera la gravosa consecuencia para el particular del archivo del expediente y la denegación de su pretensión¹⁹⁶.

Tomando en consideración que los vicios formales tendrán efectos invalidantes de forma excepcional¹⁹⁷, a los efectos que aquí interesan, adquieren especial relevancia la indefensión y la desviación de poder.

¹⁹⁴ Vid. GALÁN VIOQUE, R., «Anulabilidad e irregularidades no invalidantes», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 2035.

¹⁹⁵ *Ibid.*, pp. 2036-2037.

¹⁹⁶ Como señala NÚÑEZ GÓMEZ, el interesado se encuentra en una situación personal de relación con la Administración en el seno de un procedimiento determinado del que trae causa la petición documental abusiva. Existe, por tanto, un interés propio (no un mero interés de legalidad) en que la Administración ejercite sus potestades de acuerdo con la legalidad. NÚÑEZ GÓMEZ, T. D., *Abuso en la exigencia documental...*, cit., pp. 119-120.

¹⁹⁷ Así lo afirma, por todos, MUÑOZ MACHADO, quien considera que existe una tendencia manifiesta a salvar, cuando sea posible, las infracciones de carácter formal, “aceptando su sanación si no se aprecia que los resultados de la resolución hubieran sido distintos, los interesados han tenido oportunidad de defender suficientemente sus derechos en el procedimiento administrativo o, incluso, aceptando que la merma de las garantías que haya producido el vicio formal pueda quedar contrarrestada con las oportunidades de defensa que ha tenido el interesado en sede contencioso-administrativa”. MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho administrativo y de Derecho público general*, cit., vol. XII, p. 211.

3.3.1.- Indefensión y abuso de exigencia documental

El artículo 48.2 de la LPAC determina que el defecto de forma determinará la anulabilidad cuando el acto dé lugar a la indefensión de los interesados¹⁹⁸.

Puede definirse la indefensión como aquella situación en la que se coloca a quien se impide o se limita indebidamente la defensa de un derecho en un procedimiento, anulando o restringiendo, total o parcialmente, sus oportunidades de defensa¹⁹⁹. Se trata de un concepto relativo, “cuya valoración exige colocarse en una perspectiva dinámica o funcional”, es decir, contemplar el procedimiento en su conjunto y la resolución del mismo como resultado de la integración de trámites y actuaciones de distinta clase en los que el interesado “va teniendo oportunidades sucesivas de defenderse y de poner de relieve ante la administración sus puntos de vista”²⁰⁰.

Apunta CIERCO que se ha consolidado en la jurisprudencia la concepción material de la indefensión en detrimento de su dimensión formal. Ello significa que la simple infracción de un trámite no es suficiente para generar una situación de indefensión, sino que es necesario, además que esa irregularidad procedimental haya supuesto, en el caso concreto, un detrimento sustancial en la capacidad de defensa del interesado²⁰¹. De esta forma, afirma el TS, “no todo defecto de forma, aunque existiese, lleva necesariamente a la nulidad de las actuaciones y a la reposición del expediente al momento en que se cometieron: para que esto se produzca es preciso que esa defectuosa actuación haya sido causa de indefensión del sancionado”²⁰².

La institución de la indefensión pretende garantizar, por tanto, el derecho de defensa, uno de los pilares del Estado de Derecho²⁰³, y cuyo fundamento último se encuentra en el artículo 24 de la Constitución, y otros derechos fundamentales como el de la buena administración, la buena fe y la dignidad de la persona²⁰⁴. El derecho de defensa ante la Administración pretende garantizar que esta actúe al servicio del interés general sin perjudicar los intereses de los administrados, respetando derechos y trámites tan relevantes como el de audiencia, la proposición y práctica de prueba, presentación de alegaciones o la motivación de la resolución²⁰⁵.

¹⁹⁸ Se trata de un vicio particularmente grave, por cuanto puede suponer una vulneración del derecho fundamental reconocido en el artículo 24 de la Constitución. *Vid.* Fundamento Jurídico 5º de la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 23 de mayo de 2013, (nº Rec. 6156/2011; Roj: STS 2953/2013).

¹⁹⁹ Voz “indefensión” RAE y CGPJ, *Diccionario panhispánico del español jurídico*, cit.

²⁰⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. I, p. 648.

²⁰¹ CIERCO SEIRA, C., «La subsanación de la indefensión administrativa en vía de recurso: reflexiones a la luz de las últimas aportaciones jurisprudenciales», *Revista de Administración Pública*, 170, 2006, p. 151.

²⁰² Fundamento jurídico Segundo de la STS (Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo), de 11 de julio de 1988. Roj: STS 12768/1988).

²⁰³ ARANA GARCÍA, E., «La indefensión como vicio de invalidez de los actos administrativos», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 1998.

²⁰⁴ BELADÍEZ ROJO, M., *Validez y eficacia de los actos administrativos*, cit., p. 138.

²⁰⁵ ARANA GARCÍA, E., «La indefensión como vicio de invalidez de los actos administrativos», cit., p. 1999.

Este derecho de defensa incluye, como mínimo, el derecho a obtener información sobre los datos y documentos que conforman el expediente, el derecho a alegar de un plazo acorde a la naturaleza y entidad del expediente y de manera antiformalista, el derecho a aportar pruebas o a su solicitar su práctica y el derecho a obtener una respuesta ante las alegaciones y pruebas presentadas, “lo que en última instancia viene a parar en la obligación de la Administración de motivar sus decisiones”²⁰⁶.

En cualquier caso, siendo la conservación del acto la regla general, la anulación solo sería pertinente si el vicio ha repercutido en la decisión, si “no permite claramente enjuiciar la regularidad y legalidad de la decisión en cuanto al fondo, se impone la anulación y retroacción de actuaciones”²⁰⁷. Así lo ha entendido el TS, al afirmar que las infracciones administrativas relacionadas con “la garantía procedimental” que exige al interesado de aportar documentación al procedimiento no tendrá “eficacia invalidante que comporte la anulación” de la resolución cuando el interesado pueda “defender sus derechos e intereses legítimos en el procedimiento administrativo”. En tales casos, aun existiendo una infracción procedimental, no resultará procedente la retroacción de las actuaciones²⁰⁸.

Existe, en efecto, una tendencia a la interpretación de la indefensión por la jurisprudencia, que sostiene que anular un acto a causa de la indefensión padecida por el interesado sólo tiene sentido si ese vicio puede repercutir en el contenido sustancial de dicho acto, es decir, la indefensión no produciría efectos anulatorios ni retroacción del procedimiento si la resolución final no variaría de no haberse cometido la infracción formal²⁰⁹.

La casuística es extensa, pues puede producirse indefensión incluso si la Administración cumple con su obligación de no solicitar información inexigible al ciudadano. Por ejemplo, se producirá indefensión si el órgano tramitador no considera acreditada la concurrencia de las circunstancias alegadas por el interesado tras realizar las oportunas comprobaciones por sus propios medios, y dicta resolución sin comunicar esta eventualidad al administrado para que pueda oponerse.

3.3.2.- Desviación de poder como ilícito atípico

Señala el artículo 48.1 de la LPAC que son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, “incluso la desviación de poder”. Esta mención explícita a la desviación de poder tiene una virtualidad doble, por un lado, específica -sacándolo de la genérica alusión del precepto a “cualquier infracción del ordenamiento jurídico”- un tipo concreto de infracción cuya concurrencia acarreará la

²⁰⁶ CIERCO SEIRA, C., «El principio de audiencia y contradicción», en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (coord.) *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, Las Rozas (Madrid), La Ley, 2010, sec. III.

²⁰⁷ MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho administrativo y de Derecho público general*, cit., vol. XII, p. 211.

²⁰⁸ Fundamento Jurídico quinto de la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 10 de julio de 2014, (nº de recurso: 3288/2014, Roj: STS 2915/2014).

²⁰⁹ *Vid.* ARANA GARCÍA, E., «La indefensión como vicio de invalidez de los actos administrativos», cit., p. 2000; CIERCO SEIRA, C., «La subsanación de la indefensión administrativa...», cit., p. 147.

anulabilidad del acto y, por otra parte, el legislador enuncia de forma expresa que la desviación de poder constituye una infracción, al margen de que la concreta conducta administrativa esté amparada por alguna norma jurídica.

En efecto, la desviación de poder presupone la utilización de un poder público por parte de una Administración, lo cual en principio resulta legítimo, si bien este empleo de la potestad administrativa conduce a un resultado injusto, a un perjuicio para el interesado que excede el daño que el administrado está obligado a soportar.

Por tanto, la desviación de poder es un vicio que afecta al elemento teleológico del acto²¹⁰, pues empleando medios admitidos por el Derecho se alcanza un resultado injusto. En palabras de Luciano PAREJO, “la desviación de poder consiste en el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico”²¹¹, de tal forma que, como ha afirmado CHINCHILLA MARÍN, la desviación de poder es “una vulneración del ordenamiento jurídico, pero en muchos casos también es una infracción de la moral administrativa”²¹².

La desviación de poder quedaría encuadrada -junto con el abuso del derecho y el fraude de ley-, en lo que ATIENZA y RUIZ MANERO han denominado “ilícitos atípicos”, conductas que no contradicen ninguna regla concreta, pero que vulneran algún principio de mandato. Es decir, son comportamientos que “por así decirlo, invierten el sentido de una regla: *prima facie* existe una regla que permite la conducta en cuestión; sin embargo -y en razón de su oposición a algún principio o principios-, esa conducta se convierte, una vez considerados todos los factores, en ilícita”²¹³. La desviación de poder es, en consecuencia, el ejercicio del poder apartándose del fin que señala la ley²¹⁴.

Así ocurre, por ejemplo, con el recurso abusivo a la excepcionalidad para requerir al interesado la presentación de documentos que el mismo precepto le exime de presentar cuando ello produzca un resultado materialmente injusto o cuando invierta la carga de la prueba de forma “diabólica”.

Resulta difusa, en ocasiones, la línea que separa el abuso de derecho del fraude de ley, pues en este caso la realización de una conducta amparada por una norma (solicitar “excepcionalmente” una información), pero se alcanza un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico (el interesado ha de aportar datos y documentación inexigible). Existe, en efecto “una zona de solapamiento”²¹⁵ entre el abuso de derecho y el fraude de

²¹⁰ GALÁN VIOQUE, R., «Anulabilidad e irregularidades no invalidantes», cit., p. 2038.

²¹¹ PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, cit., p. 767.

²¹² CHINCHILLA MARÍN, M. C., *La desviación de poder*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 1999, p. 172. Sin embargo, PAREJO considera que se trata de “una estricta contravención de la legalidad que afecta a la causa del acto y, en modo alguno, implica o presupone un juicio ético o moral de la acción administrativa”. PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, cit., p. 767.

²¹³ ATIENZA RODRÍGUEZ, M. y RUIZ MANERO, J., *Ilícitos atípicos: sobre el abuso del derecho, el fraude de ley y la desviación de poder*, 2ª ed., Madrid, Trotta, 2006, p. 27.

²¹⁴ CHINCHILLA MARÍN, M. C., *La desviación de poder*, cit., p. 117.

²¹⁵ ATIENZA RODRÍGUEZ, M. y RUIZ MANERO, J., *Ilícitos atípicos...*, cit., p. 127.

ley, por lo que, aunque no lo especifique expresamente el artículo 48.1 de la LPAC, las consecuencias invalidantes han de ser las mismas cuando se produzca un resultado ilegítimo, pues el fraude de ley encaja en el amplio concepto “cualquier infracción del ordenamiento jurídico” empleado por el legislador y, la calificación expresa de un “ilícito atípico” como infracción no excluye al resto, sino que, más bien al contrario, abre la puerta a su consideración como causa invalidante.

Refuerza esta interpretación el hecho de que tanto la desviación de poder como el fraude de ley, el proceso argumentativo que lleva a considerar como ilegítima una acción *prima facie* permitida (en este caso, la solicitud excepcional de información) tiene un carácter interpretativo, (es preciso interpretar si concurren causas suficientemente excepcionales en cada solicitud), “entendida la interpretación como una operación no consiste simplemente en aclarar el significado de una expresión dudosa [v. gr. “excepcional”] sino en conformar el derecho de manera que éste pueda presentarse como un todo coherente”²¹⁶.

Corresponde, no obstante, a quien invoca el vicio, la prueba de los hechos determinantes de la desviación de poder. Es viable, sin embargo, ante la dificultad probatoria, acudir a presunciones basadas en datos acreditados de que “se derive en la persecución de un fin distinto del previsto en la norma la existencia de tal desviación”.²¹⁷

No obstante, cuando la Administración solicite, sin más, información de forma abusiva, es decir cuando no la requiera amparada en una supuesta excepcionalidad, el artículo 28 de la LPAC eximiría al interesado de los problemas probatorios inherentes al instituto de la desviación de poder, “ya que la prueba del derecho se limitará a determinar si la Administración requirió documentos al margen de los exigibles o si los mismos estaban ya en su poder”²¹⁸.

3.4.- El requerimiento abusivo de información como irregularidad no invalidante

A pesar de que “los actos que vulneran el orden público no pueden conservarse legítimamente en el mundo del Derecho”²¹⁹, existe un grupo de infracciones, “teóricamente subsumibles” en la categoría de la anulabilidad²²⁰ que, a pesar de ello, carecen de trascendencia invalidatoria²²¹.

Ello es una consecuencia del carácter antiformalista del Derecho administrativo, en el que el que la forma, a pesar de su relevancia, ostenta un carácter eminentemente instrumental, no es un fin en sí mismo, sino un cauce para que la decisión administrativa sea informada, legal y justa. En consecuencia, el artículo 48 de la LPAC sólo atribuye

²¹⁶ *Ibid.*, p. 128.

²¹⁷ Fundamento Jurídico segundo de la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 5 de febrero del 2008, (nº de recurso: 773/2004, Roj: STS 3010/2008).

²¹⁸ NÚÑEZ GÓMEZ, T. D., *Abuso en la exigencia documental...*, cit., pp. 120-121.

²¹⁹ BELADÍEZ ROJO, M., «La nulidad y la anulabilidad: Su alcance y significación», *Revista de Administración Pública*, 133, 1994, p. 164.

²²⁰ PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, cit., p. 768.

²²¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. I, p. 619.

efectos invalidantes a aquellos defectos de forma especialmente relevantes, de tal forma que sólo serán invalidantes cuando la vulneración de la norma formal haya influido decisivamente en el fondo de la decisión del órgano administrativo. En los casos en los que la infracción formal no influyera en la decisión de fondo y, por lo tanto, la Administración pudiera dictar un acto similar en caso de retroacción de las actuaciones, los principios de eficacia y economía procesal aconsejan la conservación del trámite irregular²²².

Así, como analizará posteriormente, en los supuestos en los que la decisión final no hubiera cambiado de haber obtenido la Administración la información por sus propios medios o cuando la resolución del procedimiento no resulte materialmente injusta y no beneficie ilícitamente al órgano infractor, la vulneración del derecho del interesado a no soportar una excesiva carga de documental podrá ser considerada una irregularidad no invalidante.

No obstante, en ocasiones, el abuso en la exigencia documental puede tener consecuencias sobre la resolución administrativa de fondo que perjudiquen al interesado, especialmente cuando éste no haya podido aportar la información que la Administración tenía la obligación de obtener por sus propios medios. En estos casos no cabe argumentar que se trata de una mera irregularidad no invalidante, ni siquiera arguyendo que la decisión material adoptada es justa o correcta, pues no es posible saber si ello es efectivamente así dado que el ordenamiento jurídico ha confiado la resolución administrativa a la información que el órgano tramitador reúna a lo largo del procedimiento, por lo que la omisión de la obligación administrativa de obtener la información impide al órgano competente resolver informadamente.

Parece complicado que la infracción de un derecho subjetivo como el reconocido en el artículo 53.1.d) pueda carecer de efectos invalidantes en otros supuestos, por cuanto no resulta fácilmente subsumible en aquellos vicios formales menos graves específicamente descritos en los apartados 2 y 3 del repetidamente citado artículo 48 de la LPAC.

No obstante, BELADIEZ ROJO enunció lo que DOMÉNECH ha dado en denominar “teoría ponderativa”²²³, que puede resultar muy útil para dilucidar cuándo una infracción del derecho del interesado a no presentar documentación es susceptible de tener efectos invalidantes y cuando no. Según BELADIEZ, los actos jurídicos irregulares no son necesariamente inválidos, pues un acto jurídico debe ser considerado válido cuando su conservación tiene valor para el Derecho, y ello ocurre cuando “ese acto haya creado una situación que el derecho considere necesario tutelar para salvaguardar así un principio jurídico que en ese caso concreto tiene un mayor peso que el de legalidad”²²⁴. De esta forma, como se ha examinado previamente, hay que analizar en cada caso concreto si “las

²²² Cfr. LAVILLA RUBIRA, J. J., «Artículo 48 Ley 39/2015», en BAÑO LEÓN, J.M. y LAVILLA RUBIRA, J.J. (coords.) *Comentarios al Procedimiento Administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 337-338.

²²³ DOMÉNECH PASCUAL, G., «Las irregularidades no invalidantes desde una perspectiva económica», cit., pp. 153-154.

²²⁴ BELADIEZ ROJO, M., *Validez y eficacia de los actos administrativos*, cit., p. 57.

exigencias del principio de legalidad «pesan más» que las de otros principios que demandan lo contrario”²²⁵.

Ello ocurre, por ejemplo, cuando el interesado, a pesar de haber soportado la injusta carga administrativa que supone una exigencia abusiva o ilegal de documentación por parte del órgano tramitador, obtenga con la resolución del procedimiento la satisfacción que perseguía. En este supuesto, la expulsión de ese acto del mundo jurídico supone para el particular una lesión injusta y, en todo caso, superior a la que le produce la conservación de un acto favorable, a pesar de que el reconocimiento de la pretensión haya sido más gravoso para el interesado de lo previsto por la Ley.

3.5.- La obligación “excepcional” de aportación documental por parte del interesado

3.5.1.- El riesgo del traslado de la carga de la prueba hacia el particular

Tras establecer la obligación de las Administraciones de recabar electrónicamente los datos o documentos de los interesados, el tercer apartado del artículo 28 de la LPAC, *in fine*, admite que las Administraciones puedan solicitar “excepcionalmente” su aportación. Esta excepción, que a primera vista pudiera parecer lógica para facilitar la actuación administrativa, -e incluso favorable, hasta cierto punto, para el interesado cuando éste disponga de la información solicitada, por cuanto aceleraría la resolución del expediente - no puede, en modo alguno convertirse en la grieta que haga colapsar la estructura normativa sobre la que se asienta el reconocimiento de este derecho.

Es preciso poner este precepto en relación con el deber de colaboración con la Administración pública previsto en el artículo 18.1 de la LPAC. No obstante, esta colaboración habrá de realizarse “en los términos previstos en la Ley que en cada caso resulte aplicable” y la LPAC establece la excepcionalidad de esta solicitud, a pesar de admitir con términos excesivamente amplios y vagos que la solicitud de información al particular pueda efectuarse cuando las Administraciones públicas “no pudieran recabar” los documentos por sus propios medios.

Lo excepcional, según la Real Academia, es lo que se aparta de lo ordinario, de la regla común, y ocurre rara vez. En consecuencia, la solicitud de información al interesado ha de ser realmente extraordinaria, y “rara vez”, como afirma el diccionario, debería recurrirse a ella, pues en caso contrario dejaría de ser excepcional. Ciertamente, no parece muy razonable trasladar al interesado la obligación de aportar datos o documentos que deberían estar en poder de la Administración pública, por lo que muy ocasionalmente estará justificada esta excepcionalidad pues, de lo contrario, se normalizaría la imposición sobre el interesado de una carga derivada de la indolencia, la inacción o la simple torpeza de la Administración pública.

²²⁵ DOMÉNECH PASCUAL, G., «Las irregularidades no invalidantes desde una perspectiva económica», cit., p. 154.

Una interpretación amplia del término “excepcional” que convierta, como tantas veces ocurre, la excepción en norma debilitaría sobremanera la efectividad práctica de este derecho subjetivo, reduciéndolo a lo que la doctrina italiana denomina derechos *affievoliti* o debilitados, derechos subjetivos legalmente reconocidos que deben ceder frente al interés público²²⁶. Lógicamente, como señala FERNÁNDEZ SALMERÓN, todo derecho es susceptible de ser degradado a mero interés legítimo por la actividad formal de la Administración” cuando “tal eventualidad fuese prevista por la norma mediante el otorgamiento de la correspondiente potestad a la Administración Pública”²²⁷, pero la atribución normativa de esta potestad no puede ser tan amplia que conceda a la Administración un poder tan vasto que le permita inaplicar discrecionalmente un derecho subjetivo reconocido por la propia Ley, menoscabando o, incluso, eliminando, su relevancia práctica.

Aunque la casuística puede resultar amplísima, no parece que, como regla general, pueda aceptarse esta excepcionalidad justificativa de la solicitud cuando la imposibilidad del órgano tramitador de obtener por sus medios la información necesaria sea por alguna causa imputable a la propia Administración. El RAFME no arroja mucha luz sobre cuándo una circunstancia excepcional justifica la solicitud de la información al interesado, pero de la lectura de su artículo 61.2.b) se deduce que esa eventualidad ha de ser excepcionalísima, pues, incluso cuando no sea posible el acceso por medios electrónicos a los datos del particular que precise el órgano tramitador, esta información se podrá solicitar por otros medios. A pesar de la tibieza del Reglamento al disponer esta posibilidad de forma discrecional (“se podrá” en lugar de “se deberá”), parece que la obligación de impulso del expediente y de los principios de celeridad y eficacia exigen que la Administración actuante actúe diligentemente y consiga la información que necesite empleando todos los medios que tenga su alcance.

Con carácter general, si el interesado dispone de la información que se le reclama, no suele plantear problema en facilitarla al órgano tramitador, pues el administrado acostumbra a dar por bueno cargar con el peso de una carga administrativa que no debería soportar, si ello ayuda a la celeridad de la acción administrativa en la tramitación de su pretensión. El verdadero problema surge cuando ni la Administración ni el interesado pueden aportar los datos imprescindibles para la resolución del expediente.

En este caso, a primera vista, podría parecer que la Administración se encuentra habilitada por el artículo 28.3 de la LPAC a exigir su aportación por parte del interesado, quien, si no pudiera facilitar la información que se le reclama, no podría ver satisfecha su pretensión. No obstante, esta interpretación merece un análisis más detallado a la luz de los principios de equidad y de proporcionalidad, pues no es admisible que el ejercicio de un derecho quede al albur de la voluntad o la diligencia de una de las partes. “La efectividad

²²⁶ Sobre los derechos *affievoliti*, *vid.* FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., «Nuevas tendencias de la justicia administrativa en Italia: hacia algunas quiebras de la distinción entre intereses legítimos y derechos subjetivos», *Revista de administración pública*, vol. 154, 2001, p. 509.

²²⁷ *Ibid.*

del derecho no puede depender de la voluntad de aquellos a quien resulta de aplicación pues ello supondría privarle de la imperatividad que le caracteriza²²⁸. En otras palabras, no parece justo que la Administración pueda decidir cuándo procede aplicar o no un derecho subjetivo de los particulares.

Siempre que se trate de documentos elaborados por la Administración y, cuando el interesado cumpla con los requisitos marcados por la ley para el ejercicio del derecho en el caso de que se trate de documentación aportada previamente -básicamente indicar en qué momento y ante qué órgano administrativo presentó la documentación²²⁹- la solicitud de esa información al interesado por parte de la unidad tramitadora ha de ser absolutamente excepcional y estar debidamente justificada. Así lo ha manifestado la Sala de lo Contencioso del TS, por ejemplo, en Sentencia de 28 de noviembre de 2013 (nº de recurso 5692/2011), cuyo fundamento jurídico cuarto, en la parte que interesa, afirma que la motivación del requerimiento de información “se convierte en uno de los requisitos sustanciales, y a ello no empece que no tenga refrendo expreso legal, puesto que como se ha puesto de manifiesto por este Tribunal cuántas ocasiones hemos tenido oportunidad, (...) el requerimiento de información debe estar motivado; aún más, ha de cumplir con la previsión de individualización que el tipo de información demandada exige, debiendo concurrir una justificación específica y suficiente que fundamente el requerimiento (...). además de estar motivado y en estrecha vinculación con este imperativo, si bien el requerimiento de información debe ser proporcionado y acreditada la trascendencia tributaria de los datos requeridos²³⁰.”

Un acto no motivado es un acto caprichoso o arbitrario²³¹, por ello, la motivación deberá ser concreta y debidamente fundamentada, sin que sea posible admitir argumentos genéricos o indeterminados. Es doctrina reiterada del TS que “la motivación exige que la resolución contenga una fundamentación suficiente para que en ella se reconozca la aplicación razonable del Derecho a un supuesto específico permitiendo a un observador saber cuáles son las razones que sirven de apoyatura a la decisión adoptada, quedando así de manifiesto que no se ha actuado con arbitrariedad²³².”

²²⁸ BELADÍEZ ROJO, M., *Validez y eficacia de los actos administrativos*, cit., p. 41.

²²⁹ Esta información ha de ser concreta, “aunque los documentos que deban aportarse estén en poder de la Administración y el interesado pueda acogerse al art. 35 f de la Ley 30/1992, es necesario que haga contar la fecha y el órgano o dependencia en que fueron presentados o en su caso emitidos (...)”. STSJ de Murcia (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 5 de octubre de 2012, (nº de recurso: 665/2008, nº Sent. 869/2012).

El TSJ de Castilla-La Mancha, por su parte, ha insistido en que no es suficiente la mera invocación de que un hecho determinado ya le consta a la Administración. STSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-administrativo), de Castilla-La Mancha de 20 de octubre de 2020, (nº de recurso: 349/2018, nº Sent. 238/2019).

²³⁰ El Tribunal se refiere en concreto al equilibrio entre el derecho a la intimidad y la obligación de prestar información de relevancia fiscal. En todo caso, se entiende que la motivación del requerimiento también es fundamental cuando el derecho en cuestión sea el de no aportar documentación al procedimiento.

²³¹ CHAVES GARCÍA, J. R., *Derecho administrativo mínimo*, cit., p. 390.

²³² Por todas, la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 20 de noviembre de 2014, (nº de recurso: 3073/2012, Roj: STS 4826/2014).

Por otra parte, si no existe ninguna norma sectorial que obligue al interesado a aportar una determinada información a un procedimiento, ni a conservar una concreta documentación durante un periodo de tiempo expresamente establecido, la carga de acreditar la concordancia entre la realidad material y la que expone el interesado ha de corresponder a la Administración.

Parece obvio que ni la Administración ni el eventual juzgador, pueden realizar una interpretación *contra cives* de las normas, creando obligaciones a los ciudadanos donde la Ley no las impone²³³. El procedimiento administrativo es, como venimos repitiendo, un cauce de actuación, en ningún caso puede convertirse en una carrera de obstáculos en la que el interesado soporte más cargas de las estrictamente necesarias; máxime si esas cargas carecieran de base normativa clara y resultaran tan desproporcionadas que impusieran al ciudadano obligaciones que no podría cumplir aunque quisiera, ni obstáculos imposibles de sortear.

Esta opinión era ya mantenida por el profesor SANTAMARÍA PASTOR desde la aprobación de la LRJPAC, pues entendía que el cumplimiento del artículo 35.f) de esa norma requería “que la eficacia de este derecho no puede ser enervada por la unidad que tramita el expediente alegando que, por la razón que sea (destrucción, extravío, etc.), el documento en cuestión no se haya, de hecho, en su poder o a su disposición”, llegando a afirmar que la carga de la acreditación de la circunstancia invocada por el ciudadano correspondería a la Administración no sólo cuando el interesado hubiera facilitado con anterioridad la información, sino también en los casos en los que pesara sobre aquella la obligación de haberla obtenido²³⁴.

La escasa jurisprudencia existente sobre esta materia parece inclinarse por esta interpretación. La STSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-administrativo) de fecha 4 de marzo de 2019 (nº Rec. 484/2017; nº Sentencia 43/2019) resolvió, en un supuesto en el que la Administración solicitó a un administrado una documentación que éste tenía la obligación de conservar durante cinco años cuando ya se había rebasado este plazo, que el hecho de que la Administración no pueda localizar los documentos que precise “en ningún caso puede perjudicar al administrado ni a los derechos que pudieran derivar de la constancia de los mismos”. Esta interpretación jurisprudencial es absolutamente respetuosa con los derechos del administrado. Afirma el fundamento jurídico cuarto de la mencionada Sentencia lo siguiente:

“Precisado lo anterior asiste igualmente la razón a la parte recurrente cuando mantiene que, en aplicación de lo previsto en el artículo 35.f de la ley 30/92, (que se mantiene en el artículo 28 de la ley 39/2015), el interesado tiene reconocido el derecho a «no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al

²³³ GARCÍA LUENGO, J., «Los supuestos de nulidad de pleno derecho establecidos al margen de la Ley de Procedimiento Común», cit., p. 172.

²³⁴ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «La actividad de la Administración...», cit., p. 149.

procedimiento de que se trate, o que ya se encuentran en poder de la administración actuante». De esta previsión resulta no sólo que no era conforme a derecho el requerimiento de aportación de tales documentos sino también que no lo era la decisión adoptada respecto a la denegación de la rectificación de datos en su vida laboral, pues la misma dependía precisamente de que no se hubieran aportado unos documentos cuya aportación no era exigible. Sin duda refuerza esa falta de exigencia la previsión de la Orden de 24 de enero de 1976 que se menciona en la demanda, y que sólo prevé la obligación de conservación de los documentos que justifiquen el pago de las cuotas a ese régimen especial, por el interesado, durante un plazo o periodo mínimo de cinco años. Parece claro que, transcurrido ese plazo, ya no se mantiene la obligación del interesado y, en consecuencia, adquiere plena virtualidad la previsión de la ley 30/92, con lo que ello supone igualmente de que, en caso de que tales documentos no puedan finalmente ser localizados, tal circunstancia, en ningún caso puede perjudicar al administrado ni a los derechos que pudieran derivar de la constancia de los mismos.

(...) La ausencia de los documentos cuya aportación le fue requerida, insistimos, no puede perjudicar, a los efectos que nos ocupan, al interesado al que no le es exigible que los aporte una vez transcurrido no ya el plazo que la norma fija, a efectos de obligación de conservación, sino un periodo de tiempo que se alarga a los 30 años y que hace más que razonable que no se disponga ni se haya guardado tal documentación”.

También la AN, en Sentencia de 22 de julio de 2004²³⁵, se ha expresado en similares términos en argumentación posteriormente asumida por el TS²³⁶:

“Le bastaría a la Administración con comprobar sus archivos y datos para obtener la información que pide al recurrente y que éste está exonerado de aportar, lo que sin duda alguna tiene traducción en orden a la carga de la prueba, puesto que de ese derecho a no aportar documentos deriva el de no tener que acreditar su existencia y contenido a la Administración y, por ende, el de que incumba a ésta desacreditar los hechos alegados de contrario mediante la aportación de los documentos que obran - o deben obrar- en su poder, lo que significa igualmente que no se puede escudar aquélla en su inexistencia o en su falta de constancia para descargar en el contribuyente una carga probatoria que sólo a ella, por ministerio legal, le incumbe”.

Finalmente, el TS también ha parecido inclinarse por una interpretación *in dubio pro administrado* en la inexigibilidad de aportación documental al particular. Afirma la Sala de

²³⁵ SAN (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 22 de julio de 2004, (nº de recurso 474/2002, Roj: SAN 5277/2004).

²³⁶ Por todas, la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 20 de noviembre de 2014, (nº de recurso: 3073/2012, Roj: STS 4826/2014).

lo Contencioso-administrativo del Alto Tribunal, en Sentencia de 17 de marzo de 2010²³⁷, que el reconocimiento de este derecho no sólo responde “a razones de pura eficacia administrativa”, sino “igualmente y sobre todo a favor del administrado evitando la separación o distanciamiento entre sociedad y poderes públicos”. De esta forma, el interesado no debería sufrir las consecuencias de la dificultad del órgano tramitador para hallar la información necesaria en poder de otras Administraciones, pues -añade esta Sentencia- “la desconcentración no puede suponer una merma de las garantías jurídicas de los administrados” ni las Administraciones pueden actuar con “absoluta estanqueidad” e imponer a los interesados “requisitos innecesarios” que podrían evitarse mediante una adecuada coordinación administrativa.

Lógicamente, la Administración, por sus propios desaciertos o descuidos, no puede excepcionar un derecho de los particulares. *Nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, nadie puede alegar a su favor su propia torpeza, por lo que la Administración no puede beneficiarse de sus errores²³⁸, de tal forma que quien ejerce su derecho y no incumple ninguno de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para su ejercicio, “no puede ser objeto de un requerimiento de subsanación o mejora”²³⁹.

3.5.2.- Algunas cuestiones conexas: la necesidad de invocación por el titular del derecho y obligación de aportación documental impuesta en bases de convocatorias de procesos de concurrencia competitiva

El derecho a la no aportación documental simplifica la relación de los particulares con las Administraciones públicas mediante el levantamiento de una carga burocrática que, en ocasiones, puede resultar molesta y onerosa en términos económicos y de tiempo. No obstante, la recogida de información de oficio por parte de las Administraciones no opera automáticamente, pues exige su previa alegación por parte del interesado, la previa invocación de la información que se pretende traer al procedimiento.

Esta cuestión parece lógica, pues en caso contrario se obligaría a realizar al órgano tramitador una inasumible, por ingente, labor de investigación. Una cosa es que el interesado no tenga la obligación de presentar una documentación elaborada por una Administración pública y otra muy distinta que la Administración pública tenga que conocer

²³⁷ STS (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 23 de enero de 2004, (nº de recurso: 2450/2008, Roj: STS 1330/2010).

²³⁸ Entre otras muchas, STS (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 23 de enero de 2004, (nº de recurso: 30/2003, Roj: STS 269/2004).

También: “Las consecuencias adversas de ese proceder indebido debe afrontarlas la Administración con arreglo al principio jurídico general que impide a los sujetos de derecho beneficiarse de sus propias torpezas o incumplimientos”. STS (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 27 de febrero de 2018, (nº de recurso: 170/2016, Roj: STS 704/2018).

²³⁹ STSJ del País Vasco (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 20 de noviembre de 2019, (nº de recurso: 1545/2017, nº Sent. 469/2019).

todos los potenciales méritos (titulaciones académicas, méritos profesionales, etc) del interesado²⁴⁰.

En relación con los procedimientos de pública concurrencia en los que las bases reguladoras prevean la presentación de una determinada documentación por parte de los aspirantes, es relevante señalar que la jurisprudencia viene afirmando que estas bases “constituyen norma imperativa para los participantes (...) debiendo cumplirse en sus estrictos términos”, por lo que si las bases exigen la acreditación de requisitos o méritos mediante certificaciones concretas, éstas deberán ser presentadas²⁴¹.

3.6.- Vulneración del derecho de no aportación documental, entre el defecto de forma y la lesión de un derecho subjetivo

A la hora de determinar las consecuencias jurídicas de la extralimitación por parte del órgano tramitador en la exigencia de aportación documental a los particulares, una cuestión capital es, sin duda, determinar la naturaleza jurídica de la infracción, pues dependiendo de ello, lógicamente, la vulneración tendrá unas u otras consecuencias jurídicas.

La doctrina jurisprudencial más consolidada tiende a sacrificar la forma del acto administrativo en beneficio de su eficacia, de tal forma que suele ser ciertamente “tolerante, y hasta permisiva en exceso, de los vicios de procedimiento cometidos por la Administración”²⁴². Tal y como afirma BARNÉS, los vicios de forma, los defectos del procedimiento, “serán tratados con cierta indulgencia” siempre que la solución de fondo alcanzada sea jurídicamente correcta y cuando su eventual repetición no cambie el la decisión material adoptada²⁴³.

Así, el TS ha ido estableciendo una concluyente tendencia de relativización de la importancia de lo formal, manifestando, por ejemplo, que “una reiterada jurisprudencia viene proclamando la necesidad de administrar con prudencia y moderación la teoría de las

²⁴⁰ En este sentido la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 9 de mayo de 2014, (nº de recurso: 1392/2013): “para que pueda operar la exoneración de la Administración establecida en el art. 35.f Ley 30/1992, clave para la decisión del proceso, es precisa la alegación del mérito, y solo alegado el mérito es cuando puede entrar en juego dicho precepto legal; pero no cuando el mérito no se ha alegado, que es lo que considera acaecido en este caso”.

²⁴¹ STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 24 de febrero de 2020, (nº de recurso: 658/2019, nº Sent. 144/2020).

En parecido sentido la STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 11 de mayo de 2012, (nº de recurso: 416/2009, nº Sent. 571/2012): “Octavo- La transcripción de los méritos y de los certificados que en forma original habían de presentar los aspirantes ya nos ofrece suficiente argumento para entender que no estamos ante el supuesto del art. 35.f) de la Ley 30/1992. (...) El segundo caso que contempla el apartado es que «ya se encuentren en poder de la Administración actuante». No estamos aquí ante unos datos que resultan simplemente del expediente personal sino que estamos en la fase de méritos cuya alegación corresponde al aspirante y cuya acreditación en los términos exigidos en la convocatoria comporta que el órgano encargado de certificar se responsabilice de los datos que incorpora al documento y certifica, luego es un documento que ha de confeccionarse ex novo y para una determinada convocatoria en la que no se va a valorar toda la experiencia profesional, sino solo aquellos méritos relacionados con la categoría profesional a la que se presenta la aspirante y las plazas a cubrir”.

²⁴² GALLARDO CASTILLO, M. J., «Los vicios de procedimiento y el principio de conservación del acto...», cit., p. 245.

²⁴³ BARNÉS VÁZQUEZ, J., «El procedimiento administrativo y el gobierno electrónico», cit., p. 81.

nulidades, en el sentido de valorar adecuadamente todos los aspectos positivos y negativos de su aplicación, (...) para que se dé esta nulidad de pleno derecho, es imprescindible, no la infracción de alguno o algunos de los trámites, sino la falta total de procedimiento para dictar el acto”²⁴⁴; “no toda infracción genera prácticamente una nulidad de actuaciones, debiendo interpretarse restrictivamente esta materia y reservarse para aquellos supuestos excepcionales en que el trámite omitido fuera consustancial para que el acto en cuestión alcanzase su fin, y, en todo caso se causase la indefensión del administrado”²⁴⁵; “[es] la indefensión la causa sustantiva y justificativa de la nulidad de actuaciones, porque sin ella, desaparece la razón otra desembocar en una solución tan costosa y perturbadora como es la que produce toda retroacción del procedimiento, motivo por el cual la jurisprudencia siempre aconseja administrar esta medida con parsimonia y moderación (S.S. 21 enero 1936, 21 diciembre 1951, 22 noviembre 1954, 12 octubre 1960, 4 enero 1963)”²⁴⁶.

Así, los efectos invalidantes de los vicios de forma se han reducido “al mínimo”, “de manera que o bien el defecto es muy grave, en cuyo caso estamos en presencia de la nulidad absoluta, radical o de pleno derecho, o no es tanto y entonces no invalida el acto constituyendo simplemente una irregularidad no invalidante”²⁴⁷. En consecuencia, solamente en el estrecho margen existente en el centro de esa “escala de invalidez” los defectos de forma pueden considerarse un vicio con consecuencias sustantivas. Ello ocurrirá, señalan los tribunales, cuando el acto “carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin (desviación absoluta del procedimiento) o da lugar a la indefensión del interesado (falta de trámite de vista y audiencia en actos de gravamen, o falta de realización -o realización desviada- de un trámite esencial motivador de un conocimiento erróneo, en actos de valoración)”. Fuera de estos supuestos el defecto sería “de naturaleza estrictamente instrumental” y carecería de fuerza anulatoria en si mismo. De esta forma, la vulneración de una regla formal “sólo adquiere relieve propio cuando su existencia ha provocado una disminución efectiva, real y trascendente de garantías, incidiendo así en la decisión de fondo y alterando, eventualmente, su sentido en perjuicio del administrado y de la propia Administración”²⁴⁸.

En coherencia con lo anterior, la consideración instrumental del vicio de procedimiento exige poner en relación ese defecto de forma con la decisión de fondo, con la finalidad de evaluar cual hubiera sido el contenido del acto administrativo si no se hubiera producido la infracción procedimental. De este análisis casuístico pueden derivarse conclusiones dispares²⁴⁹: en primer lugar “si la decisión de fondo hubiera sido la misma, no es procedente

²⁴⁴ STS (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 21 de octubre de 1980. (Roj: STS 2773/1980).

²⁴⁵ STS (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 8 de mayo de 1985. (RJ\1985\2898).

²⁴⁶ STS (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 8 de mayo de 1985. (Roj: STS 2995/1978).

²⁴⁷ Fundamento jurídico tercero de la STSJ de Castilla y León (Sede de Burgos; Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección primera) de 8 de noviembre de 2002 (nº de Recurso: 422/2001; nº de Resolución: 316/2002).

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ *Ibid.*

la anulación del acto administrativo viciado en tanto que el principio de Eficacia, Celeridad y Economía previstos en el artículo 103 de la Constitución Española y en el art. 3 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, impide la anulación de un acto administrativo para después volver a tramitar de nuevo el procedimiento y obtener unos resultados que ya se conocen”.

Si, por el contrario, el vicio de forma condiciona la decisión de fondo, pueden obtenerse tres conclusiones alternativas:

- 1) “Si a pesar de todo el contenido decisorio del acto administrativo impugnado es correcto procede la confirmación del mismo en virtud de los principios constitucionales más arriba reseñados”.
- 2) “Si la decisión de fondo es incorrecta (...) existen dos vicios: el vicio formal y el vicio de fondo debiéndose entonces proceder a la declaración de la existencia de ambos, y por la mayor importancia del error de fondo, es necesario la declaración del mismo a fin de evitar un nuevo procedimiento con idéntico error sobre el fondo, por los antedichos principios de Economía, Celeridad y Eficacia”.
- 3) “Finalmente, si por la gran influencia que sobre la decisión de fondo tiene el error de forma, no es posible saber si el fondo del acto administrativo es correcto, entonces y sólo entonces es cuando éste tiene una auténtica trascendencia invalidante. Dicho de otro modo, sólo la privación de los elementos de juicio esenciales y necesarios tienen la trascendencia de vicio de forma invalidante”²⁵⁰.

En consecuencia, para que un defecto de forma tenga efectos invalidantes por sí mismo, es preciso que no exista certeza sobre la trascendencia que aquel ha tenido sobre la decisión de fondo, pues si se logra acreditar que la decisión administrativa es incorrecta a causa de un error u omisión formal, el acto será inválido, pero lo será a causa de esta irregularidad material. Por el contrario, si se sabe que el vicio procedimental carece de trascendencia en relación con el fondo de la resolución, esta irregularidad formal carecerá de efectos anulatorios.

No obstante lo anterior, resulta ciertamente discutible que la exigencia de documentación abusiva constituya, con carácter general, un mero defecto formal, por cuanto, como se ha analizado *ut supra*, supone la vulneración de un derecho reconocido legalmente al interesado, no la omisión de un mero trámite procedimental. A través de la figura del derecho subjetivo, el Derecho otorga un poder en favor de los particulares e impone a la Administración una conducta concreta (un deber, una prestación, una omisión...). Esta situación de poder subjetivo va acompañada de la tutela judicial de la posición del administrado²⁵¹, sin la cual el reconocimiento del derecho sería un mero ejercicio retórico.

Vid. et. GALLARDO CASTILLO, M. J., Los procedimientos administrativos en la Ley 39/2015: análisis y valoración de la reforma, cit., pp. 135-136.

²⁵⁰ STSJ de Castilla y León (Sede de Burgos) de 8 de noviembre de 2002, cit.

²⁵¹ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. II, pp. 34-35. También NÚÑEZ GÓMEZ, T. D., *Abuso en la exigencia documental...*, cit., p. 124.

El derecho reconocido en el artículo 53.1.d) de la LPAC se encuentra, no obstante, en una zona de penumbra, a caballo entre el derecho subjetivo y el requisito formal, pues aunque se trata sin duda de un derecho expresamente reconocido en la norma, nos encontramos ante un derecho de naturaleza ciertamente procesal, por cuanto solo puede ser ejercido y exigido por un sujeto interesado en el seno un procedimiento administrativo en el que se ventila una decisión de fondo, una pretensión, materialmente ajena al contenido de este derecho. Por otra parte, la consideración de esta cuestión puede cambiar dependiendo de la perspectiva desde la que se le contemple, pues todo derecho del interesado posee, como reverso, una equivalente obligación de la Administración, y en este supuesto, el deber que el legislador impone al órgano tramitador de traer al procedimiento por sus propios medios la información que precise para la tramitación del expediente tiene, también un carácter eminentemente procedimental.

Por todo ello, el reconocimiento del derecho del interesado a no aportar al procedimiento información inexigible no es, como venimos afirmando, baladí, pues su vulneración trasciende el significado y consecuencias de una mera infracción formal, adquiriendo una verdadera trascendencia material.

No obstante, la construcción jurisprudencial de la relación del defecto formal con la decisión de fondo que hemos examinado en este subapartado es aplicable en gran medida, a mi juicio, a la vulneración del derecho de no aportación documental, de tal forma que si la decisión material de la Administración no se viera condicionada por la exigencia abusiva de documentación, nos encontraríamos en la mayoría de los casos ante una irregularidad no invalidante, por lo que el acto conservaría su vigencia y su eficacia.

3.7.- La infracción del derecho de no aportación documental y el *favor acti*

En relación con esta última cuestión es necesario realizar algunas precisiones que sustenten la afirmación realizada. Como venimos afirmando, el ordenamiento jurídico tiende a la permanencia, a procurar la continuidad y la estabilidad de las relaciones jurídicas que regula y ampara. Por tanto, al margen de la autotutela declarativa que presume la validez de los actos administrativos, el Derecho tiende a procurar la pervivencia de los actos aunque adolezcan de algún defecto, salvo que el vicio sea “de tal magnitud que exija su expulsión de la vida jurídica”²⁵². De esta manera, la ilegalidad de un acto no siempre coincide con su invalidez y, la consecuencia de una invalidez no siempre será su anulación²⁵³.

Existe, pues, un interés en la preservación de determinados actos jurídicos irregulares en aplicación de lo que se conoce como “principio de conservación del acto administrativo”, un *favor acti* en el que se pone de manifiesto con todo su rigor la tensión entre eficacia y legalidad que subyace en toda norma procedimental.

²⁵² BERNING-PRIETO, A. D., *Validez e invalidez de los actos administrativos en soporte electrónico*, cit., p. 307.

²⁵³ NIETO GARCÍA, *apud* ALENZA GARCÍA, J. F., «Límites de la invalidez y conservación de los actos administrativos», cit., p. 2064.

La revisión de los actos administrativos supone, como atinadamente señala MUÑOZ MACHADO, un sacrificio de “la seguridad jurídica en beneficio del principio de legalidad”²⁵⁴, algo que no siempre será conveniente, por cuanto ambos principios son recogidos con idéntica relevancia en el artículo 9.3 de la Constitución. Por ello, cuando un acto haya infringido el ordenamiento jurídico habrá que realizar una ponderación particular sobre la conveniencia de proceder a su eliminación del tráfico jurídico, juicio ponderativo en virtud del cual el Derecho podrá consentir en determinadas circunstancias la conservación de ciertos actos cuando, aun adoleciendo de algún vicio, exista algún interés en su preservación²⁵⁵. En determinados supuestos, aunque el acto haya incurrido en alguna infracción del ordenamiento, éste podrá seguir produciendo efectos si con ello se consigue salvaguardar un interés digno de tutela jurídica.

El primer interés en la conservación del acto reside, pues, de forma algo tautológica, en que su permanencia es un valor jurídico en sí mismo, pues su preservación otorga estabilidad y certeza al Derecho. Pero obviamente, el principio de conservación no puede propugnarse con carácter general, pues la preservación como norma de los actos que infringen el ordenamiento sería una solución antijurídica²⁵⁶. La seguridad y la certeza no pueden imponerse a la legalidad salvo cuando la eliminación de un acto jurídico irregular resulte más lesiva para el interés general que su mantenimiento. Pero en todo caso, es oportuno señalar esta paradoja: en ocasiones se produce una escisión entre la validez y la eficacia de un acto administrativo porque al Derecho le puede resultar conveniente, amparando razones de buena fe, confianza legítima o seguridad jurídica, mantener la validez de actos y resoluciones que lo vulneran.

En efecto, el principio de conservación del acto administrativo se aplicará generalmente cuando una resolución administrativa, a pesar de adolecer de algún defecto, genere una situación jurídica digna de amparo o cuando cumpla válidamente la finalidad que persigue. Este principio responde, por tanto, a una finalidad práctica: que la restauración de la legalidad infringida por el acto defectuoso no dañe un interés jurídico más digno de tutela. Si el acto jurídico defectuoso ha alumbrado una situación materialmente justa, su declaración de invalidez puede producir un perjuicio mayor que el que se pretende evitar anulando la resolución.

²⁵⁴ MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho administrativo y de Derecho público general*, cit., vol. XII, p. 224

²⁵⁵ Sobre este asunto, *vid.* MORCILLO MORENO, J., «La Invalidez de los Actos Administrativos en el Procedimiento Administrativo en el Derecho español», cit., pp. 151-152.

También BERNING se refiere a esta pugna entre los principios de seguridad jurídica y el de legalidad, debiendo inclinarse la balanza hacia el primero y, por lo tanto, hacia el mantenimiento del acto, “si existen razones de interés público que así lo aconsejen”. BERNING-PRIETO, A. D., *Validez e invalidez de los actos administrativos en soporte electrónico*, cit., p. 315.

²⁵⁶ En efecto, la alegación de un interés general en el mantenimiento de la validez de un acto que ha vulnerado algún precepto legal parece una contradicción del principio de legalidad, por lo que la valoración que se realice ha de ser extremadamente cauta, pues mantener un acto gravemente viciado no sólo infringe el principio de legalidad sino que defrauda la confianza que los ciudadanos depositan en el ordenamiento jurídico. *Cfr.* GARCÍA LUENGO, J., *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Madrid, Civitas, 2002, pp. 313-315.

El *favor acti*, que se aplica tanto a actos de trámite como a resolutorios, se articula a través de determinadas técnicas como la convalidación, la conversión o la incomunicación de la invalidez²⁵⁷, que tratan de apuntalar la vocación de persistencia y de vigencia indefinida del Derecho y que, aunque parten de presupuestos y poseen funcionalidades diversas, representan la materialización del principio de conservación²⁵⁸. En aplicación del principio de economía procesal²⁵⁹, el artículo 51 de la LPAC establece que deberán conservarse “siempre” aquellos actos y trámites cuyo contenido hubiera sido el mismo de no haberse cometido la infracción; por su parte el artículo 49 de la nulidad o anulabilidad de un acto “no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero”, ni las de las partes del mismo que sean independientes de aquel. La conservación en esta caso, tendría carácter preceptivo, como manifestación “palmaria” “de los principios de celeridad y simplificación administrativa”²⁶⁰. Todo ello, en aplicación del principio latino que reza *utile per inutile non vitiatur*²⁶¹, lo útil no se vicia por lo inútil.

En aplicación de estos artículos, por tanto, si una exigencia abusiva de documentación no tuviera una incidencia directa y decisiva en la decisión material del órgano decisor, de tal forma que si de no haberse producido el requerimiento injusto el sentido de la resolución no hubiera variado, este requerimiento no tendría consecuencias anulatorias de ninguna clase. Todo ello sin perjuicio, eso sí, de la acción que pudiera asistir al interesado para reclamar las compensaciones que procedan por la vulneración de su derecho subjetivo de no aportación documental.

En estos supuestos, además, el vicio no habrá tenido importancia suficiente como para proyectarse sobre la decisión adoptada, por lo que no ha resultado decisivo. La eventual indefensión que se hubiera podido producir en el supuesto de que el interesado no pudiera atender a un requerimiento injusto de información tampoco habría menoscabado la posición jurídica del particular si finalmente éste último alcanza su pretensión, por lo que la invalidez del acto administrativo acarrearía una solución contraña a la justicia material.

Pero con carácter general los actos defectuosos, una vez integrados en el tráfico jurídico, crean nuevas expectativas y derechos que, en ocasiones, son dignos de protección, por lo que una eventual declaración de invalidez “no operará sobre el vacío o de forma aislada,

²⁵⁷ Artículos 49 a 52 de la LPAC.

Sobre esta cuestión *vid.*, por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. II, p. 618.

²⁵⁸ ALENZA GARCÍA, J. F., «Límites de la invalidez y conservación de los actos administrativos», cit., p. 2062.

²⁵⁹ El principio de economía procesal está íntimamente relacionado con el principio de eficacia y, también, con la eficiencia en la actividad de las Administraciones. *Cfr.* GARCÍA LUENGO, J., *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, cit., p. 310.

²⁶⁰ MARQUINA FUENTES, J., «Comentario al artículo 51 de la LPAC», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017, p. 367.

²⁶¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. II, p. 655.

sino sobre una realidad fáctica y jurídica que se habrá creado al socaire del acto irregular y que también reclamará del Derecho tutela o protección”²⁶².

Volvemos, de esta forma, a una indefinición e indeterminación normativa que obligará a atender a las circunstancias particulares de cada caso concreto realizando un juicio ponderativo de la situación jurídica generada por cada acto. Es decir, si, a pesar de haber existido un requerimiento injusto de documentación la Administración infractora adoptara una decisión beneficiosa para el interesado y materialmente justa, no tendría sentido que esta vulneración del derecho de no aportación documental tuviera efectos invalidantes del acto definitivo. Este requerimiento injusto de documentación habrá generado un perjuicio al interesado en términos económicos y de pérdida de tiempo que puede hacer surgir una obligación indemnizatoria para el órgano tramitador, pero no tendría sentido que el articular se vea perjudicado doblemente por haber soportado una carga administrativa injusta.

La casuística, no obstante, será prolija, pues el principio de conservación del acto no responde, o al menos no principalmente, a la satisfacción de los intereses de los particulares, sino que persigue la realización del interés general²⁶³. Sin embargo, como regla general, por aplicación de un principio elemental de justicia material, entendemos que cuando un órgano tramitador conculque el derecho del interesado a no aportar documentación el principio de conservación del acto también sería aplicable, cuando la anulación del acto suponga para el titular del derecho vulnerado un perjuicio mayor que su mantenimiento, pues en caso contrario, la infracción del derecho que asiste al interesado supondría para éste un doble perjuicio injusto.

Esta fundamentación del *favor acti* sobre el principio de equidad ha sido defendida por la jurisprudencia del TS²⁶⁴, que ha aconsejado “limitar en lo posible las gravosas consecuencias de las nulidades administrativas para aquellos particulares que deban soportarlas sin haber sido causantes de las mismas”.

En efecto, como afirmara Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, “lo realmente importante es la justicia en la decisión de fondo (...) y no la escrupulosa observancia de las formas prescritas, que por su propia naturaleza no son sino instrumentos de acceso a esa justicia que también se puede conseguir, como es evidente, por otros cauces distintos”²⁶⁵.

²⁶² CANO CAMPOS, T., «Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho Administrativo», *Documentación Administrativa: Nueva Época*, 5, 2018, p. 18.

²⁶³ MORCILLO MORENO, J., «La Invalidez de los Actos Administrativos en el Procedimiento Administrativo en el Derecho español», cit., p. 152.

²⁶⁴ Fundamento jurídico tercero de la STS (Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo) de 4 de junio de 2008 (nº de Recurso: 413/2004; Roj: STS 4407/2008).

²⁶⁵ FERNÁNDEZ, T.-R., *La doctrina de los vicios de orden público*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1970, p. 145.

CONCLUSIONES

Primera: La simplificación y la innovación administrativas deben abordarse desde la óptica de los intereses generales y han de ponerse al servicio de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, la carga documental es una molestia evitable

Con frecuencia se apela a la reforma y a la innovación administrativa de manera más o menos retórica, hasta el punto de haberse convertido en un auténtico lugar común para los operadores jurídico-administrativos. Puede afirmarse que la modernización de la Administración representa el particular viaje a Ítaca del sector público, una búsqueda siempre inacabada y, por lo tanto, frustrante que, al igual que la travesía clásica no cuenta con un trayecto claro pero que, a diferencia de ella, no tiene un destino concreto.

No obstante, en el amplio marco de este genérico anhelo modernizador, la disminución de la carga documental que soportan los particulares simboliza, sin lugar a duda, el arquetipo de simplificación administrativa centrada en el ciudadano y supone una concreción del principio de buena administración en el ámbito procedimental, en la actividad formal de las Administraciones públicas. En otras palabras, la liberación real de las obligaciones de aportación de información que pesan sobre ciudadanos y empresas representa el avance que sería apreciado por los administrados como más genuinamente modernizador e innovador, como una mejora real de la posición del interesado en la peculiar y desigual relación jurídica que se establece en todo procedimiento administrativo.

A pesar del indudable arraigo que siguen teniendo los requerimientos abusivos de documentación en la práctica administrativa cotidiana, lo más llamativo es que las molestias e inconvenientes que ello ocasiona a los ciudadanos y a los propios órganos y unidades tramitadoras son, en gran manera, evitables. La tramitación íntegramente electrónica de los procedimientos administrativos con el apoyo de herramientas digitales interoperables hacen hoy técnicamente viable un tratamiento e intercambio de datos a gran escala, información que no habría que exigir al particular. Es preciso, sin embargo, seguir avanzando hacia una adecuada adaptación organizativa del sector público a los nuevos tiempos, favoreciendo de esta forma un cambio cultural que, a pesar de lo avanzado, no acaba de completarse. Es necesario, además, desarrollar una planificación pública acertada y coordinada, así como acabar de perfeccionar un marco normativo que prevea de forma apropiada las concretas consecuencias jurídicas de los eventuales incumplimientos de las obligaciones propias de la tramitación digital que el ordenamiento vigente ya impone a la Administración.

Por todo ello, la eliminación de la carga documental que pesa sobre el particular no es ya una utopía inalcanzable sino que, paradójicamente, se presenta en hoy como un reto asumible que se encuentra poco menos que al alcance de la mano.

Segunda: El derecho a la no aportación documental, un derecho digital

Como hemos demostrado con la investigación realizada, nos hallamos ante un derecho que solo puede ser ejercido mediante el empleo de herramientas tecnológicas. O, desde el punto de vista de las Administraciones, los órganos tramitadores solo podrán cumplir eficazmente con el deber que les impone el legislador de conseguir por sus propios medios la información que precisen para la tramitación de sus procedimientos si cuentan con el auxilio de medios digitales.

Ciertamente, en realidad la proyección digital de este derecho es algo instrumental y ontológicamente accesorio, en el sentido de que la tecnología no se encuentra, en puridad, en la naturaleza de este derecho ni en su objeto, pues lo fundamental es liberar al interesado de la carga de aportación de información, sin que la forma en que los órganos tramitadores lo consigan afecte a la esencia del derecho. Sin embargo, la relevancia de los medios digitales en las transmisiones de datos entre órganos administrativos trasciende ampliamente este rol aparentemente secundario hasta el punto de que resulta prácticamente inviable el levantamiento de las cargas de aportación documental que pesan sobre los particulares sin el concurso de la tecnología. Ello convierte al derecho a la no aportación de información en un derecho digital. Así lo ha entendido el legislador al establecer de forma expresa en el artículo 28 de la LPAC que las Administraciones, preceptivamente, habrán de recabar “electrónicamente” los datos relativos a los particulares, “a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto”.

Por esta razón, el deber de los órganos tramitadores de obtener la información y los datos que precisan para el ejercicio de sus funciones por sus propios medios se ha visto condicionado por las limitaciones tecnológicas propias de cada momento y por una insuficiente interoperabilidad entre los sistemas y dispositivos adquiridos o desarrollados por las Administraciones. Ello ha sido consecuencia, entre otras causas, por un lado de una planificación pública no siempre adecuada y, por otro, de las sucesivas crisis económicas que han afectado, en ocasiones de forma dramática, al funcionamiento del sector público y que frecuentemente han servido de pretexto para ir posponiendo sucesivamente y *sine die* la implantación de medios tecnológicos en las Administraciones.

Sin embargo, en los últimos años la situación ha cambiado. El crecimiento exponencial que está experimentando, año tras año, la utilización de los servicios de verificación y consulta de datos a través de la Red SARA y la PID, junto con la Red de servicios transeuropeos de comunicaciones s-TESTA, demuestra la importancia de las herramientas de las que hoy dispone el sector público a los efectos que nos ocupan. Más aún, el obligado incremento en el empleo de medios digitales producido en el ámbito de las Administraciones españolas durante la crisis sanitaria causada por el coronavirus SARS-CoV-2/Covid-19 ha supuesto el espaldarazo, posiblemente definitivo, que reclamaba la Administración

electrónica en su conjunto y la transmisión digital de datos entre órganos administrativos en particular.

En otro orden de cosas, el intercambio manual de documentación y datos realizada por empleados públicos ralentiza y desaprovecha el potencial real de la Administración electrónica. Por ello, como hemos advertido en el trabajo, la transmisión automatizada de datos -una vez establecidos los pertinentes requisitos de acceso e intercambio y las necesarias garantías para la confidencialidad y la seguridad de la información- habrá de convertirse en la regla general para explotar las ingentes posibilidades tecnológicas que brinda la Administración electrónica y las soluciones de inteligencia artificial que ya se están desarrollando.

Tercera: La perdurabilidad de los requerimientos irregulares de aportación de información al procedimiento administrativo obedece a múltiples causas de muy diversa naturaleza y origen

La problemática sobre el derecho a la no aportación documental no encuentra su principal explicación en su regulación legal. Aun cuando hayamos advertido que la norma vigente presenta algunas deficiencias relevantes, lo cierto es que no nos encontramos en la actualidad ante un problema de naturaleza normativa, como afirmaba la doctrina anterior a 1992. O, al menos, no es esta la principal barrera con la que se encuentra hoy el levantamiento de esta carga administrativa. El reconocimiento legal de este derecho subjetivo y sus posteriores regulaciones jurídicas en las sucesivas leyes de procedimiento administrativo supone una base adecuada para aliviar las cargas de aportación de información que soportan los particulares. ¿A qué obedece, entonces, el insuficiente desarrollo práctico del ejercicio del derecho a la no aportación documental? Bien, la perpetuación de problemas complejos rara vez obedece a una única causa, sino que responde a una combinación de factores.

A pesar de que, como se acaba de avanzar, la responsabilidad no reside exclusivamente en la regulación del derecho, esta es, sin duda, mejorable en aspectos fundamentales como la ausencia de previsión de medidas de naturaleza coercitiva que impongan su cumplimiento o como en la defectuosa determinación de las concretas consecuencias jurídicas de su vulneración. La indeterminación de estas cuestiones plantea un notable inconveniente que puede reducir el reconocimiento del derecho a un voluntarioso brindis al sol del legislador. Es cierto que la ausencia de coercibilidad por sí sola no afecta a la validez de la norma ni al reconocimiento formal del derecho, cuyo cumplimiento continúa siendo preceptivo. Pero la coercibilidad incita a la observancia espontánea del ordenamiento y, en caso de vulneración, permite imponer su aplicación forzosa o la sanción de su inobservancia.

Tampoco nos encontramos ante un problema técnico, ya que las limitaciones tecnológicas no son hoy, al menos por sí mismas, el principal obstáculo que encuentra el alivio de la carga documental. Sin embargo, con frecuencia la implantación de las

herramientas de Administración electrónica ha sido inadecuada o descoordinada y su establecimiento muy desigual dependiendo de las circunstancias y características propias de cada Administración.

Ciertamente, la escasez de recursos económicos en un contexto de debilidad financiera del sector público ha condicionado durante muchos años la adquisición, desarrollo e implementación de los medios digitales necesarios para el intercambio de datos y ha supuesto un quebradero de cabeza para muchas Administraciones públicas, especialmente para las que cuentan con menos recursos económicos y personales. Sin embargo, examinando la cuestión con perspectiva, causa cierta perplejidad el hecho de que, en realidad, el sector público no ha escatimado recursos para su digitalización, si bien, con exasperante frecuencia, los esfuerzos realizados no han logrado los objetivos perseguidos.

No ha sido, por tanto, tampoco un problema de tipo económico, como se ha venido afirmando desde determinadas instancias administrativas y políticas. A lo largo de los últimos lustros se vienen destinando a la innovación tecnológica de las Administraciones considerables partidas de gasto... sin la planificación adecuada.

Tampoco reside toda la responsabilidad en un supuesto inmovilismo administrativo, en las tantas veces denostadas inercias burocráticas (otro lugar común), pues el empleado público, con frecuencia echa de menos el apoyo institucional y el impulso necesario para cambiar las cosas. Es cierto, no obstante, que, en ocasiones, las estructuras administrativas no encuentran incentivos claros para abandonar las rutinas burocráticas y sus automatismos. Pero, aunque existieran, modificar una cultura arraigada precisa de un esfuerzo, en ocasiones, titánico. Para realizar estos cambios es precisa una voluntad y un liderazgo directivo que no siempre han sido los adecuados para ello.

Como consecuencia de todo lo anterior, a menudo, la proclamada digitalización de las Administraciones públicas no ha sido en realidad más que una simple adaptación cosmética y meramente instrumental de los procesos de trabajo analógicos a las nuevas herramientas digitales. Aunque esta situación ha cambiado durante los últimos años, fundamentalmente por la espada de Damocles que ha supuesto el cumplimiento de los plazos de *vacatio* previstos en la disposición final séptima de la LPAC y por el efecto catalizador del cambio que ha representado la reciente pandemia, lo cierto es que durante mucho tiempo ha venido confundándose la innovación con la simple “digitalización analógica”, con una “burocracia digital” que supone emplear medios más sofisticados (y más caros) para realizar el mismo trabajo de siempre sobre patrones de trabajo similares, trasladando las cargas y las limitaciones propias de la tramitación en papel a la tramitación electrónica.

Resulta, por tanto, imprescindible ir más allá una mera adaptación superficial de la forma que tienen las Administraciones públicas de relacionarse entre sí y con los ciudadanos, siendo precisa una transformación nuclear del sector público tal y como lo entendemos; debe representar un verdadero cambio de paradigma en el que la inmediatez, la agilidad y

el desarrollo de una serie de verdaderos derechos subjetivos y garantías ocupen un lugar central.

Sin embargo, una coordinación deficiente, cierta desconfianza y recelo entre Administraciones, unidas a una visión cortoplacista de la planificación del gasto y de las políticas públicas y a un más que mejorable liderazgo público han supuesto un pesado lastre que ha entorpecido la verdadera transformación que necesita el sector público para dar satisfacción en la práctica al reconocimiento legal del derecho analizado.

Cuarta: Los escasos e ineficaces medios de reacción ante la vulneración suponen un agravio comparativo y configuran un marco jurídico que desincentiva el ejercicio del derecho

Centrándonos en la posición jurídica del interesado, este dispone de escasos medios de reacción verdaderamente eficaces para exigir el respeto a su derecho de no aportación documental. La omisión en el ordenamiento jurídico-administrativo vigente de medidas concretas encaminadas a forzar el cumplimiento de los deberes digitales de la Administración y la imprecisión de las consecuencias jurídicas de estos incumplimientos son especialmente patentes en el ámbito práctico del levantamiento de la carga documental.

En consecuencia, la indefinición de las consecuencias jurídicas de su vulneración por parte de los órganos tramitadores es una de las principales dificultades jurídicas a la hora de hacer efectivo el derecho analizado. Esta ambigüedad contrasta con la concreción con la que se regulan los efectos de los eventuales incumplimientos en los que pueden incurrir los particulares obligados a relacionarse con las Administraciones a través de medios electrónicos. Este agravio comparativo pone de manifiesto que la tecnología digital no suaviza por sí sola ni la asimetría ni la desigualdad propias de la relación jurídico-administrativa.

La resistencia o la reacción a los requerimientos ilegítimos de información supone generalmente una opción poco atractiva para un interesado que normalmente tendrá interés en que la Administración pública acceda a su pretensión a la mayor brevedad, por lo que, ante el riesgo de sufrir molestas dilaciones o, incluso, de tenérsele por desistido de su solicitud o decaído en su derecho al trámite, normalmente se resignará a dar cumplimiento al requerimiento administrativo incluso más allá de lo que su posición jurídica le exige.

Todo ello alumbra en la práctica un marco perverso y desincentivador del ejercicio del derecho, pues el ciudadano, si dispone de la información que la Administración le reclama, suele plegarse a los requerimientos y aportar la documentación que se le reclama para evitar dilaciones innecesarias y asegurarse la toma en consideración de los datos que posee y, finalmente, aporta.

Quinta: La interoperabilidad, presupuesto de la Administración electrónica y premisa jurídica y técnica para el intercambio de datos

La práctica jurídico-administrativa cotidiana se ha limitado habitualmente a adaptar las herramientas TIC a usos y procesos de trabajo obsoletos y enquistados en lugar de aprovechar las posibilidades que brinda la tecnología para eliminarlos y, de este modo, sacar partido al potencial transformador que permite la tecnología. Una de las consecuencias de esta práctica ha sido la estancamiento de los órganos administrativos, patología que convierte las unidades administrativas en islas y que dificulta la colaboración interadministrativa por medios electrónicos.

Los vínculos de naturaleza jurídica que establecen entre sí dos o más Administraciones públicas para procurar la correcta y eficiente actuación de cada una de ellas están experimentando en la actualidad un cambio esencial con transformación tecnológica. Para el intercambio exitoso de información entre distintas entidades no basta con que cada órgano administrativo disponga de herramientas TIC aptas para la tramitación electrónica de sus expedientes. Si los sistemas digitales que utilizan las Administraciones públicas no pueden comunicarse entre sí no podemos afirmar que se haya realizado un uso razonable de las soluciones electrónicas aunque el procedimiento se tramitara íntegramente sin recurrir al papel. Por ello, los sistemas y aplicaciones del sector público han de ser interoperables, esto es, deben ser capaces de comunicarse, de compartir datos y de interpretar la información intercambiada de forma coherente y automática.

El carácter poliédrico de la interoperabilidad ha exigido acudir a distintas ramas del conocimiento, en ocasiones procedentes de diferentes ámbitos culturales, especialmente el anglosajón, en el que existe una mayor tradición en este tipo de análisis. Desde la perspectiva del Derecho, se ha afirmado que la interoperabilidad es un nuevo principio jurídico, condición que le otorga explícitamente el RAFME. También se la ha calificado de regla jurídica. Sin embargo, lo verdaderamente relevante es que nos encontramos ante un requisito inexcusable para el correcto funcionamiento y la propia existencia de lo que coloquialmente conocemos como Administración electrónica, ya que se trata de una auténtica premisa jurídica y técnica para que puedan producirse intercambios de datos. El carácter “obligatorio” de la interoperabilidad y su verdadera relevancia estriba en la exigencia teleológica de su cumplimiento como medio para la consecución de un fin: la remisión y recepción de información por medios electrónicos en el seno de un procedimiento administrativo. Sin interoperabilidad no es posible llevar a cabo intercambios de datos de forma ágil y eficiente, lo cual es presupuesto para el levantamiento de las cargas documentales.

Sexta: En la “era del dato” la información es uno de los principales patrimonios que poseen las Administraciones públicas

La gestión y custodia de los documentos y expedientes administrativos se encomienda legalmente al archivo electrónico único de cada Administración, si bien el ordenamiento

permite la inclusión de la información en bases de datos siempre y cuando consten los criterios para la reconstrucción de los formularios o modelos electrónicos origen de los documentos.

Pues bien, la información y los datos que albergan estos archivos y repositorios son, posiblemente, el principal patrimonio del que disponen las Administraciones públicas. Sin embargo, el documento electrónico formalizado y la gestión basada principalmente en documentos siguen encontrándose en el núcleo de la actividad administrativa, aunque para el órgano tramitador que precisa reunir el material fáctico necesario para fundamentar sus decisiones lo verdaderamente relevante no sea, en sí, la recopilación de documentos, sino el conocimiento de la información que contienen.

En un entorno digital los datos ya no necesitan ir “encapsulados” en un documento formalizado como tal. Por esta causa, se plantea la conveniencia de que las Administraciones centren la gestión de la información en el contenido (en los datos), no en su soporte formal (el documento), con la finalidad de poder llevar a cabo un tratamiento de la información independiente del formato en el que aquella se halle almacenada. Ello favorecería la seguridad de la información y facilitaría su intercambio. Ayudaría, además, a evitar la sobreexposición de los datos al permitirse solamente el conocimiento de aquellos que verdaderamente sean imprescindibles de acuerdo con las exigencias del principio de minimización de datos de carácter personal, siendo posible, incluso, comprobar si concurren o no determinados requisitos en el interesado sin necesidad de que el órgano tramitador llegue a conocer información innecesaria y ajena a la finalidad del tratamiento.

En este sentido, el RAFME incluye una relevante novedad que supone un importante paso en la dirección adecuada, al otorgar valor de “certificados administrativos necesarios para el procedimiento o actuación administrativa” a las transmisiones de datos entre Administraciones que se realicen al amparo del artículo 155 de la LRJSP. Algunas comunidades autónomas ya habían regulado la cuestión de esta forma innovadora al reconocer valor probatorio a las consultas que se realicen a través de las plataformas de interoperabilidad de la Administración, de manera que la referida regulación reglamentaria ha venido a reforzar este planteamiento al otorgarle naturaleza de norma básica.

Séptima: El intercambio de datos entre Administraciones, actuación administrativa compleja pero sin regulación específica en el seno del procedimiento administrativo del que trae causa

La obligación que el legislador impone a los órganos administrativos de recabar electrónicamente la información que precise a través de sus propias redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos es una actuación reglada, un trámite con sustantividad propia dentro del procedimiento principal del que trae causa. No obstante, coherentemente con el antiformalismo propio de nuestro Derecho administrativo, no se regulan con detalle los pormenores del cauce formal de esta operación que, por tanto, han de ser establecidos en el ámbito de las decisiones organizativas.

El legislador se preocupa fundamentalmente de aspectos como la seguridad de las transmisiones, encargando al organismo cedente la definición de los requisitos y condiciones del intercambio, cuestiones que se desarrollan en la NTI de Protocolos de intermediación de datos. No señala el ordenamiento, sin embargo, un momento procedimental en el que deba realizarse la consulta o cesión de los datos. Nada parece impedir, incluso, que el acceso a la información tenga lugar al margen de un procedimiento administrativo (en un periodo de información o actuaciones previas, en una actuación de inspección...) siempre y cuando exista una causa legitimadora de la consulta.

Esta laxitud procedimental contrasta con la complejidad de los requisitos y condiciones de acceso a los datos de otras Administraciones que se articulan en la práctica, así como con la rigidez en su interpretación. La dificultad de la obtención de los preceptivos permisos para el intercambio de información a través de las plataformas de intermediación, especialmente cuando los participantes pertenecen a distintas Administraciones, resulta en ocasiones desincentivador para la adhesión a las mismas e, incluso, una vez adheridos, para su utilización.

Octava: El consentimiento del interesado como causa legitimadora del tratamiento de los datos de carácter personal en la relación jurídico-administrativa ostenta hoy un papel residual

La comodidad que supone para el particular el levantamiento de la carga documental no puede realizarse en detrimento de la seguridad y la confidencialidad en el tratamiento de sus datos. Por ello, la protección de los datos de carácter personal constituye una cuestión central en el intercambio de datos entre Administraciones.

Además de la necesaria seguridad en las operaciones de intercambio, cada uno de los accesos que se realicen ha de venir respaldado por una causa legitimadora del tratamiento. En relación con ello, el consentimiento del interesado para el tratamiento de sus datos personales ha perdido relevancia a la luz del vigente RGPD. Tras la entrada en vigor de esta norma europea no sólo se ha eliminado del artículo 28 de la LPAC la presunción de consentimiento o consentimiento tácito que preveía su redacción original, sino que, a causa del desequilibrio entre interesado y Administración inherente a toda relación jurídico-pública, la importancia del propio consentimiento -incluso el expreso- ha sido desplazada por otras fuentes de legitimación, como que el tratamiento sea imprescindible para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en ejercicio de poderes públicos. En consecuencia, deberían adaptarse los formularios que, a tal efecto, utilizan con frecuencia las Administraciones públicas para recabar un consentimiento innecesario e, incluso, distorsionador del normal desarrollo del procedimiento.

Además, debe tenerse en cuenta que las cargas de aportación de información afectan a todos los particulares, tanto personas físicas como jurídicas, de manera que los datos facilitados por estas últimas no son datos de carácter personal, por lo que quedan fuera del régimen de protección propio de éstos, aun reconociendo que tienen una gran importancia,

pues inciden sobre los intereses económicos de los sujetos que operan en el tráfico jurídico privado.

Así, cuando la regulación de las transmisiones de datos entre Administraciones públicas pone un énfasis comprensible en la protección de los datos de carácter personal, es decir, de las personas físicas, los perjuicios de tipo económico que una brecha intencionada o accidental de la seguridad de esos otros datos corporativos o comerciales pueden ser considerables y, en ocasiones, irremediables. Por esta causa, parece evidente que las cautelas que el ordenamiento jurídico adopta en materia de seguridad e integridad en los intercambios de datos de carácter personal han de entenderse también aplicables, cuando ello sea posible, a la información sensible de las empresas y otras entidades más allá de las personas físicas.

Novena: La ampliación del ámbito subjetivo de la obligación de recabar información electrónicamente supondría una verdadera innovación en el ámbito del procedimiento administrativo

Desde que el ámbito del derecho de no aportación pasara de aquellos documentos que se hubieran presentado ante “la Administración actuante” a los que ya estuvieran en poder de “cualquier Administración” no es relevante para el interesado qué concreta Administración pública ha elaborado un documento o qué órgano administrativo dispone de una información determinada, pues desde el punto de vista del ciudadano la información está en poder de la Administración pública considerada en abstracto. Ello obliga a las Administraciones, como se viene diciendo, a establecer mecanismos que les permitan relacionarse y colaborar de forma coherente, e intercambiar información de manera dinámica.

Sin embargo, del mismo modo que es justo reconocer la audacia de la LPAC al ampliar el ámbito subjetivo del derecho a no aportar documentación más allá de los estrechos márgenes de la Administración actuante, es necesario señalar que el legislador ha sido algo cicatero al no decidirse a extender expresamente esta obligación a todo sujeto que ejerza potestades o funciones públicas, superando los límites subjetivos establecidos por los artículos 2 de la LPAC y la LRJSP.

La eficacia de la actividad administrativa y la virtualidad práctica del ejercicio de este derecho se incrementaría notablemente si el objeto del derecho de no aportación de información se extendiera, no sólo a cualquier información que constara en los archivos de cualquier órgano del sector público *stricto sensu*, sino también a los documentos que albergan los protocolos notariales, registros mercantiles y de la propiedad o, incluso, en los archivos de la Administración de Justicia o del Registro Civil, entre otros.

La Ley exige que los registros electrónicos de apoderamientos de la Administración sean interoperables con los protocolos notariales y los registros mercantiles y de la propiedad con la finalidad de verificar de forma rápida y sencilla la existencia de representación. Al legislador, no obstante, le ha faltado ambición al no prever una medida análoga que permita

la consulta y comprobación de la información que conste en esos registros o protocolos, por lo que esta deberá seguir siendo aportada al procedimiento por los particulares.

Es incuestionable, sin embargo, que resultaría tremendamente innovador superar las fronteras del sector público y permitir que los órganos tramitadores (disponiendo, obviamente, de los permisos de acceso y con las garantías necesarias), pudieran consultar directamente los datos obrantes en esos registros y protocolos. Incluso, yendo más allá, que se permitiera el acceso a los datos que consten en los archivos de la Administración de Justicia o, al menos, en las resoluciones judiciales (nuevamente, con las debidas salvaguardas para la protección de la intimidad y con la confidencialidad necesaria para no malograr los procesos en curso). Una cesión adecuada y proporcionada de la información judicial sería más respetuosa con los derechos de los ciudadanos que la simple opacidad y la consiguiente delegación en los interesados de la carga de aportar documentos judiciales en los que no suele ser posible ocultar y proteger la información innecesaria para la tramitación del expediente administrativo. Más aún, podría plantearse incluso el intercambio de datos con ciertos sujetos privados, al menos en algunos casos singulares y bajo condiciones previamente establecidas, tal y como sucedería en procedimientos masivos o con un elevado número de personas interesadas.

Décima: La solicitud “excepcional” de aportación documental admitida por la LPAC ha de ser realmente extraordinaria. La carga de la prueba no debe recaer sobre un interesado que, no aportando documentación, está ejerciendo un derecho

La posibilidad que otorga a la Administración el artículo 28.3 *in fine* de la LPAC de solicitar “excepcionalmente” documentación al interesado no puede convertirse en una “salida de emergencia” que permita al órgano tramitador trasladar la carga documental al ciudadano de manera habitual o, al menos, con cierta frecuencia. La excepcionalidad que motive la solicitud deberá justificarse siempre, ha de ser real y, en consecuencia, dichos requerimientos habrán de ser verdaderamente extraordinarios.

La situación se torna especialmente problemática cuando ni la Administración pública ni el interesado conservan la documentación que se solicita pero esta es imprescindible para la determinación de los hechos que constituyen el objeto del procedimiento o para precisar, por ejemplo, si el interesado reúne los requisitos para obtener un concreto pronunciamiento administrativo, pues en estos casos es fundamental determinar sobre qué sujeto pesa la carga probatoria. Con carácter general, la Administración deberá conseguir por sus propios medios aquella documentación que el interesado haya facilitado con anterioridad a cualquier órgano público o que hubiese sido elaborado por cualquiera de ellos, por lo que (así lo ha entendido la escasa jurisprudencia existente) las consecuencias negativas de la imposibilidad de su obtención nunca deberán pesar sobre un interesado que no facilitando la documentación está ejerciendo un derecho; salvo, claro está, que exista alguna norma jurídica que imponga excepcionalmente al administrado un deber de custodia y de eventual aportación de determinada documentación.

Undécima: La vulneración del derecho de no aportación documental no afectará generalmente a la validez del acto si el resto de tramitación ha sido correcta, pero la conculcación de este derecho por parte del órgano tramitador no debe perjudicar al interesado que ha visto satisfecha su pretensión

La vulneración del derecho subjetivo a la no aportación documental durante la tramitación del procedimiento no tendrá, con carácter general, consecuencias para la validez del acto resolutorio si el resto de la tramitación ha sido correcta. Asiste al interesado, por supuesto, la posibilidad de elevar una queja o de presentar alegaciones y podría ser viable, incluso, la reclamación de la indemnización de los gastos efectivos en los que el particular haya incurrido como consecuencia del requerimiento injusto. Pero, si el órgano tramitador obtiene la información indebidamente a través del interesado -o de otras Administraciones, pero por medios no previstos en el artículo 28 de la LPAC-, entendemos que el acto administrativo resultante sería válido siempre y cuando la tramitación no haya incurrido en otros vicios y, muy especialmente, cuando decisión administrativa sea materialmente justa o favorable al administrado. Se trataría en estas ocasiones de un supuesto claro de aplicación pertinente del principio de conservación del acto. En esos casos y con carácter general nos encontraremos ante una irregularidad no invalidante pues, de lo contrario, el ciudadano resultaría doblemente perjudicado: por la vulneración de su derecho de no aportación documental y por la anulación de una decisión administrativa favorable a sus intereses fundamentada exclusivamente en una infracción del órgano tramitador.

El verdadero problema, la verdadera discusión jurídica, surgirá en aquellos casos en los que la omisión del derecho de no aportación documental condicione la decisión de fondo hasta el punto de ocasionar un daño injusto al interesado. Entonces, la vulneración del derecho subjetivo incide en el fondo de la resolución administrativa con tal intensidad que desvía la actividad pública de la justicia material a la que debe aspirar, lo que tendrá como consecuencia la anulabilidad del acto, con la consiguiente retroacción del procedimiento al momento procesal previo al requerimiento ilegítimo. Esta solución estaría, por otra parte, en armonía con la precitada opinión doctrinal que afirma que el ciudadano no puede resultar perjudicado por el incumplimiento de una obligación legal impuesta a la Administración.

Duodécima: La realidad está desbordando el actual modelo de Administración pública. Es conveniente abandonar marcos jurídicos paternalistas y otorgar la gestión de su identidad y de la información que le atañe al ciudadano que quiera asumirla

El ordenamiento jurídico-administrativo está dando signos de agotamiento y la realidad social está desbordando el modelo de Administración pública vigente. En lo que respecta al objeto de este trabajo doctoral, la sociedad digital reclama un papel más proactivo del ciudadano en la gestión y administración de sus datos y de su identidad, otorgándole el

derecho, pero también la responsabilidad, de llevar a cabo una utilización sensata y responsable de los mismos.

En este contexto aparece la noción de identidad digital soberana, como herramienta idónea para poner a disposición de los ciudadanos la titularidad y la posesión de sus datos personales y el poder de gestionarlos de forma autónoma y responsable, pudiendo decidir en cada momento qué datos comparten, con quién los comparte y para qué, previniendo de forma eficaz la sobreexposición su información personal.

Un sistema electrónico basado en la idea de identidad digital soberana haría posible establecer incluso diferentes niveles de autorización, dependiendo de qué organismos o instituciones solicitaran acceso. Es más, permitiría gestionar la cesión de información personal con una diversidad de operadores jurídicos y económicos, no sólo con las Administraciones públicas, también con sujetos privados. La modificación propuesta del Reglamento (UE) nº 910/2014 puede abrir, sin duda, un nuevo escenario en el que aplicar este tipo de soluciones tecnológicamente más avanzadas.

Ahora bien, aunque no todos los ciudadanos tienen el mismo interés ni las mismas aptitudes para la gestión personal de su identidad digital podría, sin embargo, establecerse, dentro del marco más amplio de una Administración proactiva y de la prestación personalizada de servicios públicos, un sistema que previera diversos niveles de gestión de identidad personal dependiendo de la capacidad y de la voluntad de cada administrado, de tal forma que la Administración tratara directamente los datos de los interesados que así lo prefirieran -en la forma que ahora prevé el artículo 28 de la LPAC- pero se establecieran diversos grados de gestión personal de la información para aquellos ciudadanos que, por el contrario, desearan hacerse cargo de la misma.

El ordenamiento jurídico español parte de la posición contraria: para “no molestar” al ciudadano, permite que la Administración trate sus datos sin apenas contar con él, por lo que el ideal de identidad soberana tiene un dudoso encaje en el marco jurídico actual, al menos en lo que respecta al ámbito de la relación jurídico-administrativa. Resultaría deseable, no obstante, que el Derecho español abandonara algunas de sus tradicionales inclinaciones paternalistas y se atreviera a explorar caminos que permitan reclamar de los ciudadanos un papel activo en sus relaciones con los poderes públicos, confiándoles además el derecho y la responsabilidad de gestionar el tratamiento de sus datos de carácter personal y de los atributos de su identidad digital.

En definitiva, es lo que se espera de un Estado democrático y moderno, que sea capaz de relacionarse con sus ciudadanos tratándolos como sujetos maduros -mayor libertad individual supone también mayor responsabilidad. Esto resultaría, además, adecuado a las exigencias y necesidades de una sociedad digital y tecnológica que está desbordando el modelo jurídico-administrativo actual y que, inevitablemente, amenaza con superarlo.

ÍNDICE DE IMÁGENES

<i>Img. 1.</i> Esquema de las dimensiones de la interoperabilidad contenida en la Estrategia de aplicación del Marco Europeo de Interoperabilidad.....	232
<i>Img. 2.</i> Esquema de la creciente complejidad de la interoperabilidad y su organización por niveles.....	234
<i>Img. 3.</i> Barreras y restricciones a la interoperabilidad.....	294
<i>Img. 4.</i> Número de transmisiones de datos válidas de verificación o consulta de datos realizadas a través de la PID.....	305
<i>Img. 5.</i> Porcentaje de uso de la PID por tipo de procedimiento.....	306
<i>Img. 6.</i> Esquema de funcionamiento de la Plataforma de Interoperabilidad de la CARM, que sigue basado en un concepto de base documental para el intercambio electrónico de información.....	384
<i>Img. 7.</i> Desarrollo del ciclo de vida de un software con PETs.....	439

BIBLIOGRAFÍA

- ABBATE, J., *Inventing the Internet*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1999.
- ABERBARCH, J. D.; y ROCKMAN, B. A., «Reinventar el Gobierno: problemas y perspectivas», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 15, 1999, pp. 3-17.
- ABUDAHIR, A. F. A., «Interoperability frameworks: analysis, comparison, and guidelines», 2017, Tesalónica, PhD Thesis, International Hellenistic University.
- ACEMOGLU, D.; y ROBINSON, J. A., *The Narrow Corridor*, New York, Penguin Press, 2019.
- ACOSTA GALLO, P., «El interés general como principio inspirador de las políticas públicas», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 41, 2016.
- AGUDO GONZÁLEZ, J., «La administración del espacio administrativo europeo», *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. 99, 2014, pp. 111-159.
- AGUILERA IZAGUIRRE, G.; y DOMÍNGUEZ ARTEAGA, R. A., «De la figura del Defensor del usuario de la Administración electrónica», *Iustitia*, n.º 11, 2013, pp. 215-246.
- AHMED, S.; y TWINOMUNRINZI, H., «Exploring semantic interoperability in e-government interoperability frameworks for intra-African collaboration: a systematic review», en *Proceedings of the 52nd Hawaii International Conference on System Sciences*, 2019, pp. 3182-3189.
- AHONEN, H., «Knowledge Discovery in Documents by Extracting Frequent Word Sequences», *Library Trends*, vol. 48, n.º 1, 1999, pp. 160-181.
- AKATKIN, Y.; y YASINOVSKAYA, E., «Data-Centricity as the Key Enabler of Digital Government: Is Russia Ready for Digital Transformation of Public Sector», en CHUGUNOV, A., MISNIKOV, Y., ROSHCIN, E. y TRUTNEV, D. (coords.) *Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia*, Cham, Springer International Publishing, 2019, pp. 439-454.
- AKKAYA, C.; y KRCCMAR, H., «Towards the Implementation of the EU-Wide “Once-Only Principle”: Perceptions of Citizens in the DACH-Region», en PARYCEK, P., GLASSEY, O., JANSSEN, M., SCHOLL, H.J., TAMBOURIS, E., KALAMPOKIS, E. Y OTROS (coords.) *Electronic Government*, Cham, Springer International Publishing, 2018, pp. 155-166.
- ALAMILLO DOMINGO, I., «El RDL 14/2019: una extraordinariamente urgente e innecesaria reforma del régimen de identificación y firma electrónica en la LPAC», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, n.º 12, 2019, pp. 112-123.
- ALAMILLO DOMINGO, I., «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 tecnológica*, 1ª ed., Madrid, Iustel, 2020, pp. 225-276.

- ALAMILLO DOMINGO, I., «Identificación electrónica y confianza en las transacciones electrónicas: la regulación jurídico-administrativa de las instituciones de acreditación de la actuación electrónica», 2018, Tesis Doctoral. Universidad de Murcia.
- ALAMILLO DOMINGO, I.; y BUSTOS PRETEL, G., «Artículo 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017, pp. 222-226.
- ALAMILLO DOMINGO, I.; y URIOS APARISI, F. X., *La actuación administrativa automatizada en el ámbito de las Administraciones públicas*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2011.
- ALAMILLO DOMINGO, I.; y URIOS APARISI, F. X., «Los límites a la utilización del sello del órgano por parte de las Administraciones Públicas en la Ley 11/2007», en *Comunicación presentada a las Jornadas Tecnimap*, Gijón, 2007.
- ÁLAMO GONZÁLEZ, N., «La utilización de las nuevas tecnologías en las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos (en particular, Registros telemáticos y notificaciones telemáticas): hacia un cambio de modelo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, vol. 133, 2007, pp. 89-130.
- ALBALADEJO GARCÍA, M., *Derecho Civil*, vol. II, Derecho de obligaciones, 10ª ed., Barcelona, J.M. Bosch Editor, 1997.
- ALBALADEJO, M., *Compendio de Derecho Civil*, 12ª ed., Madrid, Edisofer, 2004.
- ALBERTS, D. S.; y HAYES, R. E., *Understanding command and control*, Washington, D.C, CCRP Publications, 2006.
- ALCAIDE GARCÍA, A., «Reutilización de documentos en el sector público», en *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, pp. 505-523.
- ALENZA GARCÍA, J. F., «Límites de la invalidez y conservación de los actos administrativos», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 2061-2121.
- ALGUACIL SANZ, M., «Prólogo: La Administración digital», en CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.) *A las puertas de la Administración digital: Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*, Madrid, INAP, 2016, pp. 17-36.
- ALONSO IBÁÑEZ, M. R., «Régimen general de la invalidez de los actos administrativos y sus efectos», en LÓPEZ RAMÓN, F. y VILLAR ROJAS, F.J. (coords.) *Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid, INAP, 2017, pp. 23-56.
- ALONSO MAS, M. J., *La solución justa en las resoluciones administrativas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998.
- D'ALÒS-MONER, A., «La gestión documental: aspectos previos a su implementación», *El profesional de la información*, vol. 15, n.º 3, 2006, pp. 222-226.

- ÁLVAREZ PEDROSA, L. M., «Equidad y prudente arbitrio en la compensación por daño moral causado por bienes o servicios defectuosos», *Práctica Derecho de daños: Revista de Responsabilidad Civil y Seguros*, n.º 128, 2016.
- ÁLVAREZ SÁNCHEZ-ESCALONILLA, A., «Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, sobre la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común», *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, n.º 17, 2019, pp. 180-211.
- ÁLVAREZ-GENDÍN, S., «Garantías de los ciudadanos frente a la Administración. Los Tribunales en la nueva Ley de lo contencioso-administrativo», *Revista de Administración Pública*, vol. 22, 1957, pp. 229-254.
- ALVESSON, M.; y SVENINGSSON, S., *Changing organizational culture: Cultural change work in progress*, New York, Routledge, 2008.
- ALVITE DÍEZ, M. L., «Bases de datos jurídicas y el uso de XML», en MARTÍNEZ GONZÁLEZ, M.M. (coord.) *Derecho y sistemas de datos. El uso del XML jurídico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 29-62.
- AMUTIO GÓMEZ, M. A., «Las normas técnicas de interoperabilidad relativas al documento electrónico», *MÉI: Métodos de Información*, vol. 3, n.º 4, 2012, pp. 127-149.
- ANDERSEN, D. F.; y DAWES, S. S., *Government Information Management: A Primer and Casebook*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1991.
- ANDREASSON, K., *Redefining the digital divide*, London, The Economist, 2013.
- ANONIMO, «La terminologie de la documentation», *Cooperation Intellectuelle*, vol. 77, 1937, pp. 228-240.
- ARAGONÉS BELTRÁN, E., «Derechos del ciudadano en el procedimiento administrativo», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, vol. 103, 1993, pp. 1-3.
- ARAGUÀS GALCERÀ, I., «La Administración electrónica en España: de la “Administración en papel” a la “e-Administración”», *Revista chilena de derecho y ciencia política*, vol. 3, n.º 2, 2012, pp. 109-139.
- ARANA GARCÍA, E., «La indefensión como vicio de invalidez de los actos administrativos», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 1987-2023.
- ARANGO RIVADENEIRA, R., *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Bogotá, Legis, 2005.
- ARCHMANN, S.; y NIELSEN, M. M., «Interoperability at Local and Regional Level: A Logical Development in e Government», *EIPAScope, European Institute of Public Administration Bulletin*, n.º 2006/1, 2006, pp. 39-44.
- ARENA, G., «E-Government y nuevos modelos de Administración», *Revista de Administración Pública*, vol. 163, 2004, pp. 413-430.
- ARENAS RAMIRO, M., «La modernización de la tutela judicial efectiva y el expediente judicial electrónico», en GÓMEZ MANRESA, M.F. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M.

(coords.) *Modernización digital e innovación en la administración de justicia*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2019, pp. 243-289.

ARENILLA SÁEZ, M., «Administración pública y ciencia de la administración», en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.) *La Administración pública entre dos siglos: Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid, INAP, 2010, pp. 39-68.

ARENILLA SÁEZ, M., «Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España», *Methadros, revista de ciencias sociales*, vol. 5, n.º 2, 2017, pp. 302-317.

ARENILLA SÁEZ, M., «El Estado y la Administración pública en la sociedad de la información», *Boletín*, vol. 25, n.º Abril, 2003, pp. 16-28.

ARENILLA SÁEZ, M., *La Administración digital: los riesgos de la desintermediación, las escisiones y las centralizaciones*, Madrid, INAP, 2021.

ARENILLA SÁEZ, M., «Marco teórico actual de la Administración pública», en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.) *Crisis y reforma de la Administración pública*, La Coruña, Netbiblo, 2011, pp. 1-138.

ARENILLA SÁEZ, M.; y GARCÍA-VEGAS, R., *Innovación Social; La integración social en la Administración Pública*, 2ª ed., Madrid, INAP, 2016.

ARKLAY, T.; y NEIL, L., «Parliaments of Australia», en CHEN, P.J., BARRY, N., BUTCHER, J.R., CLUNE, D., COOK, I., GARNIER, A. Y OTROS (coords.) *Australian Politics and Policy*, Sydney, Sydney University Press, 2019, pp. 60-72.

ARMS, W. Y., *Digital Libraries*, Cambridge, MA, MIT Press, 2000.

ARRIETA, E., La «Ley de Moore» seguirá viva hasta 2023, según Intel, *Expansión*, 2017.

ARUNDEL, A.; BLOCH, C.; y FERGUSON, B., «Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals», *Research Policy*, vol. 48, n.º 3, 2019, pp. 789-798.

ASHWORTH, R.; BOYNE, G.; y DELBRIDGE, R., «Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 19, n.º 1, 2007, pp. 165-187.

ASUNCION, C. H.; y VAN SINDEREN, M. J., «Pragmatic Interoperability: A Systematic Review of Published Definitions», en BERNUS, P., DOUMEINGTS, G. y FOX, M. (coords.) *Enterprise Architecture, Integration and Interoperability*, vol. 326, Berlin, Heidelberg, Springer, 2010 (IFIP Advances in Information and Communication Technology), pp. 164-175.

ATIENZA RODRÍGUEZ, M.; y RUIZ MANERO, J., *Ilícitos atípicos: sobre el abuso del derecho, el fraude de ley y la desviación de poder*, 2ª ed., Madrid, Trotta, 2006.

AUBY, J.-B., «Administrative law facing digital challenges», *European Review of Digital Administration & Law*, vol. 1, n.º 1, 2020, pp. 7-16.

ÁVILA MARTÍNEZ, A.; CASTELLANOS RODRÍGUEZ, N. F.; y TRIANA AGUDELO, A. M., «La teoría política de Thomas Hobbes y su influencia en la construcción del principio de legalidad en el Estado moderno», *Vía Iuris*, vol. 20, 2016, pp. 149-162.

- BAENA DEL ALCÁZAR, M., «La estructura administrativa del Estado contemporáneo», Madrid, 1976.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Organización administrativa*, Madrid, Tecnos, 1984.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., «Reformando a Leviathan: la Administración pública», *Política y sociedad*, n.º 20, 1995, pp. 53-62.
- BAENA LUNDGREN, J., «¿En qué ha modificado la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el procedimiento administrativo común?», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, n.º 5, 2017, pp. 633-642.
- BALLESTEROS MOFFA, L. Á., *La Administración simplificada*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.
- BALLESTEROS MOFFA, L. Á., «La europeización de los procedimientos administrativos nacionales», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, vol. 19, 2010, pp. 177-217.
- BALMASEDA DEL CAMPO, M.; y MELGUISO ESTESO, Á., «Mejor regulación: ni más, ni menos», en *Marco regulatorio y unidad de mercado- Libro Marrón*, Madrid, Círculo de Empresarios, 2006, pp. 15-38.
- BALOGUN, J.; y JOHNSON, G., «Organizational restructuring and middle manager sensemaking», *The Academy of Management Journal*, vol. 47, n.º 4, 2004, Academy of Management, pp. 523-549.
- BANNISTER, F., «The curse of the benchmark: an assessment of the validity and value of e-government comparisons», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, n.º 2, 2007, pp. 171-188.
- BAÑO FOS, J. M., «Artículo 28 Ley 39/2015», en BAÑO LEÓN, J.M. y LAVILLA RUBIRA, J.J. (coords.) *Comentarios al Procedimiento Administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 203-207.
- BAÑO LEÓN, J. M., «Artículo 53 Ley 39/2015», en BAÑO LEÓN, J.M. y LAVILLA RUBIRA, J.J. (coords.) *Comentarios al Procedimiento Administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 363-369.
- BAÑO LEÓN, J. M., «La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados», *Documentación Administrativa; Nueva Época*, vol. 2, 2015.
- BAÑO LEÓN, J. M., «Los interesados y los derechos y deberes de los ciudadanos ante la Administración», en LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (coords.) *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, 1993.
- BARBERÁ TUDELA, J., «La Plataforma de Intermediación de Datos (PID)», *El Consultor de los Ayuntamientos. Wolters Kluwer*, n.º IV, 2019.
- BARBOSA PINTO, T., «The Regulatory Effectiveness of Privacy by Design», 2017, PhD Thesis, Tilburg University, Netherlands.

- BÁRCENA BERGER, P., «De los comienzos de la electricidad a Internet de las cosas: lo que debes saber y lo que debes plantearte», *Actualidad administrativa*, n.º 9, 2021.
- BARNÉS, J.; y VIVER I PI SUNYER, C., «La técnica legislativa en los albores del siglo XXI y la sujeción de la Administración a la Ley y al Derecho», en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. y PAU PEDRÓN, A. (coords.) *La proliferación legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, Thomson-Civitas, 2004, pp. 225-242.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J., «Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo», *Revista Digital de Derecho Administrativo*, vol. 21, 2019, pp. 77-123.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J., «El procedimiento administrativo. Análisis histórico y comparado», en RODRÍGUEZ-ARANA, J., RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, L. y RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, M. DEL C. (coords.) *Curso de Derecho Administrativo iberoamericano*, Granada, INAP, Comares, 2015, pp. 203-294.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J., «El procedimiento administrativo y el gobierno electrónico», en *Administración electrónica: Estudios, buenas prácticas y experiencias en el ámbito local*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010 (Serie Claves del Gobierno Local, nº 12), pp. 77-100.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J., «La transposición de valores públicos a los agentes privados por medio de elementos de organización y de procedimiento», en DARNACULLETA GARDELLA, M.M., ESTEVE PARDO, J. y DÖHMANN, I.S.G. (coords.) *Estrategias del derecho ante la incertidumbre y la globalización*, Madrid, Marcial Pons, 2015, pp. 281-311.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J., «La vida pública de los sujetos privados, una expansión (cualitativa) del Derecho administrativo», en VAQUER CABALLERÍA, M., MORENO MOLINA, A.M., DESCALZO GONZÁLEZ, A. y PAREJO ALFONSO, L.J. (coords.) *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, vol. 1, 1, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 213-249.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J., «Procedimientos administrativos y nuevos modelos de gobierno. Algunas consecuencias sobre la transparencia», en GARCÍA MACHO, R.J. (coord.) *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 49-80.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J., «Sobre el Derecho Administrativo de la información», *Revista Catalana de Dret Públic*, vol. 35, 2007, pp. 121-160.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J., «Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas», en BARNÉS VÁZQUEZ, J. (coord.) *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, 2ª ed., Sevilla, Global Law Press, 2012, pp. 267-341.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C., «El procedimiento administrativo común en la Ley de 2015: su estructura», en PAREJO ALFONSO, L.J. y VAQUER CABALLERÍA, M. (coords.) *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, vol. III, Instituciones, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 165-236.
- BARRIENTOS ZAMORANO, M., «Del daño moral al daño extrapatrimonial: La superación del "pretium doloris"», *Revista chilena de Derecho*, vol. 35, 2008, pp. 85-106.

- BARRIO ANDRÉS, M., *Ciberderecho: bases estructurales, modelos de regulación e instituciones de gobernanza de Internet*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.
- BATALLI, M., «Simplification of Public Administration Through Use of ICT and Other Tools», *European Journal of ePractice*, vol. 12, 2011.
- BAUMAN, Z.; y BORDONI, C., *Estado de crisis*, 1ª ed., Barcelona, Paidós, 2016.
- BAUZÁ MARTORELL, F. J., «Identificación, autenticación y actuación automatizada de las administraciones públicas», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. 1, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 769-794.
- BAUZÁ MARTORELL, F. J., *Procedimiento administrativo electrónico*, Granada, Comares, 2002.
- BEATO ESPEJO, M., «Tratamiento jurídico de los derechos reconocidos a los ciudadanos en el artículo 35 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, vol. 11, 1993, pp. 21-58.
- BEKKERS, V., «The Governance of Back Office Integration in E-Government: Some Dutch Experiences», en WIMMER, M.A., TRAUNMÜLLER, R., GRÖNLUND, Å. y ANDERSEN, K.V. (coords.) *Electronic Government. EGOV 2005. Lecture Notes in Computer Science*, vol. 3591, Berlin, Springer, 2005, pp. 12-25.
- BELADÍEZ ROJO, M., «La nulidad y la anulabilidad: Su alcance y significación», *Revista de Administración Pública*, n.º 133, 1994, pp. 155-188.
- BELADÍEZ ROJO, M., *Los principios jurídicos*, Madrid, Tecnos, 1994.
- BELADÍEZ ROJO, M., *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1994.
- BELL, J., *The Anatomy of Administrative Law*, Oxford, UK, Hart Publishing, 2020.
- BELMONTE MARTÍN, I., «Una estrategia de modernización administrativa en el ámbito local: el estudio de Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante (1990-2013)», 2014, Tesis doctoral. Universidad de Alicante.
- BELTRÁN VILLALVA, M., «De la reforma de la Administración al control de calidad de los servicios públicos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 5-6, 1996, pp. 5-16.
- BELTRÁN VILLALVA, M., *La élite burocrática española*, 1ª ed., Madrid, Fundación Juan March; Editorial Ariel, 1977.
- BELTRÁN VILLALVA, M., «Las reformas de la Administración española: una visión de conjunto», en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.) *La Administración pública entre dos siglos: Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid, INAP, 2010, pp. 1025-1038.
- BENABOU, V.-L., «Quelles nouvelles formes de régulation pour la circulation de la création ?», en *Travail artistique et économie de la création*, Paris, Ministère de la Culture - DEPS, 2008, pp. 211-223.

- BENNETT, K., «Legacy systems: coping with success», *IEEE Software*, vol. 12, n.º 1, 1995, pp. 19-23.
- BENSON, T.; y GRIEVE, G., «Why Interoperability Is Hard», en *Principles of Health Interoperability*, 4ª ed., Cham, Switzerland, Springer, 2021.
- BENTHAM, J., «Nomography or the Art of inditing Laws», en BOWRING, J. (coord.) *The works of Jeremy Bentham*, vol. III, Edinburgh, William Tait, 1843.
- BERNADÍ GIL, X., «Derecho público y administración electrónica: una visión panorámica», *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n.º 1, 2005, pp. 211-241.
- BERNADÍ GIL, X., «La cooperación interadministrativa y la interoperabilidad», en CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.) *Informe sobre la Administración electrónica local*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, 2009, pp. 283-330.
- BERNING-PRIETO, A. D., *Validez e invalidez de los actos administrativos en soporte electrónico*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, 2019.
- BERRE, A.-J.; ELVESÆTER, B.; FIGAY, N.; GUGLIELMINA, C.; JOHNSEN, S. G.; KARLSEN, D. Y OTROS, «The ATHENA Interoperability Framework», en GONÇALVES, R.J., MÜLLER, J.P., MERTINS, K. y ZELM, M. (coords.) *Enterprise Interoperability II*, London, Springer, 2007, pp. 569-580.
- BERRE, A.-J.; HAHN, A.; AKEHURST, D.; BEZIVIN, J.; TSALGATIDOU, A.; VERMAUT, F. Y OTROS, «State-of-the art for Interoperability architecture approaches», en *Network of Excellence*, 2004.
- BERROCAL LANZAROT, A. I., *Estudio jurídico-crítico sobre la ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales*, Madrid, Editorial Reus, 2019.
- BERTALANFFY, L. VON, *General system theory: Foundations, development, applications*, 2ª ed., New York, Georges Braziller, Inc, 1969.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Mejorar la regulación: una guía de razones y de medios*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2009.
- BIEDMA, J. M.; y BOURRET, C., «Les enjeux des projets d'interopérabilité en santé pour la mobilité des citoyens. Le cas de l'Espagne», *Projectics / Proyética / Projectique*, vol. 13, n.º 1, 2015, pp. 23-36.
- BLANC, S.; DUCQ, Y.; y VALLESPER, B., «A Graph based approach for interoperability evaluation», en GONÇALVES, R.J., MÜLLER, J.P., MERTINS, K. y ZELM, M. (coords.) *Enterprise Interoperability II*, London, Springer, 2007, pp. 273-276.
- BLANQUER CRIADO, D., *Derecho Administrativo. El fin, los medios y el control*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.
- BLASCO DÍAZ, J. L., «Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, vol. 136, 2007, pp. 791-821.
- BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1986.

- BOIX PALOP, A., «Artículo 130 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017, pp. 795-798.
- BOIX PALOP, A., «La neutralidad tecnológica como exigencia regulatoria en el acceso electrónico a los servicios administrativos», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 16, 2007.
- BOIX PALOP, A., «Los algoritmos son reglamentos: La necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la administración para la adopción de decisiones», *Revista de Derecho Público: Teoría y método*, vol. 1, 2020, pp. 223-270.
- BOIX PALOP, A., «Reforma jurídico-administrativa, procedimiento electrónico y Administración local: análisis de la incidencia de las recientes transformaciones en las bases del procedimiento administrativo español sobre el régimen local», *REGAP: Revista galega de administración pública*, vol. 1, n.º 58, 2019, pp. 29-73.
- BOIX PALOP, A.; y GIMENO FERNÁNDEZ, C., *La mejora de la calidad normativa: Estudio comparado de procedimientos para la elaboración de normas e instrumentos para la mejora y evaluación de su calidad*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València, 2020.
- BONNARD, R., *Précis de Droit administratif*, 4e édition revue et mise au courant des réformes administratives, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1943.
- BONOMO, A., *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, Cacucci, 2012.
- BOQUERA OLIVER, J. M., «Del recurso de queja a la queja», *Revista de Administración pública*, n.º 27, 1958, pp. 181-202.
- BOQUERA OLIVER, J. M., «Prólogo», en *La solución justa en las resoluciones administrativas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998, pp. 7-16.
- BOREK, A.; PARLIKAD, A. K.; WEBB, J.; y WOODALL, P., «Software Tools», en *Total Information Risk Management*, Waltham, MA, Elsevier, 2014, pp. 237-269.
- BORINS, S., «The new public management is here to stay», *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 38, n.º 1, 1995, pp. 122-132.
- BOUALLOUCHE, Y.; CHENOUEAU, R.; DA CUNHA, C.; Y OTROS, «Organizational Interoperability Between Public and Private Actors in an Extended Administration», en ARCHIMÈDE, B. y VALLESPER, B. (coords.) *Enterprise Interoperability: INTEROP-PGSO Vision*, vol. 1, Hoboken, NJ, John Wiley & Sons, Inc., 2017, pp. 151-165.
- BOURETZ, P.; y PISIER, E., *Le Paradoxe du fonctionnaire*, Paris, Calmann-Levy, 1994.
- BOZEMAN, B., *Bureaucracy and Red Tape*, Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 2000.

- BOZEMAN, B.; y FEENEY, M. K., *Rules and Red Tape: A Prism for Public Administration Theory and Research*, New York, Routledge, 2015.
- BRANCA, A., «Sottoscrizione elettronica e vincoli di forma», 2013, Tesi di Laurea. Università di Pisa.
- BRENNA, R. G., «El ordenamiento de las leyes», *Revista electrónica de Teoría y Práctica de la Elaboración de Normas Jurídicas de la Universidad de Buenos Aires*, vol. I, n.º I, 2004, pp. 4-18.
- BREWER, B., «¿Ciudadano o cliente? El tratamiento de las quejas en el sector público», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas: Revista de Administración pública comparada*, vol. 73, n.º 4, 2007, pp. 43-52.
- BREWER-CARÍAS, A. R., «El concepto de Derecho administrativo en Venezuela», *Revista de Administración Pública*, vol. 100-102, 1983, pp. 685-704.
- BREWER-CARÍAS, A. R., «Sobre el concepto del Derecho Administrativo», en RODRÍGUEZ-ARANA, J., RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, L. y RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, M.C. (coords.) *Curso de derecho administrativo iberoamericano*, Granada, INAP; Comares, 2015, pp. 25-71.
- BRINES ALMIÑANA, J., «Análisis de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos: retos y desafíos en el ámbito local», *Diario La Ley*, n.º 7036, 2008.
- BROCK, D. C. (coord.), *Understanding Moore's Law: Four Decades of Innovation*, Philadelphia, PA, Chemical Heritage Press, 2006.
- BROUDOUX, E., «Contours du document numérique connecté. Documents et dispositifs à l'ère post-numérique», 2015, Montpellier, Université Paul Valéry.
- BUCKLAND, M. K., «Information as Thing», *Journal of the American Society for Information Science*, vol. 42, n.º 5, 1991, pp. 351-360.
- BUCKLAND, M. K., «What Is a "digital document"?, *Document Numérique*, vol. 2, n.º 2, 1998, pp. 221-230.
- BUCKLAND, M. K., «What Is a "document"?, *Journal of the American Society for Information Science*, vol. 48, n.º 9, 1997, pp. 804-809.
- BURNHAM, D., *The rise of the Computer State*, New York, Random House, 1983.
- BUSTOS PRETEL, G., «"Archive" y punto final», *El Consultor de Los Ayuntamientos. Wolters Kluwer*, n.º 5, 2017.
- BUSTOS PRETEL, G., «Comentario al artículo 46 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios al Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2021, pp. 364-369.
- BUSTOS PRETEL, G., «Comentario al artículo 54 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios al Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos*, Madrid, Wolters Kluwer, 2021, pp. 416-423.

- BUSTOS PRETEL, G., «¿Dónde colocamos al máximo responsable del documento electrónico?», en BUSTOS PRETEL, G. (coord.) *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, pp. 843-858.
- BUSTOS PRETEL, G., «El archivo en la era Blockchain», *El Consultor de Los Ayuntamientos*. Wolters Kluwer, vol. especial I, 2018, (Sección Análisis), p. 105 y ss.
- BUSTOS PRETEL, G., «El documento electrónico en el centro del mundo digital», en BUSTOS PRETEL, G. (coord.) *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, pp. 45-62.
- BUSTOS PRETEL, G., «...Y el archivo electrónico único perdió su aroma jacobino», *El Consultor de Los Ayuntamientos*, n.º Especial III, 2021, pp. 120-132.
- CABALLERO SÁNCHEZ, R., «La Beschleunigung o aceleración del procedimiento administrativo y del proceso contencioso en Alemania», *Revista de Administración Pública*, n.º 147, 1998, pp. 423-458.
- CABRERO MENDOZA, E., *Del Administrador al Gerente Público*, 2ª ed., México D.F., Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.
- CAMPOS ACUÑA, M. C., «Administración digital e inteligencia artificial: ¿un nuevo paradigma en el Derecho público?», en RAMIO MATAS, C. (coord.) *Repensando la Administración digital y la innovación pública*, Madrid, INAP, 2021, pp. 109-142.
- CAMPOS ACUÑA, M. C., «Competencias digitales de los empleados públicos: la base de la transformación digital a través de las personas», en CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S.E. y CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coords.) *La Administración digital*, Madrid, Dykinson, 2022.
- CAMPOS ACUÑA, M. C., «El desdoblamiento de la Ley 30/1992: el contexto de la fórmula disociativa y sus consecuencias: consideraciones generales y aspectos más relevantes», en CAMPOS ACUÑA, M.C. (coord.) *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Madrid, Wolters Kluwer, 2016, pp. 39-62.
- CAMPOS ACUÑA, M. C., «La triada normativa de la administración electrónica: el Reglamento de Actuación y Funcionamiento por Medios Electrónicos», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, vol. Extra III, 2021, pp. 23-32.
- CANALES ALIENDE, J. M., «Presentación», en *La Reforma Administrativa del Gobierno Rajoy (2012-2015)*, San Vicente del Raspeig, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2016.
- CANALS I AMETLLER, D., «El acceso público a datos en un contexto de transparencia y de buena regulación», en CANALS I AMETLLER, D. (coord.) *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*, Gerona, Documenta Universitaria, 2016, pp. 11-52.
- CANALS I AMETLLER, D., «El proceso normativo ante el avance tecnológico y la transformación digital (inteligencia artificial, redes sociales y datos masivos)», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 50, 2019.

- CANALS I AMETLLER, D., «La actuación de las Administraciones Públicas ante la reciente reforma del procedimiento administrativo común», *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, 2018.
- CANALS I AMETLLER, D., «La seguridad en el entorno digital», en CANALS I AMETLLER, D. (coord.) *Ciberseguridad. Un nuevo reto para el Estado y los gobiernos locales*, Madrid, Wolters Kluwer, 2021, pp. 61-88.
- CANALS I AMETLLER, D., «La simplificación administrativa en Cataluña en el marco de la política pública de mejora regulatoria», en GAMERO CASADO, E. (coord.) *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 343-385.
- CANALS I AMETLLER, D., «L'avaluació de la qualitat normativa: primers passos, primers instruments», *Col·lecció papers de relacions Govern-Parlament: recull anual*, n.º 2, 2009, pp. 124-145.
- CANALS I AMETLLER, D., «Mejora normativa y reducción de cargas administrativas», en TORNOS MAS, J. y MOYA MALAPIEDRA, D. (coords.) *Informe Comunidades Autónomas 2009*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2010, pp. 43-67.
- CANALS I AMETLLER, D., «Simplificación administrativa y Directiva de Servicios: Objetivos, medios e incidencias», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 12, 2010, pp. 297-335.
- CANDELA TALAVERO, J. E., «El principio de eficacia como vínculo entre el derecho y la economía», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 54, 2020, pp. 148-181.
- CANO CAMPOS, T., «Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho Administrativo», *Documentación Administrativa: Nueva Época*, n.º 5, 2018, pp. 7-26.
- CANO CAMPOS, T., «Derechos y deberes de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas: la vuelta al “administrado”», en LÓPEZ MENUDO, F. (coord.) *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y en el régimen jurídico del sector público*, Sevilla, Universidad de Sevilla, Instituto García Oviedo, 2016, pp. 115-146.
- CANO CAMPOS, T., «El laberinto de la invalidez: algunas pistas para no perderse», en LÓPEZ RAMÓN, F. y VILLAR ROJAS, F.J. (coords.) *Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid, INAP, 2017, pp. 57-116.
- CANO CAMPOS, T., «La presunción de validez de los actos administrativos», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, n.º 14, 2020, pp. 6-28.
- CANO CAMPOS, T., «Validez e invalidez de los actos administrativos: teoría general», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 1849-1927.

- CARDELLINI, V.; CASALICCHIO, E.; y COLAJANNI, M., «A Performance Study of Distributed Architectures for the Quality of Web Services», *34th Hawaii International Conference on System Sciences*, 2001.
- CARNERO SOBRADO, J. I., «La respuesta jurisprudencial a la protección de los derechos de los ciudadanos contenidos en el artículo 35 de la Ley 30/1992», *Diario La Ley*, n.º 8079, 2013.
- CARPIO CARRO, M., «La reforma de las Administraciones públicas según el Informe CORA», *El Consultor de Los Ayuntamientos. Editorial Wolters Kluwer*, vol. Julio, 2013.
- CARRASCOSA LÓPEZ, V., «Valor probatorio del documento electrónico», *Informática y Derecho: Revista iberoamericana de derecho informático*, n.º 8, 1995, pp. 133-174.
- CARRILLO BARROSO, E., «Legitimidad y modernización de la Administración Pública», *Gestión y análisis de políticas públicas*, n.º 7, 1996, pp. 143-152.
- CARRO MARTÍNEZ, A., «Administración y productividad», *Documentación Administrativa*, vol. 163, 1975, pp. 5-22.
- CASADO ANDRÉS, B., «El concepto del daño moral. Estudios doctrinales», *RDUNED. Revista de Derecho UNED*, n.º 18, 2016, pp. 399-424.
- CASANOVA ASENSIO, A. S., «El daño moral: Dificultades prácticas en torno a su prueba y valoración», *Revista Jurídica de la Región de Murcia*, n.º 50, 2016, pp. 50-121.
- CASCARDI, A. J., *The Subject of Modernity*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 1992.
- CASTELLS OLIVÁN, M., «Innovación, libertad y poder», *Comunicación: estudios venezolanos de comunicación*, vol. 129, 2005, pp. 32-36.
- CASTELLS OLIVÁN, M., *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, 6ª ed., México D.F., Siglo XXI editores, 2005.
- CASTILLO BLANCO, F. A., «Seguridad jurídica y manifestaciones conexas», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. 1, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 305-374.
- CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S. E., «Administración digital y teletrabajo», *Documentación Administrativa: Nueva Época*, vol. 7, 2020, pp. 104-125.
- CEJUDO, G. M., «La Nueva Gestión Pública: Una introducción al concepto y a la práctica», en CEJUDO, G.M. (coord.) *Nueva Gestión Pública*, México D.F., Siglo XXI editores, 2011, pp. 17-47.
- CERDÁ DÍAZ, J., «La interoperabilidad del documento electrónico: retos y escenarios», en BUSTOS PRETEL, G. (coord.) *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, pp. 557-583.
- CEREZO PECO, F., «Decálogo sobre innovación y simplificación administrativa», Bilbao, EUDEL-IVAP, 2014.

- CEREZO PECO, F., «La apuesta por un modelo de procedimiento administrativo electrónico: el impacto de la simplificación y la reducción de cargas», en CAMPOS ACUÑA, M.C. (coord.) *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Madrid, Wolters Kluwer, 2016, pp. 91-124.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Administraciones y entidades públicas electrónicas: el funcionamiento electrónico del sector público y las relaciones interadministrativas electrónicas», en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (coord.) *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales*, Granada, CEMCi, 2016, pp. 295-344.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Automatización e inteligencia artificial», en *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, Madrid, Iustel Publicaciones, 2020, pp. 389-416.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica.», en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, 3ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2010, pp. 757-810.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «La Administración electrónica en el derecho autonómico comparado», *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. 86, 2010, pp. 15-60.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «La participación en los órganos colegiados en la administración en red», *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. 90, 2011, pp. 67-99.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «La personalización de servicios digitales», en CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S.E. y CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coords.) *La Administración digital*, Madrid, Dykinson, 2022, pp. 311-342.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «La regulación de la Administración digital», en CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.) *A las puertas de la Administración digital: Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016, pp. 37-60.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Los fundamentos jurídicos de la Administración digital», en CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.) *A las puertas de la Administración digital: Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016, pp. 61-106.
- CHABAN-DELMAS, J., «La nouvelle société. Discours à l'Assemblée nationale: 16 septembre 1969», *Grands moments d'éloquence parlementaire*, disponible en https://www.assemblee-nationale.fr/histoire/Chaban1969_old.asp, fecha de consulta el 6 de enero de 2021.
- DE LA CHAPELLE, B., «Conflits de lois sur Internet et interopérabilité juridique», *Enjeux Numériques*, vol. 11, n.º Internet, frontières et territoires, 2020, pp. 18-22.
- CHARALABIDIS, Y.; GONÇALVES, R. J.; y POPPLEWELL, K., «Towards a Scientific Foundation for Interoperability», en CHARALABIDIS, Y. (coord.) *Interoperability in*

Digital Public Services and Administration: Bridging E-Government and E-Business, Hershey, PA, IGI Global, 2011, pp. 355-373.

- CHAVES GARCÍA, J. R., *Derecho administrativo mínimo*, 3ª ed., Salamanca, Editorial Amarante, 2020.
- CHAVES GARCÍA, J. R., *Derecho Administrativo vivo*, Madrid, Wolters Kluwer, 2021.
- CHECA GONZÁLEZ, C., «La falacia de la tesis de que la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas es, en todo caso, objetiva», *Nueva Fiscalidad*, vol. 2, 2021, Madrid, Dykinson, pp. 19-72.
- CHEN, D., «Enterprise Interoperability Framework», *EMOI - INTEROP'06, Proceedings of the Open Interop Workshop on Enterprise Modelling and Ontologies for Interoperability*, Luxembourg, 2006.
- CHEN, D., «Framework for Enterprise Interoperability», en ARCHIMÈDE, B. y VALLESPER, B. (coords.) *Enterprise Interoperability: INTEROP-PGSO Vision (Systems and Industrial Engineering: Enterprise Interoperability)*, vol. I, 1ª ed., Hoboken, New Jersey, John Wiley & Sons Ltd., 2017, pp. 1-18.
- CHEN, D.; y DACLIN, N., «Barriers Driven Methodology for Enterprise Interoperability», en CAMARINHA-MATOS, L.M., AFSARMANESH, H., NOVAIS, P. y ANALIDE, C. (coords.) *Establishing the Foundation of Collaborative Networks*, Boston, MA, Springer US, 2007, pp. 453-460.
- CHEN, D.; y DACLIN, N., «Framework for enterprise interoperability», en PANETTO, H. y BOUDJLIDA, N. (coords.) *Interoperability for Enterprise Software and Applications*, London, ISTE Ltd., 2006, pp. 77-88.
- CHEN, D.; y DOUMEINGTS, G., «European initiatives to develop interoperability of enterprise applications—basic concepts, framework and roadmap», *Annual Reviews in Control*, vol. 27, n.º 2, 2003, pp. 153-162.
- CHEN, D.; DOUMEINGTS, G.; y VERNADAT, F., «Architectures for enterprise integration and interoperability: Past, present and future», *Computers in Industry*, vol. 59, n.º 7, 2008, pp. 647-659.
- CHEN, J.; WALKER, R. M.; y SAWHNEY, M., «Public service innovation: a typology», *Public Management Review*, vol. 22, n.º 11, 2020, Routledge, pp. 1674-1695.
- CHESBROUGH, H. W., *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Boston, MA, Harvard Business School Press, 2006.
- CHIAVENATO, I., *Administración de recursos humanos. El capital humano de las organizaciones*, 8ª ed., México D.F., Mc Graw Hill, 2007.
- CHIGNARD, S.; y BENYAYER, L.-D., *Datanomics. Les nouveaux business models des données*, Limoges, FYP éditions, 2015.
- CHINCHILLA MARÍN, M. C., *La desviación de poder*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 1999.
- CHITI, M. P., *Derecho administrativo europeo*, 1ª ed., Madrid, Civitas, 2002.

- CHITUC, C.-M.; AZEVEDO, A.; y TOSCANO, C., «A framework proposal for seamless interoperability in a collaborative networked environment», *Computers in Industry*, vol. 60, n.º 5, 2009, pp. 317-338.
- CHNITI, A.; GRIFFON, N.; TRAORE, L.; Y OTROS, «Terminologies et référentiels d'interopérabilité sémantique en Santé», en *Journées Francophones d'Imagerie Médicale (JFIM)*, Fès, Maroc, 2014.
- CHOWDHURY, G. G., «Template Mining for Information Extraction from Digital Documents», *Library Trends*, vol. 48, n.º 1, 1999, pp. 182-208.
- CIERCO SEIRA, C., «Administración electrónica y Directiva de Servicios», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, vol. 12, 2010, pp. 337-378.
- CIERCO SEIRA, C., «Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 19, 2008.
- CIERCO SEIRA, C., «El principio de audiencia y contradicción», en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (coord.) *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, Las Rozas (Madrid), La Ley, 2010, pp. 327-349.
- CIERCO SEIRA, C., «La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 38, 2011, pp. 155-219.
- CIERCO SEIRA, C., «La reducción de la carga de presentación de documentos ante la Administración Pública (Reflexiones a propósito de la experiencia italiana)», *Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 48, 2002, pp. 389-436.
- CIERCO SEIRA, C., «La simplificación de los procedimientos administrativos en Italia», *Revista de Administración Pública*, vol. 152, 2000, pp. 385-420.
- CIERCO SEIRA, C., «La subsanación de la indefensión administrativa en vía de recurso: reflexiones a la luz de las últimas aportaciones jurisprudenciales», *Revista de Administración Pública*, n.º 170, 2006, pp. 145-189.
- CIERCO SEIRA, C., «Simplificación administrativa y principio de precaución: ¿Objetivos incompatibles? (Reflexiones a propósito del asunto Monsanto, STJCE de 9 de septiembre de 2003)», *Revista española de derecho europeo*, vol. 13, 2005, pp. 111-155.
- CLARK, T.; y JONES, R., «Organisational Interoperability Maturity Model for C2», en *Proceedings for 1999 Command and Control Research and Technology Symposium*, vol. 29, Newport, RI, 1999.
- CLARKE, A. C., «Letter», *Science*, vol. 159, n.º 3812, 1968, p. 255.
- CLAVERO ARÉVALO, M. F., «Personalidad jurídica, Derecho general y Derecho singular en las Administraciones autónomas», *Documentación Administrativa*, n.º 58, 1962, pp. 13-36.
- COBO NAVARRETE, I., «Procedimiento administrativo electrónico», en CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S.E. y CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coords.) *La Administración digital*, Madrid, Dykinson, 2022, pp. 51-83.

- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; y OLSEN, J. P., «A Garbage Can Model of Organizational Choice», *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, n.º 1, 1972, p. 1.
- COLESKY, M.; HOEPMAN, J.-H.; y HILLEN, C., «A Critical Analysis of Privacy Design Strategies», en *2016 IEEE Security and Privacy Workshops (SPW)*, San Jose, CA, IEEE, 2016, pp. 33-40.
- CONDE SALGADO, R., «La desaparición del Derecho», *Jueces para la democracia*, vol. 10, 1990, pp. 11-12.
- COOK, M. E.; DAWES, S. S.; JURAGA, D.; Y OTROS, «Lessons from the New York State-Local Internet Gateway Prototype», Albany, NY, Center for Technology in Government; University of Albany, SUNY, 2004, p. 60.
- COOPER, P., «Data, information, knowledge and wisdom», *A&ICM*, vol. 18, n.º 1, 2017, pp. 44-45.
- COPE, G. H., «Bureaucratic Reform and Issues of Political Responsiveness», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 7, n.º 3, 1997, pp. 461-471.
- COPELAND, E., *A Brief Introduction to Digital Transformation. A guide for public sector leaders who want to understand and get the best out of technology*, London, Nesta (National Endowment for Science, Technology and the Arts), 2019.
- CORCHO GARCÍA, O., «¿Datos, información o conocimiento?», en *Manual sobre utilidades del big data para bienes públicos*, Entimema, Madrid, 2017, pp. 49-58.
- CORMEN, T. H.; LEISERSON, C. E.; RIVEST, R. L.; y STEIN, C., *Introduction to Algorithms*, 2ª ed., Cambridge, MA, The MIT Press, 2003.
- CORTE, L., *La intranet Gubernamental como elemento clave de la Interoperabilidad*, Santo Domingo, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (Red GEALC), 2007.
- CORTÉS ABAD, O., «Justicia digital, abierta e innovadora. Hechos y retos», en GÓMEZ MANRESA, M.F. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.) *Modernización digital e innovación en la administración de justicia*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2019, pp. 291-313.
- COSCULLUELA MONTANER, L., «La posición ordinamental de la Ley 30/1992 y los principios y efectos de la misma», en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (coord.) *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Madrid, Carperi, 1993, pp. 19-51.
- COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho administrativo*, 31ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, 2020.
- COTINO HUESO, L., «Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración electrónica», *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. 68, 2004, pp. 125-154.
- COTINO HUESO, L., «El derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones y el estatuto del ciudadano e-administrado en la Ley 11/2007 y la normativa de desarrollo», en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *La ley de administración electrónica: comentario sistemático a la Ley*

11-2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, 3ª ed., Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2010, pp. 177-344.

COTINO HUESO, L., «El derecho y el deber de relacionarse por medios electrónicos (art. 14 LPAC). Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12 LPAC).», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, vol. 1º, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 476-531.

COTINO HUESO, L., «Ética en el diseño para el desarrollo de una inteligencia artificial, robótica», *Revista catalana de dret públic*, n.º 58, 2019, pp. 29-48.

COTINO HUESO, L., «Riesgos e impactos del Big Data, la inteligencia artificial y la robótica: enfoques, modelos y principios de la respuesta del Derecho», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 50, 2019.

COTTE, D., «Le concept de “document numérique”», *Communication & Langages*, vol. 140, 2004, pp. 31-41.

COURVOISIER, C., «L’idéal de la loi rare», en *Pensée politique et loi; Actes du Colloque d’Aix-en-Provence (25-26 mars 1999)*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires D’Aix-Marseille, 2000.

CRAFT, R. L., «Toward Technical Interoperability in Telemedicine», *Telemedicine and e-Health*, vol. 11, n.º 3, 2005, pp. 384-404.

CRÍADO GRANDE, J. I., «El Desarrollo de la Administración electrónica en el nivel central de Gobierno en España», *Buen Gobierno*, vol. 1, 2006, pp. 56-86.

CRÍADO GRANDE, J. I., «Inteligencia Artificial (y Administración pública)», *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 20, 2021, pp. 348-372.

CRÍADO GRANDE, J. I., «La política de Administración digital en España: De los servicios públicos digitales a la gobernanza inteligente y Administración Pública 4.0», en RAMÍO MATAS, C. (coord.) *Repensando la Administración digital y la innovación pública*, Madrid, INAP, 2021, pp. 71-108.

CRÍADO GRANDE, J. I.; GASCÓ, M.; y JIMÉNEZ, C. E., «Interoperabilidad de Gobierno electrónico en Iberoamérica. Estudio comparativo y recomendaciones de futuro», *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Reforma y Democracia*, vol. n.º 50, 2011, pp. 75-104.

CRÍADO GRANDE, J. I.; y RAMILO ARAUJO, M. C., «E-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones públicas del siglo XXI», *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. 61, 2001, pp. 11-44.

CRÍADO GRANDE, J. I.; y VILLODRE DE COSTA, J., «Crowdsourcing y plataformas colaborativas en las Administraciones públicas. ¿Hacia un WikiGovernment?», en CRÍADO, J.I. (coord.) *Nuevas tendencias en la gestión pública: Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas Administraciones públicas colaborativas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016, pp. 88-111.

CROZIER, M., «De la bureaucratie comme système d’organisation», *European Journal of Sociology*, vol. 2, n.º 1, 1961, pp. 18-50.

- CROZIER, M., *État modeste, État moderne: Stratégie pour un autre changement*, 3^a ed., Paris, Éditions Fayard, 1997.
- CROZIER, M., «La posición del Estado ante los otros actores», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 2, 1995, pp. 93-99.
- CROZIER, M., *Le phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Éd. du Seuil, 1963.
- CROZIER, M., *No se cambia la sociedad por decreto*, Alcalá de Henares, INAP, 1984.
- CROZIER, M.; y FRIEDBERG, E., *L'acteur et le système. Les Contraintes de l'action collective*, Paris, Éditions du Seuil, 1977.
- CROZIER, M.; y TILLIETTE, B., *Quand la France s'ouvrira...*, Paris, Fayard, 2000.
- CRUZ, I. F.; y XIAO, H., «Ontology Driven Data Integration in Heterogeneous Networks», en TOLK, A. y JAIN, L.C. (coords.) *Complex Systems in Knowledge-based Environments: Theory, Models and Applications*, vol. 168, Berlin, Springer Heidelberg, 2009 (Studies in Computational Intelligence), pp. 75-98.
- CRUZ MUNDET, J. R., «El material hace al documento: entre la arcilla y la electrónica», en BUSTOS PRETEL, G. (coord.) *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, pp. 91-110.
- CRUZ MUNDET, J. R., «Principios, términos y conceptos fundamentales», en CRUZ MUNDET, J.R. (coord.) *Administración de documentos y archivos: Textos fundamentales*, Madrid, Coordinadora de Asociaciones de Archiveros y Gestores de Documentos (CAA); Ministerio de Cultura, 2011, pp. 15-35.
- CRUZ SOTO, L. A., «El concepto de poder en la Administración», *Contaduría y Administración*, vol. 58, n.º 4, 2013, pp. 39-57.
- CUMMINS, F. A., *Building the agile enterprise: with SOA, BPM and MBM*, San Francisco, CA, Morgan Kaufmann, 2009.
- CYERT, R. M.; y MARCH, J. G., *A behavioral theory of the firm*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1963.
- DACLIN, N.; CHEN, D.; y VALLESPIR, B., «Methodology for Enterprise Interoperability», *IFAC Proceedings Volumes*, vol. 41, n.º 2, 2008, pp. 12873-12878.
- DACLIN, N.; CHEN, D.; y VALLESPIR, B., «The Interoperability Measurement», en ARCHIMÈDE, B. y VALLESPIR, B. (coords.) *Enterprise Interoperability*, Hoboken, NJ, USA, John Wiley & Sons, Inc., 2017, pp. 107-129.
- DAPENA GÓMEZ, M., «Administración digital y necesidad de renovar la función pública», en RAMIO MATAS, C. (coord.) *Repensando la Administración digital y la innovación pública*, Madrid, INAP, 2021, pp. 281-296.
- DASHOFY, E. M.; VAN DER HOEK, A.; y TAYLOR, R. N., «A highly-extensible, XML-based architecture description language», en *Proceedings Working IEEE/IFIP Conference on Software Architecture*, 2001, pp. 103-112.

- DAVARA RODRÍGUEZ, M. A., «Aspectos técnico-jurídicos sobre interoperabilidad (II)», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 8, 2011, pp. 1031-1037.
- DAVARA RODRÍGUEZ, M. A., «Cuestiones sobre interoperabilidad en las Administraciones Públicas», *Actualidad administrativa*, vol. 9, 2015.
- DAVARA RODRÍGUEZ, M. A., *Derecho informático*, Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters, 1993.
- DAVARA RODRÍGUEZ, M. A., «El derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos», *Actualidad administrativa*, n.º 11, 2015.
- DAVARA RODRÍGUEZ, M. A., «El documento electrónico en la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», *Revista de Administración Pública*, vol. 131, 1993, pp. 455-492.
- DAVARA RODRÍGUEZ, M. A., «La importancia de la interoperabilidad y sus diferencias con la compatibilidad», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n.º 14, 2009, pp. 2111-2118.
- DAWES, S. S., «Interagency information sharing: Expected benefits, manageable risks», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 15, n.º 3, 1996, pp. 377-394.
- DEANE, S.; y HENDERSON, R., *XML made simple*, 1ª ed., London, Routledge, 2003.
- DELGADO BÁIDEZ, J. M., «Blockchain e Identidad Soberana en relación con el derecho del interesado a no aportar documentos que ya obren en poder de las Administraciones Públicas», en *Congreso Derecho TIC-SICARM 2018 «Los desafíos jurídicos del blockchain en la Administración pública»*, Universidad de Murcia, 2018.
- DELGADO BÁIDEZ, J. M., «Comentario de urgencia a la modificación de la Ley 39/2015 contenida en la nueva Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales», *Diario La Ley*, vol. 9339, 2019.
- DELGADO BÁIDEZ, J. M., «Incorporación del expediente administrativo al proceso judicial», en GÓMEZ MANRESA, M.F. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.) *Modernización Digital e Innovación en la Administración de Justicia*, 1ª ed., Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2019, pp. 449-483.
- DELGADO GÓMEZ, A.; y FLORES IGLESIAS, L., «El nuevo diseño de los archivos: la evolución del modelo analógico al electrónico y los requisitos de seguridad e interoperabilidad», en *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Madrid, Wolters Kluwer, 2016, pp. 261-286.
- DENHARDT, R. B.; y DENHARDT, J. V., «The New Public Service: Serving Rather Than Steering», *Public Administration Review*, vol. 60, n.º 6, 2000, pp. 549-559.
- DERLIEN, H.-U., «Modernización administrativa: ¿moderna, modernista, postmodernista?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1997, pp. 13-25.
- DESCALZO GONZÁLEZ, A., «La forma en el procedimiento administrativo», en PAREJO ALFONSO, L.J. y VAQUER CABALLERÍA, M. (coords.) *Estudios sobre el*

procedimiento administrativo, vol. III, Instituciones, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 237-306.

DÍAZ DÍAZ, E., «Alteración catastral telemática e inscripción registral», *El Notario del Siglo XXI*, vol. 51, 2013.

DÍAZ GONZÁLEZ, G. M., «Las competencias exclusivas del Estado ex artículo 149.1.18.^a de la Constitución y la disciplina de la producción normativa.: Sobre la inconstitucionalidad parcial de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (STC 55/2018, de 24 de mayo)», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, n.º 10, 2018, pp. 80-95.

Diccionario de terminología archivística, Madrid, Comisión de terminología de la Dirección de Archivos Estatales. Ministerio de Cultura, 1993.

Diccionario Ilustrado Latín-Español; Español-Latín, 19^a ed., Barcelona, VOX, 1987.

DÍEZ BUESO, L., «El modelo de “Ombudsman” autonómico y su reflejo en la tramitación de quejas», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 53, 1999, pp. 11-30.

DÍEZ-PICAZO, L., «Eficacia e ineficacia del negocio jurídico», *Anuario de Derecho civil*, vol. 14, n.º 4, 1961, pp. 809-834.

DÍEZ-PICAZO, L., «La responsabilidad civil hoy», *Anuario de Derecho Civil*, vol. 32, n.º 4, 1979, pp. 727-738.

DOMÉNECH PASCUAL, G., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos», en MÍGUEZ MACHO, L., ALMEIDA CERREDA, M. y SANTIAGO IGLESIAS, D. (coords.) *La simplificación de los procedimientos administrativos: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 2014, pp. 15-73.

DOMÉNECH PASCUAL, G., *La invalidez de los reglamentos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.

DOMÉNECH PASCUAL, G., «Las irregularidades no invalidantes desde una perspectiva económica», en LÓPEZ RAMÓN, F. y VILLAR ROJAS, F.J. (coords.) *Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2017, pp. 151-170.

DREWRY, G., «Citizens as Customers – Charters and the Contractualisation of Quality in Public Services», en *EGPA Conference*, Bern, Switzerland, 2005.

DRUCKER, P. F., «The Discipline of Innovation», *Harvard Business Review*, n.º R0208F, 2002, pp. 5-10.

DRUMMOND, V., *Internet, privacidad y datos personales*, Madrid, Editorial Reus, 2004.

DUFLOT, F.; y MACREZ, F., «L'interopérabilité, principe incontournable des libertés numériques», *Propriétés intellectuelles*, vol. n.º 65, 2017, pp. 41-52.

ECHANDI GURDIÁN, M., «Teoría del Estado en los Fundamentos de la Filosofía del Derecho de Hegel», *Revista Estudios*, n.º 31, 2015, pp. 292-317.

- EGGERS, W. D.; y SINGH, S. K., *The Public Innovator's Playbook: Nurturing bold ideas in government*, Washington D.C., Ash Institute, Harvard Kennedy School, 2009.
- EINSENMANN, C., «La théorie des “bases constitutionnelles du Droit administratif”», *RDP*, 1972, pp. 1345-1441.
- ELENA CÓRDOBA, A., «El programa de ventanilla única. Una experiencia de acercamiento al ciudadano basada en la cooperación y la tecnología», en CALVO CHARRO, M. y RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (coords.) *La Administración pública española*, Madrid, INAP, 2002, pp. 931-942.
- ELVESÆTER, B.; HAHN, A.; BERRE, A.-J.; y NEPLE, T., «Towards an Interoperability Framework for Model-Driven Development of Software Systems», en KONSTANTAS, D., BOURRIÈRES, J.-P., LÉONARD, M. y BOUDJLIDA, N. (coords.) *Interoperability of Enterprise Software and Applications*, London, Springer-Verlag, 2006, pp. 409-420.
- EMBID IRUJO, A., *El ciudadano y la Administración: Los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la administración según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, 1ª reimpr., Madrid, INAP, 1996.
- EMBID TELLO, A. E., «Calidad normativa y evaluación ex-post de las normas jurídicas.», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 50, 2019.
- ENGELBART, D., «Augmenting Society's Collective IQs», en *Proceedings of the Fifteenth ACM Conference on Hypertext and Hypermedia*, New York, NY, USA, Association for Computing Machinery, 2004 (Hypertext'04), p. 1.
- ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I/1, 13ª ed., Madrid, Tecnos, 1999.
- ENTRENA CUESTA, R., «El concepto de Administración pública en la doctrina y el Derecho positivo españoles», *Revista de administración pública*, n.º 32, 1960, pp. 55-74.
- ENTRENA CUESTA, R., «Notas sobre el concepto de Estado de Derecho», *Revista de administración pública*, vol. 33, 1960, pp. 31-46.
- ESCAPA CASTRO, L., «Innovar es resolver problemas», en RAMIO MATAS, C. (coord.) *Repensando la Administración digital y la innovación pública*, Madrid, INAP, 2021, pp. 221-241.
- ESCUÍN PALOP, V., «En torno a la buena administración», en DEL GUAYO CASTIELLA, Í. y FERNÁNDEZ CARBALLAL, A. (coords.) *Los desafíos del derecho público en el siglo XXI: libro conmemorativo del XXV aniversario del acceso a la Cátedra del Profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*, Madrid, INAP, 2019, pp. 325-344.
- ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho administrativo*, 9ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2019.
- ESTEVEZ, E.; FILLOTTANI, P.; y JANOWSKI, T., «From e-government to seamless government», en *Proceedings of the Conference on Collaborative Electronic Commerce Technology and Research, COLLECTeR Iberoamerica 2007*, vol. 1, Córdoba, Argentina, 2007, pp. 1-11.

- EUGENIO DÍAZ, F., «Naturaleza jurídica de la información», en DAVARA RODRÍGUEZ, M.Á. (coord.) *Encuentros sobre Informática y Derecho: 1990-1991*, Pamplona, Aranzadi, 1992, pp. 35-51.
- EUSAMIO MAZAGATOS, J. A., «La Plataforma de Intermediación de Datos», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, n.º 10, 2020.
- EUSAMIO MAZAGATOS, J. A., «Plataforma de Intermediación de Datos», *u-Gob la revista de NovaGob*, vol. 4, n.º enero, 2019, pp. 38-43.
- EUZENAT, J., «Towards a principled approach to semantic interoperability», en *CEUR Proceedings of the IJCAI-01 Workshop on Ontologies and Information Sharing*, Seattle, 2001, pp. 19-25.
- FANLO LORAS, A., «Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos: iniciación, ordenación e instrucción», en LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (coords.) *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 214-245.
- FARIAS GARCÍA, P., *Breve Historia constitucional de España*, 1ª ed., Madrid, Editorial Latina, 1981.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo*, vol. I, 4ª ed., Cizur Menor, Civitas, 2018.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. J., «Los derechos de los ciudadanos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: artículo 35», en *Ponencias del I Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria celebrado en Almagro, junio de 1994*, Universidad de Castilla La Mancha, 1995, pp. 11-40.
- FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, A., «Tratamiento jurídico-penal del documento electrónico encriptado. Una cuestión necesitada de revisión», en FABRA VALLS, M.J. y BLASCO, J.L. (coords.) *El documento electrónico: aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos*, Castellón de la Plana, Universidad Jaume I, 2008, pp. 113-150.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R., «Dimensión del derecho a la protección a la salud: su tratamiento en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC)», *DS: Derecho y salud*, vol. 19, n.º 1, 2010, pp. 11-30.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., «Algunas reflexiones acerca de la protección de datos personales en las Administraciones Públicas», en FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., SIERRA RODRÍGUEZ, J. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Nuevos retos en el horizonte de las administraciones públicas: ponencias y comunicaciones presentadas en el I Seminario Nacional de Gestión Pública celebrado en Murcia del 2 al 4 de abril de 2003*, Murcia, Facultad de Derecho, Universidad de Murcia, 2003, pp. 47-58.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., «De la reutilización de sentencias al “big data” judicial. Aproximación a la metamorfosis experimentada por los modelos de uso de la información en el marco de la actividad jurisdiccional», en GÓMEZ MANRESA, M.F. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.) *Modernización digital e innovación en la Administración de justicia*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomsom Reuters, 2019, pp. 63-102.

- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., «La participación de los interesados en el procedimiento administrativo; recensión del libro de César Cierco Seira», *Revista de Administración Pública*, vol. 162, 2003, pp. 515-522.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., «La potestad reglamentaria: el procedimiento de elaboración de los reglamentos», en GAMERO CASADO, E., VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. II, 1ª ed., 2017, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 2483-2549.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., *La Protección de los Datos Personales en las Administraciones Públicas*, Madrid, Thomson-Civitas, 2003.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., «Nuevas tendencias de la justicia administrativa en Italia: hacia algunas quiebras de la distinción entre intereses legítimos y derechos subjetivos», *Revista de administración pública*, vol. 154, 2001, pp. 501-540.
- FERNÁNDEZ, T.-R., «El Derecho como diálogo y consenso», en NIETO, A. y FERNÁNDEZ, T.-R. (coords.) *El derecho y el revés: diálogo epistolar sobre leyes, abogados y jueces*, 5ª ed., Barcelona, Ariel, 2008, pp. 19-30.
- FERNÁNDEZ, T.-R., *La doctrina de los vicios de orden público*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1970.
- FERNÁNDEZ, T.-R., «Sobre la discutida naturaleza objetiva de la responsabilidad patrimonial de la Administración», *Revista de administración pública*, n.º 216, 2021, pp. 169-186.
- FERRANDO MARTÍNEZ, R., «El documento administrativo, su contexto electrónico, tecnológico y normativo: una propuesta de cambio de paradigma», 2013, Tesis Doctoral. Universidad de Murcia.
- FERRER MARTÍNEZ, J., *Desarrollo de Interfaces*, Madrid, RA-MA, 2015.
- FINCK, M.; y BIEGA, A. J., «Reviving Purpose Limitation and Data Minimisation in Personalisation, Profiling and Decision-Making Systems», Max Planck Institute for Innovation & Competition Research, Paper 21-04, 2021.
- FLÜCKIGER, A., *(Re)faire la loi: Traité de légistique à l'ère du droit souple*, Berna, Stämpfli Editions, 2019.
- FOLMER, E.; MATZNER, M.; RÄCKERS, M.; Y OTROS, «Standardized but flexible information exchange for networked public administrations: A method», *Transforming Government: People, Process and Policy*, vol. 10, n.º 2, 2016, pp. 239-255.
- FONDEVILA ANTOLÍN, J., «Estado de Derecho o el imperium de la deslealtad institucional: breves consideraciones sobre la imposición por el Estado central a las comunidades autónomas de su adhesión a sistemas y plataformas electrónicas estatales», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2017, pp. 527-546.
- FONDEVILA ANTOLÍN, J., «Reflexiones a propósito de la STC 55/2018: un limitado respiro ante el acoso recentralizador en la implementación de la e-Administración», *Revista Aranzadi de Derecho y nuevas tecnologías*, n.º 49, 2019.

- FONG, E., «Foreword», en *e-Government Interoperability: Guide*, Regional Centre in Bangkok, United Nations Development Programme (UNDP); IBM; Oracle, 2007.
- FOSTER, R.; VAN GREUNEN, D.; KOTZÉ, P.; Y OTROS, «A review of interoperability standards in e-Health and imperatives for their adoption in Africa», *South African Computer Journal*, vol. 50, 2013, pp. 55-72.
- FOUCAULT, M., *L'archéologie du savoir*, Paris, Éditions Gallimard, 1969.
- FOUNTAIN, J. E., *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Washington, D.C, Brookings Institution Press, 2001.
- FROSINI, T. E., «Informática y Administración pública», *Revista de Administración Pública*, n.º 105, 1984, pp. 447-460.
- FROSINI, V., *Cibernética, Derecho y Sociedad*, Madrid, Tecnos, 1982.
- FROSINI, V., «Il giurista nella società dell'informazione», *Informatica e Diritto*, vol. IX, n.º 2, 2000, pp. 15-27.
- FUERTES LÓPEZ, M., «Luces y sombras en la incorporación de la Directiva de Servicios», *Revista Catalana de Dret Públic*, vol. 42, 2011, pp. 57-84.
- FUKUYAMA, F., «30 Years of World Politics: What Has Changed?», *Journal of Democracy*, vol. 31, n.º 1, 2020, pp. 11-21.
- FUSTER RUIZ, F., «Archivística, archivo, documento de archivo...», *Biblios: Revista electrónica de bibliotecología, archivología y museología*, vol. 9, 2001.
- GACTO FERNÁNDEZ, E.; ALEJANDRE GARCÍA, J. A.; y GARCÍA MARÍN, J. M., *El Derecho histórico de los pueblos de España*, 7ª ed., Madrid, Artes Gráficas Iberoamericanas S.A., 1992.
- GALÁN VIOQUE, R., «Anulabilidad e irregularidades no invalidantes», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 2025-2059.
- GALÁN VIOQUE, R., «Las escasas novedades procedimentales de la LPAC», *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, n.º I, 2018.
- GALLARDO CASTILLO, M. J., *Los procedimientos administrativos en la Ley 39/2015: análisis y valoración de la reforma*, Madrid, Tecnos, 2016.
- GALLARDO CASTILLO, M. J., «Los vicios de procedimiento y el principio de conservación del acto: doctrina jurisprudencial», *Revista de Administración Pública*, vol. 171, 2006, pp. 217-247.
- GALLIGAN, D. J., *Due Process and Fair Procedures: A study of administrative procedures*, Oxford, UK, Oxford University Press, 1996.
- GAMERO CASADO, E., «Administración electrónica e interoperabilidad», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *La reforma de la Administración electrónica. Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Madrid, INAP, 2017.

- GAMERO CASADO, E., *Desafíos del Derecho Administrativo ante un mundo en disrupción*, Granada, Comares, 2015.
- GAMERO CASADO, E., «El ejercicio de potestades administrativas como criterio de aplicación del Derecho administrativo», en GAMERO CASADO, E. (coord.) *La potestad administrativa. Concepto y alcance de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 31-46.
- GAMERO CASADO, E., «Encuadre de la nueva legislación en el acervo del Derecho administrativo», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, vol. I, 1ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 105-147.
- GAMERO CASADO, E., «Funcionamiento electrónico del Sector Público», en LÓPEZ MENUDO, F. (coord.) *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y en el régimen jurídico del sector público*, Sevilla, Universidad de Sevilla, Instituto García Oviedo, 2016, pp. 83-114.
- GAMERO CASADO, E., «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: El procedimiento administrativo adecuado», en *La simplificación de los procedimientos administrativos: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, días 7 y 8 de febrero*, Santiago de Compostela, 2014.
- GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», *Revista de Administración Pública*, vol. 179, 2009, pp. 291-332.
- GAMERO CASADO, E., «La estructura de la legislación sobre Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público y sus criterios de aplicación», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 153-263.
- GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo: “Better Regulation”, “Better Administration”», *Revista Española de Derecho Administrativo, Civitas*, vol. 160, 2013, pp. 79-125.
- GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica», en GAMERO CASADO, E. (coord.) *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 25-76.
- GAMERO CASADO, E., «Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 175, 2016, pp. 15-27.
- GAMERO CASADO, E., «Reflexiones introductorias: de la Administración electrónica a la digital (o la historia interminable)», en CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S.E. y CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coords.) *La Administración digital*, Madrid, Dykinson, 2022, pp. 33-50.

- GAMERO CASADO, E., «Simplificación del procedimiento administrativo: Una respuesta idónea desde el Derecho administrativo ante la crisis», en PIÑAR MAÑAS, J.L. (coord.) *Crisis económica y crisis del Estado de bienestar: el papel del Derecho administrativo*, Madrid, Reus, 2016, pp. 407-446.
- GAMERO CASADO, E.; y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de Derecho administrativo*, 16ª ed., Madrid, Tecnos, 2019.
- GAMERO CASADO, E.; y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos, 2011.
- GAMERO CASADO, E.; y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «El Derecho Administrativo ante la Era de la Información», en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *La Ley de Administración electrónica: comentario sistemático a la Ley 11-2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, 3ª ed., Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2010, pp. 35-88.
- GARCÍA ÁLVAREZ, M. C., «Comentario al artículo 61 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios al Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2021, pp. 447-452.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Los desfallecimientos del legislador», *Diario ABC*, 8 de febrero de 2004, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, Civitas, 1999.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)», *Revista de Administración Pública*, vol. 38, 1962, pp. 159-208.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, n.º 40, 1963, pp. 189-224.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Sobre los derechos públicos subjetivos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, vol. 6, 1975, pp. 427-448.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común de 1992», *Revista de Administración Pública*, vol. 130, 1993, pp. 205-219.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 13ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2006.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 10ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2006.
- GARCÍA LUENGO, J., *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Madrid, Civitas, 2002.

- GARCÍA LUENGO, J., «Los supuestos de nulidad de pleno derecho establecidos al margen de la Ley de Procedimiento Común», *Revista de Administración Pública*, n.º 159, 2002, pp. 137-172.
- GARCÍA MARCO, F. J.; BERMEJO LATRE, J. L.; y MUÑOZ SORO, J. F., «La representación del conocimiento con XML y tecnologías semánticas y su aplicación al campo jurídico», en MARTÍNEZ GONZÁLEZ, M.M. (coord.) *Derecho y sistemas de datos: el uso del XML jurídico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 127-154.
- GARCÍA MARTÍNEZ, J. L., «Los metadatos en la gestión de documentos», en BUSTOS PRETEL, G. (coord.) *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, pp. 137-171.
- GARCÍA RICCI, D., *Estado de Derecho y Principio de Legalidad*, 1ª ed., México D.F., Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, 2011.
- GARCÍA SOLANA, M. J., «La posición del ciudadano: la noción del cliente», en OLÍAS DE LIMA GETE, B. (coord.) *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall, 2001, pp. 291-316.
- GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G., «Derechos de los interesados en el procedimiento», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 1403-1438.
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., *Las actuaciones administrativas sin procedimiento. Relaciones jurídicas en el Estado de Derecho*, Madrid, Marcial Pons, 2021.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1971.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, J. A., «Artículo 71 Ley 39/2015», en BAÑO LEÓN, J.M. y LAVILLA RUBIRA, J.J. (coords.) *Comentarios al Procedimiento Administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 477-485.
- GARRIDO FALLA, F., «Algunos aspectos de la Reforma de la Administración», en *XI Semana de Estudios de Derecho Financiero (Subvenciones, exenciones y otros estímulos fiscales)*, vol. I, Madrid, de Derecho Financiero, 1963, pp. 113-130.
- GARRIDO FALLA, F., «El interés para recurrir en agravios», *Revista de Administración Pública*, vol. 9, 1952, pp. 157-174.
- GARRIDO FALLA, F., «El procedimiento administrativo de 1950 a hoy», *Revista de Administración Pública*, n.º 150, 1999, pp. 115-157.
- GARRIDO FALLA, F., «La Administración y la Ley», *Revista de Administración Pública*, vol. 6, 1951, pp. 125-142.
- GARRIDO FALLA, F., *Reformas de la función pública. Discurso leído en el acto de su recepción pública como académico de número por el Excmº Sr. D. Fernando Garrido Falla y Discurso de contestación del Académico Excmº Sr. D. Laureano López Rodó*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1985.
- GARRIDO FALLA, F., «Sobre el Derecho administrativo y sus ideas cardinales», *Revista de Administración Pública*, vol. 7, 1952, pp. 11-50.

- GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I; Parte General, 4ª ed., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966.
- GARRIDO JUNCAL, A., «Evaluación y perspectivas de la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 47, 2018.
- GARSON, G. D.; y OVERMAN, E. S., *Public Management Research in the United States*, New York, Praeger, 1983.
- GASCÓ HERNÁNDEZ, M., «Approaching E-Government Interoperability», *Social Science Computer Review*, vol. 30, n.º 1, 2012, pp. 3-6.
- GASCÓ HERNÁNDEZ, M., «Los retos de la colaboración. ¿A qué, si no a eso, pretendemos hacer frente con la interoperabilidad?», *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Reforma y Democracia*, vol. n.º 49, 2011, pp. 185-202.
- GASCÓN INCHAUSTI, F., «La e-Justicia en la Unión Europea: Balance de situación y planes para el futuro», en SENÉS MONTILLA, M.C. (coord.) *Presente y futuro de la e-Justicia en España y la Unión Europea*, Cizur Menor (Navarra), 2009, pp. 83-125.
- GASCÓN Y MARÍN, J., «Necesidad de un Código de procedimiento administrativo», *Revista de Estudios Políticos*, vol. 48, 1949, pp. 11-40.
- GERUNOV, A. A., «Attitudes towards privacy by design in e-government: Views from the trenches», *Journal of Social and Administrative Sciences*, vol. 7, n.º 1, 2020, pp. 1-17.
- GHITALLA, F., «L'espace du document numérique», *Communication & Langages*, vol. 126, 2000, pp. 74-84.
- GIACHETTI, R. E., *Design of Enterprise Systems: Theory, Architecture, and Methods*, Boca Ratón, FL, CRC Press; Taylor & Francis Group, 2010.
- GIANNINI, M. S., *Derecho Administrativo*, vol. I, 1ª ed. en español, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.
- GIANNINI, M. S., «Informe sobre los principales problemas de la Administración del Estado italiano», *Documentación Administrativa*, n.º 186, 1980, pp. 207-270.
- GIANNINI, M. S., *Lezioni di Diritto amministrativo*, vol. Vol. I, Milano, Giuffrè, 1950.
- GIARDINO, E., «Aspetti evolutivi della comunicazione amministrativa», *Rivista trimestrale di scienza della amministrazione*, vol. 51, n.º 3, 2005, pp. 75-110.
- GIL-GARCÍA, J. R.; y PARDO, T. A., «E-government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations», *Government Information Quarterly*, vol. 22, n.º 2, 2005, pp. 187-216.
- GILLIARD, F., *L'expérience juridique: esquisse d'une dialectique*, Genève-Paris, Librairie DROZ, 1979.
- GOLDKUHL, G., «The challenges of Interoperability in E-government: Towards a conceptual refinement», París, 2008.

- GÓMEZ PUENTE, M., *La Administración electrónica: el procedimiento administrativo digital*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Civitas, 2019.
- GONZÁLEZ AGUILERA, S.; y MORO CORDERO, M. A., «El procedimiento administrativo electrónico», en CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.) *A las puertas de la Administración digital: Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016, pp. 181-264.
- GONZÁLEZ AGUILERA, S.; y MORO CORDERO, M. A., «La cooperación y las relaciones interadministrativas por medios electrónicos», en CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.) *A las puertas de la administración digital: Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*, Madrid, INAP, 2016, pp. 282-298.
- GONZÁLEZ ALONSO, A., «La lealtad institucional como principio de relación entre las Administraciones públicas», *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, vol. 4, 2008, pp. 246-261.
- GONZÁLEZ DE LARA MINGO, S., «El derecho fundamental a la buena administración», *Actualidad administrativa*, vol. 7, 2021.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., «Autorizaciones, comunicaciones previas y declaraciones responsables en la transposición de la directiva de servicios», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, vol. 11, 2010, pp. 255-293.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Cincuenta años de procedimiento administrativo en un mundo cambiante*, 1ª ed., Madrid, Iustel, 2009.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Derecho administrativo español*, vol. 3; El acto y el procedimiento administrativos, Pamplona, EUNSA, 1997.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F., «La teoría general de sistemas como matriz disciplinar y como método jurídico: una nueva terminología en la reciente jurisprudencia», *Persona y Derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, n.º 21, 1989, pp. 23-172.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F., «Procedimiento administrativo común, procedimientos triangulares y procedimientos complejos», *Revista de estudios de la vida local*, vol. 211, 1981, pp. 409-454.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F., «Procedimiento administrativo y vía administrativa», *Revista de Administración Pública*, n.º 51, 1966, pp. 181-198.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., «El método en el Derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, vol. 22, 1957, pp. 11-98.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *El principio general de la buena fe en el Derecho administrativo*, 4ª ed., Madrid, Civitas, 2004.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., «La justicia administrativa en España», *Revista de Administración Pública*, vol. 6, 1951, pp. 163-176.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., «La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas dos años después», *Revista de Administración Pública*, vol. 136, 1995, pp. 7-67.

- GONZÁLEZ PÉREZ, J.; y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común: (ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, vol. 2º, 1ª ed., Madrid, Civitas, 1997.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.; y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común: (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, vol. I, Madrid, Civitas, 1999.
- GONZÁLEZ PUEYO, J., «Validez eficacia de los actos administrativos. Notificaciones y publicaciones», en GONZÁLEZ I BALLESTEROS, J., CASTRO ABELLA, F. y MUÑOZ AMOR, M. DEL M. (coords.) *Procedimiento administrativo local*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2010, pp. 111-169.
- GONZÁLEZ VARAS, S., «Artículo 105 de la Ley 39/2015», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017.
- GORDILLO, A., *Tratado de Derecho administrativo*, vol. 2, 8ª ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2006.
- GORE, A., *Creating a Government that works better & costs less. Status report*, Washington D.C., Office of the Vice President, 1994.
- GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., «El deber de resolver: términos y plazos», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 1153-1215.
- GOTTSCHALK, P., «Maturity levels for interoperability in digital government», *Government Information Quarterly*, vol. 26, 2009, pp. 75-81.
- GOTTSCHALK, P.; y SOLLI-SÆTHER, H., *E-Government Interoperability and Information Resource Integration: Frameworks for Aligned Development*, Hershey, IGI Global, 2009.
- GOTTSCHALK, P.; y SOLLI-SÆTHER, H., «Stages of e-government interoperability», *Electronic Government, an International Journal*, vol. 5, n.º 3, 2008, pp. 310-320.
- GRÖNLUND, Å., «Electronic Government—Efficiency, Service Quality and Democracy», en GRÖNLUND, Å. (coord.) *Electronic Government: Design, Applications and Management*, Hershey, PA, Idea Group Publishing, 2002, pp. 23-50.
- GRUBER, T. R., «Toward principles for the design of ontologies used for knowledge sharing?», *International Journal of Human-Computer Studies*, vol. 43, n.º 5, 1995, pp. 907-928.
- GRUENING, G., «Origin and theoretical basis of new public management», *International Public Management Journal*, vol. 4, n.º 1, 2001, pp. 1-25.
- GUAITA, A., *La revisión de la Ley de Procedimiento Administrativo*, Madrid, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1964.
- GUEDRIA, W., «A Contribution to Enterprise Interoperability Maturity Assessment», 2012, Bordeaux, École doctorale Sciences Physiques et de l'Ingénieur de l'Université de Bordeaux.

- GUEDRIA, W.; CHEN, D.; y NAUDET, Y., «A Maturity Model for Enterprise Interoperability», en MEERSMAN, R., HERRERO, P. y DILLON, T. (coords.) *On the Move to Meaningful Internet Systems: OTM 2009 Workshops*, Berlín, Springer Heidelberg, 2009 (Lecture Notes in Computer Science), pp. 216-225.
- GUÉDRIA, W.; NAUDET, Y.; y CHEN, D., «Maturity model for enterprise interoperability», *Enterprise Information Systems*, vol. 9, n.º 1, 2013, Taylor & Francis, pp. 1-28.
- GUICCIARDI, E., *La giustizia amministrativa*, Padua, Cedam, 1943.
- GUICHOT REINA, E., *Datos personales y administración pública*, Cizur Menor (Navarra), Civitas, 2005.
- GUICHOT REINA, E., «La comunicación de datos personales en poder de la Administración: aspectos generales y especialidades derivadas de la comunicación por vía telemática», en COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Administración electrónica: la Ley/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 765-805.
- GUIJARRO, L., «Analysis of the Interoperability Frameworks in e-Government Initiatives», en TRAUNMÜLLER, R. (coord.) *Electronic Government*, vol. 3183, Berlin, Springer Heidelberg, 2004, pp. 36-39.
- GUILLÉN CARAMÉS, J., *La Administración electrónica: ¿mito o realidad para los ciudadanos del siglo XXI?*, Madrid, Centro PwC & IE del Sector Público, 2010.
- GULLMARK, P., «Do All Roads Lead to Innovativeness? A Study of Public Sector Organizations' Innovation Capabilities», *The American Review of Public Administration*, vol. 51, n.º 7, 2021, SAGE Publications Inc, pp. 509-525.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V., *Guía sobre el procedimiento administrativo común y especialidades*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.
- HAHN, R.; y RENDA, A., «Understanding Regulatory Innovation: The Political Economy of Removing Old Regulations Before Adding New Ones», *SSRN Electronic Journal*, 2017.
- HAMPTON, P., *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, Norwich, HMSO, 2005.
- HAN, B.-C., *No-cosas: Quiebras del mundo de hoy*, Barcelona, Taurus, 2021.
- HAURIOU, M., «La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social», *Cahiers de la Nouvelle Journée*, vol. 23, 1925.
- HAURIOU, M., *Précis de Droit Administratif contenant le Droit Public et el Droit Administratif*, deuxième, Paris, L. Larose & Forcel Éditeurs, 1893.
- HAURIOU, M., *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 8ª ed., París, Librairie de la Société de Recueil Sirey, 1914.
- HAURIOU, M., *Tradition in Social Science*, Amsterdam, Editions Rodopi, 2011.
- HEEKS, R., *Implementing and managing eGovernment: an international text*, Thousand Oaks, CA, SAGE, 2006.

- HEILER, S., «Semantic interoperability», *ACM Computing Surveys*, vol. 27, n.º 2, 1995, pp. 271-273.
- HERD, P.; y MOYNIHAN, D. P., *Administrative burden. Policymaking by other means*, New York, Russell Sage Foundation, 2018.
- HEREDERO HIGUERAS, M., «Valor probatorio de los documentos electrónicos», en DAVARA RODRÍGUEZ, M.Á. (coord.) *Encuentros sobre Informática y Derecho: 1990-1991*, Pamplona, Aranzadi, 1992, pp. 17-24.
- HERNÁNDEZ PÉREZ, T.; RODRÍGUEZ MATEOS, D.; MARTÍN GALÁN, B.; y GARCÍA MORENO, M. A., «El uso de metadatos en la Administración electrónica española: los retos de la interoperabilidad», *Revista Española de Documentación Científica*, vol. 32, n.º 4, 2009, pp. 67-91.
- HILDEBRANDT, M., «Primitives of Legal Protection in the Era of Data-Driven Platforms», *Georgetown Law Technology Review*, vol. 252, 2018, pp. 252-273.
- HILL, R. K., «What an Algorithm Is», *Philosophy and Technology*, vol. 29, n.º 1, 2016, Springer Verlag, pp. 35-59.
- HOEPMAN, J.-H., «Privacy Design Strategies», en CUPPENS-BOULAHIA, N., CUPPENS, F., JAJODIA, S., ABOU EL KALAM, A. y SANS, T. (coords.) *ICT Systems Security and Privacy Protection*, Berlin, Heidelberg, Springer, 2014, pp. 446-459.
- HOOD, C., «A public management for all seasons?», *Public Administration*, vol. 69, n.º 1, 1991, pp. 3-19.
- HOOD, C., *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, 1ª ed., Oxford, Clarendon Press, 1998.
- HUERGO LORA, A. J., «Una aproximación a los algoritmos desde el Derecho administrativo», en HUERGO LORA, A.J. y DÍAZ GONZÁLEZ, G.M. (coords.) *La regulación de los algoritmos*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2020, pp. 23-87.
- HUGHES, O. E., *Public Management and Administration. An introduction*, 2ª ed., London, Macmillan Education UK, 1998.
- HURTADO DÍAZ-GUERRA, I., «El daño moral en la responsabilidad patrimonial sanitaria: Criterios de racionalización», 2017, Madrid, Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Madrid.
- HUSTINX, P., «Privacy by design: delivering the promises», *Identity in the Information Society IDIS*, vol. 3, n.º 2, 2010, pp. 253-255.
- IGLESIAS ALONSO, A., «Administración pública y dinamización del estado del bienestar: las estrategias de reforma administrativa en Europa (1990-2010)», en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.) *La Administración pública entre dos siglos: Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid, INAP, 2010, pp. 1039-1058.
- INGLEHART, R.; y WELZEL, C., *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*, 1ª ed., Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2005.

- IRANI, Z.; THEMISTOCLEOUS, M.; y LOVE, P. E. D., «The impact of enterprise application integration on information system lifecycles», *Information & Management*, vol. 41, n.º 2, 2003, pp. 177-187.
- JANSEN, A., «Benchmarking eGovernment Quality; Whose quality are we measuring?», en BEKKEN, A.G.B. y SCHARTUM, D.W. (coords.) *YuLex2013*, Oslo, Det juridiske fakultet; Institutt for privatrett; Universitetet i Oslo (UiO), 2013, pp. 117-129.
- JEZE, G., *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, Berger-Levrault et C. Editeurs, 1904.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., «España, ¿un país sin frenos?», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, vol. 56, 2015, pp. 36-55.
- JIMÉNEZ, S., *Transformación digital para Administraciones Públicas: Crear valor para la ciudadanía del siglo XXI*, Madrid, INAP, 2019.
- JORDANA DE POZAS, L., «El problema de los fines de la actividad administrativa», *Revista de Administración Pública*, vol. nº 4, 1951, pp. 11-28.
- JORDANA DE POZAS, L., «Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo», *Revista de Estudios Políticos*, vol. 48, 1949, pp. 41-54.
- JORDANA DE POZAS, L., «Las comisiones para la reforma administrativa», *Revista de Administración Pública*, vol. 21, 1956, pp. 215-221.
- DE JUAN CASERO, L. J.; BUSTOS PRETEL, G.; y GALLEGO ALCALÁ, J. D., «Artículo 26 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre», en *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017, pp. 223-230.
- DE JUAN CASERO, L. J.; BUSTOS PRETEL, G.; y GALLEGO ALCALÁ, J. D., «Artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017, pp. 240-250.
- KAHANDA, I.; y NEVILLE, J., «Using Transactional Information to Predict Link Strength in Online Social Networks», en *Proceedings of the 3rd International AAAI Conference on Weblogs and Social Media and Multiagent Systems - Volume 2*, San José, CA, The AAAI Press, 2009, pp. 74-81.
- KAPLAN, A., *The conduct of inquiry; methodology for behavioral science*, San Francisco, CA, Chandler Pub. Co., 1964.
- KAPLAN, A.; SCHEMERL, B.; y WILEDEN, J. C., «Automating Interoperability for Heterogeneous Software Components», Los Angeles, 1999, pp. 111-115.
- KASUNIC, M.; y ANDERSON, W., «Measuring Systems Interoperability: Challenges and Opportunities», Fort Belvoir, VA, 2004.
- KAUFMAN, H., *Red Tape. Its origins, uses and abuses*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1977.
- KEN KRECHMER, «Open Standards Requirements», *International Journal of IT Standards and Standardization Research (IJITSR)*, vol. 4, n.º 1, 2006, Hershey, PA, USA, IGI Global, pp. 43-61.

- KINDT, E. J., *Privacy and Data Protection Issues of Biometric Applications: A Comparative Legal Analysis*, Dordrecht, Springer, 2013.
- KISS, P. J.; y KLIMKÓ, G., «Electronic Forms-Based Model of Public Administration Operations», en KÓ, A. y FRANCESCONI, E. (coords.) *Electronic Government and the Information Systems Perspective*, vol. 10441, Cham, Springer International Publishing, 2017, pp. 19-31.
- KLIKSBERG, B., *Gerencia pública en los tiempos de incertidumbre*, Madrid, INAP, 1989.
- KLISCHEWSKI, R., «Information Integration or Process Integration? How to Achieve Interoperability in Administration», en TRAUNMÜLLER, R. (coord.) *Electronic Government; Third International Conference, EGOV 2004, Zaragoza, Spain, August 30-September 3, 2004, Proceedings*, vol. 3183, Berlin, Springer Heidelberg, 2004 (Lecture Notes in Computer Science), pp. 57-65.
- KLISCHEWSKI, R., «Ontologies for e-document management in public administration», *Business Process Management Journal*, vol. 12, n.º 1, 2006, Emerald Group Publishing Limited, pp. 34-47.
- KLISCHEWSKI, R.; y SCHOLL, H. J., «Information quality as capstone in negotiating e-government integration, interoperation and information sharing», *Electronic Government, an International Journal*, vol. 5, n.º 2, 2008, pp. 203-225.
- KLUTH, W.; y NUCKELT, J., «Implications of the Law on Administrative Procedure for generating knowledge in Public Administration», en BARNÉS, J. (coord.) *Transforming Administrative Procedure*, Sevilla, Global Law Press, 2008, pp. 379-428.
- KOHEN, M.; y SCHARAMM, B., «General Principles of Law», *Oxford Bibliographies*, 2013.
- KOLEGAR, F., «The Concept of “Rationalization” and Cultural Pessimism in Max Weber’s Sociology», *The Sociological Quarterly*, vol. 5, n.º 4, 1964, pp. 355-373.
- KÖNIG, K., «La administración característica de la sociedad civil como tipo de Administración», en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.) *La Administración pública entre dos siglos: Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid, INAP, 2010, pp. 1187-1197.
- KONSTANTAS, D., «Object Oriented Interoperability», en NIERSTRASZ, O.M. (coord.) *ECOOP '93, object-oriented programming, 7th European conference, Kaiserslautern, Germany, July 26-30, 1993: proceedings*, Berlín, Springer-Verlag, 1993 (Lecture Notes in Computer Science), pp. 80-102.
- KOSANKE, K., «ISO Standards for Interoperability: a Comparison», en KONSTANTAS, D., BOURRIÈRES, J.-P., LÉONARD, M. y BOUDJLIDA, N. (coords.) *Interoperability of Enterprise Software and Applications*, London, Springer-Verlag, 2006, pp. 55-64.
- KOSANKE, K.; y ZELM, M., «Interoperability, the INTEROP project and standardisation», en *2005 IEEE International Technology Management Conference (ICE)*, Munich, IEEE, 2005, pp. 1-3.
- KOUROUBALI, A.; y KATEHAKIS, D. G., «The new European interoperability framework as a facilitator of digital transformation for citizen empowerment», *Journal of Biomedical Informatics*, vol. 94, n.º 103116, 2019.

- KRAVCHUK, R. S., «Public administration and the rule of law», *International Journal of Public Administration*, vol. 14, n.º 3, 1991, pp. 265-301.
- KUBICEK, H.; y CIMANDER, R., «Three dimensions of organizational interoperability», *European Journal of ePractice*, vol. 6, 2009, pp. 1-12.
- KUBICEK, H.; CIMANDER, R.; y SCHOLL, H. J., *Organizational Interoperability in e-Government: Lessons from 77 European Good-Practice Cases*, Berlín, Springer, 2011.
- KUBICEK, H.; MILLARD, J.; y WESTHOLM, H., «Methodology for Analysing the Relationship between the Reorganisation of the Back Office and Better Electronic Public Services», en TRAUNMÜLLER, R. (coord.) *Electronic Government. EGOV 2003.*, Heildeberg, Springer, 2003 (Lecture Notes in Computer Science), pp. 199-206.
- KUZIEMSKY, C. E.; y WEBER-JAHNKE, J. H., «An eBusiness-based Framework for eHealth Interoperability», *Journal of Emerging Technologies in Web Intelligence*, vol. 1, n.º 2, 2009, pp. 129-136.
- LAGO NÚÑEZ, G., «El ciudadano y el interesado. Capacidad, legitimación y representación: los derechos del ciudadano ante la Administración. La actuación del ciudadano ante la administración», en GONZÁLEZ I BALLESTEROS, J., CASTRO ABELLA, F. y MUÑOZ AMOR, M. DEL M. (coords.) *Procedimiento administrativo local*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2010, pp. 355-392.
- LAGUNA DE PAZ, J. C., *La autorización administrativa*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Civitas, 2006.
- LAHOZ NOGUERA, E.; y MORO CORDERO, M. A., «El expediente y el documento administrativo electrónico: el laberinto de las copias documentales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, vol. 3, n.º Especial III, 2021, pp. 98-108.
- LAINÉ-CRUZEL, S., «Documents, ressources, données: les avatars de l'information numérique», *Revue I3 - Information Interaction Intelligence*, vol. 4, n.º 1, 2004, pp. 105-119.
- LAMB, D. A., «IDL: sharing intermediate representations», *ACM Transactions on Programming Languages and Systems (TOPLAS)*, vol. 9, n.º 3, 1987, pp. 297-318.
- LANDSBERGEN, D.; y WOLKEN, G., «Realizing the Promise: Government Information Systems and the Fourth Generation of Information Technology», *Public Administration Review*, vol. 61, n.º 2, 2001, pp. 206-220.
- LANE, J.-E., *New Public Management*, London, Routledge, 2000.
- LANGROD, G., «Les applications de la Cybernétique à l'Administration publique», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 24, n.º 3, 1958, pp. 295-312.
- LAPORTA, F. J., «Teoría y realidad de la legislación, una introducción general», en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. y PAU PEDRÓN, A. (coords.) *La proliferación legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, Thomson-Civitas, 2004, pp. 29-88.

- LAVEAN, G., «Interoperability in Defense Communications», en *IEEE Transactions on Communications*, vol. COM-28 (9), 1980, pp. 1445-1455.
- LAVILLA RUBIRA, J. J., «Artículo 48 Ley 39/2015», en BAÑO LEÓN, J.M. y LAVILLA RUBIRA, J.J. (coords.) *Comentarios al Procedimiento Administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 335-342.
- LEAL COSTA, M. Á., *La Reforma Administrativa del Gobierno Rajoy (2012-2015)*, San Vicente del Raspeig, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2016.
- LEE, J.; OH, K.-T.; y KWON, H. Y., «Striving for Transparency and Efficiency in E-Government: Procurement Reform through e-Procurement», en *Proceedings of the 2nd International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, New York, NY, Association for Computing Machinery, 2008 (ICEGOV '08), pp. 183-190.
- LEGARRE, S.; y RIVERA, J. C., «Naturaleza y dimensiones del “stare decisis”», *Revista chilena de Derecho*, vol. 33, n.º 1, 2006, pp. 109-124.
- LEGAZ LACAMBRA, L., «El derecho internacional en el pensamiento de José Ortega y Gasset», *Revista de estudios políticos*, vol. 111, 1960, pp. 5-43.
- LEGAZ LACAMBRA, L., «El Estado de Derecho», *Revista de Administración Pública*, vol. 6, 1951, pp. 13-34.
- LEGAZ LACAMBRA, L., «Legalidad y legitimidad», *Revista de estudios políticos*, vol. 101, 1958, pp. 5-24.
- LEGNER, C.; y LEBRETON, B., «Business Interoperability Research: Present Achievements and Upcoming Challenges», *Electronic Markets*, vol. 17, n.º 3, 2007, pp. 176-186.
- VAN DER LEI, J., «Use and Abuse of Computer-Stored Medical Records», *Methods of Information in Medicine*, vol. 30, n.º 02, 1991, pp. 79-80.
- LEIFER, R.; MCDERMOTT, C. M.; O'CONNOR, G. C.; Y OTROS, *Radical Innovation: How mature companies can outsmart upstarts*, Boston (MA), Harvard Business School Press, 2000.
- DE LEON, L.; y DENHARDT, R. B., «The Political Theory of Reinvention», *Public Administration Review*, vol. 60, n.º 2, 2000, pp. 89-97.
- LEVITT, T., «Creativity Is Not Enough», *Harvard business review*, vol. 80, n.º 8, 2002, pp. 137-145.
- LEWIS, J. D.; y WEIGERT, A., «Trust as a Social Reality», *Social Forces*, vol. 63, n.º 4, 1985, p. 967.
- LILLEN, J., «Towards Semantic Interoperability», en *Proceedings of the IFIP/ACM SIGAPP INTEROP-ESA conference*, Génova, Springer Science Publisher, 2005, pp. 165-176.
- LIPSET, S. M., *Political man. The social bases of politics*, Garden City, NY, Anchor Books, 1963.

- LISBOA, A.; y SOARES, D., «E-government Interoperability Frameworks: A Worldwide Inventory», *Procedia Technology*, vol. 16, 2014, pp. 638-648.
- LITOIU, M., «Migrating to Web services - latency and scalability», en *Proceedings. Fourth International Workshop on Web Site Evolution*, Montreal, Que., Canada, IEEE Comput. Soc, 2002, pp. 13-20.
- LITVINOFF, S., «Moral Damages», *Louisiana Law Review*, vol. 38, n.º 1, 1977.
- LOEVINGER, L., «Jurimetrics, the next step forward», *Minnesota Law Review*, vol. 33, n.º 5, 1949, pp. 455-493.
- LOO GUTIÉRREZ, M., «El significado del procedimiento administrativo», *Revista Derecho del Estado*, n.º 38, 2017, pp. 155-175.
- LÓPEZ CRESPO, F., «Incorporación de nuevas tecnologías a las Administraciones Públicas. Su incidencia en los archivos», *Revista TRIA*, vol. 3, 1996, pp. 97-127.
- LÓPEZ CRESPO, F., «La Administración para la sociedad de la información. Oportunidades y requisitos», *Lligall: Revista Catalana d'Arxivística*, n.º 14, 1999, pp. 153-167.
- LÓPEZ GARCÍA, J. M., «Artículo 41 Ley 39/2015», en BAÑO LEÓN, J.M. y LAVILLA RUBIRA, J.J. (coords.) *Comentarios al Procedimiento Administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 1199-1203.
- LÓPEZ MENUDO, F., «La transposición de la Directiva de Servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa», *Revista española de la función consultiva*, vol. 14, 2010, pp. 111-150.
- LÓPEZ MENUDO, F., «Los principios generales del procedimiento administrativo», *Revista de Administración Pública*, vol. 129, 1992, pp. 19-76.
- LÓPEZ MENUDO, F., «Significación de los conceptos de Procedimiento Común y de Régimen Jurídico. Razones y sinrazones de la reforma», en LÓPEZ MENUDO, F. (coord.) *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y en el régimen jurídico del sector público*, Sevilla, Universidad de Sevilla, Instituto García Oviedo, 2016, pp. 13-40.
- LÓPEZ PELLICER, J. A., *Lecciones de Derecho administrativo*, vol. I (1), 4ª ed., Murcia, D.M., 1997.
- LÓPEZ RODÓ, L., *La Administración Pública y las transformaciones socioeconómicas*, Madrid, Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas, 1963.
- LÓPEZ RODÓ, L., «La Reforma Administrativa en España», *Documentación Administrativa*, vol. 1, 1958, pp. 5-14.
- LÓPEZ RODÓ, L., «Realismo y eficacia en las reformas administrativas», *Documentación Administrativa*, vol. 2, 1958, pp. 49-52.
- LUEDERS, H., «El Marco Europeo de Interoperabilidad; Recomendaciones de la industria de las tecnologías de la información y comunicación», en *VIII Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas (TECNIMAP 2004)*, Murcia, 2004.

- DE LUSIGNAN, S.; y MIMNAGH, C., «Breaking the first law of informatics: the Quality and Outcomes Framework (QOF) in the dock», *Informatics in Primary Care*, vol. 14, 2006, pp. 153-156.
- DE MACANAZ, M., «Reflexiones y avisos para el gobierno de la monarquía de España, de Melchor de Macanaz, que fue Secretario de Estado de Felipe V y ministro plenipotenciario absoluto de Fernando VI en el Congreso de Breda, “oy relegado en la ciudad de Segovia”», en AGUILAR PIÑAL, F. (coord.) *Bibliografía de autores españoles del siglo XVIII*, vol. V, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, CSIC; Instituto Miguel de Cervantes de Filología Hispánica, 2001.
- MACARY, F., «Interopérabilité des SI de santé: Standards internationaux, Profils IHE, Référentiels de l'ASIP Santé», Bordeaux, 2011.
- MACIÁ PÉREZ, F.; BERNÁ MARTÍNEZ, J. V.; SÁNCHEZ BERNABÉU, J. M.; Y OTROS., *Smart university: hacia una universidad más abierta*, Barcelona, Marcombo, 2016.
- MACIEJEWSKI, M., «To do more, better, faster and more cheaply: using big data in Public Administration», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 83, n.º 1, 2016, pp. 288-307.
- MAGRO SERVET, V., «Aproximación a la cuantía de las indemnizaciones por daño moral y criterios para la determinación del cálculo», *Diario La Ley*, n.º 9944, 2021.
- MALARET I GARCÍA, E., «Los principios del procedimiento administrativo y el responsable del procedimiento», en TORNOS MAS, J. (coord.) *Administración Pública y Procedimiento Administrativo: comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Barcelona, Bosch, 1994, pp. 301-336.
- MANENT ALONSO, L., «Artículo 53. Derechos del interesado en el procedimiento administrativo», en RECUERDA GIRELA, M.Á. (coord.) *Régimen jurídico del sector público y procedimiento administrativo común*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2016, pp. 439-453.
- MANSELL, R.; ADESIDA, O.; y MURRAY, A., «The nature of the information society: an industrialized world perspective», Ginebra, The London School of Economics and Political Science, 2003.
- MANSO, M. A.; WACHOWICZ, M.; BERNABÉ, M. A.; Y OTROS, «Modelo de Interoperabilidad Basado en Metadatos (MIBM)», en *Proceedings JIDEE 2008, Adeje (Tenerife), Spain, November 14-15, 2008*.
- MARCO CUENCA, G., «Interoperabilidad semántica y normalización de la historia clínica electrónica: modelo de producción de activos semánticos basados en estándares», 2015, Madrid, Tesis Doctoral. Universidad Complutense.
- MARCO DEL RINCÓN, J., «Autorizar un documento, autenticar un documento. El documento y la copia auténticos en la Ley 39/2015 y Real Decreto 203/2020», *El Consultor de Los Ayuntamientos*, n.º 9, 2021.
- MARGETTS, H., «Public management change and e-government; The emergence of digital-era governance», en CHADWICK, A. y HOWARD, P.N. (coords.) *Routledge Handbook of Internet Politics*, New York, Routledge; Taylor & Francis Group, 2009, pp. 114-128.

- MARIENHOFF, M. S., *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1966.
- MAROTTA, A.; y RUGGIA, R., «Warehouse Design: A schema-transformation approach», en *12th International Conference of the Chilean Computer Science Society, 2002, Proceedings.*, IEEE, 2002, pp. 153-161.
- MARQUES DOS SANTOS, E.; y REINHARD, N., «Electronic Government Interoperability: Identifying the Barriers for Frameworks Adoption», *Social Science Computer Review*, vol. 30, n.º 1, 2012, pp. 71-82.
- MARQUINA FUENTES, J., «Comentario al artículo 51 de la LPAC», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017, pp. 367-368.
- MARSHALL, T. H., «Value problems of Welfare-Capitalism», *Journal of Social Policy*, vol. 1, n.º 1, 1972, pp. 15-32.
- MARTÍN ACEBES, Á., «Las tecnologías de la información en el proceso de modernización de la Administración pública», en *I Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de la Administración pública TECNICMAP-89*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, pp. 249-267.
- MARTÍN CASTILLA, J. I., «Valor y valores de una administración al servicio público», *Auditoría pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, vol. 38, 2006, pp. 25-34.
- MARTÍN DELGADO, I., «A modo de análisis introductorio: hacia una Administración eficaz, accesible y centrada en el ciudadano», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, 1ª ed., Madrid, lustel, 2020, pp. 23-28.
- MARTÍN DELGADO, I., «Artículo 2 de la LPAC», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017, pp. 39-45.
- MARTÍN DELGADO, I., «Artículo 2 de la LRJSP», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017, pp. 37-42.
- MARTÍN DELGADO, I., «Artículos 3 y 4 de la LRJSP», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017, pp. 43-49.
- MARTÍN DELGADO, I., «Ejecutividad y eficacia de los actos administrativos: las notificaciones administrativas», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 2123-2206.
- MARTÍN DELGADO, I., «El acceso electrónico a los servicios públicos: hacia un modelo de Administración Digital auténticamente innovador», en QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO (DIR.), T. DE LA, PIÑAR MAÑAS, J.L., BARRIO ANDRÉS, M.

y TORREGROSA VÁZQUEZ, J. (coords.) *Sociedad Digital y Derecho*, Madrid, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2018, pp. 179-202.

- MARTÍN DELGADO, I., «El acceso electrónico a los servicios públicos: hacia un modelo de Administración Digital auténticamente innovador», en DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. y PIÑAR MAÑAS, J.L. (coords.) *Sociedad Digital y Derecho*, Madrid, Boletín Oficial del Estado; Ministerio de Industria, Comercio y Turismo; RED.es, 2018, pp. 179-202.
- MARTÍN DELGADO, I., «El procedimiento administrativo en el Derecho de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, vol. 19, 2010, pp. 99-143.
- MARTÍN DELGADO, I., «La gestión electrónica del procedimiento administrativo», en BARNÉS VÁZQUEZ, J. (coord.) *Administración electrónica: Estudios, buenas prácticas y experiencias en el ámbito local*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010, pp. 135-165.
- MARTÍN DELGADO, I., «La reforma de la Administración (electrónica): hacia una auténtica innovación administrativa», *Democracia y Gobierno Local*, vol. 32, 2016, pp. 5-10.
- MARTÍN DELGADO, I., «La reforma de la Administración electrónica: una panorámica general del impacto de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común en las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública», en LÓPEZ MENUDO, F. (coord.) *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y en el régimen jurídico del sector público*, Sevilla, Universidad de Sevilla, Instituto García Oviedo, 2016, pp. 41-82.
- MARTÍN DELGADO, I., «Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada», *Revista de Administración Pública*, n.º 180, 2009, pp. 353-386.
- MARTÍN LINEROS, E., «El trinomio dato-información-conocimiento», en *Manual sobre utilidades del big data para bienes públicos*, Entimema, Madrid, 2017, pp. 35-48.
- MARTÍN MATEO, R.; y DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., *Manual de Derecho Administrativo*, 29ª edición, Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2012.
- MARTÍN PEREDA, J. A., «Inicio de la Cooperación Telegráfica Internacional», *Universidad Politécnica de Madrid; Departamento de Tecnología Fotónica y Bioingeniería*.
- MARTÍN REBOLLO, L., «La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común», *Revista española de Derecho administrativo*, vol. 174, 2015, pp. 15-22.
- MARTÍN REY, R.; y HERNÁNDEZ DÍEZ, J., «El archivo electrónico: principios funcionales y técnicos para su diseño», en BUSTOS PRETEL, G. (coord.) *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, pp. 585-617.
- MARTÍNEZ ARELLANO, F. F.; y AMAYA RAMÍREZ, M. Á., «El papel de los metadatos en la Web Semántica», *Biblioteca Universitaria; Universidad Nacional Autónoma de México*, vol. 20, n.º 1, 2017, pp. 3-10.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, M. M., «Extended Markup Language (XML): Una solución para modelar documentos y sus interrelaciones basada en la semántica de la información», *Scire: Representación y organización del conocimiento*, vol. 6, n.º 2, 2000, pp. 121-151.

- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, M. M.; y VICENTE BLANCO, D. F. J., «Estructura de los documentos jurídicos y XML», en MARTÍNEZ GONZÁLEZ, M.M. (coord.) *Derecho y sistemas de datos: el uso del XML jurídico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 63-92.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Administración electrónica: origen, definición institucional y contexto actual», *Revista Aranzadi de derecho y nuevas tecnologías*, vol. 14, 2007, pp. 79-100.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública Electrónica*, 1ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Civitas, 2009.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Cooperación y coordinación entre administraciones públicas para el impulso de la administración electrónica: la interoperabilidad», en PIÑAR MAÑAS, J.L. (coord.) *Administración electrónica y ciudadanos*, Madrid, Civitas, 2011, pp. 667-714.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El procedimiento electrónico en las Administraciones Locales. Aspectos metodológicos y normativos del proceso de implantación*, Granada, CEMCi, 2018.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «El régimen jurídico de la Administración digital: aspectos procedimentales», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, 1ª ed., Madrid, Iustel, 2020, pp. 143-224.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*, 1ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2016.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Régimen jurídico del intercambio electrónico de datos, documentos y certificaciones entre Administraciones», *Revista de Administración Pública*, vol. 183, 2010, pp. 359-391.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, vol. II, 1ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 2891-2932.
- MARTÍNEZ MARÍN, A., *Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios*, Madrid, Tecnos, 1996.
- MARTÍNEZ SORIA, J., «Gobierno electrónico en Alemania y Europa», en COTINO HUESO, L. (coord.) *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Granada, Comares, 2006, pp. 245-262.
- MARTINO, A. A., «La contaminación legislativa», *Anuario de Sociología y Psicología Jurídicas*, 1977, pp. 47-63.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Aviso sobre tesis doctorales en elaboración», *Revista de Administración Pública*, vol. 157, 2002, pp. 509-517.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «De la simplificación de la Administración Pública», *Revista de Administración Pública*, vol. 147, 1998, pp. 7-37.

- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «Exceso de poder como vicio del acto administrativo», *Revista de Administración Pública*, vol. n.º 23, 1957, pp. 83-177.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «Reflexiones sobre el Procedimiento Administrativo Común», *Revista de Administración Pública*, n.º 131, 1993, pp. 7-34.
- MARTÍN-RETORTILLO, S., *El reto de una Administración racionalizada*, 1ª ed., Madrid, Civitas, 1983.
- MARTÍN-RETORTILLO, S., «La Doctrina del Ordenamiento jurídico de Santi Romano y algunas de sus aplicaciones en el campo del Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, vol. 39, 1962, pp. 39-78.
- MATILLA CORREA, A., *La buena administración como noción jurídico-administrativa*, Dykinson, 2020.
- MAXWELL, R.; y MILLER, T., «The Environment and Global Media and Communication Policy», en MANSELL, R. y RABOY, M. (coords.) *The Handbook of Global Media and Communication Policy*, 1ª ed., Oxford, UK, Wiley-Blackwell, 2011, pp. 467-485.
- MAYOR GÓMEZ, R., «Los daños morales en la responsabilidad patrimonial sanitaria: análisis jurídico y práctico de las cuestiones más problemáticas», *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, n.º 2, 2015, pp. 7-34.
- MAZZUCATO, M., *The Entrepreneurial State; Debunking Public vs. Private Sector Myths*, London, Anthem Press, 2013.
- MCCAFFREY, D. P.; FAERMAN, S. R.; y HART, D. W., «The Appeal and Difficulties of Participative Systems», *Organization Science*, vol. 6, n.º 6, 1995, pp. 603-627.
- MEAD, C. N., «Data interchange standards in healthcare IT—computable semantic interoperability: Now possible but still difficult, do we really need a better mousetrap?», *Journal of Healthcare Information Management*, vol. 20, n.º 1, 2006, pp. 71-78.
- MEDINA ALCOZ, L., «Historia del concepto de derecho subjetivo en el Derecho administrativo español», *Revista de Derecho Público: teoría y método*, n.º 3, 2021, pp. 7-52.
- MEDINA ALCOZ, L., *Libertad y autoridad en el Derecho administrativo: derecho subjetivo e interés legítimo, una revisión*, Madrid, Marcial Pons, 2016.
- MEHR, H., «Artificial Intelligence for Citizen Services and Government», *Harvard Kennedy School, Ash Center for Democratic Governance and Innovation*, 2017.
- MEILÁN GIL, J. L., «La Administración Pública a partir de la Constitución española de 1978», *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 47, 1996, pp. 55-100.
- MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A., «Introducción», en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. y PAU PEDRÓN, A. (coords.) *La proliferación legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, Thomson-Civitas, 2004, pp. 15-23.
- MENÉNDEZ REXACH, Á.; CHINCHILLA PEINADO, J. A.; y RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., *Las garantías básicas del procedimiento administrativo*, Madrid, Centro de

- Estudios, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2005.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *De la función consultiva clásica a la buena administración. Evolución en Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, Marcial Pons, 2021.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., «La contribución de las TIC a una Administración más eficaz: fortalezas y debilidades», en PUNSET BLANCO, R. y ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (coords.) *Cuatro décadas de una Constitución normativa (1978-2018): Estudios sobre el desarrollo de la Constitución Española*, Cizur Menor (Navarra), Civitas-Thomson Reuters, 2018, pp. 459-475.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., «La implementación de la Administración electrónica en las nuevas Leyes», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 63, 2016, pp. 28-37.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *Las garantías del interesado en el procedimiento administrativo electrónico: luces y sombras de las nuevas leyes 39 y 40/2015*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.
- MERCEDES MARTÍNEZ, M.; DE LA FUENTE, P.; y DERMIANE, J. C., «Una propuesta integrada de extracción de información para gobierno electrónico: estructura, referencias y evolución de los documentos jurídicos», en *IV Jornadas de Bibliotecas Digitales: JBIDI*, Universidad de Alicante, San Vicente del Raspeig, 2003.
- MERKL, A., «Prolegómenos a una teoría de la estructura jurídica escalonada del ordenamiento (I)», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, vol. 2, 2004, pp. 235-262.
- MERKL, A. J., *Teoría general del Derecho Administrativo*, Granada, Comares, 2004.
- MERTON, R. K., «Bureaucratic Structure and Personality», *Social Forces*, vol. 18, n.º 4, 1940, Oxford University Press, pp. 560-568.
- MESTRE DELGADO, J. F., «La subasta electrónica: consideraciones sobre el empleo de medios telemáticos en la contratación pública», *Revista General de Derecho Administrativo*, vol. 2, 2003.
- MESTRE DELGADO, J. F., «Nuevas tecnologías y Administración Pública», *Documentación administrativa*, n.º 265, 2003, pp. 117-136.
- MILA MALDONADO, F. L.; y YÁNEZ YÁNEZ, K. A., «Sistemas de derecho, fuentes y pluralismo jurídico», *Horizonte de la Ciencia*, vol. 10, n.º 19, 2020.
- MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial de la Administración: hacia un nuevo sistema*, Madrid, Civitas, 2002.
- MIR PUIGPELAT, O., «Responsabilidad objetiva vs funcionamiento anormal en la responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria (y no sanitaria)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 140, 2008, pp. 629-652.
- MIR PUIGPELAT, O.; HOFMANN, H. C.; SCHNEIDER, J. P.; y OTROS (coords.), *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, Madrid, INAP, 2015.

- MIRETE NAVARRO, J. L., *Derecho y norma*, Barcelona, Promociones y Publicaciones Universitarias, 1991.
- MOLINA DEL POZO, C. F., «El camino hacia la implementación de una Administración electrónica efectiva y real: El principio de interoperabilidad», en DEL GUAYO CASTIELLA, Í. (coord.) *Los desafíos del Derecho Público en el siglo XXI. Libro conmemorativo del XXV Aniversario del acceso a la Cátedra del Profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*, Madrid, INAP, 2019, pp. 615-652.
- MOLNÁR, B., «Proposal for Application of Data Science Methods in E-Government», en KŐ, A. y FRANCESCONI, E. (coords.) *Electronic Government and the Information Systems Perspective*, Cham, Springer International Publishing, 2017, pp. 143-157.
- MONDORF, A.; y WIMMER, M. A., «Design and adoption of standard specifications using the V-Model», en *Electronic Government and Electronic Participation*, Amsterdam, IOS Press, 2014.
- MOONEY, J. D., *The Principles of Organization*, New York, Harper & Brothers Publishers, 1947.
- MOORE, M. H., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1995.
- MORA BONGERA, F., «La transposición de la Directiva Bolkestein, la libertad de establecimiento y las competencias de las entidades locales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Editorial La Ley*, vol. 4, 2009, pp. 530-543.
- MORCILLO MORENO, J., «La Invalidez de los Actos Administrativos en el Procedimiento Administrativo en el Derecho español», *Derecho & Sociedad*, n.º 14, 2000, pp. 148-167.
- MOREIRO GONZÁLEZ, J. A.; SÁNCHEZ CUADRADO, S.; y MORATO LARA, J., «Mejora de la interoperabilidad semántica para la reutilización de contenidos mediante sistemas de organización del conocimiento», *Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação*, vol. 17, n.º 33, 2012, pp. 46-58.
- DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., «Un meritorio intento de simplificación administrativa a gran escala», *Revista de Administración pública*, n.º 96, 1981, pp. 351-370.
- MORENO MARÍN, M. D., *El daño moral causado a las personas jurídicas*, Madrid, Dykinson, 2019.
- MORIN, E., *La méthode*, vol. 2, Paris, Editions du Seuil, 1977.
- MORLAND, A., «La crise et le numérique», *Revue administrative*, vol. 67, n.º 402, 2014, Presses Universitaires de France, PUF, pp. 623-624.
- MORO CORDERO, M. A., «La interoperabilidad como necesidad», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *La reforma de la Administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Madrid, INAP, 2017, pp. 519-525.
- MORRIS, C., *Dictionary of Science and Technology*, San Diego, CA, Academic Press, 1991.

- MUÑOZ CARRERO, A., *Manual práctico de interoperabilidad semántica para entornos sanitarios basada en arquetipos*, Madrid, Instituto de Salud Carlos III, Ministerio de Economía y Competitividad, 2013.
- MUÑOZ, J., «Administración predictiva y proactiva vinculada al big data», en *Manual sobre utilidades del big data para bienes públicos*, Madrid, Entimema, 2017, pp. 163-178.
- MUÑOZ MACHADO, S., «Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios», en *Retos y oportunidades para la transposición de la Directiva de Servicios: Libro Marrón*, Madrid, Círculo de Empresarios, 2009, pp. 297-326.
- MUÑOZ MACHADO, S., «Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración», *Revista de administración pública*, n.º 84, 1977, pp. 519-536.
- MUÑOZ MACHADO, S., «Las transformaciones del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas», *Revista española de la función consultiva*, vol. 14, 2010, pp. 85-110.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho administrativo y de Derecho público general*, vol. XII, 2ª ed., Madrid, Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado (BOE), 2017.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho administrativo y de Derecho público general*, vol. XIV, 4ª ed., Madrid, Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado (BOE), 2015.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho administrativo y de Derecho público general*, vol. IV; El ordenamiento jurídico, 4ª ed., Madrid, Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado (BOE), 2015.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho administrativo y de Derecho público general*, vol. III, 4ª ed., Madrid, Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado (BOE), 2015.
- NASEIRO RAMUDO, A.; y CRESPO NOGALES, S., «La explotación de los Big Data en tiempos de crisis», *Clip de Sedic: Revista de la Sociedad Española de Documentación e Información Científica*, vol. 81, 2020, pp. 20-32.
- NAUDET, Y.; LATOUR, T.; y CHEN, D., «A Systemic approach to Interoperability formalization», *IFAC Proceedings Volumes*, vol. 41, n.º 2, 2008, pp. 11925-11930.
- NAUDET, Y.; LATOUR, T.; GUEDRIA, W.; Y OTROS, «Towards a systemic formalisation of interoperability», *Computers in Industry*, vol. 61, n.º 2, 2010, pp. 176-185.
- NAVAMUEL GONZÁLEZ, D., «Diseño, ejecución y valoración de proyectos de simplificación: experiencia desde la práctica profesional», en GAMERO CASADO, E. (coord.) *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 157-196.
- NAVARRETE, C.; GIL-GARCIA, J. R.; MELLOULI, S.; PARDO, T. A.; y SCHOLL, J., «Multinational E-Government Collaboration, Information Sharing, and Interoperability: An Integrative Model», Honolulu, Hawaii, USA, IEEE Computer Society, 2010, pp. 1-10.

- NAVARRO CABALLERO, T. M., «El derecho a no aportar datos y documentos en soporte electrónico ¿un paso adelante en el estatuto jurídico del administrado?», en COTINO HUESO, L. (coord.) *Administración electrónica. La Ley 11/2007 y los retos jurídicos del e-gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 437-453.
- NIETO GARCÍA, A., «Condicionantes y determinantes de la Administración Pública española histórica», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1997, pp. 67-72.
- NIETO GARCÍA, A., *El desgobierno de lo público*, Barcelona, Ariel, 2008.
- NIETO GARCÍA, A., «Estudio preliminar», en BELADÍEZ ROJO, M. (coord.) *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1994, pp. 9-31.
- NIETO GARCÍA, A., «Informe de 2013 de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas», *Mediterráneo Económico*, vol. 25, 2014, pp. 97-116.
- NIETO GARCÍA, A., «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (coord.) *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. 3, 1991, pp. 2185-2254.
- NIETO GARCÍA, A., *La «nueva» organización del desgobierno*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1998.
- NIETO GARCÍA, A., «Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública: ¿Un problema pendiente?», *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. 23, 1989, pp. 125-136.
- NIETO GARCÍA, A., «Sobre las distintas formas de entender y utilizar el Derecho», en *El derecho y el revés: diálogo epistolar sobre leyes, abogados y jueces*, 5ª ed., Barcelona, Ariel, 2008, pp. 9-17.
- NOGUERA DE LA MUELA, B., «El impacto de la Directiva de Servicios sobre el sector del comercio: en especial, el caso de Cataluña», *Revista de Administración Pública*, vol. 184, 2011, pp. 237-271.
- NÚÑEZ GÓMEZ, T. D., *Abuso en la exigencia documental y garantías formales de los administrados*, Barcelona, Atelier, 2005.
- NÚÑEZ LAGOS, R., *Hechos y derechos en el documento público*, Madrid, Ministerio de Justicia y Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1950.
- OCHOA MONZÓ, J., «¿Hacia la “ciberadministración” y el “ciberprocedimiento”?», en SOSA WAGNER, F. (coord.) *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, vol. 1, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 151-172.
- OCHOA MONZÓ, J.; y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «La permeabilidad de la actividad administrativa al uso de las tecnologías de la información y de la comunicación: hacia la Administración electrónica y el procedimiento administrativo electrónico», en FABRA VALLS, M.J. y BLASCO DÍAZ, J.L. (coords.) *La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*, Castellón de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 2007, pp. 71-121.

- OLÍAS DE LIMA GETE, B., «La evolución de la gestión pública: la nueva gestión pública», en OLÍAS DE LIMA GETE, B. (coord.) *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall, 2001, pp. 1-34.
- OLIVÁN, A., *De la Administración pública con relación a España*, Madrid, Boix, 1843.
- OLIVERA MASSÓ, P., «La prueba y los actos de instrucción de la Administración en el procedimiento administrativo: especial referencia a la regulación contenida en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre», *Diario La Ley*, n.º 2, 1993, pp. 1027-1047.
- OLLER RUBERT, M., «El documento electrónico en Europa. Reflexiones desde el Derecho administrativo», en FABRA VALLS, M.J. y BLASCO DÍAZ, J.L. (coords.) *El documento electrónico: aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos*, Castellón de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 2008, pp. 73-112.
- OLLER RUBERT, M., «La Administración electrónica en Europa», en FABRA VALLS, M.J. y BLASCO DÍAZ, J.L. (coords.) *La administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*, Castellón de la Plana, Universidad Jaume I, 2007, pp. 43-70.
- OLSEN, J. P., «Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, n.º 1, 2006, pp. 1-24.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «Licencias, sanciones y tasas bajo sospecha: Las ordenanzas municipales y la Directiva de servicios.», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados; Editorial La Ley*, vol. 6, 2011, pp. 715-727.
- OROZ VALENCIA, L., «Aproximación a la obligación de la protección de datos desde el diseño y por defecto», *Actualidad administrativa*, n.º 1, 2018.
- D'ORS, A., *Derecho Privado Romano*, 8ª ed., Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, EUNSA, 1991.
- ORTEGA, L., «El reto dogmático del principio de eficacia», *Revista de Administración Pública*, vol. 133, 1994, pp. 7-16.
- ORTEGA, L., «La modernización de las Administraciones Públicas», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 5-6, 1996, pp. 17-22.
- ORTIGOSA LÓPEZ, S., «Twitter, Hangout y Youtube como instrumentos educativos», en HERNÁNDEZ YÁÑEZ, L. y SALAMANCA LÓPEZ, M. (coords.) *Las TIC en la Enseñanza. Experiencias en la UCM: actas de la Jornada. 29 de marzo de 2017, Facultad de Geografía e Historia*, Madrid, Universidad Complutense, 2017, pp. 84-88.
- OSBORNE, D.; y GAEBLER, T., *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, MA, Addison-Wesley Publishing Company, 1992.
- OTHEO DE TEJADA BARASOÁIN, J., «Digitalización», en BUSTOS PRETEL, G. (coord.) *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, pp. 349-363.
- DE PABLO MARTÍN, F., «La normativa sobre administración electrónica como herramienta para la mejora de las Administraciones públicas», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *La reforma de la Administración electrónica, una oportunidad para la innovación*

- desde el Derecho, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2017, pp. 49-77.
- PALFREY, J.; y GASSER, U., *Interop: The Promise and Perils of Highly Interconnected Systems*, New York, NY, Basic Books, 2012.
- PALOMAR OLMEDA, A., «El procedimiento administrativo electrónico», en *Administración electrónica: Estudios, buenas prácticas y experiencias en el ámbito local*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010 (Serie Claves del Gobierno Local, nº 12), pp. 101-134.
- PALOMAR OLMEDA, A., *Procedimiento Administrativo*, 1ª ed., Cizur Menor, Navarra, Thomson Reuters-Aranzadi, 2011.
- PANETTO, H., «Towards a classification framework for interoperability of enterprise applications», *International Journal of Computer Integrated Manufacturing*, vol. 20, n.º 8, 2007, pp. 727-740.
- PANTALEÓN PRIETO, F., «Los anteojos del civilista: hacia una revisión del régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas», *Documentación Administrativa*, vol. 237-238, 1994, pp. 239-253.
- PAPAZOGLU, M. P.; y RIBBERS, P. M. A., *E-Business: Organizational and Technical Foundations*, West Sussex, John Wiley & Sons Ltd, 2006.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común: (estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Madrid, Marcial Pons, 1993.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho administrativo; Régimen jurídico de la actividad administrativa*, vol. II, 24ª ed., Madrid, UNED, Ediciones Académicas S.A., 2018.
- PARDO, T. A., «Realizing the Promise of Digital Government: It's More than Building a Web Site», *Center for Technology in Government*, Albany (NY), 2000.
- PARDO, T. A.; GIL-GARCIA, J. R.; y BURKE, G. B., «Sustainable Cross-Boundary Information Sharing», en CHEN, H., BRANDT, L., GREGG, V., TRAUNMÜLLER, R., DAWES, S., HOVY, E. Y OTROS (coords.) *Digital Government. E-Government Research, Case Studies, and Implementation*, vol. 17, Boston, MA, Springer US, 2008, pp. 421-438.
- PARDO, T. A.; GIL-GARCIA, J. R.; y LUNA-REYES, L. F., «Collaborative Governance and Cross-Boundary Information Sharing: Envisioning a Networked and IT-Enabled Public Administration», Lake Placid, NY, 2008.
- PARDO, T. A.; y TAYI, G. K., «Interorganizational information integration: A key enabler for digital government», *Government Information Quarterly*, vol. 24, n.º 4, 2007, pp. 691-715.
- PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y administración: tres estudios*, Madrid, Boletín Oficial del Estado/INAP, 1995.
- PAREJO ALFONSO, L., «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública», *Documentación Administrativa*, vol. 218-219, 1989, pp. 15-65.

- PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, 10ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.
- PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, 5ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.
- PAREJO ALFONSO, L. J., «A las puertas de su entrada en vigor: algunas cuestiones que suscitan las Leyes 39 y 40 de 2015, examinadas a la luz, en particular, de la autonomía local», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 34, 2016, pp. 37-56.
- PAREJO ALFONSO, L. J., *Estado y derecho en proceso de cambios: las nuevas funciones de regulación y garantía del Estado social de soberanía limitada*, 1ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.
- PAREJO ALFONSO, L. J., «Gobierno y Administración pública en la Constitución española», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y CALVO CHARRO, M. (coords.) *La Administración pública española*, Madrid, INAP, 2002, pp. 89-160.
- PAREJO ALFONSO, L. J., «Organización y procedimiento administrativos», en PAREJO ALFONSO, L.J. y VAQUER CABALLERÍA, M. (coords.) *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, vol. III, Instituciones, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 27-53.
- PAREJO ALFONSO, L. J., «Transformación y ¿reforma? del Derecho Administrativo en España», en BARNÉS, J. (coord.) *Innovación y reforma en el derecho administrativo*, Sevilla, Global Law Press; INAP, 2013, pp. 379-611.
- PAREJO ALFONSO, L. J.; y VAQUER CABALLERÍA, M., «Introducción. El procedimiento administrativo, una institución clásica necesitada de revisión», en *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, vol. III, Instituciones, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 13-26.
- PAREJO ALFONSO, L.; y VAQUER CABALLERÍA, M., *Estudios sobre el procedimiento administrativo. I Derecho comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.
- PAREJO ALFONSO, L.; y VAQUER CABALLERÍA, M., «Introducción. Contribuciones del Derecho comparado a la comprensión y mejora del procedimiento administrativo», en *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, vol. I, Derecho comparado, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 9-21.
- PARENT, C.; y SPACCAPIETRA, S., «Database Integration: The key to Data Interoperability», en PAPAZOGLU, M.P., SPACCAPIETRA, S. y TARI, Z. (coords.) *Advances in Object-oriented Data Modeling*, Cambridge, MA, The MIT Press, 2000, pp. 221-253.
- PARICIO RALLO, E., «Responsabilidad patrimonial II», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 15, 2007, pp. 40-51.
- PARK, J.; y RAM, S., «Information Systems Interoperability: What Lies Beneath?», *ACM Transactions on Information Systems*, vol. 22, n.º 4, 2004, pp. 595-632.
- PARKINSON, C. N., *Parkinson's law, and other studies in administration*, Boston, Houghton Mifflin, 1957.

- PARRILLO, N. R., «Introduction: Jerry L. Mashaw's Creative Tension with the Field of Administrative Law», en PARRILLO, N.R. (coord.) *Administrative Law from the Inside Out*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2017, pp. 1-36.
- PASTOR BERMÚDEZ, A., «El Repositorio: donde viven los documentos electrónicos», en BUSTOS PRETEL, G. (coord.) *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, pp. 619-633.
- PASTOR BERMÚDEZ, A., «Innovando con servicios digitales en la Administración Pública», en *Repensando la Administración digital y la innovación pública*, Madrid, INAP, 2021, pp. 197-220.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., «El contexto social y cultural de los derechos. Los rasgos generales de evolución», en *Historia de los Derechos Fundamentales. Tomo I*, vol. 2, Madrid, Dykinson, 1998, pp. 3-220.
- PÉDAUQUE, R. T., *Le document à la lumière du numérique*, Lisieux, C&F Éditions, 2006.
- PÉREZ ANDRÉS, A. A., «Los interesados en el procedimiento administrativo», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 1381-1401.
- PÉREZ LUÑO, A. E., «Los principios generales del Derecho: ¿Un mito jurídico?», *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, vol. 98, 1997, pp. 9-24.
- PÉREZ LUÑO, A. E., «Prólogo», en *Cibernética, Derecho y Sociedad*, Madrid, Tecnos, 1982.
- PETERS, B. G., «Futuras alternativas para la Administración Pública», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 7-8, 1997, pp. 5-12.
- PETRELLI, G., «Documento informatico, contratto in forma elettronica ed atto notarile», *Notariato*, vol. 6, 1997, pp. 567-590.
- PIÑAR MAÑAS, J. L., «Administración electrónica y protección de datos personales», *Dereito. Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. Monográfico: Estudios sobre la modernización administrativa, 2011, pp. 145-175.
- PIZARRO NEVADO, R., «Principios y bases del Régimen jurídico de la organización local», en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (coord.) *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales*, Granada, CEMCi, 2016, pp. 21-101.
- POIRIER, E. A.; FORGUES, D.; y STAUB-FRENCH, S., «Dimensions of Interoperability in the AEC Industry», en *Construction Research Congress 2014: Construction in a Global Network*, pp. 1987-1996.
- POLLOCK, J. T., «The Big Issue: Interoperability vs. Integration», *eAI Journal*, vol. 3, n.º 10, 2001, pp. 48-52.
- POMED SÁNCHEZ, L. A., «Derechos documentales en la nueva Ley de procedimiento administrativo común. La copia auténtica», en BUSTOS PRETEL, G. (coord.) *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, pp. 365-383.

- PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Valladolid, Lex Nova, 2001.
- PONCE SOLÉ, J., «El principio de buena administración: discrecionalidad y procedimiento administrativo», 1998, Tesis Doctoral. Universidad de Barcelona.
- PONCE SOLÉ, J., «Los sujetos de la relación jurídico-administrativa y su participación en el procedimiento administrativo», en PAREJO ALFONSO, L.J. y VAQUER CABALLERÍA, M. (coords.) *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, vol. III, Instituciones, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 123-164.
- PONCE SOLÉ, J., «Procedimiento administrativo, globalización y buena administración», en PONCE SOLÉ, J. (coord.) *Derecho administrativo global: Organización, procedimiento, control judicial*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 79-190.
- PONCE SOLÉ, J., «Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y derecho a una buena administración. Análisis teórico y jurisprudencial del rescate de concesiones», *Cuadernos de derecho local*, n.º 40, 2016, pp. 68-108.
- PONCE SOLÉ, J., «Voz “buena administración”», *Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales*.
- PRATS I CATALÁ, J., «Derecho y management en las Administraciones públicas», en SUBIRATS, J. y BRUGUÉ, J. (coords.) *Lecturas de gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública: Boletín Oficial del Estado, 1996, pp. 181-198.
- PRIETO DE PEDRO, J. J., «La exigencia de un buen lenguaje jurídico y Estado de Derecho», *Revista de Administración Pública*, vol. 140, 1996, pp. 111-130.
- PURÓN-CID, G., «Measuring e-Government Efficiency from the Perspective of Implementers: The Case of e-Budgeting in Mexico», en RODRÍGUEZ-BOLÍVAR, M.P. (coord.) *Measuring E-government Efficiency*, vol. 5, New York, NY, Springer, 2014 (Public Administration and Information Technology), pp. 111-134.
- RAE, *Diccionario de la Lengua Española*, vol. I, 22ª ed., Madrid, Espasa, 2001.
- RAE, *Diccionario de la Lengua Española*, vol. II, 22ª ed., Madrid, Espasa, 2001.
- RAE; y CGPJ, *Diccionario panhispánico del español jurídico*, Madrid, Espasa, 2016.
- RALLO LOMBARTE, A., «La Administración electrónica y el derecho a la protección de datos personales», en *Administración electrónica: Estudios, buenas prácticas y experiencias en el ámbito local*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010 (Serie Claves del Gobierno Local, nº 12), pp. 61-73.
- RAMIÓ MATAS, C., *Inteligencia artificial y Administración pública: robots y humanos compartiendo el servicio público*, Madrid, Catarata, 2019.
- RAMIÓ MATAS, C., «La década de la innovación en la gestión pública en España: una agenda para 2030», en RAMIÓ MATAS, C. (coord.) *Repensando la Administración digital y la innovación pública*, Madrid, INAP, 2021, pp. 47-70.
- RAMIÓ MATAS, C., «Principios de actuación de las Administraciones Públicas: Análisis desde la Ciencia Política y de la Administración», en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común*

y *Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, vol. I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 375-421.

- RANDALL, D.; HUGHES, J.; O'BRIEN, J.; Y OTROS, «Focus Issue on Legacy Information Systems and Business Process Change: Banking on the Old technology: Understanding the Organisational Context of "Legacy" Issues», *Communications of the Association for Information Systems*, vol. 2, 1999.
- RANELLETTI, O., «Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative», *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche*, vol. XVII, n.º I-II, 1894, pp. 3-100.
- REGO BLANCO, M. D., «Las cargas administrativas: concepto y régimen jurídico para su reducción», en GAMERO CASADO, E. (coord.) *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 239-282.
- REINHARD, N.; y MARQUES DOS SANTOS, E., «The Challenges in Establishing a Government Interoperability Framework: The e-PING Brazilian Case», en *CONF-IRM 2009 Proceedings*, 2009, p. 13.
- RENER, M. C., «La teleamministrazione in rapporto al buon andamento degli uffici amministrativi e alla semplificazione della loro attività», 2000, Università degli studi di Genova.
- REY, A., «Inteligencia colectiva en la Administración pública», en RAMIÓ MATAS, C. (coord.) *Repensando la Administración digital y la innovación pública*, Madrid, INAP, 2021, pp. 259-277.
- REZAEI, R.; CHIEW, T. K.; y LEE, S. P., «A review on E-business Interoperability Frameworks», *Journal of Systems and Software*, vol. 93, 2014, pp. 199-216.
- REZAEI, R.; CHIEW, T. K.; LEE, S. P.; Y OTROS, «Interoperability evaluation models: A systematic review», *Computers in Industry*, vol. 65, n.º 1, 2014, pp. 1-23.
- RHEINGOLD, H., *The Virtual Community, revised edition: Homesteading on the Electronic Frontier*, Cambridge, MA, MIT Press, 2000.
- RICO Y AMAT, J., *Diccionario de los políticos ó verdaderos sentido de las voces y frases más usuales entre los mismos*, 2ª ed., Madrid, Imprenta de F. Andrés y Compañía, 1855.
- RIVERO, J., «Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo francés contemporáneo», *Revista de Administración Pública*, vol. 6, 1951, pp. 289-300.
- RIVERO ORTEGA, R., *Derecho administrativo económico*, 4ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2007.
- RIVERO ORTEGA, R., «El sector público administrativo», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. 2, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 2585-2601.
- RIVERO ORTEGA, R., «Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de servicios», *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 42, 2011, pp. 115-138.

- RIVERO ORTEGA, R.; y FERNÁNDEZ NIETO, A., «La Administración sin papel: registro, expediente, archivo electrónico ¿estamos preparados?», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 105, 2016, pp. 453-471.
- ROBICHAU, R.; y SANDBERG, B., «Creating Meaningfulness in Public Service Work: A Qualitative Comparative Analysis of Public and Nonprofit Managers' Experience of Work», *The American Review of Public Administration*, vol. 52, n.º 2, 2022, pp. 122-138.
- ROBINSON, A., «Einstein said that, didn't he?», *Nature*, vol. 557, 2018, p. 30.
- ROBINSON, S., «Conceptual modelling for simulation Part I: definition and requirements», *Journal of the Operational Research Society*, vol. 59, n.º 3, 2008, pp. 278-290.
- ROCA MARQUES, E., «Conservación y preservación», en *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, pp. 495-504.
- RODRÍGUEZ AYUSO, J. F., *Figuras y responsabilidades en el tratamiento de datos personales*, Barcelona, J.M. Bosch Editor, 2019.
- RODRÍGUEZ LAINZ, J. L., «Dirección IP, IMSI e intervención judicial de comunicaciones electrónicas», *Diario La Ley*, vol. 7086, 2009.
- RODRÍGUEZ MOLINERO, M., *Introducción a la Ciencia del Derecho*, 2ª ed., Salamanca, Librería Cervantes, 1993.
- RODRÍGUEZ VÁZQUEZ DE PRADA, V. R., «La exigencia abusiva de documentación complementaria en el actual procedimiento administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo, Civitas*, vol. 69, 1991, pp. 33-42.
- RODRÍGUEZ VÁZQUEZ DE PRADA, V. R., «Nuevas perspectivas en la relación Administración pública - administrados», *Documentación administrativa*, vol. 186, 1980, pp. 171-196.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J., «El poder y la gente», *Diario La Ley*, n.º Ref. D-170, tomo 3, 1998.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J., «Reformismo y Administración pública», en FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., SIERRA RODRÍGUEZ, J. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Ponencias y Comunicaciones presentadas en el I Seminario Nacional de Gestión Pública*, Murcia, Universidad de Murcia, 2003, pp. 11-20.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J.; y SENDÍN, M. Á., *Derecho Administrativo español*, vol. II, Oleiros, La Coruña, Netbiblo, 2009.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., «La vuelta al Derecho Administrativo: (a vueltas con lo privado y lo público)», *Administración de Andalucía: revista andaluza de Administración pública*, n.º 57, 2005, pp. 37-65.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., «Los principios generales del derecho administrativo en la jurisprudencia administrativa española», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 70, 2008, pp. 37-63.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., «Reformas y modernización de la Administración pública española (1996-2000)», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y CALVO CHARRO, M. (coords.) *La Administración pública española*, Madrid, INAP, 2002, pp. 15-58.

- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., «La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», *Diario La Ley*, n.º 8664, 2015.
- RÖHL, H. C., «El procedimiento administrativo y la Administración “compuesta” en la Unión Europea», en SCHMIDT-ASSMANN, E. (coord.) *La transformación del procedimiento administrativo*, Sevilla, Global Law Press Editorial Derecho Global, 2008, pp. 113-139.
- ROJAS FRANCO, E., «El debido procedimiento administrativo», *Derecho PUCP Revista de la Facultad de Derecho*, vol. 67, 2011, pp. 177-188.
- ROJAS MARTÍNEZ DEL MÁRMOL, M. DEL P., *El ejercicio privado de la fe pública notarial: examen jurídico-administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2003.
- ROMÁ FERRI, M. T.; y PALOMAR SANZ, M., «Interoperabilidad semántica de ontologías basada en técnicas de procesamiento del lenguaje natural», en GASCÓN GARCÍA, J., BURGUILLOS MARTÍNEZ, F. y PONS I SERRA, A. (coords.) *La dimensió humana de l'organització del coneixement*, Barcelona, Universitat de Barcelona, Facultat de Biblioteconomia i Documentació, 2005, pp. 534-548.
- ROMÁN-MASEDO, L., «La cultura organizativa y la ética pública», en OLÍAS DE LIMA GETE, B. (coord.) *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall, 2001, pp. 223-252.
- ROMÁN-MASEDO, L., «La politización de la Administración pública: el concepto y su aplicación en el caso de la administración general del Estado», en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.) *La Administración pública entre dos siglos: Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid, INAP, 2010, pp. 837-859.
- ROMANO, S., *El ordenamiento jurídico*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963.
- ROMEO RUIZ, A., «La responsabilidad proactiva de las administraciones públicas en la protección de datos personales», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º 18, 2020, pp. 138-153.
- ROMERO COLOMA, A. M., «Lucro cesante y responsabilidad patrimonial de la Administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 115, 2002, pp. 433-448.
- RONOH, H.; OMIENO, K.; y MUTUA, S., «An Interoperability Framework for E-Government Heterogeneous Information Systems», *IJARCCCE, International Journal of Advanced Research in Computer and Communication Engineering*, vol. 7, n.º 10, 2018, pp. 115-126.
- ROSENER, V.; LATOUR, T.; y DUBOIS, E., «A Model-based Ontology of the Software Interoperability Problem: Preliminary Results», en *CAiSE'04 Workshops Proceedings, Vol. 3*, 2004, pp. 241-252.
- ROSENER, V.; NAUDET, Y.; y LATOUR, T., «A Model Proposal of the Interoperability Problem», en *EMOI - INTEROP'05, Enterprise Modelling and Ontologies for Interoperability, Proceedings of the Open Interop Workshop on Enterprise Modelling and Ontologies for Interoperability*, Porto, 2005, p. 5.
- ROSNAY, J. DE, *Le macroscopie: vers une vision globale*, Paris, Éditions du Seuil, 1975.

- ROVIRA VIÑAS, A., «El derecho de queja», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 94, 1996, pp. 171-183.
- ROYO-VILLANOVA, S., «El procedimiento administrativo como garantía jurídica», *Revista de estudios políticos*, vol. 48, 1949, pp. 55-120.
- ROYO-VILLANOVA, S., «La responsabilidad de la Administración pública», *Revista de Administración Pública*, vol. 19, 1956, pp. 11-58.
- RUIZ-RICO RUIZ, G. J., «El concepto de lo básico en la jurisprudencia constitucional sobre parques nacionales», *Teoría y realidad constitucional*, n.º 19, 2007, pp. 229-254.
- RUOKOLAINEN, T.; y KUTVONEN, L., «Interoperability in Service-Based Communities», en BUSSLER, C. y HALLER, A. (coords.) *Business Process Management Workshops. BPM 2005 International Workshops, BPI, BPD, ENEI, BPRM, WSCOBPM, BPS, Nancy, France, September 5, 2005. Revised Selected Papers*, Berlín, Springer-Verlag, 2006 (Information Systems and Applications, incl. Internet/Web, and HCI), pp. 317-328.
- RUSSELL, A. L., *Open Standards and the Digital Age*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.
- SABOYA VARGAS, F., «La modernización del Estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles», *Diálogos de saberes: investigaciones en Derecho y Ciencias Sociales*, vol. 25, 2006, pp. 357-376.
- SÁINZ MORENO, F., «Principios y ámbito de aplicación de la L.A.P. (en particular, artículos 1 a 3)», en PENDÁS GARCÍA, B. (coord.) *Administraciones públicas y ciudadanos (estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)*, Barcelona, Praxis, 1993, pp. 105-174.
- SALAÜN, J.-M.; y CHARLET, J., «Introduction: un dialogue pluridisciplinaire pour penser le "document numérique"», *Revue I3 - Information Interaction Intelligence*, vol. 4, n.º 1, 2004, pp. 7-17.
- SALEM, R. K.; ELRAHMAN, S. A.; y HASSAN, M., «A Cloud-Based Data Integration Framework for E-Government Service», *Journal of Computers*, vol. 13, n.º 8, 2018, pp. 913-923.
- SALVADOR SERNA, M., «Inteligencia artificial y gobernanza de datos en la Administración Pública: sentando las bases para su integración a nivel corporativo», en RAMIO MATAS, C. (coord.) *Repensando la Administración digital y la innovación pública*, Madrid, INAP, 2021, pp. 143-167.
- SANABRIA MARTÍN, F., «La comunicación, elemento de la gestión administrativa», *Documentación Administrativa*, n.º 87-88, 1965, pp. 21-38.
- SÁNCHEZ BLANCO, Á., «Administración local y sistema administrativo: la interrelación procedimental y telemática del registro, archivo y secretaría», *Revista de estudios de la Administración local y autonómica*, n.º 300, 2006, pp. 51-72.
- SÁNCHEZ BLANCO, Á., «Los derechos ciudadanos en la Ley de Administraciones Públicas», *Revista de administración pública*, vol. 132, 1993, pp. 41-98.

- SÁNCHEZ GARCÍA, A., «El uso de medios electrónicos como garantía y oportunidad de una contratación pública eficiente, planificada, transparente e íntegra», 2021, Tesis doctoral. Universidad de Murcia.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., «Una reforma precipitada, o la desarticulación gratuita del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, vol. 56, 2015, pp. 18-27.
- SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., «La incidencia en las Administraciones locales de la nueva regulación de las relaciones interadministrativas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público», en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (coord.) *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales*, Granada, CEMCi, 2016, pp. 103-213.
- SÁNCHEZ-CUADRADO, S.; y ET. AL., «Tesauros: estándares y recomendaciones», *El profesional de la información*, vol. mayo-junio, n.º 3, 2012, pp. 229-235.
- SANDOVAL-ALMAZÁN, R.; LUNA-REYES, L. F.; LUNA-REYES, D. E.; Y OTROS, «Networked Government and Interoperability», en *Building digital government strategies: Principles and practices*, Cham, Springer, 2017, pp. 51-63.
- SANTAMARÍA DE PAREDES, V., *Curso de Derecho Administrativo según los principios generales y la legislación actual de España*, 5ª ed., Madrid, Ricardo Fé, 1898.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Gobierno y Administración: Una reflexión preliminar», *Documentación Administrativa*, vol. 215, 1988, pp. 67-84.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «La actividad de la Administración (Título IV)», en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (coord.) *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Madrid, Carperi, 1993, pp. 127-180.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1972.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Los proyectos de ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público: una primera evaluación», *Documentación Administrativa*, vol. 2, 2015.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1994.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Proposiciones sobre la teoría y la regulación de la invalidez de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, n.º 213, 2020, pp. 111-140.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas», *Revista española de Derecho administrativo*, n.º 175, 2016, pp. 31-55.
- SANTOSUOSSO, A.; y MALERBA, A., «Legal Interoperability as a Comprehensive Concept in Transnational Law», *Law, Innovation and Technology*, vol. 6, n.º 1, 2014, Routledge, pp. 51-73.

- SANZ LARRUGA, F. J., «Documentos y archivos electrónicos», en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *La ley de Administración electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2010, pp. 691-756.
- SANZ LARRUGA, F. J., «El Derecho ante las nuevas tecnologías de la información», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n.º 1, 1997, pp. 499-516.
- SANZ LARRUGA, F. J., «Gestión documental», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. 1, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 913-995.
- SANZ LARRUGA, J., «La Administración pública española: su naturaleza jurídica», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y CALVO CHARRO, M. (coords.) *La Administración pública española*, Madrid, INAP, 2002, pp. 185-222.
- SANZ RUBIALES, I., «Marco general de las relaciones interadministrativas», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. 2, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 2849-2890.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J., «Los recursos administrativos generales», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. 2, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 2325-2480.
- SARMIENTO, D., *El «soft law» administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Madrid, Civitas, 2008.
- SARMIENTO, D., «La autoridad del Derecho y la naturaleza del soft law», *Cuadernos de Derecho Público*, vol. 28, 2006, pp. 222-266.
- SAURET, J., «Efficacité de l'administration et service à l'administré: les enjeux de l'administration électronique», *Revue française d'administration publique*, vol. 110, n.º 2, 2004, pp. 279-295.
- SAUSSOUIS, J. M.; y LEFEUVRE, C., «Lecciones a partir del fracaso en la gestión de un proyecto informático en la Administración central de Francia», en FUENZALIDA, J. y GONZÁLEZ, P. (coords.) *Desafíos emergentes de la modernización del Estado: Reflexiones y casos desde América Latina y Europa*, Santiago de Chile, JC Sáez, 2019, pp. 17-25.
- SAVIGNY, F., *Sistema del Derecho romano actual*, vol. I, 2ª ed., Madrid, Centro Editorial de Góngora, 1878.
- SCALA ESTATELLA, J. J., «Validez legal de los documentos generados por sistemas automáticos», en DAVARA RODRÍGUEZ, M.Á. (coord.) *Encuentros sobre Informática y Derecho: 1990-1991*, Pamplona, Aranzadi, 1992, pp. 7-15.
- SCHAAR, P., «Privacy by design», *Identity in the Information Society*, vol. 3, n.º 2, 2010, pp. 267-274.

- SCHALLER, R. R., «Moore's law: past, present and future», *IEEE Spectrum*, vol. 34, n.º 6, 1997, pp. 52-59.
- SCHARTUM, D. W., «Legal definitions and semantic interoperability in electronic government», *Yulex*, vol. 13, 2013, pp. 131-146.
- SCHAUER, F. F., «English Natural Justice and American Due Process: An Analytical Comparison», *William & Mary Law Review*, vol. 18, n.º 47, 1976, pp. 47-72.
- SCHEIN, E. H., *La cultura empresarial y el liderazgo*, Esplugas de Llobregat, Plaza & Janés Editores, 1988.
- SCHEUERMAN, W. E., «Motorized Legislation? Statutes in an Age of Speed», *ARSP: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie / Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*, vol. 88, n.º 3, 2002, Franz Steiner Verlag, pp. 379-397.
- SCHMIDT-ASSMANN, E., *La teoría general del Derecho administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, Madrid, INAP; Marcial Pons, 2003.
- SCHNEIDER, G., «Is privacy by construction possible?», en *International Symposium on Leveraging Applications of Formal Methods*, Cham, Springer, 2018, pp. 471-485.
- SCHNEIDER, J.-P., «The development of German APA's Standard Procedure: Towards a Comprehensive Procedural Concept», en BARNÉS, J. (coord.) *Transforming Administrative Procedure*, Sevilla, Global Law Press, 2008, pp. 313-358.
- SCHOLL, H. J., «Interoperability in E-Government: More than Just Smart Middleware», en *Proceedings of the 38th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, Big Island, HI, USA, IEEE, 2005, pp. 123-123.
- SCHOLL, H. J., «The Dimensions of Business Process Change in Electronic Government», en HUANG, W., SIAU, K. y WEI, K.K. (coords.) *Electronic government strategies and implementation*, Hershey PA, Idea Group Pub, 2005, pp. 44-67.
- SCHOLL, H. J.; y KLISCHEWSKI, R., «E-Government Integration and Interoperability: Framing the Research Agenda», *International Journal of Public Administration*, vol. 30, n.º 8-9, 2007, Routledge, pp. 889-920.
- SCHRAMM, W., «Nature of Communication between Humans», en SCHRAMM, W. y ROBERTS, D.F. (coords.) *The Process and Effects of Mass Communication*, 2ª ed., Chicago, University of Illinois Press, 1971, pp. 3-53.
- SCHWARZE, J., *European administrative law in the light of the Treaty of Lisbon: introductory remarks*, Bruselas, European Parliament's Committee on Legal Affairs, 2011.
- SCIORE, E.; SIEGEL, M.; y ROSENTHAL, A., «Using semantic values to facilitate interoperability among heterogeneous information systems», *ACM Transactions on Database Systems (TODS)*, vol. 19, n.º 2, 1994, pp. 254-290.
- SERPA, S.; y FERREIRA, C. M., «The Concept of Bureaucracy by Max Weber», *International Journal of Social Science Studies*, vol. 7, n.º 2, 2019, pp. 12-18.

- SERRANO BLANCO, I., «Artículo 28. Documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo», en RECUERDA GIRELA, M.A. (coord.) *Régimen jurídico del sector público y procedimiento administrativo común*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2016, pp. 275-285.
- SERRANO CANÓN, M., «Un decálogo de lecciones aprendidas sobre innovación pública», *El Consultor de los Ayuntamientos*, vol. I, Sección Opiniones, 2018, p. 39.
- SHANNON, C. E.; y WEAVER, W., *The Mathematical Theory Of Communication*, Chicago, University of Illinois Press, 1949.
- SILVA OCHOA, J. C. DA, «Derechos de los ciudadanos con especial referencia a lenguas y acceso a registros (artículos 35 a 40)», en PENDÁS GARCÍA, B. (coord.) *Administraciones públicas y ciudadanos (estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)*, Barcelona, Praxis, 1993, pp. 297-352.
- DA SILVA SERAPIÃO LEAL, G.; GUÉDRIA, W.; y PANETTO, H., «Interoperability assessment: A systematic literature review», *Computers in Industry*, vol. 106, 2019, pp. 111-132.
- SMITH, D. P., «Models of Successful Adoption and Implementation for IT Projects in the Public Sector», 2008, Minnesota, Walden University.
- SOLÀ I GASSET, F., «La gestión documental en la Administración electrónica», *Democracia y Gobierno Local*, vol. 32, 2016, pp. 259-269.
- SOLANO GADEA, M., *Diccionario de términos y conceptos de la Administración Electrónica*, 7ª edición electrónica, Madrid, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2021.
- SOLANO GADEA, M., «Glosario de términos y conceptos relativos a documento, expediente y archivo electrónicos», en BUSTOS PRETEL, G. (coord.) *La gestión del documento electrónico*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, pp. 949-1005.
- SOMMERVILLE, I., *Ingeniería del software*, 7ª ed., Madrid, Pearson Educación, 2006.
- SOPARNOT, R., «Les effets des stratégies de changement organisationnel sur la résistance des individus», *Recherches en Sciences de Gestion*, vol. 97, n.º 4, 2013, p. 23.
- SØRENSEN, E.; y TORFING, J., «Collaborative innovation in the Public sector», *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, vol. 17, n.º 1, 2012, pp. 1-14.
- SORIANO ARNAZ, A., «Decisiones automatizadas: problemas y soluciones jurídicas. Más allá de la protección de datos», *Revista de Derecho Público: teoría y método*, n.º 3, 2021, pp. 85-127.
- SOSA, C., «Comentarios sobre el derecho de petición en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos», en BREWER-CARIAS, A.R. (coord.) *El Procedimiento Administrativo*, vol. IV, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1983 (Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Información), pp. 115-121.

- SOSA WAGNER, F., «Servicio público y papel de la nueva administración y sus entes reguladores», *Revista de derecho de la Unión Europea*, vol. 7, 2004, pp. 125-149.
- SPIEKERMANN, S., «The challenges of privacy by design», *Communications of the ACM*, vol. 55, n.º 7, 2012, pp. 38-40.
- STAES, B., «Towards a New Democratic Lingua Franca», en SERVAES, J. y CARPENTIER, N. (coords.) *Towards a Sustainable Information Society: Deconstructing WSIS*, 1ª ed., Bristol, UK, Intellect Books, 2006, pp. 1-15.
- SUBIRATS, J., *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, 1ª reimpr., Madrid, INAP, 1992.
- SUNSTEIN, C. R., «Governing by Algorithm? No Noise and (Potentially) Less Bias», *Harvard Public Law Working Paper*, vol. 21, n.º 35, 2021, pp. 1-17.
- SWANSON, E. B.; y CULNAN, M. J., «Document-Based Systems for Management Planning and Control: A Classification, Survey, and Assessment», *MIS Quarterly*, vol. 2, 1978, pp. 31-46.
- SWEDBERG, R.; y AGEVALL, O., *The Max Weber dictionary: key words and central concepts*, Stanford, CA, Stanford University Press, 2016.
- TASSE, A.-M.; KIRBY, E.; y FORTIER, I., «Developing an Ethical and Legal Interoperability Assessment Process for Retrospective Studies», *Biopreservation and Biobanking*, vol. 14, n.º 3, 2016, pp. 249-255.
- TEJEDOR BIELSA, J. C., «A la búsqueda del equilibrio entre transparencia administrativa y protección de datos. Primeros desarrollos en el ámbito municipal», *Gestión y análisis de políticas públicas*, vol. 12, 2014, pp. 7-30.
- TEPANDI, J.; GRANDRY, E.; FIETEN, S.; Y OTROS, «Towards a Cross-Border Reference Architecture for the Once-Only Principle in Europe: An Enterprise Modelling Approach», en GORDIJN, J., GUÉDRÍA, W. y PROPER, H.A. (coords.) *The Practice of Enterprise Modeling*, Cham, Springer International Publishing, 2019, pp. 103-117.
- THEOCHARIS, S.; y TSIHRINTZIS, G., «Semantic Web Technologies in e-Government», *International Journal of Computer and Information Engineering*, vol. 6, n.º 4, 2012, pp. 528-535.
- THOMPSON, E., «The “Washminster” Mutation», *Politics*, vol. 15, n.º 2, 1980, pp. 32-40.
- TINTÓ GIMBERNAT, M., *Administración electrónica y ciberprocedimiento*, Barcelona, Quaderns 2, Universitat Pompeu Fabra, 2006.
- TOLIVAR ALAS, L., «Prólogo», en *Abuso en la exigencia documental y garantías formales de los administrados*, Barcelona, Atelier, 2005, pp. 19-21.
- TOLIVAR ALAS, L., «Sobre el carácter novedoso de algunos derechos procedimentales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, vol. 80, 1993, pp. 623-634.
- TOLK, A.; TURNITSA, C. D.; y DIALLO, S. Y., «Ontological Implications of the Levels of Conceptual Interoperability Model», en *Paper presented at the World Multi-*

- Conference on Systematics, Cybernetics and Informatics (WMSCI)*, Orlando (FL), 2006, p. 8.
- TOLK, A.; TURNITSA, C.; y DIALLO, S., «Implied ontological representation within the levels of conceptual interoperability model», *Intelligent Decision Technologies*, vol. 2, n.º 1, 2008, pp. 3-19.
- TOLK, D. A.; y MUGUIRA, J. A., «The Levels of Conceptual Interoperability Model», en *2003 Fall Simulation Interoperability Workshop*, Orlando, 2003.
- TORFING, J., «Collaborative innovation in the public sector: the argument», *Public Management Review*, vol. 21, n.º 1, 2019, Routledge, pp. 1-11.
- TORNOS MAS, J., «Crisis del Estado de bienestar. El papel del Derecho administrativo», en PIÑAR MAÑAS, J.L. (coord.) *Crisis económica y crisis del estado de bienestar: el papel del Derecho administrativo*, Madrid, Reus, 2013, pp. 171-222.
- TORNOS MAS, J., «La simplificación procedimental en el Ordenamiento español», *Revista de Administración Pública*, vol. 151, 2000, p. 39 y ss.
- TORNOS MAS, J., «Los ciudadanos y su posición jurídica», en CANO CAMPOS, T. (coord.) *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*, vol. IV. Las garantías de los ciudadanos y el control de las Administraciones públicas, Madrid, Iustel, 2009, pp. 13-30.
- TORRADO SANCHO, J., *La modernización administrativa: el marco jurídico de la Gestión Pública*, 1ª ed., Madrid, Sanz y Torres, 2016.
- TORREGROSA VÁZQUEZ, J., «Intercambio de información entre Administraciones Públicas. Un análisis comparado», 2016, Bolonia, Tesis Doctoral. Università di Bologna.
- TORRES RUIZ, J. R., *Temas de Derecho Natural, Cuaderno 2*, 1ª ed., Murcia, DM - Promociones y Publicaciones Universitarias SA (PPU), 1992.
- TOSCANO GIL, F., «Las medidas de reducción de cargas administrativas derivadas de la Directiva de servicios», en GAMERO CASADO, E. (coord.) *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 283-308.
- TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., «Simplificación administrativa y modificación o supresión de las técnicas de limitación o intervención», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 47-48, 2016, pp. 8-44.
- TRIVELLATO, B.; MARTINI, M.; y CAVENAGO, D., «How Do Organizational Capabilities Sustain Continuous Innovation in a Public Setting?», *The American Review of Public Administration*, vol. 51, n.º 1, 2020, pp. 57-71.
- TRONCOSO REIGADA, A., «La Administración electrónica y la protección de datos personales», *Revista Jurídica de Castilla y León*, vol. 16, 2008, pp. 31-111.
- TRONCOSO REIGADA, A., «La seguridad en el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea», *Actualidad administrativa*, n.º 1, 2019.

- TSAGKANI, C., «Inter-Organisational Collaboration on the Process Layer», en *Pre-proceedings of the First International Conference on Interoperability of Enterprise Software and Applications INTEROP-ESA*, Génova, 2005.
- TSCHERSICH, M.; y NIEKAMP, M., «Pros and Cons of Privacy by Default: Investigating the Impact on Users and Providers of Social Network Sites», en *2015 48th Hawaii International Conference on System Sciences*, IEEE, 2015, pp. 1750-1756.
- TUR FAÚNDEZ, M. N., «La información como producto: la aplicación en Internet de la Ley de Responsabilidad Civil por los daños causados por productos defectuosos», en *Responsabilidades de los proveedores de información en internet*, Granada, Comares, 2007, pp. 83-106.
- TURK, Ž., «Interoperability in construction – Mission impossible?», *Developments in the Built Environment*, vol. 4, 2020, pp. 100018-1/9.
- UHR, J., «Rethinking the senior executive service: Executive development as political education», *Australian Journal of Public Administration*, vol. 46, n.º 1, 1987, pp. 20-36.
- URWICK, L., *The meaning of rationalisation*, London, Nisbet & Co., 1929.
- UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D., «La relación jurídica en el sistema de Derecho administrativo», *Revista de Derecho Público: Teoría y método*, vol. 2, 2020, pp. 73-124.
- DE VAL PARDO, I., *Organizar, acción y efecto*, Madrid, ESIC, 1997.
- VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y Administración electrónica*, Sevilla, Global Law Press, 2013.
- VALERO TORRIJOS, J., «El acceso y la reutilización de la información administrativa: implicaciones jurídicas del proceso de modernización tecnológica de las Administraciones Públicas en su actual y futura configuración», *Diario La Ley*, n.º 7800, 2012.
- VALERO TORRIJOS, J., *El régimen jurídico de la e-Administración*, 2ª ed., Granada, Comares, 2007.
- VALERO TORRIJOS, J., *El régimen jurídico de la e-Administración*, 1ª ed., Granada, Comares, 2004.
- VALERO TORRIJOS, J., «El uso de medios electrónicos ante la crisis del COVID-19 desde la perspectiva de la organización municipal», *Anuario del Gobierno Local 2020; Fundación Democracia y Gobierno Local*, n.º 1, 2021, pp. 313-332.
- VALERO TORRIJOS, J., «La gestión y conservación del documento administrativo electrónico», en FABRA VALLS, M.J. y BLASCO DÍAZ, J.L. (coords.) *El documento electrónico: aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos*, Castellón de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 2008, pp. 23-72.
- VALERO TORRIJOS, J., «La incidencia en el ámbito judicial del reglamento general de protección de datos personales desde la perspectiva de la transformación digital», en GÓMEZ MANRESA, M.F. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.) *Modernización digital e innovación en la administración de justicia*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2019, pp. 103-125.

- VALERO TORRIJOS, J., «La necesaria reconfiguración de las garantías jurídicas en el contexto de la transformación digital del sector público», en DE LA QUADRASALCEDO, T. y PIÑAR MAÑAS, J.L. (coords.) *Sociedad Digital y Derecho*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2018, pp. 375-396.
- VALERO TORRIJOS, J., «La nueva regulación legal del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito administrativo: ¿el viaje hacia un nuevo modelo de Administración, electrónica?», *Revista Catalana de Dret Públic*, vol. 35, 2007, pp. 207-246.
- VALERO TORRIJOS, J., «La reforma de la Administración electrónica, ¿una oportunidad perdida?», *Revista española de derecho administrativo*, n.º 172, 2015, pp. 13-26.
- VALERO TORRIJOS, J., «La tramitación del procedimiento administrativo por medios electrónicos», en ALMEIDA CERREDA, M., MÍGUEZ MACHO, L. y CASANUEVA MURUÁIS, C. (coords.) *La actualización de la Administración electrónica*, 2ª ed., Santiago de Compostela, Andavira, 2018, pp. 191-240.
- VALERO TORRIJOS, J., «La transformación digital del sector público. Implicaciones y desafíos desde la perspectiva jurídica», 2017, Universidad de Murcia, Proyecto de Cátedra.
- VALERO TORRIJOS, J., «Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración», *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 58, 2019, pp. 82-96.
- VALERO TORRIJOS, J., «Los órganos administrativos», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 2705-2753.
- VALERO TORRIJOS, J., «Protección de datos de carácter personal y Administración electrónica», Lérida, 2019.
- VALERO TORRIJOS, J., «Seguridad, tecnología y Administración Pública electrónica: La necesaria reconfiguración del alcance de las garantías jurídicas ante la innovación tecnológica», en GIL-GARCÍA, J.R., CRIADO, J.I. y TÉLLEZ, J.C. (coords.) *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados*, México D.F., Infotec, 2016, pp. 135-160.
- VALERO TORRIJOS, J.; y CERDÁ MESEGUER, J. I., «Transparencia, acceso y reutilización de la información ante la transformación digital del sector público: enseñanzas y desafíos en tiempos del COVID-19», *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, vol. 19, 2020, pp. 106-126.
- VALERO TORRIJOS, J.; y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., «Protección de datos personales y Administración electrónica», *Revista española de protección de datos*, vol. 1, 2006, pp. 115-141.
- VAN BLARKOM, G. W.; BORKING, J. J.; y OLK, J. E., *Handbook of privacy and privacy-enhancing technologies*, vol. 198, The Hague, Privacy Incorporated Software Agent (PISA) Consortium, 2003.

- VAN LEEUWEN, J. P.; y JESSURUN, A. J., «XML for flexibility and extensibility of design information models», en *Proceedings of the Sixth Conference on Computer Aided Architectural Design Research in Asia*, Sydney, 2001, pp. 491-501.
- VAN STADEN, S.; y MBALE, J., «The Information Systems Interoperability Maturity Model (ISIMM): Towards Standardizing Technical Interoperability and Assessment within Government», *International Journal of Information Engineering and Electronic Business*, vol. 4, n.º 5, 2012, pp. 36-41.
- VANDEROSE, B.; DEGRAVE, É.; y HABRA, N., «Privacy by Design and Administrative Efficiency in E-Governance: a Case Study», en *CEUR Workshop Proceedings*, vol. 1420, 2015, pp. 110-115.
- VAQUER CABALLERÍA, M., «El criterio de eficiencia en el Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, vol. 186, 2011, pp. 91-135.
- VAQUER CABALLERÍA, M., «Los principios constitucionales de funcionamiento de las Administraciones Públicas», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, vol. I, 1ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 266-304.
- VAQUER CABALLERÍA, M., «¿Para qué sirve el procedimiento administrativo?», en PAREJO ALFONSO, L.J. y VAQUER CABALLERÍA, M. (coords.) *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, vol. III, Instituciones, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 54-82.
- VARELA ÁLVAREZ, E. J., «La experiencia de la modernización administrativa en Portugal. Algunas lecciones para las instituciones públicas españolas post-Covid-19», *Documentación Administrativa: Nueva Época*, n.º 7, 2020, pp. 145-155.
- VEDEL, G., «Les bases constitutionnelles du Droit administratif», *EDCE*, vol. 8, 1954, pp. 21-53.
- VAN DER VEER, H.; y WILES, A., *Achieving Technical Interoperability; the ETSI Approach*, 3, Sophia Antipolis, Niza, European Telecommunications Standards Institute, 2008.
- VELASCO RICO, C., «La actividad informal de la administración. Premisas para una tentativa de reconstrucción de una categoría (casi) olvidada», *Revista de Derecho Público: teoría y método*, n.º 5, 2022, pp. 37-71.
- VELASCO RICO, C. I., «La ciudad inteligente: entre la transparencia y el control», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 50, 2019.
- VELASCO RICO, C. I., «Personalización, proactividad e inteligencia artificial. ¿Un nuevo paradigma para la prestación electrónica de servicios públicos?», *IDP: revista de Internet, derecho y política*, n.º 30, 2020.
- VELASCO RICO, C. I., «Smart cities for all: usability and disability bias», *European Review of Digital Administration & Law*, vol. 2, n.º 1, 2021, pp. 157-170.
- VELASCO RICO, C. I., «Tecnologías disruptivas en la Administración pública: Inteligencia artificial y Blockchain», en CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S.E. y CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coords.) *La Administración digital*, Madrid, Dykinson, 2022, pp. 227-256.

- VERA JURADO, D. J., «Cuestiones generales del procedimiento administrativo», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, vol. I, 1ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 1273-1310.
- VERA SANTOS, J. M., «Derechos fundamentales, Internet y nuevas tecnologías de la información y de la comunicación», en GARCÍA MEXÍA, P.L. (coord.) *Principios de Derecho de Internet*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 189-246.
- VERCOUSTRE, A.-M.; DELL'ORO, J.; y HILLS, B., «Reuse of information through virtual documents», en *Proceedings of the Second Australian Document Computing Symposium*, Melbourne, 1997, pp. 55-67.
- VERLOOP, J., *Insight in Innovation. Managing Innovation by Understanding the Laws of Innovation*, 1ª ed., Amsterdam, Elsevier, 2004.
- VERNADAT, F. B., «Technical, semantic and organizational issues of enterprise interoperability and networking», *Annual Reviews in Control*, vol. 34, n.º 1, 2010, pp. 139-144.
- VERSCHUEREN, P., «From virtual to everyday life», en SERVAES, J. y CARPENTIER, N. (coords.) *Towards a Sustainable Information Society: Deconstructing WSIS*, 1ª, Bristol, UK, Intellect Books, 2006, pp. 169-184.
- VIDA FERNÁNDEZ, J., «La Administración electrónica en la Unión Europea», *Claves del Gobierno Local (Fundación Democracia y Gobierno Local)*, vol. 12, 2010, (Administración electrónica: Estudios, buenas prácticas y experiencias en el ámbito local), pp. 13-59.
- VILLAR EZCURRA, J. L., «Los actos administrativos de trámite: el acto reiterativo y la indefensión del particular», *Revista de Administración Pública*, n.º 86, 1978, pp. 335-386.
- VILLAR GARCÍA-MORENO, F., «Las Administraciones Públicas españolas: presente y futuro», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1997, pp. 61-66.
- VILLAR PALASÍ, J. L., «Derecho Administrativo. Introducción y teoría de las normas (Síntesis bibliográfica)», *Documentación Administrativa*, vol. 128, 1969, pp. 109-140.
- VILLAR PALASÍ, J. L., «La doctrina del acto confirmatorio», *Revista de Administración Pública*, vol. 8, 1952, pp. 11-66.
- VILLAR PALASÍ, J. L.; y VILLAR EZCURRA, J. L., «El derecho a la certidumbre jurídica y la incertidumbre de nuestro Derecho», en MARTÍN-RETORTILLO, L. y GONZÁLEZ PÉREZ, J. (coords.) *La protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional) : estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, vol. I, Madrid, Civitas, 1993, pp. 79-104.
- VIÑUALES FERREIRO, S., «El procedimiento administrativo de la Administración Europea: de la regulación sectorial a la construcción de un régimen general», 2014, Madrid, UNED.
- VISSER, P. R. S.; JONES, D. M.; BENCH-CAPON, T. J. M.; Y OTROS, «An Analysis of Ontology Mismatches: Heterogeneity Versus Interoperability», vol. SS-97-06, Stanford, USA, AAI Technical Reports, 1997, pp. 164-172.

- VOLTAIRE, «Dictionnaire Philosophique, Tome VI», en *Oeuvres Complètes*, vol. LVI, Paris, Chez Dalibon, 1825.
- VOSSKUHLE, A., «Sobre el método del Derecho Administrativo», en BARNÉS, J. (coord.) *Innovación y reforma en el derecho administrativo*, 2ª ed., Sevilla, Global Law Press; INAP, 2012, pp. 141-188.
- VOUTSSÁS MÁRQUEZ, J., *Bibliotecas y publicaciones digitales*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
- VV.AA., *La potestad administrativa. Concepto y alcance de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.
- WADE, W.; y FORSYTH, C., *Administrative Law*, 9ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2004.
- WAGENHEIM, G. D.; y REURINK, J. H., «Customer Service in Public Administration», *Public Administration Review*, vol. 51, n.º 3, 1991, pp. 263-270.
- WALLISER, B., *Systèmes et modèles, introduction à l'analyse de systèmes*, Paris, Editions du Seuil, 1977.
- WANG, W.; TOLK, A.; y WANG, W., «The Levels of Conceptual Interoperability Model: Applying Systems Engineering Principles to M&S», en *SCS in the SpringSim'09 Proceedings*, San Diego, 2009, pp. 1-9.
- WEBER, M., *Economy and Society: an outline of interpretive sociology*, Berkeley, University of California Press, 1978.
- WEBER, M., «Parliament and Government in Germany under a New Political Order», en LASSMAN, P. (coord.) *Weber: Political Writings*, 1, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 1994, pp. 130-271.
- WEBER, M., *The Protestant ethic and the spirit of capitalism*, London, Routledge, 1996.
- WEGNER, P., «Interoperability», *ACM Computing Surveys*, vol. 28, 1996, pp. 285-287.
- WEISER, M., «The Computer for the 21st Century», *Scientific American*, vol. 265, n.º 3, 1991, pp. 94-105.
- WHITMAN, L. E.; y PANETTO, H., «The missing link: Culture and language barriers to interoperability», *Annual Reviews in Control*, vol. 30, n.º 2, 2006, pp. 233-241.
- WIENER, J. B., «Better regulation in Europe», en HOLDER, J., O'CONNOR, C. y CAMPBELL-HOLT, C. (coords.) *Current legal problems*, vol. 59 (1), Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 447-518.
- WIMMER, M.; TAMBOURIS, E.; KRIMMER, R.; Y OTROS, «Once only principle: Benefits, barriers & next steps», en *18th Annual International Conference on Digital Government Reserach (dg.o'17)*, 2017, pp. 602-603.
- WOLPERT, J. D., «Breaking Out of the Innovation Box», *Harvard business review*, vol. 80, n.º 8, 2002, pp. 77-82.

- WOODS, W. A., «What's in a link: Foundations for Semantic Networks», en BOBROW, D.G. y COLLINS, A. (coords.) *Representation and Understanding: studies in cognitive science*, New York, Academic Press, 1975, pp. 35-82.
- WRIGHT, V., «Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 7-8, 1996, pp. 27-44.
- YACOB, S.; AMMAR, H.; y MILI, A., «Characterizing a Software Component», en *Proceedings of the 2nd Workshop on Component-Based Software Engineering, in conjunction with ICSE'99*, 1999.
- YANG, H., «XSD Tutorials - Herong's Tutorial Examples». Disponible en <http://www.herongyang.com/XML>.
- YEUNG, K.; y LODGE, M., *Algorithmic Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2019.
- YNTEMA, H. E., «The American Law Institute», *The Canadian Bar Review*, vol. XII, 1934, pp. 319-350.
- YUE, H.; GUO, L.; LI, R.; ASAEDA, H.; y FANG, Y., «DataClouds: Enabling Community-Based Data-Centric Services Over the Internet of Things», *IEEE Internet of Things Journal*, vol. 1, n.º 5, 2014, pp. 472-482.
- ZAPATERO LOURINHO, A. S., «Cotejo y compulsas de los documentos, responsabilidades asumidas por los ciudadanos en la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos», en *VIII Seminario Hispano-Mexicano de Biblioteconomía y Documentación, 21-25 de marzo*, Facultad de Ciencias de la Documentación-UCM; Madrid, 2011, pp. 327-338.
- ZARKO, I. P.; SOURSOS, S.; GOJMERAC, I.; GARRIDO-OSTERMANN, E.; INSOLVIBILE, G.; PLOCIENNIK, M. Y OTROS, «Towards an IoT framework for semantic and organizational interoperability», en *2017 Global Internet of Things Summit (GloTS)*, 2017, pp. 1-6.
- ZILLER, J., *Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary? Introductory remarks and prospects*, Bruselas, European Parliament's Committee on Legal Affairs, 2011.
- ZLOTNIK, A., «Inteligencia Artificial en las Administraciones públicas: definiciones, evaluación de viabilidad de proyectos y áreas de aplicación», *Boletín*, n.º 84, 2019, pp. 24-32.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

Informes y guías

- Abogacía General del Estado, *Dictamen ref.: A. G. Trabajo y Asuntos Sociales 3/03, de 16 de septiembre*.
- Abogacía General del Estado, *Interpretación de la Disposición Adicional Tercera*, Madrid, Subdirección General de los Servicios Consultivos del Estado, 2020.
- AEPD, *Informe Expediente 175/2018*, Madrid, Gabinete Jurídico. Agencia Española de Protección de Datos, 2018.
- AEPD, *Protección de Datos y Administración Local. Guías sectoriales de la AEPD*, Madrid, Agencia Española de Protección de Datos, 2018.
- BOE, *Informe General de Actividad 2020*, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2021.
- Burall, S. y Neligan, C., *The accountability of international organizations*, Berlin, Global Public Policy Institute, 2005.
- Bustos Pretel, G., *El archivo electrónico es la última etapa del documento electrónico*, Madrid, OBSAE, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015.
- Cave, J., Botterman, M., Cavallini, S. y Volpe, M., *EU-wide digital Once-Only Principle for citizens and businesses: Policy options and their impacts*, European Commission- DG Communications Networks, Content & Technology, 2017.
- Cavoukian, A., *Privacy by Design: The 7 Foundational Principles*, Ontario, Canada, Information & Privacy Commissioner, 2009.
- CEG, *E-government: The Next American Revolution*, Washington, D.C, Council for Excellence in Government, 2001.
- CES, *La digitalización de la economía*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2017.
- Consejo de Estado, *Dictamen nº 275/2015, de 29 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*.
- Consejo General del Poder Judicial, *Informe de 5 de marzo de 2015 sobre el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*.
- CORA, *Informe anual de Progreso de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*, Madrid, Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, 2016.
- CORA, *Informe para la Reforma de las Administraciones Públicas*, Madrid, Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, 2013.

- ¡Digitaliza-T! Guía para facilitar a las Entidades Locales el cumplimiento de las obligaciones digitales de las Leyes 39 y 40/2015*, Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2012.
- Dutta, S. y Lanvin, B., *The Network Readiness Index 2019: Towards a Future-Ready Society*, Washington, Portulans Institute, 2019.
- EDPS, *Annual Report 2020*, Brussels, European Data Protection Supervisor, 2021.
- E-Government Unit, Cabinet Office, *UK e-Government Interoperability Framework*, London, 2005.
- European Commission. Directorate General for Informatics, *New European interoperability framework: promoting seamless services and data flows for European public administrations.*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017.
- European Public Administration Network eGovernment Working Group, *Key Principles of an Interoperability Architecture*, Presidency of the European Union, Ireland, 2004.
- Fountain, J.E., *Bureaucratic Reform and e-Government in the United States: an Institutional Perspective*, University of Massachusetts, Amherst, National Center of Digital Government, 2007.
- Gallo, C., Giove, M., Millard, J. y Thaarup, R.K.V., *Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden*, European Commission- DG Communications Networks, Content & Technology, 2014.
- Guía de adecuación al Esquema Nacional de Interoperabilidad*, 1ª ed, Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014.
- Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos*, 2ª ed., Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2016.
- Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Relación de Modelos de Datos*, 2ª ed., Madrid, Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014.
- Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad del Documento Electrónico*, 2ª ed., Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2016.
- IEEE, *IEEE Standard Computer Dictionary: A Compilation of IEEE Standard Computer Glossaries.*, Nueva York, IEEE Computer Society, 1990.
- INE, *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares 2021*, Madrid, Instituto Nacional de Estadística, 2021.
- Informe sobre el uso de la verificación de datos y registros de entrada en los distintos niveles de las Administraciones españolas en 2020*, Madrid, Fundación NovaGob, 2022.
- Innovación Pública y Mejora de la Administración*, Vitoria, Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco, 2020.

- «Introducción», en *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*, Luxemburgo, Defensor del Pueblo Europeo, 2005.
- ISO, *ISO 11354-1:2011 Advanced automation technologies and their applications — Requirements for establishing manufacturing enterprise process interoperability — Part 1: Framework for enterprise interoperability*, International Organization for Standardization, 2011.
- ISO, *ISO 11354-2:2015 Advanced automation technologies and their applications — Requirements for establishing manufacturing enterprise process interoperability — Part 2: Maturity model for assessing enterprise interoperability*, International Organization for Standardization, 2015.
- ISO/IEC, *2382:2015 Information technology — Vocabulary*, 2015.
- Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, *Informe 12/04, de 4 de junio*.
- Junta de Castilla y León, *Guía de racionalización y simplificación de los procedimientos*, 2010.
- Mandelkern Group on Better Regulation; Final Report*, 2001.
- Manual de usuario de esquemas XML para intercambio de documentos electrónicos y expedientes electrónicos*, Madrid, Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015.
- OBSAE, *Reducción de cargas administrativas. Imprescindible en cualquier implantación de Administración electrónica.*, Madrid, Observatorio de Administración electrónica; Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica, 2014.
- OCDE, *Administration as Service: The Public as Client*, Paris, OECD Publications Service, 1987.
- OCDE, *Better Regulation in Europe: Spain*, Paris, OECD Publishing, 2010.
- OCDE, *Cutting Red Tape National Strategies for Administrative Simplification: National Strategies for Administrative Simplification*, OECD Publishing, 2006.
- OCDE, *España: De la reforma administrativa a la mejora continua*, Madrid, OECD-INAP, 2014.
- OCDE, *Estudio de Gobernanza Pública de España: de la reforma administrativa a la mejora continua. Resumen Ejecutivo*, París, OECD Publishing, 2014.
- OCDE, *Government at a Glance 2019*, Paris, OECD Publishing, 2019.
- OCDE, *Knowledge Networks and Markets*, Paris, OECD Publishing, 2013.
- OCDE, *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, Paris, OECD Publishing, 2018.
- OCDE, *Serving the economy better*, Paris, OECD Publications Service, 1991.
- OCDE, *Why is Administrative Simplification So Complicated? Looking beyond 2010*, Paris, OECD Publishing, 2010.

- OCDE y EUROSTAT, *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition*, Paris/Eurostat, Luxembourg, OECD Publishing, 2018.
- One-in, one-out (OIOO) methodology*, London, Department for Business, Innovation and Skills, 2011.
- Innovación Pública y Mejora de la Administración*, Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco, 2020.
- Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública 2020*, Vitoria, Gobierno Vasco, 2020.
- Protección de Datos y Administración Local. Guías sectoriales de la AEPD*, Madrid, Agencia Española de Protección de Datos, 2018.
- RDA-CODATA, *Legal Interoperability of Research Data: Principles and Implementation Guidelines*, Paris, Legal Interoperability Interest Group, 2016.
- Reinventing Government: Change at State*, Washington D.C., United States Department of State; Bureau of Management, 1993.
- Renda, A., Laurer, M., Modzelewska, A. y Zarra, A., *Feasibility Study: Introducing a One-in, One-out Rule in the European Commission. Final Report*, Bruselas, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2019.
- Requisitos de conexión a la Red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas. Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad*, 1ª ed., Madrid, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 2011.
- Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Programme*, Washington D.C., World Bank Group, 2007.
- SCM Network, *International Standard Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses*, International working group on Administrative Burdens, 2006.
- Sociedad Digital en España 2020-2021. El año en que todo cambió*, Fundación Telefónica, 2021.
- SOU, *Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering*, Stockholm, Swedish Government Official Report, 2007.
- SWD (2017) 350, *Commission Staff Working Document- Better Regulation Guidelines*, Bruselas, Comisión Europea, 2017.
- Tréguer, F., *Interoperability Case Study: The European Union as an Institutional Design for Legal Interoperability*, Berkman Center Research Harvard University, 2012.
- Tribunal Constitucional, *Prontuario de Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 CE*, Madrid, Secretaría General del TC, 2021.
- UNDP, *e-Government Interoperability: A Review of Government Interoperability Frameworks in Selected Countries*, Regional Centre in Bangkok, United Nations Development Programme, 2007.

UNDP, *e-Government Interoperability: Guide*, Regional Centre in Bangkok, United Nations Development Programme, 2007.

UNDP, *e-Government Interoperability: Overview*, Regional Centre in Bangkok, United Nations Development Programme, 2007.

Van den Abeele, É., *'One-in, one-out' in the European Union legal system: a deceptive reform?*, European Trade Union Institute (ETUI), 2020.

Weber, R.H., *Legal Interoperability as a Tool for Combatting Fragmentation*, London, Centre for International Governance Innovation and the Royal Institute of International Affairs, 2014.

Blogs y material audiovisual

ALMONACID LAMELAS, V., «Administración electrónica reactiva», *Blog Nosoloaytos*. 16 de noviembre de 2020. Disponible en <https://nosoloaytos.wordpress.com>.

BUSTOS PRETEL, G., «El principio de una sola vez, o cómo dejar de marear al ciudadano», *Legal Today. Blog de la Administración Pública*. 13 de febrero de 2017. Disponible en <https://www.legaltoday.com>.

CHAVES GARCÍA, J. R., «El principio de intervención mínima y sus vecinos», *Blog delaJusticia.com*, 14 de septiembre de 2017. Disponible en <https://delajusticia.com>.

CHAVES GARCÍA, J. R., «Respuestas claras sobre el novedoso procedimiento electrónico», *Blog delaJusticia.com*, 17 de octubre de 2016. Disponible en <https://delajusticia.com>.

FUSACCHIA, A., «Innovation in Public Administration», *Blog Medium.com*. 29 de febrero de 2016. Disponible en <https://fusacchia.medium.com>.

GÓMEZ FERNÁNDEZ, D., «La STC 110/2018 y la necesaria simplificación del procedimiento administrativo», *Blog EsDeJusticia*, 18 de mayo de 2017. Disponible en <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es>.

GRACIÁN, B., *Oráculo manual y arte de prudencia*, Huesca, Juan Nogués impresor, 1647. Edición digital de esta obra disponible en <http://www.cervantesvirtual.com>, sección Literatura.

FERNÁNDEZ, T.-R., «Innovación LED: Homenaje al pionero Tomás-Ramón Fernández Rodríguez», *Lefebvre-Inteligencia jurídica*. 17 de abril de 2017. Disponible en <https://www.youtube.com>.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., «Administración pública de doble vía», *La Mirada Institucional*. Febrero de 2021. Disponible en <https://rafaeljimenezasensio.com>.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., «Detrás de la pantalla: Burocracia digital y (des)atención ciudadana», *La Mirada Institucional*. Diciembre de 2021. Disponible en <https://rafaeljimenezasensio.com>.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., «Empleo público 2020-2030: desafíos en escenario de crisis», *EFIAP Región de Murcia. Visiones Compartidas*. 9 de mayo de 2020. Disponible en <https://www.youtube.com>.

«Presente y futuro de la verificación de datos en las AAPP españolas. Informe 2020», *Fundación NovaGov*. 7 de abril de 2022. Sesión disponible en <https://www.youtube.com>.

RAMIÓ MATAS, C., «Administración Digital e Innovación Pública. Sesión 3», *Instituto Nacional de Administración Pública INAP Instituto Nacional de Administración Pública INAP*. 30 de julio de 2020. Disponible en <https://www.youtube.com>.

RAMIÓ MATAS, C., «La gran impostura: la reforma política e institucional de la Administración pública en España», *El Blog de esPúblico*. 29 de marzo de 2016. Disponible en www.administracionpublica.com.

SOLER LORENT, J., «El Defensor del Usuario en la Administración electrónica», *Blog Reflexiones de un abogado sobre legislación tecnológica*. 9 de noviembre de 2016. Disponible en <https://jsolerabogado.com>.

Normativa y documentación de la Unión Europea

CE, *A European Strategy for Data; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM (2020) 66 final*, Bruselas, 2020.

CE, *Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2017) 651 final*, Estrasburgo, Comisión Europea, 2017.

CE, *El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM (2020) 456 final*, Bruselas, Comisión Europea, 2020.

CE, «*Hacia la interoperabilidad de los servicios públicos europeos*» Anexo 2, *Marco europeo de interoperabilidad (EIF) para los servicios públicos europeos; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2010) 744 final*, Bruselas, Comisión Europea, 2010.

CE, *Inteligencia artificial para Europa; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM (2018) 237 final*, Bruselas, 2018.

CE, *Interoperabilidad de los servicios paneuropeos de Administración electrónica; Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - COM(2006) 45 final*, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 2006.

CE, *Linking up Europe: the Importance of Interoperability for eGovernment Services*, Bruselas, Commission Staff Working Paper; European Commission, 2003.

- CE, *Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, Comisión Europea, Dirección General de Mercado Interior y Servicios, 2008.
- CE, «*Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación*» (EIF2); *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2017) 134 final*, Bruselas, Comisión Europea, 2017.
- CE, *Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 «Acelerar la transformación digital de la administración»*; *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2016) 179 final*, Bruselas, Comisión Europea, 2016.
- CE, *Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea*; *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2007) 23 final*, Bruselas, Comisión Europea, 2007.
- CE, *Una Agenda Digital para Europa*; *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM (2010) 245 final*, Bruselas, Comisión Europea, 2010.
- Decisión 922/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009 relativa a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas (ISA)*.
- Declaración de Berlín sobre la sociedad digital y la Administración digital basada en valores adoptada en la reunión ministerial durante la presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea el 8 de diciembre de 2020*.
- Declaración de Interoperabilidad de Valencia. ESIIG: Primera Cumbre Europea de Interoperabilidad en la iAdministración*, Valencia, Comisión Europea; Comité de las Regiones, 2006.
- Declaración Ministerial sobre Administración electrónica*, Malmö, Asociación Europea de Libre Comercio, 2009.
- Declaración Ministerial sobre Administración electrónica*, Tallin, adoptada en la reunión ministerial durante la presidencia estonia del Consejo de la UE el 6 de octubre de 2017.
- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior*.
- Recomendación R (81) 20 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la armonización de las legislaciones en materia de exigencia de un escrito y en materia de admisibilidad de las reproducciones de documentos y de registros informáticos*, 1981.
- 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 (Reglamento General de Protección de Datos).

Reglamento (UE) n ° 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014 , relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE.

