



# **UNIVERSIDAD DE MURCIA**

## **FACULTAD DE DERECHO**

Innovación, Tecnología y Administración Pública:  
Especial Referencia a los Servicios Públicos de Empleo

**D. Carlos Francisco Delgado García**

2016



**UNIVERSIDAD DE MURCIA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**Innovación, tecnología y Administración Pública:  
especial referencia a los Servicios Públicos de Empleo**

Dirigida por

Prof. Dr. D. Julián Valero Torrijos

**D. Carlos Francisco Delgado García**

2016



Tesis para la obtención del grado de Doctor presentada por el Licenciado CARLOS FRANCISCO DELGADO GARCÍA y realizada bajo la dirección del Prof. Dr. D. Julián Valero Torrijos, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Murcia.

Murcia, 2016



A todos los que me han acompañado  
durante este proceso



# Índice

	<u>Página</u>
Abreviaturas .....	13
Introducción .....	17
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO .....</b>	<b>23</b>
<b>I. El origen remoto del sistema, primeros rasgos .....</b>	<b>25</b>
<b>II. Los Servicios Públicos de Empleo, su justificación .....</b>	<b>28</b>
<b>III. Preponderancia del sector público: desde la OIT hasta la reforma del mercado de trabajo en la década de los noventa .....</b>	<b>35</b>
1. Los primeros Servicios de Colocación.....	35
2. La configuración del sistema.....	39
A. Principales reformas hasta la Dictadura de Primo de Rivera .....	39
B. La Segunda República.....	40
C. La Guerra Civil.....	45
D. El Franquismo .....	46
E. La Transición.....	53
3. El modelo de colocación tras la CE.....	55
4. Integración en los Estatutos de Autonomía.....	64
5. Reformas previas al modelo actual .....	66
<b>IV. La intervención del sector privado en la intermediación laboral, perspectiva internacional y de la UE .....</b>	<b>69</b>
1. Características del modelo de colocación en la OIT .....	69
2. Las agencias de empleo privadas en la OIT .....	73
3. El modelo de colocación en la Unión Europea .....	74
4. Las agencias privadas en la Unión Europea: la doctrina del TJCE.....	77
<b>V. El modelo de colocación en España: participación de diversos actores .....</b>	<b>81</b>



1. Pluralidad de agentes públicos .....	81
2. Agencias de colocación sin fines lucrativos .....	82
3. Los agentes de intermediación .....	85
4. Internet aplicado a la búsqueda de empleo .....	88
<b>VI. Proyección internacional de la búsqueda de empleo .....</b>	<b>92</b>
1. Procesos de emigración y retorno en el siglo XX .....	92
2. La perspectiva de la Red EURES desde la e-Administración .....	95
3. Otros programas comunitarios .....	99
<b>VII. La aplicación de estas características sobre la e-Administración .....</b>	<b>102</b>
1. Situación de partida .....	102
2. La reforma de 2015 .....	107
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>LA PLURALIDAD DE SUJETOS PRESTADORES DEL SERVICIO .....</b>	<b>113</b>
<b>I. Diversidad de Administraciones Públicas .....</b>	<b>115</b>
1. Los Servicios Estatales y Autonómicos de Empleo .....	115
2. La Unión Europea, la libertad de circulación de trabajadores y las nuevas tecnologías .....	116
A. La Red EURES y la búsqueda de empleo comunitaria .....	116
B. Las dificultades asociadas a la intervención de diferentes Estados .....	119
3. La pluralidad de entes desde la perspectiva de la e-Administración .....	121
A. Las dimensiones de la interoperabilidad .....	121
a. Interoperabilidad organizativa, semántica, técnica y jurídica .....	121
b. Problemática actual .....	130
c. Hacia una interoperabilidad plena .....	131
d. La interoperabilidad en el Ordenamiento Jurídico Español .....	133
i. Su configuración .....	133
ii. El reparto competencial en materia de interoperabilidad .....	137
iii. La interoperabilidad y el ENS .....	142
iv. La interoperabilidad, la firma electrónica y la digitalización .....	146

B. La autenticación en las entidades públicas.....	150
C. Las Redes que intercomunican las Administraciones.....	153
a. La Red SARA y la Plataforma de Interoperabilidad: el ejemplo de la CARM.....	153
i. Aproximación a la red de comunicaciones, especial referencia al ejemplo de Murcia.....	153
ii. Restricciones en su acceso y uso.....	158
b. La simplificación como clave en la interoperabilidad.....	164
c. Otros instrumentos que posibilitan la interoperabilidad.....	166
D. La accesibilidad a la información.....	171
a. Interoperabilidad y accesibilidad a la información.....	171
b. Críticas a la instauración del sistema actual interoperable, repercusiones en el ETC y en las agencias de colocación.....	174
E. Portales múltiples, usuario único.....	178
F. Las Oficinas Virtuales de Empleo.....	180
<b>II. Los sujetos privados.....</b>	<b>183</b>
1. Las entidades colaboradoras.....	183
2. El sector privado y la intermediación laboral.....	184
3. La intermediación selectiva.....	186
<b>III. Las garantías del sistema.....</b>	<b>187</b>
1. Las Comunidades Autónomas y su función de control, obligaciones de empresarios y trabajadores.....	187
2. Responsabilidades de los empresarios como principales actores.....	190
<b>IV. La actuación de terceros programadores.....</b>	<b>193</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>EL USUARIO, CENTRO DE LOS SERVICIOS.....</b>	<b>197</b>
<b>I. El reconocimiento de derechos como presupuesto de la centralidad del ciudadano.....</b>	<b>199</b>
1. La relación ciudadano-e Administración, crónica de una evolución.....	199
2. Derechos del ciudadano y el uso de medios electrónicos.....	205

A. Marco referencial.....	205
B. Un estatuto jurídico propio .....	209
C. El derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración .....	212
D. Derechos propios de los procedimientos electrónicos.....	215
a. No aportar datos ni documentos en poder de la Administración.....	215
b. Conocimiento del estado de tramitación de los procedimientos .....	219
c. Obtención de copias electrónicas .....	221
d. Acceso a la totalidad del expediente electrónico.....	222
e. Conservación de documentos en formato electrónico.....	223
f. Registro electrónico y eficacia de las copias .....	224
<b>II. Pluralidad de destinatarios de los Servicios Públicos de Empleo .....</b>	<b>225</b>
1. La importancia de informar a los usuarios .....	225
2. El demandante de empleo.....	231
A. La cualificación para el empleo.....	231
B. E-procedimientos en los Servicios Públicos de Empleo: especial referencia al Servicio Regional de Empleo y Formación .....	233
3. El empresario.....	237
A. El Servicio de Colocación y Asesoramiento a Empresas .....	237
B. Los emprendedores y la nueva Cartera de Servicios.....	238
C. E-procedimientos en los Servicios Públicos de Empleo: especial referencia al Servicio Público de Empleo Estatal.....	244
4. Nuevas ofertas de servicios .....	246
5. Los retos de la nueva Cartera de Servicios.....	252
<b>III. Los mecanismos de garantía de los nuevos derechos .....</b>	<b>260</b>
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>LOS CAMBIOS DE PARADIGMA .....</b>	<b>267</b>
<b>I. Las nuevas herramientas y el procedimiento administrativo.....</b>	<b>269</b>
1. La modernización en la Administración Pública, su planteamiento en el ámbito laboral.....	269
2. El documento electrónico .....	274
A. Configuración y deficiencias .....	274

B. Identificación del ciudadano y organizaciones .....	276
C. Datos asociados .....	279
D. La descripción archivística .....	280
E. Documentos electrónicos y documentos digitalizados.....	285
3. La adaptación al expediente administrativo electrónico .....	2877
4. Los elementos del procedimiento electrónico .....	294
5. La mensajería electrónica.....	299
A. Regulación.....	299
B. Particularidades y problemática .....	303
C. La evolución en las nuevas formas de notificación.....	305
6. Acceso electrónico a la Administración.....	312
A. La sede electrónica .....	312
B. Las ventanillas únicas.....	323
7. Los registros electrónicos.....	327
A. Su origen.....	327
B. Ventajas e inconvenientes de su implantación .....	335
C. La intercomunicación de registros .....	342
a. El registro telemático estatal .....	342
b. Modelos de mejora .....	345
c. Recibos acreditativos.....	346
<b>II. El Gobierno Abierto .....</b>	<b>348</b>
1. Participación en la toma de decisiones.....	348
2. Objeciones al modelo .....	353
3. Gobierno Abierto, transparencia y participación ciudadana .....	356
<b>III. La transparencia.....</b>	<b>359</b>
1. Retos y oportunidades .....	359
2. Transparencia y procedimiento administrativo .....	363
3. La difusión de información por medios electrónicos .....	365
<b>IV. Buen Gobierno y Servicios Públicos de Empleo .....</b>	<b>370</b>
Conclusiones finales.....	377

**Bibliografía..... 390**

## Abreviaturas

BOE	= Boletín Oficial del Estado
CABE	= Cuestionario de Ayuda a la Búsqueda de Empleo
CERES	= CERtificación ESpañola
CCT	= Centro de Transferencia Tecnológica
CISE	= Centro de Interoperabilidad Semántica
CNO	= Clasificación Nacional de Ocupaciones
CSV	= Código Seguro de Verificación
CGPJ	= Consejo General del Poder Judicial
DARDE	= Documento acreditativo de la renovación de la demanda de empleo
DB	= Directiva Bolkenstein
DUE	= Documento Único Electrónico
EIF	= Marco Europeo de Interoperabilidad
ENI	= Esquema Nacional de Interoperabilidad
EPA	= Encuesta de Población Activa
ET	= Estatuto de los Trabajadores
ETC	= Espacio Telemático Común
ETT	= Empresa de Trabajo Temporal
ESCO	= Clasificación Europea de Capacidades, Competencias, Cualificaciones y Ocupaciones.
EURES	= European Employment Services
FOIA	= Freedom of Information Act
GEFE	= Gestión de Expedientes para la Formación para el Empleo

FNMT	= Fábrica Nacional de Moneda y Timbre
INEM	= Instituto Nacional de Empleo
JONS	= Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalistas
LAE	= Ley 11/2007 de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos
LBE	= Ley 51/1980 de 8 de octubre, Básica de Empleo
LE	= Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo
LECEX	= Ley 40/2006 de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior
LISOS	= Real Decreto Legislativo 5/2000 de 4 de agosto por el que se aprueba la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social
LRJAP-PAC	= Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LTBG	= Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
PAAI	= Programa de Acompañamiento Activo a la Inserción
PAE	= Puntos de Atención al Emprendedor
PAIT	= Puntos de Asesoramiento e Inicio de la Tramitación
MTAS	= Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
MTSS	= Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social
OGP	= Open Government Parthnership
OIT	= Organización Internacional del Trabajo

OPEAS	= Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia al Autoempleo
PAS	= Proveedor de Servicios a la red SARA
POL	= Programa de Orientación Laboral
PR	= Paro Registrado
PSC	= Prestador de Servicios de Certificación
RD	= Real Decreto
RDAC	= Real Decreto de Agencias de Colocación
RDUE	= Revista de Derecho de la Unión Europea
RD-Ley	= Real Decreto Ley
REDA	= Revista de Derecho Administrativo
REDT	= Revista Española de Derecho del Trabajo
Reis	= Revista Española de Investigaciones Sociológicas
RIT	= Revista Internacional del Trabajo
RL	= Relaciones Laborales
RSS	= Revista de Seguridad Social
SARA	= Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones
SEF	= Servicio Regional de Empleo y Formación
SEAF	= Servicio de Empleo y Acción Formativa
SICAS	= Sistema de Información de las Comunidades Autónomas
SISPE	= Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo
SPEE	= Servicio Público de Empleo Estatal
SNE	= Sistema Nacional de Empleo



sTESTA	= secure Trans-European Services for Telematics between Administrations
TCE	= Tratado de la Comunidad Europea
TCEE	= Tratado de la Comunidad Económica Europea
TJCE	= Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea
TL	= Temas Laborales
TRLISOS	= Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social
UCD	= Unión de Centro Democrático
VUE	= Ventanilla Única Empresarial
VUDS	= Ventanilla Única de la Directiva de Servicios

## Introducción

La situación de crisis económica en la que nos encontramos inmersos desde hace unos años está teniendo una especial incidencia sobre la tasa de desempleo, hasta el punto de que ha llegado a alcanzar un porcentaje de la población activa desconocido desde hace ya varias décadas<sup>1</sup>. Sin embargo, a diferencia de lo que ha sucedido en otras etapas con parecidas cifras de paro, el actual desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación nos obliga a plantearnos hasta qué punto las herramientas disponibles hoy día pueden ayudarnos a afrontar este urgente desafío. En concreto, teniendo en cuenta el papel que están llamados a asumir los poderes públicos, es necesario plantearse en qué medida la modernización tecnológica de los Servicios Públicos de Empleo está sirviendo para ayudar a superar este desafío o, por el contrario, si la llamada Administración electrónica se encuentra ante problemas, barreras y disfunciones jurídicas propias de la gestión en papel y las relaciones presenciales que impiden aprovechar el potencial innovador que ofrece la tecnología. En definitiva, si la consolidación de un modelo de gestión desfasado se ha terminado por impregnar de tal manera al marco jurídico aplicable que no es posible aspirar a los niveles de eficacia y eficiencia que, al menos teóricamente, podrían plantearse.

Así pues, tras la implantación de un Servicio Público asentado a lo largo de una historia relativamente reciente, se puede observar con la suficiente perspectiva el funcionamiento del sistema de gestión por el que se ha optado, así como la propuesta de ciertos cambios que mejoren el mismo y que encuentren su razón de ser en la aplicación de las nuevas tecnologías. Para ello, resulta imprescindible partir de una análisis histórico que nos permita analizar en perspectiva la evolución que han seguido los Servicios de Empleo en los últimos tiempos, lo que nos permitirá tener una visión de conjunto sobre cómo se ha configurado el modelo actual en nuestro

---

<sup>1</sup> La tasa de desempleo ofrecida por el INE llegó a su punto álgido en el año 2013, donde se alcanzaba la cifra máxima de casi cinco millones de desempleados, esto es, un 25,77 % de la población activa, habiéndose reducido la misma en la actualidad hasta los 4.574,7 desempleados, según los datos del segundo trimestre de 2016. Las cifras correspondientes al ejercicio 2013, son semejantes a las registradas en la crisis de los años 90, donde la tasa de desempleo alcanzaba el 24,75% de la población activa.

Ordenamiento Jurídico y cuál ha sido la normativa internacional y comunitaria que ha propiciado el mismo. Sólo desde estas premisas será posible afrontar el desafío intelectual que pretendemos asumir con este trabajo doctoral, ofreciendo propuestas y soluciones organizativas y de gestión que permitan culminar los objetivos antes señalados.

La actividad que se presta en los Servicios Públicos de Empleo ha necesitado del apoyo público para subsistir desde el nacimiento del Derecho del Trabajo. Es más, parece ser un servicio público que no ha terminado de asentarse con éxito en la sociedad, quizás por la desconfianza generada en los empresarios a la hora de gestionar sus ofertas de empleo a través de los mismos, quizás por el utilitarismo de los desempleados, que ven en las Oficinas de Empleo un medio únicamente de percibir la correspondiente prestación económica. A todo ello, habría que añadir las deficiencias de gestión de estos servicios, los insuficientes medios tanto materiales como personales que se destinan a llevar a cabo la actividad que tienen encomendada, la dificultad de coordinar las distintas competencias que concurren en su ámbito material de actuación y, en general, un sistema a veces excesivamente rígido que no genera confianza a la hora de acudir a ser destinatario de sus servicios. Por ello, se muestra necesario aplicar un adecuado sistema de simplificación administrativa en la gestión que les permita concurrir en términos de eficacia con la actividad que se desarrolla por parte del sector privado.

También suele plantearse como explicación de la desconfianza en la labor realizada por los Servicios de Empleo la masificación existente actualmente en las Oficinas de Empleo, por lo que resulta imprescindible analizar en qué medida el régimen jurídico aplicable al uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la gestión administrativa y las relaciones con los ciudadanos pueden influir para evitar esa situación. Este planteamiento resulta especialmente relevante por lo que se refiere a la innecesariedad de los desplazamientos a dichas oficinas y, en concreto, a la efectiva consagración desde un punto de vista legal del derecho a la relación telemática, creando servicios proactivos tanto para empresarios como para demandantes de empleo y estableciendo cuáles podrían ser las obligaciones que el uso de las TIC's impondrían a los usuarios de los mismos.

Ahora bien, la consecuencia de este objetivo requiere tener en cuenta la realidad del modelo sobre el que se ha de proyectar nuestro análisis. En este sentido, tras la exposición de la evolución histórica de la aparición de las Oficinas de Empleo, se prestará una especial atención a la configuración institucional de la pluralidad de sujetos prestadores del servicio de empleo, tanto a nivel de estratificación administrativa estatal y autonómica como, asimismo de los diversos sujetos privados que realizan funciones de intermediación en este ámbito: se pretende, por tanto, ofrecer una visión de la complejidad de actores que intermedian en el ámbito del empleo ya que, en última instancia, esta premisa va a condicionar el modo de gestión electrónica que se podría implantar, singularmente por lo que se refiere a la innovación tecnológica.

En todo caso, más allá del relevante papel que corresponde jugar a dichos actores, la prioridad de los servicios públicos —y, en general, de cualquier Administración Pública— ha de venir referida a la efectiva satisfacción de los intereses generales, que en el ámbito material que nos ocupa se ha de centrar en los destinatarios de los servicios. Desde este condicionamiento, nuestro trabajo presta una especial atención al ciudadano, tratando de determinar en qué medida la evolución normativa reciente en el ámbito administrativo ha propiciado un giro en el centro de actuación de la misma, haciendo hincapié sobre todo en los derechos vinculados al uso de medios electrónicos puesto que es la materia objeto de la tesis. Esta centralidad del destinatario nos llevará a exponer la pluralidad de los usuarios de los Servicios Públicos de Empleo, puesto que la misma constituye una de las reformas recientemente llevadas a cabo en materia de empleo al incluir entre éstos también a los empresarios. Igualmente, se analizarán los retos que plantea la nueva Cartera de Servicios. Todo ello nos conducirá a la exposición de los cambios de paradigma que se han producido en la Administración como consecuencia de la implantación del uso de las nuevas tecnologías, con una especial mención al ámbito de la intermediación laboral.

Tradicionalmente la gestión administrativa ha sido criticada por su excesiva rigidez y burocratización, situación ésta que en tiempos como los actuales exige un esfuerzo de simplificación procedimental y de menor aportación documental; de

modo que las nuevas tecnologías permitan agilizar los procedimientos a realizar ante la Administración, evitándose colas, desplazamientos innecesarios, aportaciones documentales sobre información que obre en poder de los poderes públicos o reiteraciones de trámites. Se pretende conseguir, en última instancia, una Administración participativa en la que a través del establecimiento de los cauces propios del Gobierno Abierto —transparencia, colaboración y la participación ciudadanas— se propicie la transición hacia unos Servicios Públicos de Empleo no sólo eficaces y eficientes sino, asimismo, impregnados del imprescindible fundamento democrático que reclama la sociedad actual.

Las razones que ponen de manifiesto la necesidad de realizar un estudio sobre esta materia desde la perspectiva que hemos asumido son diversas. Así, en primer lugar, desde un punto de vista jurídico podemos destacar el insuficiente desarrollo que la doctrina científica ha prestado a la actividad propia de los servicios públicos de empleo, lo que supone una dificultad añadida a la hora de buscar soluciones a los problemas de gestión existentes actualmente.

Por otro lado, dado que se trata de una materia que está interrelacionada con otras disciplinas, como los Recursos Humanos o el Derecho Laboral, resultaría interesante centrarnos en su relación con el Derecho Administrativo y en concreto, en la aplicación de las nuevas tecnologías a dicha materia, si bien esta perspectiva habría superado ampliamente el objetivo y el planteamiento de nuestro trabajo. Por razones evidentes derivadas del ámbito donde se articula la línea de investigación en la que se incardina esta tesis doctoral, nuestra óptica se limitará sustancialmente a las implicaciones jurídicas de la problemática analizada y, de modo muy especial, al estudio del marco jurídico-administrativo respecto del uso de la tecnología, sin perjuicio de que resulte imprescindible tener en cuenta las aportaciones más relevantes de la doctrina jurídico-laboral por tratarse de perspectivas con una innegable relación por lo que respecta al objeto de nuestro trabajo.

De este modo, se muestra la necesidad de realizar un estudio sobre la legislación existente hasta el momento en materia de empleo que exceda las divisiones académicas de las áreas de conocimiento, tanto por lo que respecta a las políticas activas de empleo como pasivas, de forma que se puedan poner de

manifiesto las insuficiencias de que adolecen los textos legales en materia de colocación más allá de las estrictas y no siempre justificadas rigideces de la división en áreas de conocimiento a los efectos universitarios.

Además de aportar una visión jurídica sobre la legislación reguladora de los Servicios Públicos de Empleo y de la trascendencia de sus últimas reformas, en especial la acometida en 2015 debido a su especial calado, se han tenido en cuenta en la elaboración del trabajo las opiniones y propuestas de mejora del personal que presta sus servicios en los mismos. En concreto, ha sido posible contrastar los planteamientos y enfoque del trabajo tanto con el personal que se encuentra en atención directa en Oficinas de Empleo, ya sea en los servicios relativos a Demandas, Ofertas, Inscripciones, Prestaciones o Información, como del personal que tiene su puesto de trabajo en los Servicios Centrales de los distintos Servicios de Empleo, bien en los Órganos Gestores (Servicio Jurídico, Servicio Económico, Asuntos Generales u Observatorio Ocupacional), bien en los Servicios de las Secretarías Generales. De este modo, con independencia de las consideraciones dogmático-jurídicas que se realizan en el trabajo, nuestro enfoque se ha visto enriquecido con una aproximación metodológica dotada de una decidida perspectiva práctica contrastada con el denominado “personal de frontera”, que es el que asume la atención directa con los usuarios del sistema. Esta proximidad presenta una singular relevancia puesto que las últimas reformas legislativas en materia de empleo han resaltado la importancia de la difusión de la información en este ámbito, aspecto que hemos tratado de incorporar en nuestro análisis.

En última instancia, el objetivo que se ha planteado con este trabajo doctoral se refiere a la necesidad de dotar a las herramientas tecnológicas de una configuración jurídica adecuada que permita optimizar la relación existente entre las Administraciones Públicas que tienen participación en materia de políticas de empleo, principalmente la Administración General del Estado, con las prestaciones (políticas pasivas de empleo) y las Administraciones de las distintas Comunidades Autónomas, en particular por lo que se refiere a las políticas activas de empleo. Sólo a partir de este planteamiento será posible evitar una gestión fragmentada de la información que no sólo tenga nefastas consecuencias desde la perspectiva del

interés general, sino sobre todo hacia los usuarios de estos servicios, doblemente castigados por encontrarse en situación de desempleo. En última instancia, hemos tratado de ofrecer pautas e indicaciones que, desde la perspectiva jurídica, faciliten una mayor coordinación interadministrativa que trate de poner en valor la credibilidad de los Servicios Públicos de Empleo, ciertamente devaluada ante las bajas cifras de contrataciones efectuadas a través de los mismos. ¿Qué mejor manera de afrontar este desafío que a través de la innovación tecnológica en tanto que herramienta que podría permitir a la Administración Pública colaborar de manera decidida con el papel que están ya desempeñando las entidades privadas en esta materia?

En efecto, en la consecución de este objetivo veremos cómo juega un papel de vital importancia una adecuada adaptación de la gestión administrativa al uso y difusión de la información que obra en poder de los poderes públicos a través de la implantación de las nuevas tecnologías a dicho ámbito, presentándose a su vez la problemática que se genera como consecuencia de ello y que fundamentalmente encuentra su origen en la pluralidad de sujetos que intervienen en los procedimientos digitalizados, ya sean públicos como privados; en la necesidad de una adecuada interconexión entre las distintas bases de datos que se utilizan en la gestión ordinaria de una Oficina de Empleo; en los problemas relacionados con la protección de datos en relación a la cesión de información o en la necesidad de introducir elementos de participación de los usuarios en la definición de las políticas públicas propias del empleo.

## **Capítulo I**

### **Caracterización general de los Servicios Públicos de Empleo**





## I. El origen remoto del sistema, primeros rasgos

El nacimiento de los modelos de colocación con características semejantes a como los entendemos hoy en día surge en el siglo XIX tal y como ha expuesto Rumeu de Armas, aunque sin embargo, en este momento histórico todavía no se aprecia una intervención directa de los poderes públicos en dicho ámbito.

Históricamente podemos encontrar un origen de la prestación de estos servicios en los *Collegia* de Roma, en los que las asociaciones de comerciantes y artesanos tenían como finalidad buscar los trabajadores libres necesarios para cubrir sus demandas. Estos *Collegia* tenían una naturaleza pública y supusieron el origen de la previsión social al conceder prestaciones en caso de muerte y enfermedad. De este modo se presume que también ofrecerían prestaciones a sus colegiados en caso de desempleo<sup>2</sup>.

Con independencia de estas asociaciones públicas también existían los *Collegia* de naturaleza privada, que no estaban sometidos al Estado, eran creados por comerciantes liberales y tenían como finalidad la búsqueda de mano de obra cualificada. Una estructura menos formal a la hora de buscar empleo se llevaba a cabo en los propios mercados públicos de Roma a los que acudían los hijos de las familias libres a buscar trabajo y que no quedaban sometidos a ningún tipo de restricción legal.

Posteriormente, durante la Edad Media el desempleo no constituyó una necesidad que tuviera que ser satisfecha a través de la creación de órganos formales que diesen respuesta a la misma, salvo en las áreas rurales en donde sí se dejó mostrar en cierta medida esta necesidad. Con el advenimiento del Estado Industrial aparecieron estas formas de prestación del servicio público de empleo con un carácter público<sup>3</sup>. Sin embargo, merece una mención especial el surgimiento de los gremios durante la Edad Media, debido a que a pesar de que no cobraban por la prestación de sus servicios controlaban el acceso a las profesiones agremiadas, de manera que sólo podían formar parte de ellas los vecinos que residían en las

---

<sup>2</sup> Sobre los orígenes remotos de la actividad de colocación, véase RUMEU DE ARMAS, A., *Historia de la Previsión Social en España*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid 1944, páginas 10 y siguientes.

<sup>3</sup> *Ibidem*, página 237.

localidades donde éstas estaban ubicadas<sup>4</sup>. Del mismo modo, velaban porque solamente ingresaran en ellas aquellos jóvenes que tuviesen un origen sanguíneo puro cuyos padres no hubiesen ejercido profesiones de inferior rango a la que se pretendía acceder. Ahora bien, la actuación que estos gremios desarrollaban en muchas ocasiones no era de colocación sino de asistencia a los cofrades más necesitados<sup>5</sup>.

Durante todo este periodo también tuvieron un gran predicamento las Cofradías que a diferencia de los Gremios tenían naturaleza religiosa, contando con un marcado carácter de asistencia y socorro, realizando también en ocasiones ciertas labores de intermediación en el mercado de trabajo, rasgo éste que va a estar presente en la mayoría de los agentes de colocación que iremos analizando a lo largo de la exposición.

Fue ya durante el siglo XVI, cuando se crean las “Oficinas de direcciones de algunas profesiones”, pudiéndose inscribir en ellas los demandantes de empleo, teniendo las mismas también naturaleza religiosa<sup>6</sup>. Al ser entendida la pobreza como una fuente de conflicto, surgió la necesidad de dar una respuesta desde el intervencionismo estatal al problema<sup>7</sup>. Es por ello que se crearon las Casas de la Misericordia, que aparte de ser centros de acogida y oración, actuaban a modo de centros de formación profesional<sup>8</sup>. Ya comienza a estar presente la preocupación por ofrecer una formación adecuada a las personas desempleadas, de modo que la misma les pueda facilitar su reinserción al mercado laboral, habiéndose mantenido este criterio como fundamental hasta la época actual a la hora de delimitar las familias

---

<sup>4</sup> MALDONADO MOLINA, J. A., *Génesis y evolución de la protección social por la vejez en España*. MTAS, Madrid, 2002, página 17, en relación a las prestaciones sociales en los gremios.

<sup>5</sup> GONZÁLEZ ROJAS, F.; OYUELOS, R., *Bolsas de Trabajo y Seguro contra el paro forzoso*, Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1914, página 113 y siguientes. En este sentido de prestar asistencia a los más necesitados, una de las primeras instituciones que se encuentra datada en la realización de estas labores, es el Hospital de Santa Catalina y Santa Oportuna de París en el siglo XI, en el que las religiosas recogían a indigentes y les buscaban colocación. Ya podemos observar en este momento histórico cómo uno de los principales colectivos a los que va destinada la actuación de colocación son las personas más desfavorecidas.

<sup>6</sup> La tarea asistencial fue prestada en un primer momento por instituciones eclesiásticas, véase DE VAL TENA, A. L., “La intermediación en el Mercado de trabajo comunitario: el SEDOC”, *REE*, número 7, mayo-agosto, 1994, página 75.

<sup>7</sup> MARZAL ZORRILLA, E., *Pobreza y asistencia social en España, siglos XVI al XX*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1987, página 80.

<sup>8</sup> Estos centros tenían como finalidad la formación como elemento capacitador del desempleado, *ibidem*, páginas 88 y 89.

profesionales sobre las que van a recaer las acciones formativas en las convocatorias anuales de formación.

Asistimos durante el siglo XVIII a un cambio de mentalidad consistente en el entendimiento del trabajo como algo honroso, tendiendo a asumir el Estado la tarea de buscar trabajo a aquellas personas que no lo tenían, quedando las labores de beneficencia en manos de la Iglesia. La función de búsqueda de empleo por parte del Estado se llevó a cabo primero en los países protestantes tras la secularización de las fundaciones religiosas que siguió a la Reforma y posteriormente en los países católicos durante la desamortización<sup>9</sup>.

Posteriormente, en 1778 las Diputaciones de barrio que sustituyen a las Cofradías, supusieron una innovación en cuanto a la colocación de los desempleados, puesto que su finalidad fue constituir bolsas de trabajo para los jornaleros desocupados sin que se les pueda atribuir un carácter gremial<sup>10</sup>.

Durante todo este periodo, los Montepíos no estaban configurados como Servicios de Empleo sino que actuaban prestando servicios a aquellas personas que pagaban una cuota semanal. Se ocupaban principalmente de las contingencias derivadas de la muerte y supervivencia, aunque existían algunos que aseguraban a sus socios contra el desempleo. Observamos de un modo incipiente también el nacimiento de un sistema prestacional ante las contingencias que pudiesen sufrir los trabajadores y que en la actualidad se ha plasmado en un sistema público de Seguridad Social que se presta en concurrencia con las aseguradoras privadas.

Por Real Decreto de 6 de mayo de 1882 se crea en el Ministerio de Fomento, Agricultura, Industria y Comercio una sección encargada de cuestiones relacionadas con la inmigración y emigración. Pretende el Estado establecer un marco genérico y formal en la configuración del orden económico y social en el que el protagonismo lo tuviera la iniciativa privada, limitándose éste a una labor de policía para garantizar el respeto a dicho marco<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Periodo éste ampliamente desarrollado en la obra de GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol II, Tecnos, Madrid, 1989, página 302.

<sup>10</sup> Se empieza a superar en este momento la asistencia dirigida únicamente a las personas agremiadas, RUMEU DE ARMAS, A., *Historia de la Previsión social en España*, op. cit., páginas 509 y 512.

<sup>11</sup> *Ibidem*, páginas 513 y siguientes, en donde de un modo incipiente la prestación de la actividad de colocación por el sector privado se hace patente.

Tan sólo unos años después, con el Real Decreto de 14 de noviembre de 1890 se instauran las Cámaras Agrícolas. En dicho Real Decreto se reconoce a estas cámaras la facultad de fundar en provecho de sus asociados centros para la colocación de obreros agrícolas.

De este modo podemos observar cómo se ha puesto de manifiesto a lo largo de la Historia la conveniencia de prestar un servicio de colocación ante las necesidades que las distintas sociedades iban mostrando. Si bien en un principio era considerada esta actividad como propia de la beneficencia, con el paso del tiempo han sido los Estados los que han prestado directamente dicha actividad, habiéndose optado por un modelo de servicio eminentemente público como se irá exponiendo posteriormente.

## **II. Los Servicios Públicos de Empleo, su justificación**

El periodo en el cual se puede afirmar que en España nace el Derecho del Trabajo es el comprendido entre 1902-1912<sup>12</sup>, lo que origina la posibilidad de constituir un modelo de colocación a partir de este momento ya que existe una legislación reguladora de la materia de empleo y un programa político establecido al respecto que permite trazar las líneas y bases propias de esta materia.

Son múltiples los factores que determinan la necesidad de crear los Servicios Públicos de Empleo en este momento histórico. Entre ellos cabe citar, como ha señalado Borrajo Dacruz, la conveniencia de eliminar los intermediarios en la localización de los empleos que tenían ánimo de lucro o la situación de crisis que atraviesa Europa tras la Primera Guerra Mundial. En este contexto, la Organización Mundial del Trabajo (1919) a través del Convenio nº 2 y de la Recomendación nº 1, determina la necesidad del establecimiento de un Servicio Público de Empleo. Ya se puede observar la opción por un modelo determinado de prestación de este servicio que se va a mantener a lo largo del recorrido histórico que estamos analizando y que desemboca en el modelo actual.

La Revolución Industrial jugó un papel importante en el proceso de prestación del servicio público de colocación. Los trabajadores se encontraban

---

<sup>12</sup> BORRAJO DACRUZ, E., “El nacimiento del Derecho del Trabajo: el debate ideológico y la situación social en España de 1902”, *AL*, número 9, 2002, página 46.

desorientados en ocasiones y ello les llevaba a aceptar ofertas de trabajo con unas condiciones abusivas, lo cual daba lugar a que permitiesen la participación de intermediarios que cobraban por localizar los mejores trabajos<sup>13</sup>. En innumerables ocasiones los puestos de trabajo se subastaban a los postores que ofrecían una mayor cuantía, despidiéndose al resto de trabajadores para que los que habían pagado una cantidad mayor en las bolsas de trabajo ocupasen sus puestos. Así pues, la función de buscar ofertas de empleo y trabajadores tenía una consideración mercantil y estaba presente en ella la teoría de la oferta y la demanda. Ahora bien, la tendencia que se siguió en la mediación laboral fue la de suprimir esos intermediarios privados y la creación de un monopolio en el sector público que desarrollase tales funciones<sup>14</sup>.

Sin embargo, el gran predicamento que tuvo en la época las tendencias ideológicas liberales, manifestadas en una libertad de pacto absoluta entre el patrono y los trabajadores, dio lugar a que se retrasara la creación de los servicios públicos de colocación. Por ello, en un primer momento tuvieron más desarrollo las oficinas privadas de colocación con ánimo de lucro, que obtuvieron la denominación de bolsas de trabajo. Todavía no habían surgido ni los sindicatos ni se había organizado la prestación de este servicio a través del Estado, en el entendimiento de que no podían existir intermediarios entre el empresario y los trabajadores<sup>15</sup>.

Debido a los abusos que hemos citado con anterioridad y que se derivan de esta falta de regulación normativa, ante el temor de revueltas cada vez más continuas, los Estados comenzaron a establecer ciertas delimitaciones al respecto. Del mismo modo, los propios trabajadores también crearon asociaciones en defensa de sus intereses. Estos intereses no sólo se centraban en la consecución de una oferta de trabajo sin ningún coste para los desempleados, sino también en una defensa generalizada de sus intereses, al llegarse a negociar a través de las mismas los horarios de trabajo o la subida de precios de los productos de primera necesidad<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN, “La previsión contra el paro forzoso. Planeamiento general de la cuestión”, Madrid, 1928, página 33.

<sup>14</sup> *Ibidem*, op. cit., página 34.

<sup>15</sup> En relación a la libertad de prestación del servicio de colocación, véase ALONSO OLEA, M., “La abstención normativa en los orígenes del Derecho del Trabajo moderno”, VV. AA., *Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del Profesor Bayón Chacón*, Tecnos, Madrid, 1980, páginas 15-24.

<sup>16</sup> ROSENTHAL, F., *L'évolution des Bourses du travail, Droit Social*, Vol. I, número 17, 1954, páginas 599-605.

Estas asociaciones necesitaron en muchas ocasiones crear sus propias bolsas de trabajo para poder obtener las subvenciones que concedían los distintos municipios y prestar así un servicio a los trabajadores de carácter gratuito<sup>17</sup>. Observamos de este modo la exigencia de cumplir ciertos requisitos para que las distintas entidades que se iban constituyendo en el ámbito de la intermediación laboral pudiesen ser beneficiarias de las subvenciones propias de la actividad de fomento ofrecida por la Administración. De este modo, dichas organizaciones comenzaron a ir desplazando a las agencias de colocación privadas. En definitiva, estar en posesión de una naturaleza jurídica sin ánimo de lucro y ser beneficiarias de la actividad de fomento de la Administración son los caracteres que se han mantenido presentes en la mayoría de las organizaciones que han subsistido hasta la actualidad.

Antes de la aparición de las primeras organizaciones de clase en España durante el periodo comprendido entre 1839 y 1868, las Sociedades de Socorros Mutuos eran las encargadas de ofrecer prestaciones ante las contingencias de enfermedad y desempleo<sup>18</sup>. Con posterioridad a la creación de la Comisión de Reformas Sociales, y su reorganización en 1890, se consideran los problemas sociales como una cuestión de Estado, por lo que se puede empezar a detectar ya un cierto intervencionismo en las labores de intermediación que se llevaban a cabo. Se trataba de proteger en este momento a los trabajadores, aunque en un ambiente de libertad puesto que podían ser despedidos por sus patronos sin ningún tipo de contraprestación ni asistencia social. De este modo, se hizo cada vez más necesaria la prestación de un servicio por parte del Estado que atendiera a todas estas necesidades.

Con la publicación del Real Decreto de 23 de abril de 1903 se constituyó el Instituto de Reformas Sociales, órgano de carácter consultivo y de actuación

---

<sup>17</sup> PELLOUTIER, F., *Historia de las Bolsas de Trabajo. Los orígenes del sindicalismo revolucionario*, Zero, Madrid, 1978, página 96.

<sup>18</sup> La intervención de las Asociaciones Obreras en materia de colocación se realiza desde que se lleva a cabo en España la gestación de las primeras organizaciones de clase (1830-1868). También se puede encontrar su origen en el movimiento obrero francés, como ha expuesto AUNÓS PÉREZ, A., *Principios del Derecho Corporativo*, Eunibar, Barcelona, 1939, página 85, por el que se constituían las Bolsas de Trabajo gratuitas tanto en sindicatos como en Sociedades de Socorros Mutuos.

administrativa, con un importante papel de desarrollo normativo durante el reinado de Alfonso XIII<sup>19</sup>.

Podemos observar cómo con anterioridad a la creación de este Instituto se constituyeron otras organizaciones cuya finalidad era la ayuda a la búsqueda de empleo, como la Oficina de Trabajo de Madrid, en la que se inscribían como demandantes de empleo los vecinos de la ciudad o el Boletín Obrero Semanario Social de 1896, las agencias de colocación o incluso la creación de empleo público para dar ocupación a los trabajadores en paro, iniciativas todas ellas de carácter público y con una constitución independiente de la Administración General que favoreciese su independencia y agilidad funcional, aspecto éste también presente en nuestros días en el Servicio Público de Empleo Estatal<sup>20</sup>.

Durante este periodo convivían junto a las instituciones de carácter social otras benéficas cuya finalidad era la integración de los sectores más desfavorecidos. Sin embargo y pese a todos estos movimientos sociales y estatales no se apreciaba una legislación laboral con unas connotaciones sociales. Los intentos al respecto fueron escasos y estuvieron marcados principalmente por el Anteproyecto de Ley de Bolsas de Trabajo de 1910 y la constitución de la Sociedad para el estudio del problema del paro del mismo año. La primera de estas bolsas de trabajo tuvo carácter municipal y se creó en Barcelona en 1912. Su función principal era servir de intermediaria entre las ofertas y las demandas de trabajo, estableciendo una relación permanente entre ambas con el fin de procurar su equilibrio y facilitar así la colocación de los obreros. Las corporaciones locales pasan a formar parte así de la pluralidad de entes que prestan el servicio de intermediación, quedando ya reflejado en este momento su cercanía a los demandantes de empleo y su preocupación por la prestación de esta actividad asistencial, aspecto éste que se ha mantenido constante hasta la actualidad.

Sin embargo, estas primeras oficinas públicas de colocación tuvieron un papel poco relevante en la mediación en el empleo debido, entre otros motivos, a su

---

<sup>19</sup> QUIRÓS SORO, M. F., “Centenario del Instituto de Reformas Sociales (1903-2003)”, *REDT*, número 115, enero-febrero (2003), página 47, donde se puede ampliar el contexto histórico al que nos estamos refiriendo.

<sup>20</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., *La Reforma Social en España: Adolfo Posada*, MTAS, Madrid, 2003, página 341, que destaca sobre todo la autonomía organizativa de los servicios de colocación.



circunscripción de limitado ámbito local, a la organización descentralizada de las oficinas y a la falta de coordinación general entre todas ellas. Una vez constituidas, cada oficina pública organizaba el servicio de colocación a su libre criterio. Una mayor coordinación habría servido para proyectar hacia el futuro su tarea de un modo eficiente, aspecto éste que ha quedado superado en la actualidad por medio de los instrumentos que las TIC's ofrecen a dichas entidades y que facilitan la relación de las mismas con los Servicios de Empleo autonómicos y estatal.

Las bolsas de trabajo existentes hasta ese momento devinieron ineficaces, puesto que se limitaban a entregar unas tarjetas a los desempleados inscritos que servían de presentación pero que sólo se usaban cuando la contratación directa no resultaba posible. Otro problema fue la falta de canalización de las ofertas de empleo por parte de los empresarios a través de dichas bolsas de trabajo. Actualmente ésta sigue siendo una de las dificultades existentes en los Servicios Públicos de Empleo, puesto que mayoritariamente los empresarios acuden a éstos con la finalidad de obtener la subvención correspondiente a la contratación de que se trate, rehusando su servicio cuando no corresponda dicha ayuda.

Por Real Decreto de 25 de mayo de 1917 se creó en el Ministerio de Fomento un Centro de Informaciones para Colocación de Obreros, encargado de poner en relación demandas y ofertas de mano de obra. Los demandantes de empleo podían inscribirse en esta bolsa de trabajo y esperar a que un empresario ofertara un puesto de trabajo adecuado a su capacidad. Esta iniciativa fracasó debido a la ausencia de una red de apoyo en todo el Estado<sup>21</sup>.

En el Real Decreto de 12 de junio de 1919 se ordena la constitución de bolsas de trabajo en las Cámaras Agrícolas, con el objeto de procurar la colocación de obreros parados, poniendo en relación las demandas de trabajo con las ofertas. Las funciones atribuidas a estas bolsas de trabajo, consistían en mediar en el contrato de trabajo, acercando trabajadores a empresarios y viceversa; conformar un censo para la inscripción de trabajadores que lo soliciten; elaborar estadísticas de parados agrícolas y mantener una constante relación con las obras públicas. Con el fin de preservar la igualdad de todos los demandantes de empleo, estas bolsas debían

---

<sup>21</sup> OJEDA AVILÉS, A., "Los Servicios de Empleo en España", *RSS*, número 15, 1982, página 315.

atender las solicitudes por orden cronológico, evitando así cualquier trato de preferencia injustificado. Los servicios ofrecidos eran completamente gratuitos. A tales efectos, su financiación corría a cargo de subvenciones estatales. Los servicios de colocación de estas bolsas debían funcionar bajo la dirección de una comisión mixta paritaria de obreros y patronos<sup>22</sup>. Con la promulgación de este Real Decreto se evidencia que el Gobierno quería intervenir de manera decidida en la colocación agraria, sector que había resultado históricamente conflictivo<sup>23</sup>. Cabría resaltar en este momento la función de intermediación realizada por las Cámaras Agrícolas en tanto que constituyen el origen de las actuales Cámaras Oficiales de Comercio, por lo que su actividad de intermediación sin coste para el usuario está presente ya a principios del siglo pasado.

Tras haber expuesto hasta este momento la constitución de las distintas entidades que en el ámbito estatal se han ido creando para prestar las tareas propias de la intermediación laboral, procede a continuación hacer una referencia a su aparición en el ámbito comunitario, puesto que ello también nos va a ayudar a comprender en mayor medida cuál ha sido la opción que ha determinado el modelo actual. Hasta el año 1919 no nos encontramos con un verdadero Servicio Público de Empleo con trascendencia internacional. De su configuración se va a encargar la Organización Internacional del Trabajo, siendo en este momento cuando se empieza a reconocer un derecho de los ciudadanos al acceso a un Servicio de Colación público.

En España no se desarrolló una legislación sobre el derecho a la colocación hasta la creación de la Organización Internacional del Trabajo. En otros países sí que estuvieron presentes otros modos de organización previos a la OIT. Al respecto, la primera Ley de establecimiento de un sistema público de colocación tuvo su origen en Nueva Zelanda en el año 1891<sup>24</sup>. Este Servicio se estructuró a través de unas

---

<sup>22</sup> KARLSSON, M.; TIRABOSCHI, M., "Liberalizzazione e decentramento del collocamento: alcuni spunti di riflessioni offerti dall'esperienza svedese", *Diritto delle Relazioni Industriali*, número 2, 1998, página 185.

<sup>23</sup> El Estado ha intervenido con carácter tradicional en aquellos sectores que han presentado una mayor conflictividad, como ha destacado GARCÍA MURCIA, J., *Legislación social en la historia de España. De la Revolución Liberal a 1936*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, páginas 229-230, y 438-440.

<sup>24</sup> Sobre el surgimiento de los primeros servicios de colocación véase la Recomendación 86 OIT.

oficinas centrales en los principales núcleos industriales, con delegaciones en los municipios de menor importancia que se ubicaban en las Oficinas de Correos. La finalidad de facilitar el acceso al servicio de colocación a los desempleados siempre ha sido tenido en cuenta, manteniéndose actualmente el deseo de estar presentes los servicios de empleo en los lugares más apartados a través de la constitución de las Ventanillas Virtuales que analizaremos posteriormente y que se ubican en los Ayuntamientos en cuyos municipios no existe Oficina de Empleo.

En el año 1902 se estableció en Suecia un modelo público de Colocación que se concretó en 1907 con la creación de los Servicios de Empleo públicos y gratuitos. No obstante, el referente más importante a la hora de establecer estos Servicios de Empleo fue Alemania, debido tanto a su temprana regulación de la materia como a la influencia que su sistema produjo en nuestro Ordenamiento Jurídico, al haberse enviado a ese país a personal especializado para su formación.

El 2 de junio de 1910 se publicó la Ley del Imperio Alemán, que pretendía acabar con los abusos que se cometían en las Oficinas de Colocación<sup>25</sup>. Entre las medidas de control que se establecieron se introdujo la necesidad de autorización previa de apertura de este tipo de oficinas, que podía ser denegada por cercanía a otras de carácter público. Su composición era paritaria entre patronos y obreros elegidos por sufragio directo y tenían una base municipal. Estas Oficinas contaron con un desarrollo posterior a través de las Leyes de 22 de julio de 1922 y 16 de julio de 1927, que ampliaban las competencias de las mismas a labores de orientación, implantación de medidas para acabar con el desempleo, concesión de seguro de paro, colocación de aprendices, e inspección de la localización del trabajo privado. La forma de organización interna de las oficinas se basaba en un sistema de ficheros que tenían que respetar el orden de inscripción de los demandantes<sup>26</sup>.

El surgimiento de los Servicios de Colocación en Gran Bretaña tuvo un origen no espontáneo, sino organizado. La Administración Pública comenzó a prestar el Servicio Público de Colocación a partir de la Ley de 11 de agosto de 1905, que fue

---

<sup>25</sup> GONZÁLEZ ROJAS, F.; OYUELOS, R., *Bolsas de Trabajo y Seguro contra el paro forzoso*, op. cit., Madrid, 1914, página 116, en relación al intervencionismo estatal como elemento pacificador.

<sup>26</sup> En cuanto a la organización interna documental de los servicios de colocación, véase PALACIOS, L.; GRIMM, H., *Las Oficinas de Colocación principalmente en Alemania*, Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, Madrid, 1928, páginas 34-42.

sustituida posteriormente por la de 20 de septiembre de 1909. El sistema que se configuraba en dicha norma tenía el carácter de nacional, no contemplaba unas prestaciones sociales reguladas, era gratuito y potestativo, tanto para patronos como para trabajadores. Con la Ley de 16 de diciembre de 1911, las Oficinas de Colocación quedaban vinculadas al seguro de paro, por lo que si un trabajador desempleado rechazaba una oferta de empleo perdía también su derecho al cobro de dicha prestación<sup>27</sup>.

De este modo podemos observar cómo paulatinamente se va configurando en Europa un sistema de prestación del servicio de empleo de carácter público en el que se van estableciendo unos requisitos de acceso y selección que garantizan una mayor protección de los derechos de los ciudadanos ante este servicio. La condición de estar inscrito en las oficinas públicas para ser beneficiario de las prestaciones que se van instaurando se contempla, pues, como un medio de control y de contabilización estadística de los demandantes de empleo. Se va afianzando, por tanto, un Servicio de Empleo estatal que con las distintas reformas va a salir reforzado frente a la actividad que prestan las agencias privadas, y todo ello en el marco de una normativa internacional que favorece el citado sistema, por lo que a continuación se hará una referencia al desarrollo normativo que propicia el modelo actual.

### **III. Preponderancia del sector público: desde la OIT hasta la reforma del mercado de trabajo en la década de los noventa**

#### **1. Los primeros Servicios de Colocación**

Con la finalidad de unificar los distintos regímenes reguladores en el ámbito laboral existentes hasta el momento se constituyó la Organización Mundial del Trabajo. Su actividad resultó de vital importancia en la creación de los Servicios Públicos de Empleo<sup>28</sup>, como se irá analizando a continuación.

---

<sup>27</sup> DURAND, P., *La política Contemporánea de Seguridad Social*, op. cit., páginas 630-632, donde se exponen con carácter histórico las distintas prestaciones que percibían los desempleados.

<sup>28</sup> GARCÉS FERRER, J., *Administración Social Pública. Bases para el estudio de los servicios sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1992, página 45, en relación al nacimiento de los Servicios Públicos de Empleo.

En el propio texto constitutivo de la OIT<sup>29</sup> se exponía cómo el trabajo no podía ser considerado una mercancía o artículo de comercio, debiéndose de proteger los abusos a nivel internacional que se cometían en aquellas ocasiones en que se exigía a los trabajadores importantes sumas de dinero por la realización de una labor de intermediación. Otro aspecto que también influyó en la necesidad de crear un modelo de colocación a nivel internacional fue la situación de desempleo generalizada tras la I Guerra Mundial. A través de la aprobación del Convenio nº 2 de la OIT y de la Recomendación nº 1, se estableció la obligación de los países de que ratificasen dicho Convenio de comunicar trimestralmente a la Oficina Internacional del Trabajo las cifras del desempleo, así como las medidas adoptadas para luchar contra el mismo.

En ambos textos se expuso la obligatoriedad de crear unas *agencias públicas no retribuidas de colocación* cuya finalidad era la búsqueda de trabajo a las personas desempleadas. La estructura de estas agencias estaba determinada por la existencia de unos comités compuestos por representantes de los trabajadores y de los empresarios: tenían por tanto una naturaleza pública aunque con representación de los agentes sociales. Sin embargo, no se dio cabida a una presencia sindical en ellas. De este modo, se pretendía evitar el riesgo que suponía introducir factores políticos en la prestación de un servicio público<sup>30</sup>. La prioridad en este momento era orientar la tarea que estas agencias realizaban hacia la búsqueda de empleo a las personas que no disponían de él; no obstante otra actividad que también estaba íntimamente ligada a la misma era la de ofrecer un seguro de desempleo. También se preveía la constitución de las agencias privadas y gratuitas de colocación que habían de coordinarse con las públicas.

Por lo que respecta a las agencias privadas o retribuidas de colocación, se introdujo la mención en la Recomendación número 1 sobre desempleo de su supresión, estableciéndose un sistema de licencias en el que se regulase la duración de las autorizaciones que les permitiese actuar, de modo que se extinguiesen lo antes

---

<sup>29</sup> Que formaba parte del Tratado de Versalles por el que se ponía fin a la Primera Guerra Mundial, donde se reflejaba la convicción de que la justicia social era esencial para alcanzar una paz universal y permanente.

<sup>30</sup> GARCÍA OVIEDO, C., *Tratado elemental de Derecho Social*, Sevilla, 1946, página 130, en donde se enumeran las ventajas y los inconvenientes de prestar el servicio de intermediación a través de entes públicos.

posible. Por tanto, existe una convivencia entre las agencias públicas y las privadas, ambas sin ánimo de lucro, aunque con una marcada tendencia hacia la socialización de tales agencias privadas<sup>31</sup>.

Para comprobar si la evolución del sistema de Servicio Público de Empleo por el que se opta en España se adecúa al de nuestro entorno podemos referenciar los dos sistemas de organización más comunes. Por un lado nos encontramos con aquellos que siguieron la tendencia marcada por Francia, entre los que se encuentran Italia o Alemania y que creían firmemente en un sistema único coordinado, capaz de redireccionar las demandas hacia las ofertas de empleo. Por otro lado nos encontraríamos con aquellos como Gran Bretaña, en los que convivían Servicios Públicos de Colocación con privados, teniendo estos últimos una preeminencia sobre los primeros<sup>32</sup>.

Otro aspecto importante a destacar en toda esta materia es la inclusión de los aspectos relativos a la colocación en las Constituciones sociales de la época. La primera Constitución en la que se puede encontrar una referencia a la colocación es la Mejicana de 5 de febrero de 1917, que en su artículo 123. XV, señala que los servicios de colocación han de ser gratuitos, permitiéndose la coexistencia de bolsas de trabajo públicas y privadas<sup>33</sup>.

La primera Constitución de corte social en el Continente europeo es la de Weimar de 11 de agosto de 1919, en la que hallamos un modelo de colocación expreso con una única mención a establecer un sistema unitario para todo el Imperio. Durante este periodo, España era de los pocos países europeos que no contaban con un sistema público de búsqueda de empleo<sup>34</sup>. La organización de la prestación por desempleo dio uno de sus primeros pasos con las Asociaciones de Mutuas Obreras a partir de 1919, que gestionaban un seguro de paro forzoso. Posteriormente y a través de la Real Orden de 29 de septiembre de 1920 se creó el Servicio Público de Colocación que constituyó Oficinas de Colocación gratuitas y subvencionadas por el

---

<sup>31</sup> ROSE, J., *En busca de empleo. Formación, paro y empleo*, MTSS, Madrid, 1987, página 102 donde se remarca el carácter de asistencia social propio de la tarea de colocación.

<sup>32</sup> Sobre los Servicios de Empleo y su regulación Internacional, véase JANOSKI, T., *La economía política del desempleo*, MTSS, Madrid, 1992, páginas 129-136.

<sup>33</sup> *Ibidem*, página 142.

<sup>34</sup> SANTIAGO, E., *Servicios paritarios de colocaciones*, [sn] Madrid, 1927, página 23, en relación al surgimiento de los Servicios de Empleo en nuestro Ordenamiento.

Ministerio de Trabajo en otras instituciones ya existentes, como las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación; Cámaras Agrícolas y Asociaciones Profesionales, así como en Ayuntamientos. Estas Oficinas de Colocación controlaban los requisitos mínimos que habían de cumplir las ofertas de trabajo, tales como las retribuciones básicas, y aplicaban sanciones a aquellos demandantes de empleo que no cumplieren con las obligaciones que se les imponían, como la de comunicar la contratación por parte de los patronos. Se constata también en este momento la pluralidad de entes que se van a encargar de prestar el servicio de empleo.

La crítica que desde ciertos sectores doctrinales se ha efectuado a este tipo de organización es la falta de coordinación existente entre las diversas oficinas, así como la necesidad de establecer un organismo central que estableciese unos objetivos comunes<sup>35</sup>. Estas Oficinas de Colocación debían de asegurar un tratamiento igualitario a todos sus usuarios así como contar con una Junta Directiva compuesta paritariamente por representantes de los patronos y de los obreros y facilitar datos estadísticos de su desempeño al Ministerio de Trabajo. Así, observamos cómo en este momento se concretan líneas propias de la actividad de los posteriores Servicios Públicos de Empleo, como es la lucha por evitar tratos discriminatorios en el acceso a los mismos, dado que sus destinatarios principales son colectivos en riesgo de exclusión social, evitando así la "brecha digital" que puede estar presente en los usuarios de estos servicios como consecuencia de la aplicación de las nuevas tecnologías a su actividad ordinaria; la introducción de la participación ciudadana a través de la representación de los patronos y de los obreros en la recién creada Junta Directiva y la cesión de la información que sobre el desempleo conste en cada Oficina de Colocación a los respectivos órganos centrales, tarea ésta también que se va a ver facilitada con el desarrollo del uso de las nuevas tecnologías como se irá exponiendo posteriormente.

---

<sup>35</sup> LÓPEZ BAEZA, A., "La organización corporativa y la lucha contra el paro", *RPS*, números 7-8, 1928, página 12.

## **2. La configuración del sistema**

### ***A. Principales reformas hasta la Dictadura de Primo de Rivera***

Continuando con la evolución histórica que desemboca en nuestros días, en el año 1922 se ratificó el Convenio número 2 de la OIT sobre el desempleo, habiéndose llevado a cabo algunas tímidas reformas en materia de seguros sociales consecuencia de su transposición.

Pero las principales reformas en este campo tuvieron lugar una vez finalizada la Dictadura de Primo de Rivera. En un primer momento el Gobierno español consideró que la Real Orden de 29 de septiembre de 1920 establecía un sistema público de colocación que respetaba los requisitos internacionales previstos en la OIT, en concreto el Convenio número 2 y la Recomendación número 1.

Con fecha de julio de 1923 se elaboró un Proyecto de Oficinas de Colocación y Seguro contra el paro forzoso. Se regulaba en este Proyecto un Servicio Especial de Colocación que respetase la normativa internacional vigente, constituido por una Oficina Central y bolsas de trabajo voluntarias (creadas por Ayuntamientos u otras Instituciones públicas) u obligatorias (en función de la población de ciertos Ayuntamientos) que requerían autorización para poder prestar sus servicios. Se prohibía en este Proyecto (artículo 5) la creación de nuevas agencias que cobrasen por la labor que realizaban. La percepción del subsidio de paro iba a depender del Instituto Nacional de Previsión. Destacamos aquí cómo está presente uno de los principios que rigen en nuestros días en materia de prestaciones, como es el de caja única de la Seguridad Social, en virtud del cual todos los aspectos relativos al percibo de las prestaciones sigue siendo una competencia estatal. Aspecto éste que da lugar a que dentro de las Oficinas de Empleo, todavía en la actualidad, se encuentre personal de la Administración General del Estado y personal propio de las Comunidades Autónomas en las que se han constituido estos Servicios, con funciones y competencias diferenciadas, y que en lo que a los usuarios respecta, origina que hayan de pedir citas diferentes para ser inscritos como demandantes de empleo y para solicitar el percibo de la prestación por desempleo, siendo éste uno de los elementos, que como se expondrá, ocasiona ineficacia en la prestación de este servicio.



A través del RD-Ley de 26 de noviembre de 1926, se crearon los Comités Paritarios incluidos en la Organización Corporativa Nacional, que eran Organismos de Derecho Público de composición paritaria entre representantes de patronos y obreros, que ostentaban la representación jurídica de las distintas unidades corporativas profesionales existentes<sup>36</sup>. Su finalidad se debatía entre la protección al obrero y la consecución del mayor rendimiento posible en el ámbito empresarial. Estos Comités Paritarios constituyeron el lugar adecuado donde establecer las bolsas de trabajo tendiéndose paulatinamente a ir eliminando las bolsas privadas, con lo que se estaba dando cumplimiento a lo dispuesto en el Convenio número 2 de la OIT ya ratificado por España. Sin embargo, esta forma de organizar las bolsas de trabajo todavía tenía el carácter de potestativa, lo cual dio lugar a la existencia de Comités Paritarios que contaban con bolsas de trabajo y a la existencia, en función de la rama profesional a que se refiriesen, de otros comités que no prestaban un servicio de colocación<sup>37</sup>. Como crítica a esta forma de organización se formuló la necesidad de conexión de información entre los distintos Comités Paritarios tanto a nivel local como nacional, así como en los distintos ámbitos profesionales. Detectamos en este momento un conato de utilización de medios mecánicos-técnicos que faciliten la cesión de la información entre los agentes que intermedian en el mercado laboral, y que ya en nuestros días, se plasmará en la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones que facilitarán la unión de las ofertas de empleo con las demandas existentes.

### ***B. La Segunda República***

Posteriormente, a través del Decreto de 15 de abril de 1931 se encomendó a cada Ministerio la labor de revisar toda la legislación existente durante la anterior Dictadura. Consecuencia de tal revisión fue la Ley de 27 de noviembre de 1931 de creación y organización de los Jurados Mixtos Profesionales que venían a sustituir a los anteriores Comités Paritarios. Característico de este momento fue la creación de

---

<sup>36</sup> GALLART FOLCH, A., *Derecho administrativo y procesal de las Corporaciones de trabajo*, Bosch, Barcelona, 1929, páginas 89 y siguientes.

<sup>37</sup> *Ibidem*, página 105.

un auténtico sistema de colocación al margen de los Jurados Mixtos<sup>38</sup>. Se crearon unas bolsas de trabajo independientes de éstos, salvo en el ámbito agrícola donde tales bolsas seguían incardinadas en los jurados.

La Constitución de 1931 contaba con dos artículos que hacían mención expresa a la materia social, que son el artículo 33 y el artículo 46. En ellos se reconocía la libertad de industria, comercio y de elección de profesión y se consideraba al trabajo como una obligación social, de donde se deriva el intervencionismo del Estado en esta materia. Se mantiene la coexistencia en la prestación de este servicio entre lo público y lo privado, aunque existía la prohibición del fin lucrativo. En el texto constitucional se preveía la obligación de que la República estableciese un sistema de prestaciones por desempleo.

La Ley de 27 de noviembre de 1931 de Creación del Sistema Nacional de Colocación y el Decreto de 6 de agosto de 1932, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de Colocación Obrera, tuvieron como finalidad el establecimiento de un sistema de colocación con una mayor transparencia a la hora de efectuar la unión entre las ofertas y las demandas de empleo<sup>39</sup>.

Tanto durante el periodo de la Dictadura de Primo de Rivera, como durante la II República, estuvieron vigentes el Convenio número 2 y la Resolución número 1 de la OIT en materia de desempleo. La transposición de la normativa internacional dio lugar a que se pueda afirmar que es en este momento histórico cuando se empieza a constituir un sistema público de búsqueda de empleo en el que estaba presente la participación de la representación obrera y patronal. De este modo, se establecía en la propia Ley de 1931 que en la selección del personal al servicio de las oficinas se tendría en cuenta como mérito el conocimiento de la técnica de los oficios y la práctica probada en cuestiones sociales<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Órganos designados por las entidades patronales y obreras para la regulación de las condiciones laborales, que sustituyeron a los Comités Paritarios, que se encontraban regulados en la Ley de 27 de noviembre de 1931, de creación y organización de los Jurados Mixtos Profesionales.

<sup>39</sup> VALDÉS DAL-RÉ, F., "El Derecho del Trabajo en la Segunda República", *RL*, número 8, abril, 2006, página 31, donde se expone la necesidad de facilitar información en relación a la función desempeñada y a la gestión de fondos públicos.

<sup>40</sup> De nuevo la sensibilidad en la asistencia social se hace presente, véase MONTROYA MELGAR, A., *Ideología y lenguaje en las Leyes laborales de España (1873-1978)*, Civitas, Madrid, 1975, página 210.

La opción por un sistema público de prestación de este servicio fue tal que se estableció el plazo de un año como máximo para que pudiesen convivir las agencias públicas con las privadas, no contemplándose ninguna indemnización para estas últimas por su desaparición, ni un régimen de autorización expresa como ocurría en la normativa internacional para que pudiesen seguir prestando sus servicios las agencias privadas.

Todo este nuevo sistema se incardinaba en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social a través de un régimen desconcentrado de prestación de los servicios. En esta organización existían los registros locales de colocación, las oficinas locales, las oficinas provinciales y regionales, y una oficina central<sup>41</sup>. Dicho entramado orgánico quedaba sujeto a la inspección de comisiones tripartitas, formadas por representantes de los obreros, de los patronos y finalmente, por una representación de personalidades competentes, pertenecieran o no a la Administración. La financiación de estas oficinas corría a cargo de los Ayuntamientos, Diputaciones, Mancomunidades o Regiones donde estuvieran situadas. Por su parte, la oficina central de colocación se financiaba con las correspondientes partidas de los Presupuestos del Estado.

Por lo que respecta a las agencias privadas sin ánimo de lucro subsistentes, quedarían comprendidas dentro de este concepto las existentes en las Cámaras Oficiales de la Propiedad, del Comercio, de la Industria y de la Agricultura, así como Asociaciones Patronales y Obreras.

El Sistema Nacional de Colocación se encargaba de realizar labores de intermediación y registro de demandas y ofertas de empleo; formación y orientación profesionales; estudio de datos estadísticos; inspección de las agencias de colocación; así como la colaboración con otras entidades. Ya se perfila un servicio público bastante semejante al existente en la actualidad.

Con independencia de una intermediación voluntaria entre obreros y patronos, éstos últimos debían comunicar las plazas vacantes a las oficinas de colocación y el trabajador tenía que inscribirse en ellas aportando el certificado de empadronamiento y certificado del último patrono en el que se hiciese constar el

---

<sup>41</sup> VV. AA., *Manual práctico de Colocación obrera*, Editorial Emilio García Enciso, Pamplona, 1934, página 5.

motivo del desempleo. Tras pasar un reconocimiento médico de declaración de aptitud para el trabajo de los desempleados, éstos quedaban formalmente inscritos en las oficinas, obteniendo un volante que les podía hacer beneficiarios de ciertas ayudas, tanto en metálico como en especie, tales como alimentos, acceso a barbería o alojamiento en albergues municipales. En caso de concurrir para el mismo puesto dos trabajadores con semejantes características se tenía en cuenta la antigüedad en la fecha de inscripción en la oficina como criterio de prioridad, siendo esta una de las prelación que todavía se sigue aplicando en las oficinas de empleo a la hora de seleccionar a los candidatos a una oferta de empleo tras efectuar un sondeo.

El Decreto de 25 de mayo de 1931 de Previsión social contra el paro forzoso y el Decreto de 30 de septiembre del mismo año, por el que se regulaba el Reglamento de la Caja Nacional contra el paro forzoso, intentaron dar una respuesta ante la situación de desempleo originada como consecuencia de la crisis de 1929. La Caja Nacional contra el paro forzoso tenía como finalidad difundir la previsión social contra el desempleo y gestionar la difusión sobre los datos del paro. Esta difusión de información actualmente se ve cumplida con las previsiones establecidas al respecto por la Ley de Transparencia y por la necesidad de efectuar análisis que orienten acerca de las políticas de empleo a aplicar en nuestro Estado, por lo que desde el origen de estos servicios se ha mostrado como una necesidad.

Con el Decreto de 30 de septiembre de 1931 se estableció la obligación de trabajar un periodo de seis meses para devengar el derecho al cobro de la prestación por desempleo. Sin embargo las encargadas de la gestión de las prestaciones seguían siendo las *Entidades primarias reconocidas* sin ánimo de lucro y financiadas por el Estado, respecto de las que a partir del Decreto citado, ya no era necesaria la previa inscripción de los trabajadores para ser perceptores de la prestación por desempleo. Tras la Ley de 25 de junio de 1935, fueron los Jurados Mixtos los encargados de la gestión de los subsidios por desempleo a través del establecimiento de Cajas de paro forzoso. Sin embargo, en la práctica, las asociaciones obreras de naturaleza privada eran las que se encargaban de la gestión del sistema de colocación, quedando el propio sistema público como un organismo encargado de efectuar labores de control.

En la Conferencia de Ginebra de 1933 se aprobó el Convenio número 34 y la Recomendación número 42 en materia de Colocación, que venían a ratificar y a

ampliar las disposiciones establecidas con anterioridad por la OIT. Se seguía manteniendo la prohibición de la existencia de las agencias privadas de colocación, concediéndoseles ahora un plazo de tres años de duración para su extinción, salvo determinadas situaciones excepcionales así reconocidas por la autoridad competente. En el ámbito internacional no se determinó cuáles eran las profesiones en las que se permitía la actuación de estas agencias privadas de colocación, dejándose a cada Estado miembro la delimitación de las mismas.

Por lo que respecta a las agencias privadas de colocación sin fines lucrativos, sólo se permitía que cobrasen en función de los gastos ocasionados por la gestión de intermediación; necesitaban autorización previa que les habilitase en su actuación y quedaban sujetas al control estatal. Lo riguroso de las medidas y el momento de crisis en el que se adoptaron dio lugar a que sólo fuesen ratificadas por once Estados miembros. La legislación española se adaptaba al contenido de la normativa internacional salvo en la permisión de la existencia de agencias de colocación sin fines lucrativos, no estableciéndose excepción en la prohibición en nuestro Ordenamiento para los supuestos en los que sólo se cobrase en función de los gastos ocasionados. Otros aspectos que quedaban sin regular, eran la autorización previa de las agencias de colocación y el cobro por la gestión realizada a los empresarios, supuestos estos sí contemplados en la norma internacional.

En España se implantó el modelo de colocación existente en Alemania, habiéndose enviado a personal especializado para analizar las oficinas de colocación en este país. Sin embargo, la falta de una tradición previa en la materia que diera lugar a la presencia de una organización causó ineficacia a la hora de aplicar tal normativa<sup>42</sup>. Dicha ineficacia se ha perpetuado hasta nuestros días en algunos aspectos como la falta de coordinación entre los servicios prestados por las distintas oficinas o la insuficiente práctica de la cesión de datos en las mismas, aspectos éstos que podrían quedar superados con la aplicación de las nuevas tecnologías al ámbito de los Servicios Públicos de Empleo como se expondrá posteriormente. También hay que tener en cuenta que en este periodo de la Historia se perfila un modelo de

---

<sup>42</sup> En relación a la formación del personal nacional que constituyó los primeros Servicios de Empleo, véase LÓPEZ BAEZA, A., *El paro obrero y sus remedios*, Artes Gráficas Municipales, Madrid, 1933, página 76.

prestación del Servicio de Empleo de carácter público y con una marcada preferencia por los colectivos más desfavorecidos, tal y como se ha mantenido hasta la actualidad.

### ***C. La Guerra Civil***

Durante el periodo de duración de la Guerra Civil la principal característica de la regulación de esta materia fue la abstención en el incumplimiento de la normativa internacional, estableciendo cada uno de los bandos su propio régimen jurídico. El Decreto de 23 de diciembre de 1938 en el bando republicano estableció como obligación para todos los trabajadores la tenencia de un certificado oficial de trabajo. Dicho certificado habilitaba a los trabajadores a gozar de los derechos sociales. Tras el Decreto de 11 de agosto de 1936 sólo los trabajadores afiliados a los sindicatos podían inscribirse como demandantes de empleo en las agencias de colocación, procediéndose a redistribuir entre los sindicatos partidarios de la República los puestos vacantes por falta de candidatos<sup>43</sup>. Se comprueba así una vez más, cómo se opta por un sistema público de empleo, puesto que se requiere que los trabajadores se encuentren inscritos en las agencias de colocación para gozar de determinados beneficios sociales.

Por su parte, por Decreto de 1 de noviembre de 1936 el bando nacional sometió toda la legislación existente a la Comisión de Justicia de la Junta Técnica del Estado, para derogar aquellos aspectos contrarios a los intereses nacionales.

El 9 de marzo de 1938 se aprobó el Fuero del Trabajo, que en su propio articulado determinaba que las oficinas de colocación buscarían trabajo a los desempleados de acuerdo con su capacidad y mérito. En un primer momento, las oficinas de colocación dependían del Servicio Nacional de Emigración, hasta que se creó la Organización Nacionalsindicalista, como Organización que integraba a los sindicatos verticales que eran los encargados de gestionar la colocación. Este servicio se dividía en dos subsecciones: la de distribución del trabajo y el servicio de reincorporación al trabajo de los combatientes.

---

<sup>43</sup> DE LA VILLA GIL, L. E., *La formación histórica del Derecho español del trabajo*, última edición en Comares, Granada, 2003, página 425, donde se destaca la intervención de los sindicatos en el ámbito de la formación y el empleo.

En la Orden de creación de este Organismo de 14 de octubre de 1937 se preveía la recolocación de todos los participantes en la Guerra encuadrados en Ejércitos o Milicias tras la victoria del bando nacional. Fue considerado por tanto como un órgano reparador de la Guerra, tendente a conocer el estado de cada trabajador tras la finalización de la contienda y preparar su reincorporación posterior. Otros beneficios que se preveían para los militantes en el bando nacional eran la preferencia en la colocación de los jóvenes combatientes o la reserva de determinados cupos de plazas en las oposiciones al Estado. Se establecieron trabajos a cubrir por mujeres y se prohibió el trabajo de hombres en establecimientos de venta exclusiva de productos para las mujeres. Además, por Orden de 27 de diciembre de 1938 se separaron las oficinas y registros de colocación de hombres y mujeres.

De este modo, la necesidad de llevar a cabo un control exhaustivo acerca de los desempleados inscritos en las diferentes entidades que realizaban tareas de intermediación, se configura como un requisito esencial a la hora de efectuar una contabilización de éstos, exigiéndose ya en este momento, tal y como sucede en la actualidad, la citada inscripción como requisito para poder ser beneficiarios de determinadas prestaciones sociales.

#### ***D. El Franquismo***

La economía que surgió de la posguerra tuvo como elemento configurador su carácter autárquico basado en la propia capacidad del mercado nacional, debido al aislamiento internacional de nuestro país. La situación descrita impuso una intensa protección a la industria nacional y un riguroso control de los movimientos de capital, así como la intervención estatal de claro matiz paternalista en el marco de las relaciones industriales. Ello dio lugar también a un mayor control por parte el Estado en el ámbito de la contratación laboral<sup>44</sup>.

Durante este periodo adquirieron una vital importancia los organismos corporativos en la intermediación laboral. Con el Decreto de 3 de mayo de 1940 las oficinas de colocación pasaron a depender directamente de la Delegación de

---

<sup>44</sup> VIDA SORIA, J., "La reforma del marco normativo para la ordenación de las relaciones de trabajo", VV. AA., *La incidencia del mercado laboral sobre la estructura, empleo y las condiciones del mercado de trabajo en Andalucía*, CARL, Sevilla, 1997, página 18.

Sindicatos de Falange Española y de la J.O.N.S. Este sistema de colocación se asentó a partir de la Ley de 10 de febrero de 1943, de Colocación Obrera, estableciéndose servicios de colocación nacionales, provinciales, comarcales y locales. El sistema era nacional y mantenía su carácter público y gratuito, no estando permitida la representación obrera y patronal. Se ejercitaba un control de la colocación a través de instrumentos como la cartilla profesional, instaurada por Decreto de 3 de mayo de 1940, así como por el control sobre los trabajadores directamente que tenían que estar inscritos en un fichero nacional, previéndose sanciones ante posibles incumplimientos<sup>45</sup>.

El Fuero del Trabajo relajó el nivel de exigencia en el cumplimiento de las obligaciones por parte de los trabajadores, configurando el trabajo como un derecho y no como un deber. Sin embargo, sí que se exigía acudir al servicio de colocación obrera si se quería encontrar empleo. Durante toda esta etapa lo que quedaba sin concretarse era el establecimiento de una prestación por desempleo.

Por su parte, las obligaciones para los empresarios se centraron en la necesidad de acudir a las oficinas de colocación en busca de trabajadores y comunicar la finalización de los contratos de trabajo. Se establecieron una serie de preferencias en el empleo, como aquellas que se decantaban a favor de excombatientes, participantes en las Falanges de Voluntarios, o cabezas de familia despedidos injustificadamente, por lo que el derecho de los empresarios de elegir libremente a sus trabajadores quedó mermado. Junto al sistema de preferencias hay que resaltar la técnica de reserva de puestos de trabajo que también vino a mermar la anterior libertad y que se ejercía en el caso de trabajadores minusválidos o de edad madura. También se establecieron ciertas reglas especiales respecto a los trabajadores de la marina mercante y agrícolas que se tenían que ajustar a las disposiciones de las Hermandades Sindicales del campo.

Todo este sistema público supuso el intento de prohibir las agencias privadas de colocación y las empresas de cesión de trabajadores. No obstante, la propagación

---

<sup>45</sup> GONZÁLEZ GALLEGO, R., *El derecho al trabajo y su protección en la legislación española. La lucha contra el paro*, Imp. Samarán, Madrid, 1950, página 71, en donde se resalta que la prestación de la actividad de colocación a través de los Servicios Públicos de Empleo constituía una obligación más del Estado, postura ésta que, como analizaremos con posterioridad, se ha mantenido hasta nuestros días.



de este tipo de oficinas, junto con otras como el servicio de libertad vigilada, que pretendía la recolocación de las personas que se encontraban en libertad condicional, coexistía con las anteriores, por lo que no se constituyó un verdadero monopolio público en la colocación<sup>46</sup>.

Por Decreto de 9 de julio de 1959 se desarrolló la Ley de Colocación Obrera de 10 de febrero de 1943, exigiéndoseles a los trabajadores estar inscritos en las oficinas de colocación y tener la cartilla profesional<sup>47</sup>. Los patronos por su parte habían de acudir a las oficinas de colocación del municipio en el que se fuese a desarrollar su actividad, debiendo dar publicidad a su oferta en caso de no encontrar ningún trabajador inscrito en la correspondiente oficina. En caso de no cumplir estas obligaciones, se preveía la imposición de sanciones. Sin embargo, dichas obligaciones se fueron flexibilizando permitiendo por ejemplo que los empresarios pudieran contratar a los trabajadores de cualquier Oficina de Empleo y no únicamente de los de su localidad, debiéndose encargar en estos casos de correr con los gastos del desplazamiento y del alojamiento. Se trata de un indicio de la protección del derecho de los ciudadanos a la libertad de elección del puesto de trabajo y de la libertad de circulación, aunque en un ámbito restringido. También quedaban exentos de la obligación de acudir a la oficina de colocación en aquellos casos en que se efectuase una contratación inferior a cinco días, se contratase a familiares, a personal directivo o a personal técnico oficialmente colegiado. Otro aspecto que también se flexibilizó fue la posibilidad de efectuar contrataciones directas, sin necesidad de realizar la gestión a través de las oficinas de colocación, en los casos de migraciones y colocaciones masivas en zonas de desarrollo<sup>48</sup>. Sin embargo se institucionalizó la obligación de comunicar las contrataciones y las bajas

---

<sup>46</sup> BABIANO MORA, J., "Paternalismo industrial y disciplina fabril en España (1938-1958)", *CES*, Madrid, 1998, página 25.

<sup>47</sup> Por Decreto 2082/59, de 26 de noviembre, se estableció un Seguro de Desempleo, cuya gestión correspondía al Instituto Nacional de Previsión, siendo las Oficinas Sindicales de Colocación, órganos colaboradores del Instituto Nacional de Previsión. Fue con la Ley 62/1961, de 22 de julio, del Seguro del Desempleo, cuando esta prestación se integró en la Seguridad Social, quedando consolidada tal integración con la Ley General de la Seguridad Social, creada por Decreto 907/1966, de 21 de abril.

<sup>48</sup> LÓPEZ PARADA, R., "Transferencia y privatización del servicio público de colocación", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, número 212, noviembre, 2001, página 91, que analiza la evolución histórica del derecho a realizar contrataciones directas en los Servicios de Empleo.

en un plazo máximo de tres días estableciéndose a la vez nuevas preferencias, como por ejemplo la de los trabajadores mayores de 45 años.

El Reglamento de Colocación Obrera, aprobado por Decreto de 9 de julio de 1959, permitió que la Organización Sindical siguiese siendo el organismo encargado de la colocación, aunque con algunas matizaciones, entre las que destacamos la creación de órganos consultivos y deliberantes de composición paritaria entre trabajadores y empresarios, cuya finalidad era aportar experiencia e iniciativa profesional en los distintos sectores<sup>49</sup>.

Por Decreto de 9 de mayo de 1958 se otorgó a la Dirección General de Empleo del Ministerio de Trabajo, la función de orientación, inspección y fiscalización de los servicios sindicales.

Con la Ley 39/1962 de 21 de julio sobre normas para la ordenación de la Inspección de Trabajo y con el Decreto 2122/1971 de 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la Inspección de Trabajo, se mantuvo la prohibición de agencias u organismos privados de cualquier clase dedicados a la colocación. Ahora bien, estos preceptos, lo que no prohibían era la creación de otros organismos públicos independientes de las oficinas sindicales de colocación.

Con el objetivo de encontrar trabajo a los españoles que querían trabajar en el extranjero, sobre todo en la década de los años sesenta, se constituyó el Instituto Español de Emigración. Debía de colaborar estrechamente con la Dirección General de Empleo, puesto que era ésta la que tenía que determinar los contingentes migratorios. Los procedimientos para la contratación en el extranjero quedaron regulados con el Decreto de 23 de julio de 1959 y con la Orden de 15 de noviembre de 1960. Se preveía igualmente la firma de convenios de colaboración con los principales países receptores de mano de obra española, comunicándoles que los órganos competentes para la gestión de la contratación en España eran el Instituto

---

<sup>49</sup> Por su parte, la Orden de 4 de mayo de 1960 establecía que las entidades patronales que tengan a su servicio trabajadores comprendidos en el campo de la aplicación de los seguros sociales unificados deberán realizar la inscripción de aquellos en los censos del servicio nacional de encuadramiento y colocación de la organización sindical, debiendo solicitar de dicho organismo la expedición de las cartillas profesionales correspondientes a tales trabajadores. Observamos cómo se ha mantenido en el tiempo la necesidad de inscribir a los desempleados en las correspondientes oficinas de empleo como requisito para poder ser beneficiario de determinadas prestaciones, así cómo, también se ha mantenido constante la colaboración de determinados órganos de composición paritaria cuya finalidad es difundir los conocimientos que sobre un sector profesional concreto tienen.

Español de Emigración, y el Servicio Nacional de Encuadramiento y Colocación, encargado de la recepción de las solicitudes y preselección de los trabajadores<sup>50</sup>.

No fue hasta el Decreto-Ley 1/1975 y el Decreto 2357/1975 de 12 de septiembre, cuando se empezó a introducir un nuevo sistema de colocación que tuvo su desarrollo hasta la transición política y del que nos ocuparemos en el siguiente epígrafe. En dicho modelo se comienza a configurar el régimen de desconcentración competencial en que se iban a estructurar los Servicios Públicos de Empleo como consecuencia de la nueva organización territorial del Estado español. No obstante, las irregularidades del sistema que se han ido apuntando anteriormente se mantuvieron en la nueva estructuración competencial, dando lugar a las disfuncionalidades que se indicarán a lo largo de la tesis.

Al igual que ocurría en epígrafes anteriores, y tras exponer la configuración del sistema en nuestro Ordenamiento, nos vamos a referir a continuación a su evolución en el ámbito internacional, de modo que podamos ofrecer una visión de conjunto al respecto. Con posterioridad a la II Guerra Mundial se establecen en los distintos países del ámbito europeo posturas tendentes a otorgar un papel más interventor a las autoridades centrales. En este sentido, las funciones que iban a desempeñar los distintos Servicios Públicos de Empleo en el ámbito de la colocación también resultan cruciales<sup>51</sup>.

En el año 1944 se adoptaron dos Recomendaciones, la número 71 sobre organización del empleo, y la número 72 sobre el servicio del empleo. Se mostró necesario en este momento la creación de unos servicios de empleo públicos, puesto que había que repatriar a los heridos de guerra y realizar una importante labor de reorientación profesional de los excombatientes. No se configuró su gestión como un requisito preceptivo, aunque sí se recomendó que tanto empresarios como

---

<sup>50</sup> La Dirección General de Empleo era la encargada de establecer los contingentes emigratorios, otorgando a los mismos una autorización limitada en el tiempo. La Resolución de 24 de diciembre de 1960, desarrolló el procedimiento para ofertas de empleo en países extranjeros.

<sup>51</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., MONEREO PÉREZ, M., OCHANDO CLARAMUNT, C., "Keynesianismo y políticas económicas y sociales: una aproximación crítica a las políticas de empleo", *Sistema*, números 155-156, 2000, página 85.

trabajadores acudiesen a los mismos. Sólo en algunos sectores constituía una obligación para los patronos acudir a los servicios públicos de empleo<sup>52</sup>.

De la redacción de estas Recomendaciones se deriva que no existe una aceptación generalizada de las agencias de colocación privadas con ánimo de lucro, sino que se ha de tender a conseguir una máxima colaboración con los servicios públicos y la participación en ellos de organizaciones empresariales y sindicales, aspecto éste, que como se ha expuesto, se mantiene hasta la actualidad.

Con el Convenio número 88 de la OIT y la Recomendación número 83 sobre el Servicio de Empleo de 1948, por primera vez se redacta un Convenio de modo específico sobre la materia de empleo. El sistema se decantó por un servicio público financiado por el Estado con una red de oficinas descentralizadas, dándosele a la vez una gran importancia a la representación patronal y obrera. También se concretaron cuáles habían de ser las funciones que tendrían encomendadas estos servicios, que consistían en casar las ofertas de empleo con las demandas existentes, para lo cual era necesario llevar un registro de ambas. Además, debían permitir la movilidad geográfica de los trabajadores y gestionar la información sobre la situación del mercado de trabajo<sup>53</sup>. Destacamos cómo la participación de los agentes sociales; el llevar un adecuado registro de las ofertas de trabajo y de las demandas de empleo; así como, dar cumplimiento al principio de movilidad geográfica de los trabajadores, son aspectos que en la actualidad siguen teniendo una gran trascendencia en los Servicios de Empleo, y a los que se pretende otorgar una mayor virtualidad a través de instrumentos como el Buen Gobierno y el Gobierno Abierto, la aplicación de las nuevas tecnologías a la gestión de las Oficinas de Empleo o la Red EURES en el ámbito de la UE, respectivamente.

Debido al importante papel que se les atribuía a las oficinas de colocación, en la Recomendación número 83 de la OIT se regulaban las profesiones que habían de

---

<sup>52</sup> En la Recomendación número 83 se citan las profesiones en las que deberían constituirse oficinas separadas en función de la trascendencia de la industria o de la profesión en cuestión. Se enumeran entre otras las empresas portuarias, la marina mercante, la construcción, los trabajos de ingeniería civil, la agricultura, la industria forestal o el servicio doméstico entre otros.

<sup>53</sup> THUY, P., HANSEN, E., Y PRICE, D., *El servicio público de empleo en un mercado de trabajo cambiante*, Informes OIT, MTSS, 2001, página 65, donde se expone que 81 Estados miembros de la OIT de un total de 180 ratificaron el Convenio número 88, lo que pone de manifiesto que la mitad de los países del mundo optan por un sistema público de empleo.

contar con una oficina independiente en función de la repercusión del sector de que se tratase, como por ejemplo, en el sector portuario, marina mercante, construcción, trabajos de ingeniería civil, agricultura, industria forestal y servicio doméstico.

Se permitió en este periodo la convivencia de los servicios públicos con la existencia de agencias privadas de colocación sin ánimo de lucro, sin embargo, la finalidad de tal permisión era residual, esto es, sólo para aquellos casos en que no fuese posible prestar el servicio público en determinados sectores o zonas geográficas.

En el año 1949 se adoptó el Convenio número 96, sobre agencias retribuidas de colocación, que revisó el Convenio número 34 al respecto. No se puede afirmar que el Convenio número 96 contraviniese lo dispuesto en el Convenio número 88 anterior en un año y que pretendiese la supresión de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro, sino que daba respuesta a una realidad social como era la existencia de tales agencias con ánimo de lucro regulando la normativa de las mismas.

Los distintos Estados miembros, podían ratificar la parte del Convenio relativa a la erradicación paulatina de las agencias de colocación con fines lucrativos o podían ratificar la parte correspondiente a su regulación normativa. La necesidad de dar respuesta a esta realidad social por parte de la OIT surge de la existencia de un gran número de agencias privadas con ánimo de lucro que no habían desaparecido en el periodo transitorio de tres años concedido al efecto.

El Estado Español ratificó el Convenio número 88 el 14 de enero de 1960, y la Parte II del Convenio número 96 el 29 de abril de 1971. Debido a la tardanza a la hora de adaptar la normativa interna al contenido de los Convenios citados, la realidad fue que existió un Servicio Público de Empleo prestado en régimen de monopolio sin tener representación obrera ni patronal, que en la práctica gestionaba la intermediación con las oficinas sindicales de colocación.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Para profundizar más sobre el papel de los Sindicatos en la intermediación laboral, véase THUY, P., HANSEN, E., Y PRICE, D., *El servicio público de empleo en un mercado de trabajo cambiante*, op. cit. página 66, que resalta el papel de los sindicatos en esta tarea a pesar de haber optado por un régimen público de prestación del servicio.

### ***E. La Transición***

Con todo este marco normativo de referencia se afronta el periodo de la Transición, en el que se crea el organismo que aún con un cambio en su denominación, sigue gestionando en la actualidad las políticas pasivas de empleo (INEM-SPEE). La Ley 16/1976, de 8 de abril de Relaciones Laborales, configuró un sistema continuista con respecto al anterior modelo. El Servicio de Empleo y Acción Formativa (SEAF), de naturaleza jurídica pública, fue el encargado de gestionar la colocación de los trabajadores en régimen de monopolio. Se mantuvo la obligación de los desempleados de inscribirse en el SEAF que les correspondiese en función de su lugar de residencia. Se comenzó así a gestionar el libro de registro de demandas de empleo, consignándose igualmente la obligación de los inscritos de presentarse periódicamente en las Oficinas de Empleo, con la sanción de cancelación de la demanda en caso de no hacerlo<sup>55</sup>.

Las obligaciones a cumplir por parte de los empresarios comenzaron a flexibilizarse y así por ejemplo la obligación de registro y visado por la entidad sindical correspondiente se redujo a los contratos otorgados por escrito. La Ley 16/1976 de 8 de abril de Relaciones Laborales, sólo exigía a los empresarios la obligación de comunicar la finalización del contrato de trabajo. Se permitió la contratación directa de los trabajadores aunque previa selección de candidatos por la Oficina de Empleo con carácter preceptivo.

La Ley de Relaciones Laborales previó unas limitaciones a la libertad de elección de trabajador por parte de los empresarios tendentes a la protección de ciertos sectores, como los trabajadores de más de cuarenta años, aquellos con capacidad disminuida, los que tuviesen responsabilidades familiares o los jóvenes que accedían a su primer empleo. Del mismo modo, mantuvo la prohibición de existencia de agencias u organismos privados de cualquier clase. Esta redacción dio lugar a una serie de dudas, tales como qué ocurría con la existencia de otras entidades públicas al margen del SEAF. Nos estamos refiriendo al Instituto Español

---

<sup>55</sup> SÁNCHEZ CERVERA-SENRA, J. M., “Colocación y empleo”, VV. AA., *Diecisiete lecciones sobre la Ley de Relaciones Laborales*, Universidad de Madrid, Madrid, 1977, páginas 147 y 154, donde se enumeran las primeras consecuencias del incumplimiento de los requisitos a satisfacer ante las Oficinas de Empleo por parte de los demandantes inscritos.

de Emigración, que se encargaba de la colocación de los emigrantes españoles. También se planteó la situación en la que quedaban los colectivos de trabajadores que no estaban incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, ya que podían acudir a las agencias privadas de colocación<sup>56</sup>.

La necesidad de crear un Servicio de Empleo en los términos previstos en el Convenio número 88 de la OIT se puso de manifiesto en Los Pactos de la Moncloa de 25 de octubre de 1977. El tema de fondo de estos Pactos fue la reforma de la Seguridad Social, indicándose entre las medidas que se adoptaron que los Servicios de Empleo y Acción Formativa se integrasen en la Administración del Estado junto con la gestión del seguro de desempleo. En el Proyecto de Ley Básica de Empleo gestado en los Pactos de la Moncloa se contempló la creación del Instituto Nacional de Empleo como entidad estatal autónoma a la que se le encomendó el estudio de las medidas de empleo que adoptase el Gobierno. Este Proyecto no se materializó en Ley hasta el 8 de octubre de 1980<sup>57</sup>.

El INEM se constituyó con el Real Decreto Ley 36/1978 de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo y por el Decreto número 439, de 20 de febrero de 1979, por el que se determinaba la estructura orgánica del mismo. La política de empleo existente hasta este momento se encontraba dispersa entre varios Ministerios, por lo que su finalidad fue aunar toda la materia. Se configuró para integrar en un único organismo de carácter administrativo, dotado de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines, la gestión en la intermediación en el mercado de trabajo, la formación profesional, el fomento del empleo y el control de la protección por desempleo, habiendo sido la independencia y autonomía en su funcionamiento una característica que ha estado presente en las distintas agencias que han sido las precursoras de este instituto.

---

<sup>56</sup> Todo ello debido a que se entendía que la existencia de agencias públicas podía producir una invasión de las competencias atribuidas al Ministerio de Trabajo, SÁNCHEZ CERVERA-SENRA, J. M., "Colocación y empleo", VV. AA., *Diecisiete lecciones sobre la Ley de Relaciones Laborales*, op. cit., página 136.

<sup>57</sup> VIDA SORIA, J., "Los acuerdos para la estabilidad en el empleo y la negociación colectiva de 1997, en el marco de las reformas del sistema normativo para las relaciones de trabajo", *AL*, Tomo I (1997), página 592, pone de manifiesto que los Pactos de la Moncloa implicaron el cauce para la estabilidad de las relaciones laborales y su dinamismo.

Si bien esta autonomía organizativa se consideró en su origen como un aspecto positivo y necesario para la gestión de las competencias que el mismo tenía atribuidas en el ámbito estatal, en la actualidad, y tras las transferencias de competencias en materia de políticas activas de empleo a las Comunidades Autónomas, han proliferado los diferentes Servicios Públicos de Empleo Autonómicos con la citada autonomía organizativa y competencial que ha dado lugar a una pluralidad de entes prestadores de un mismo servicio con organización y competencias diferenciadas, lo cual ha supuesto una rémora para los usuarios del sistema que cuentan con una dificultad añadida a la hora de acercarse a los mismos si cambian de espacio geográfico ejerciendo el derecho a la movilidad territorial si se trata de trabajadores, o en el caso de los profesionales si sus empresas superan el ámbito geográfico de una Comunidad Autónoma. No obstante, los aspectos de control sobre la necesidad de inscripción de los demandantes de empleo en las citadas Oficinas para poder ser beneficiarios de la prestación por desempleo, o la flexibilización de la comunicación de las contrataciones a dichas Oficinas por parte de los empresarios, son aspectos que han potenciado con las reformas legislativas acometidas con posterioridad y que hoy en día se pueden realizar a través de Internet, facilitándose así la comunicación entre la Administración y los usuarios del sistema.

### **3. El modelo de colocación tras la CE**

La Constitución Española de 1978 no determina un modelo de colocación para el Estado español. En su configuración van a jugar un papel importante los distintos Estatutos de Autonomía así como las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. La materia relativa a la colocación se trata en la Constitución como un instrumento de la política de empleo. De este modo, tienen una especial importancia los artículos 35 y 40.1 del Texto Constitucional. La política de empleo se puede considerar como una manifestación del derecho constitucional al trabajo<sup>58</sup>. Por su parte, en el artículo 40.1 de la Constitución se establece el deber de los poderes públicos de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa.

---

<sup>58</sup> En relación al papel de la Constitución en la configuración del modelo de empleo, véase SASTRE IBARRECHE, R., *El Derecho al trabajo*, Trotta, Madrid, 1996, página 177.



Mención especial recibe la realización de la política orientada al pleno empleo, por lo que se podría concluir que el modelo que se configura en ningún caso prescinde de los Servicios Públicos de Empleo<sup>59</sup>. Esta obligación por parte de los poderes públicos no ha de ser entendida como un derecho subjetivo de los ciudadanos a que estos Servicios Públicos les encuentren trabajo, sino como un derecho de acceso a un servicio prestado por la Administración que se halla ubicado dentro de los derechos sociales y económicos de nuestra Constitución.

Las características que se pueden predicar de los Servicios Públicos de Empleo y que se derivan de distintos preceptos constitucionales serían, entre otras, su orientación a colectivos desfavorecidos, tal y como se ha ido exponiendo a lo largo de su configuración histórica, nota ésta que se encuentra presente también en la actualidad, por lo que se ha de ser extremadamente precavidos a la hora de aplicar el uso de las nuevas tecnologías a la actividad propia de los Servicios de Empleo, de modo que no se agrande la "brecha digital" existente entre estos colectivos y el resto de la sociedad, debiéndose de favorecer la accesibilidad de los medios digitales a los mismos. La finalidad de servicio a la sociedad ha estado presente en la creación de los Servicios Públicos de Empleo, ya que desde un principio se configuraron como instrumentos de política social tendentes a la consecución del Estado del Bienestar. Por otro lado, se trata de unos servicios descentralizados territorialmente, al haber tenido la consideración de servicios sociales con un fuerte contenido económico, por lo que la creación de los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos se ha basado en la política económica, correspondiéndole al Estado la coordinación de las bases y de la política económica nacional<sup>60</sup>.

Por otro lado también podemos encontrar la fundamentación de la creación de los Servicios Públicos de Empleo en el artículo 131 de la Constitución al determinar que el Estado podrá, mediante Ley, planificar la actividad económica general para

---

<sup>59</sup> La Sentencia del TC 22/1981, de 2 de julio, establece en su fundamento jurídico 8, que el derecho al trabajo tiene dos vertientes, una individual, plasmada en el artículo 35 de la Constitución, y otra colectiva, recogida en su artículo 40.1, que implica un mandato a los poderes públicos para que efectúen una política de pleno empleo.

<sup>60</sup> ALARCÓN CARACUEL, M. R., "La política de Fomento del Empleo de las Comunidades Autónomas", en CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ, J., Director, *III Jornadas Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales. Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia laboral*, Fundación Universitaria de Jerez, Jerez de la Frontera, 1985, página 220, donde se relacionan las competencias estatales y autonómicas en materia de empleo.

atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y de su más justa distribución. Igualmente, cuando en el artículo 40.1 de la Constitución se hace mención a los poderes públicos, se incluyen dentro de los mismos a las Comunidades Autónomas<sup>61</sup>. En idéntico sentido se ha mostrado la doctrina del Tribunal Constitucional<sup>62</sup>.

El nuevo modelo de colocación que surge tras la Constitución española de 1978 viene determinado principalmente por dos normas: la Ley 8/1980 de 10 de marzo del Estatuto de los Trabajadores y la Ley 51/1980, de 8 de octubre Básica de Empleo<sup>63</sup>. En la primera se regulaba el acceso al empleo con carácter previo a la suscripción de los contratos de trabajo y en la segunda, los aspectos organizativos y de política de empleo. Complementarios a ellas fueron el Real Decreto Ley 36/1978 de 16 de noviembre, de creación del INEM y la Ley 8/1988 de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

Fue en ese momento cuando, por primera vez, se tuvieron en cuenta las disposiciones del Convenio número 88 de la OIT sobre organización de los Servicios Públicos de Empleo, configurándose el INEM como un servicio público estatal, gratuito y nacional, con representación obrera en sus órganos administrativos<sup>64</sup>. Desde el inicio de la creación del INEM se planteó un debate acerca de su carácter nacional. Algunos grupos políticos reclamaron la creación de servicios de empleo regionales fundamentándose en la previsión constitucional del artículo 149.1.17 y en algunos de los Estatutos de Autonomía que atribuían a las Comunidades Autónomas la ejecución de la legislación laboral del Estado. Sin embargo, estas posturas fueron rechazadas por el grupo parlamentario en el poder (UCD), que consideró que el

---

<sup>61</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.; MOLINA NAVARRETE, C., “El régimen jurídico sancionador en materia de empleo tras la entrada en vigor del TRLISOS de 2000”, *J. L.*, número extraordinario, 2001, página 177, quienes resaltan el papel de las Comunidades Autónomas en la asunción de competencias en materia de empleo.

<sup>62</sup> STC 195/1996, de 28 de noviembre, antecedente número 4: “no puede decirse que el empleo esté ausente de la Constitución, como evidencia el artículo 40.1 del texto constitucional. El sector legislativo empleo goza de consistencia constitucional específica; que la Constitución no lo atribuyó expresamente al Estado”.

<sup>63</sup> ARENAS POSADAS, C., *Historia económica del trabajo (Siglos XIX y XX)*, Tecnos, Madrid, 2003, páginas 220 y siguientes.

<sup>64</sup> En el artículo 40 de la LBE se preveía la participación en el Consejo General y en la Comisión Ejecutiva de la Administración Pública, las Asociaciones Sindicales más representativas, y las Asociaciones Empresariales de más significación.

problema de la participación de las autonomías en esta materia había de dilucidarse en el marco de las Comisiones Mixtas de Transferencias de Competencias y no en el debate de una Ley Básica de Empleo.

La principal novedad que podemos atribuir al INEM fue aglutinar las competencias en materia de políticas de empleo, incluyendo el control de ayudas de fomento al empleo y prestaciones de subsidios al desempleo, la organización de los servicios estatales de empleo, la gestión de la formación profesional no reglada, y la orientación profesional. Hasta este momento, la ordenación y desarrollo de la política de empleo estaba atribuida a la Dirección General de Empleo; la formación profesional y laboral a la Dirección General de Promoción Social; la gestión y tramitación del seguro de desempleo al Instituto Nacional de Previsión; las ayudas a los emigrantes retornados al Instituto Español de Emigración y la realización de los servicios de encuadramiento y de colocación, al Servicio Nacional de Colocación de la Organización Sindical<sup>65</sup>.

De la lectura de la Ley Básica de Empleo se deduce que el desempleado debía inscribirse en la Oficina de Empleo de su localidad, aunque la doctrina se pronunció en el sentido de reconocer el derecho de inscripción en cualquier oficina, puesto que lo contrario supondría una vulneración del principio de igualdad y del derecho de libertad de circulación y de libre elección de residencia<sup>66</sup>. Dicha situación ha quedado superada en nuestros días a través de la intercomunicación de las bases de datos de los Servicios Públicos de Empleo, que analizaremos posteriormente y que a pesar de sus limitaciones, supone un gran avance en el reconocimiento de esta libertad.

Se planteó también la conveniencia de crear dos registros de inscripciones en las oficinas de empleo, uno para los desempleados y otra lista para los trabajadores en activo que quisieran cambiar de puesto de trabajo. Por otro lado, existía todo un abanico de profesiones que quedaban excluidas de la obligación de inscripción en dichas oficinas, como los trabajos de carácter mercantil o el propio de los

---

<sup>65</sup> Sobre la organización y distribución de funciones y competencias de los Servicios de Empleo, véase ALVARELLOS GALVE, C., *La Ley Básica de Empleo. Textos y Comentarios*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1981, páginas 179-180.

<sup>66</sup> VALDÉS DAL-RÉ, F., "Servicios públicos de Empleo y contratación laboral", VV. AA., *Comentarios a las leyes laborales. El Estatuto de los Trabajadores*, Tomo IV, Edersa, Madrid, 1983, página 212, en relación a los derechos de los demandantes de empleo.

trabajadores autónomos. Se mantuvo la obligación de los empresarios de solicitar *previamente* a las Oficinas de Empleo los trabajadores que necesitasen<sup>67</sup>. El procedimiento para la gestión de estas ofertas de empleo se plasmó en Circulares del INEM, como la CO 4/81, sobre procedimiento a seguir por las Oficinas de Empleo en cuanto a ofertas y autorizaciones de anuncios de ofertas de puestos de trabajo. El procedimiento consistía en la presentación en la Oficina de Empleo de la oferta de trabajo por parte del empresario, con la mayor información posible del perfil de trabajador requerido. La oficina receptora pasaba la oferta al resto de oficinas para que gestionasen la petición. Existían no obstante algunas excepciones, como los casos en que no hubiera Oficina de Empleo en la localidad donde radicara el lugar de trabajo, que la Oficina de Empleo no enviase a los candidatos en un plazo de tres días o que el empresario no seleccionase a ninguno de los demandantes enviados. En estos casos el empresario podía contratar directamente al trabajador debiendo comunicar la contratación a la Oficina de Empleo.

En caso de que se procediese a dar publicidad de la oferta de empleo directamente por el empresario, éste tenía que cumplir con el procedimiento establecido en la Circular del INEM de 17 de marzo de 1981, redactada de nuevo en fecha 14 de febrero de 1991, ya que el visado de estas ofertas por el INEM resultaba preceptivo.

Se dotó a la obligación de tramitar la oferta de empleo ante la correspondiente Oficina de Empleo de una especial trascendencia cuando su incumplimiento se contempló en la Ley Básica de Empleo como una infracción grave, teniendo por su parte la consideración de leve, la publicidad sin el visado de las Oficinas de Empleo. Paulatinamente se fue incrementando la importancia de las Oficinas de Empleo, siendo preceptiva la comprobación de las ofertas presentadas por los empresarios en las mismas de modo que, la información y condiciones establecidas en éstas constituyese una auténtica garantía para los desempleados.

La función de intermediación del INEM sólo se producía cuando los empresarios voluntariamente acudían a él para registrar sus ofertas de empleo, en muchas ocasiones incentivados por medidas de fomento del empleo que exigían en

---

<sup>67</sup> Artículos 42.1 LBE, y 16.1 ET.

sus órdenes reguladoras que las contrataciones subvencionadas hubiesen de provenir de desempleados inscritos en Oficinas de Empleo.

Esta labor de intermediación se vio debilitada con la aceptación de las ofertas nominativas ante las Oficinas de Empleo. En las ofertas genéricas el empresario comunicaba a las Oficinas de Empleo el número y los rasgos de las personas que necesitaba contratar, estableciendo la propia oficina una prelación entre todos los desempleados inscritos. Se pretendía así proteger a los desempleados de prácticas discriminatorias en las que prevaleciese el favoritismo. Sin embargo, en las ofertas nominativas el empresario realizaba un papel activo en la búsqueda de trabajadores. Éste acudía al INEM con una oferta de trabajo que ya tenía nombre, con la finalidad de poderse beneficiar de determinados incentivos a la contratación. Al admitirse la contratación directa se intentó reforzar el papel del INEM a través del establecimiento de la obligación de los empresarios de comunicar la contratación a la Oficina de Empleo correspondiente, considerándose su omisión como una infracción leve, concluyéndose que el registro obligatorio se refería a los contratos celebrados por escrito<sup>68</sup>.

A pesar de las críticas efectuadas al INEM fundadas en la primacía que otorgaba a los trámites formales sobre los de calificación, consistentes en la formación para el empleo de los trabajadores, se consolida un sistema de servicio de empleo no lucrativo que en la práctica se prestaba en régimen de monopolio por la Administración Pública<sup>69</sup>. Esta línea se ha mantenido actualmente aunque resaltando que la opción por un sistema público se encuentra patente, puesto que como veremos, las prerrogativas con que se dotan a los Servicios Públicos de Empleo son mayores que las que se conceden a las agencias privadas.

Una cuestión que puede resultar interesante es la de distinguir entre el concepto de visado y registro del contrato, sobre todo a efectos de delimitar la trascendencia que posee tal obligación para los empresarios. Por lo que respecta al

---

<sup>68</sup> RAYÓN SUAREZ, E., "La forma del contrato de trabajo", en BORRAJO DACRUZ, E., Director, *El Estatuto de los Trabajadores. Comentarios a las leyes laborales*, Tomo III, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, página 22, en relación a la obligación de los empresarios de comunicar a las Oficinas de Empleo los contratos de trabajo suscritos.

<sup>69</sup> CALVO GALLEGO, F. J., RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., "Colocación y Servicios de Empleo", *CES España*, número 228, Madrid, 2011, página 36, que resalta el papel del sector público en las tareas de intermediación.

visado, la única referencia genérica que encontramos en los textos sobre empleo se encuentra recogida en el artículo 42.1 de la LBE, por lo que se muestra necesario el estudio de la Circular CO 48/81 sobre el Registro y visado de contratos por parte de las Oficinas de Empleo<sup>70</sup>. El visado consistiría en la comprobación del contenido del documento determinando la legalidad del mismo. Dicha actuación no se realizaba de modo genérico, sino que se efectuaba únicamente en aquellos contratos en los que resultaba obligatorio, como en los casos de los contratos de trabajo a domicilio.

El registro, por su parte, constituye un mero mecanismo de gestión administrativa por medio del cual se incorporaba a las bases de datos del INEM los contratos de trabajo suscritos por los empresarios. Ambas tareas quedan reducidas hoy en día a una mera mecanización de los contratos a través de los aplicativos disponibles por la Administración y a los que aludiremos con posterioridad.

Por lo que respecta a las medidas de reserva de puestos de trabajo, éstas se tuvieron en cuenta para los trabajadores minusválidos a través del Real Decreto 1327/1981, de 19 de junio y de la Ley 13/1982, de 7 de abril de integración social de los minusválidos, al exigirse a las empresas que tuviesen más de 50 trabajadores fijos que empleasen a un número de trabajadores minusválidos no inferior al 2 por ciento de la plantilla. Esta mención se desarrolló con el Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo de regulación del empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo de trabajadores minusválidos, que en sus artículos 4 a 6 determinó un régimen de reservas a favor de los trabajadores minusválidos residentes en las provincias donde radicaran las sedes sociales de las empresas que acudían a las Oficinas de Empleo. Queda puesto de manifiesto de nuevo que uno de los objetivos prioritarios de los Servicios de Empleo ha sido, desde su constitución hasta la actualidad, el tener como destinatarios a colectivos en riesgo de exclusión, lo que supone el mantenimiento de las medidas de fomento de empleo actualmente en la contratación de trabajadores disminuidos tanto de un modo directo como de forma institucionalizada con la creación de los que se han denominado centros especiales de empleo, cuya finalidad es la inserción laboral de este tipo de colectivos.

---

<sup>70</sup> Circular del Servicio Público de Empleo Estatal CO 48/81. Asunto: Registro y visado de contratos por parte de las Oficinas de Empleo. Área de aplicación de la Circular: Colocación. Fecha de vigencia: 12 de noviembre de 1981.

Tanto en el artículo 40.2 de la LBE, como en el artículo 16.2 ET, se prohibía la existencia de agencias privadas de colocación, a pesar de que España tenía ratificado el Convenio número 96 de la OIT en el que se aceptaban las agencias de colocación sin fines lucrativos. Esta prohibición no afectaba a determinados sectores como el servicio doméstico o trabajo en el hogar, al haberse regulado el trabajo doméstico como una relación laboral de carácter especial. Igualmente se admitían las agencias privadas en aquellos colectivos en los que no les resultase de aplicación la legislación laboral. También se planteó la legalidad de la existencia de otras agencias públicas de colocación, puesto que el INEM no fue el único organismo administrativo que actuó en la intermediación al contar con la presencia de otras entidades públicas como el Instituto Español de Emigración.

Pero es que además nos encontramos con la posibilidad de que el INEM colaborase con otras organizaciones a la hora de efectuar la selección de los puestos de trabajo. Nos estamos refiriendo a los servicios técnicos de orientación profesional y laboral y a las empresas dedicadas a la selección de trabajadores. La regulación de este tipo de empresas es muy escasa tanto en el ET como en la LBE, completándose la misma con circulares del INEM<sup>71</sup>. Estas empresas se dedicaban a captar la oferta de mano de obra y a seleccionar a través de pruebas psicotécnicas a los candidatos más adecuados para cada puesto de trabajo<sup>72</sup>. Podían actuar ante las Oficinas de Empleo a modo de representantes de los empresarios que querían contratar trabajadores. Su tarea consistía en la selección tanto del personal enviado por la propia Oficina de Empleo, como del que acudía a las pruebas al haber tenido conocimiento del proceso a través de los medios de comunicación empleados para ello. Podían recurrir a este segundo cauce de selección en aquellos casos en que las Oficinas de Empleo no hubiesen enviado a los candidatos en un plazo de tres días desde la solicitud o bien éstos hubiesen sido rechazados. Los honorarios de estas

---

<sup>71</sup> Real Decreto 1424/1985, de 1 de agosto y Circular del INEM de 17 de marzo de 1981, de la Subdirección General de Promoción, Prestaciones y Control del Empleo, sobre Empresas de Selección de Persona, y Circular CO 4/81. Asunto: Procedimiento a seguir por las Oficinas de Empleo en cuanto a ofertas y autorizaciones de anuncios de ofertas de puestos de trabajo. Área de aplicación de la Circular: Colocación. Fecha de vigencia: 17 de marzo de 1981 bis. Archivo: Tomo III, Apartado I.

<sup>72</sup> ALVARELLOS GALVE, C., *La Ley Básica de Empleo. Textos y Comentarios*, op. cit. página 166, que resalta el papel desempeñado por las entidades colaboradoras en la labor de intermediación.

empresas correrían a cargo del empresario y no se podían repercutir sobre los trabajadores.

Las empresas de selección de personal supusieron un paso hacia la privatización del sector de la intermediación en el mercado laboral, si bien sólo actuaban en una parcela del mismo, por lo que todavía no se puede hablar en sentido estricto de una intermediación privada en el proceso de colocación.

Fueron los sindicatos, en concreto UGT y CC. OO., los que realizaron observaciones ante la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, denunciando la situación existente, ya que las empresas de selección terminaron realizando labores de verdadera intermediación con fines lucrativos, vulnerándose así las disposiciones del Convenio número 96 de la OIT. El Gobierno argumentó que estas empresas cumplían con su obligación de comunicar al INEM la suscripción de los contratos que efectuaban, así como, ponían en su conocimiento las actuaciones realizadas.

Del marco legal que hemos expuesto sobre los Servicios Públicos de Empleo se deduce que éstos pueden compartir su actividad con agencias de colocación, ya tengan las mismas carácter público o privado<sup>73</sup>. En este sentido, es compatible tanto un sistema de servicio público prestado en régimen de monopolio como un modelo en el que participen las agencias de empleo privadas. Para aceptar esta colaboración, dicha actividad se ha de enmarcar en la economía del país. No obstante y con fundamento en el artículo 128 CE, el sector público se podrá reservar mediante ley ciertos servicios especiales cuando así lo exigiere el interés general. Sin embargo, la posibilidad de crear monopolios por parte de los poderes públicos ha de tener carácter excepcional, dado que se estaría coartando el principio de libertad de empresa y el de libre competencia económica. No obstante y como se irá exponiendo posteriormente, el modelo de empleo resultante está marcado por un predominio del sector público en la prestación de este servicio que ha de ser aprovechado para que

---

<sup>73</sup> Para profundizar más sobre la concurrencia del sector público con el privado en las tareas de intermediación, véase CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup>. E., “El reconocimiento de otros intermediarios privados en el mercado de trabajo: las agencias de colocación sin fines lucrativos”, en BAYLOS GRAU, A., Coordinador, *Formas y cauces de contratación. Las agencias no oficiales de empleo y las empresas de trabajo temporal*, Madrid, CGPJ, 1995, en donde a lo largo de toda la obra, se expone la opción por un Servicio Público de Empleo que comparte sus funciones con las agencias de colocación, tanto de carácter público como privadas.



sea de mayor calidad que el ofrecido por las empresas privadas, sobre todo por las soluciones que se pueden aportar por las Administraciones gestoras al contar con un acceso a la información de mayor alcance que el sector privado, aspecto éste de especial trascendencia en relación a la aplicación de las nuevas tecnologías al ámbito de la intermediación laboral y todas las ventajas que de su uso se pueden derivar. Entre ellas la solución al problema surgido durante este periodo relativo a la libertad de elección de oficina a la hora de que un usuario efectúe la inscripción como demandante de empleo, puesto que al realizarse ésta a través de un medio telemático pierde virtualidad el concepto de oficina territorial, o la posibilidad de intercomunicar las Oficinas de Empleo de modo que la receptora de la oferta de trabajo pueda dar traslado telemáticamente de la misma al resto de oficinas.

#### **4. Integración en los Estatutos de Autonomía**

Una vez expuesto el régimen jurídico existente en materia de empleo, analizaremos a continuación cómo se articula en los distintos Estatutos de Autonomía que se fueron aprobando.

Nos encontramos con Estatutos de Autonomía en los que se atribuye a la Comunidad Autónoma respectiva las competencias en materia de trabajo, en especial los Servicios de Empleo y Acción Formativa<sup>74</sup>; otros, una vez reformados, al hacer mención a los derechos y deberes contemplan el acceso gratuito a los servicios de Empleo<sup>75</sup>. Sin embargo, no se localizan referencias a las agencias de empleo privadas, que podrían coexistir con los Servicios Públicos de Empleo, cuya constitución resultaba obligatoria. En las redacciones iniciales de los Estatutos de Autonomía no se hacía una mención expresa a qué tipo de competencias tenían asumidas en materia de empleo y de colocación, dado que no existió consenso sobre la materia en la que encuadrar la política de empleo<sup>76</sup>. Habría que acudir a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional para delimitar las competencias que

---

<sup>74</sup> Estatuto de Autonomía de Castilla y León (LO 4/1983, de 25 de febrero, artículo 29.1.10).

<sup>75</sup> Estatuto de Autonomía de Cataluña (LO 6/2006, de 19 de junio, artículo 25.1), y Estatuto de Autonomía de Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo, artículo 26).

<sup>76</sup> GONZÁLEZ-SANCHO LÓPEZ, E., “La gestión de la protección por desempleo: el Instituto Nacional de Empleo”, *RSS*, número 12, 1981, páginas 254-255, que desarrolla la tipología de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de empleo.

tenían encomendadas las Comunidades Autónomas al respecto, consistiendo en muchas ocasiones en una ejecución de las competencias del Estado, pudiéndose comprobar que en la mayoría de los casos se producía una extralimitación de las funciones de éstas<sup>77</sup>.

Tras las reformas de los distintos Estatutos de Autonomía, algunos de ellos atribuyen a su respectiva Comunidad la competencia ejecutiva de la legislación laboral del Estado<sup>78</sup>; otros, como el de Aragón<sup>79</sup>, que incorpora a las competencias ejecutivas las políticas de ocupación y de intermediación laboral. El Estatuto de Cataluña<sup>80</sup>, por su parte, atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva en la intermediación laboral, dependiendo de la misma la regulación, autorización y control de las agencias de colocación con sede en Cataluña. Por lo que respecta al Estatuto de Autonomía de Andalucía, incluye por un lado la competencia en materia de intermediación laboral dentro de sus competencias ejecutivas y por otro, se atribuye competencias en materia de política propia de relaciones laborales.

Ante este panorama quedó puesta de manifiesto la restringida labor de intermediación del INEM debido a las contrataciones directas efectuadas por los empresarios, así como por la cada vez mayor representatividad de las empresas de selección. Sin embargo, su función de formación y de gestión de las prestaciones por desempleo se mantuvo en auge<sup>81</sup>. Otro de los problemas con los que contaba el INEM en este periodo era que a él acudían desempleados con una escasa formación. Esta circunstancia, unida a una escasez de medios financieros y a la baja cualificación de los trabajadores de las Oficinas de Empleo, que procedían de otros sectores, dio lugar a generar una imagen poco propicia y a que se empezasen a plantear nuevos modelos de gestión de los Servicios Públicos de Empleo<sup>82</sup>. En

---

<sup>77</sup> STC 195/1996, de 28 de noviembre, antecedente 4.

<sup>78</sup> LO 1/2006, de 10 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (artículo 11.1.3).

<sup>79</sup> LO 5/2007, de 20 de abril, artículo 77.

<sup>80</sup> LO 6/2006, de 19 de junio, artículo 170 d).

<sup>81</sup> Datos obtenidos del proyecto de *Dictamen sobre Reforma del Mercado de Trabajo*, que llevó a cabo el grupo de expertos del Consejo Económico y Social. Véase PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.; CABERO MORÁN, E., *Todo sobre las primeras normas de reforma del Mercado de Trabajo*, Praxis, Barcelona, 1994, página 26.

<sup>82</sup> SEVILLA CORELA, M., "Intermediación en el mercado de trabajo. Un modelo de gestión pública integrada", *REDT*, número 94, marzo-abril, 1999, página 124.

definitiva, estos nuevos modelos se seguían basando en un sistema público de prestación de este servicio así como en su gratuidad. En la actualidad, la competencia en materia de prestaciones sigue siendo estatal, mientras que las políticas activas de empleo han sido objeto de transferencia a las distintas Comunidades Autónomas, lo cual ha originado una pluralidad de entes públicos prestadores del servicio de intermediación que dará lugar a las disfuncionalidades del sistema que se irán exponiendo.

## 5. Reformas previas al modelo actual

Con la finalidad de realizar un estudio sobre las causas que pusieron de manifiesto la necesidad de reformar el sistema se constituyó en el año 1991 la Mesa para la reforma del INEM en el seno de su Consejo General<sup>83</sup>. Sin embargo, el punto de inflexión en este camino a la reforma del INEM fue el Pacto Social presentado por el Gobierno en el año 1993, en el que se permitía la regulación de la actividad privada en materia de intermediación, terminándose por tanto con el monopolio de las instituciones. Las medidas adoptadas en este pacto no estuvieron exentas de polémica, desencadenando la huelga general de 27 de enero de 1994 al considerar los sindicatos que se habían adoptado una serie de reformas con el suficiente calado como para haber sido negociadas con los agentes sociales. Dichas modificaciones se introdujeron mediante el Real Decreto-Ley 18/1993 de 3 de diciembre, de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación.

Se ha criticado por la doctrina el empleo abusivo del Decreto Ley a la hora de legislar. No se justificaría la extraordinaria y urgente necesidad en la adopción de estas medidas si se tiene en cuenta que el proceso administrativo de autorización de las agencias de colocación iba a tardar aún meses<sup>84</sup>. Por otro lado, la necesidad de la reforma no quedó satisfecha al no haberse realizado una modificación en la estructura administrativa del INEM, puesto que se preceptuaba la descentralización territorial del mismo. No obstante, se simplificaron procedimientos y se redujeron las

---

<sup>83</sup> LÁZARO SÁNCHEZ, J.L., *La intermediación en el mercado de trabajo*, op. cit. páginas 222-225, que destaca las insuficiencias del sistema que hacían necesaria la reforma del mismo.

<sup>84</sup> GALLEGO MORALES, A. J., "La emergencia de nuevos agentes en los procesos de colocación. Perspectivas y peligros", en MONEREO PÉREZ, J. L., Coordinador, *La reforma del mercado de trabajo y de la Seguridad y Salud Laboral*, Universidad de Granada, 1996, página 108.

obligaciones de los trabajadores y de los empresarios, permitiéndose que las agencias privadas de colocación sin ánimo de lucro pudieran intermediar en el mercado de trabajo.

La convalidación del Real Decreto Ley citado dio lugar a la Ley 10/1994 de 19 de mayo, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación. Su principal novedad con respecto al Real Decreto 18/1993 fue la introducción del principio de no discriminación en el acceso al empleo. Debido a la cantidad de reformas introducidas se elaboró el Real Decreto Legislativo 1/1995 de 24 de marzo, por el que se refundieron las diversas modificaciones efectuadas. La materia relativa a la colocación pasó a contemplarse en el Real Decreto 735/1995 de 5 de mayo, por el que se regulan las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo.

Tras la reforma se mantuvo la obligación de los desempleados de inscribirse en la correspondiente Oficina de Empleo, aunque con algunas excepciones, como eran los desempleados que no tenían derecho al cobro de prestaciones. Se suprimió la obligación del empresario de tener que solicitar a sus trabajadores a través del INEM. De este modo desapareció la distinción entre ofertas nominativas y genéricas, ya que tal dicotomía carecía de sentido al no tener que acudir el empresario al INEM con carácter preceptivo<sup>85</sup>. Se mantuvo sin embargo la obligación de los empresarios de tener que comunicar a las Oficinas de Empleo el contrato de trabajo con la finalidad de que fuese registrado en el INEM. Otro de los aspectos a tener en cuenta fue la derogación del artículo 40. 2 LBE, que prohibía los organismos privados de colocación; así como la desaparición de las infracciones ante determinadas irregularidades de tales empresas, por lo que con estas derogaciones se acentúa todavía más la ausencia de regulación positiva de las agencias de selección.

La proliferación de las agencias privadas de colocación fue un elemento positivo para los trabajadores, ya que conlleva su especialización en determinadas materias, abriéndose un abanico más amplio de posibilidades de encontrar trabajo a los demandantes de empleo. La reforma del mercado de trabajo también supuso la

---

<sup>85</sup> Circular CO 6/94; Asunto: Instrucciones por las que se establece el nuevo procedimiento para la gestión de la oferta de empleo en las oficinas de empleo; Área de aplicación de la Circular: Colocación; Fecha de vigencia: 1 de abril de 1994; Fecha de aprobación: 18 de febrero de 1994.

creación de las empresas de trabajo temporal, previstas en la Ley 10/1994 de 12 de mayo, de medidas urgentes de fomento de la ocupación<sup>86</sup>. La principal característica de las mismas es que existe interposición, ya que hacen de empleador y celebran contratos entre el trabajador y ellas mismas. Sin embargo, en las agencias de colocación no existe interposición y lo único que hacen es una labor de búsqueda de empleo<sup>87</sup>. También se crearon los servicios integrados para el empleo que dieron lugar a que entidades asociadas ya fueran públicas o privadas sin ánimo de lucro, pudiesen participar en la intermediación laboral.

Tras dos años de vigencia de estas medidas los agentes sociales comenzaron a poner de manifiesto las deficiencias del sistema, lo que originó la reforma acometida en 1997 a través de la Ley 63/1997 de 26 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida<sup>88</sup>. El principal objetivo de la misma no se centraba únicamente en la consecución del pleno empleo sino que tendía también a la disminución de la tasa de temporalidad en las contrataciones. Lo mismo ocurrió con la Ley 12/2001 de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y de la mejora de su calidad, que introdujo el contrato de inserción para los colectivos en especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo. El objetivo siguió sin alcanzarse plenamente con la Ley 45/2002 de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, que se encargó de la colocación de los trabajadores; así como, con la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Sí se alcanzó dicho objetivo durante la vigencia de la Ley de Empleo 56/2003 de 16 de diciembre y la Ley 43/2006 de 29 de diciembre para la mejora del crecimiento y del empleo.

---

<sup>86</sup> Posteriormente hemos asistido a una paulatina reforma en las mismas, como la operada por la Ley 35/2010, que pretende avanzar en la aplicación del principio de igualdad de trato en los trabajadores cedidos en las ETTs y los trabajadores de las empresas usuarias y ampliar los sectores de actividad donde puedan operar las mismas. Se suspenden las tradicionales limitaciones en la actividad de cesión temporal de trabajadores que tenían impuesta, así como, en la eliminación del requisito de dedicación exclusiva de las ETTs a tal actividad de cesión temporal, pudiendo ser autorizadas como agencias de colocación. Véase GARCÍA ROMERO, M. B., "Las Empresas de Trabajo Temporal como agencias globales de empleo", *RL*, número 3, 2014, página 69.

<sup>87</sup> Sobre los aspectos relativos al contenido de la tarea de intermediación, véase LÓPEZ PARADA, R., "Transferencia y privatización del servicio público de colocación", *op. cit.* página 134.

<sup>88</sup> Véase SANAU, J., "Reformas laborales pendientes", en MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J. L., GONZÁLEZ SEARA, L., Coordinadores, *Las estructuras del bienestar*, Civitas, Madrid, 2002, páginas 32-36, que incide en las novedades de la reforma del mercado de trabajo.

En definitiva y a pesar de la posibilidad de concurrir en el mercado los Servicios Públicos de Empleo con entidades privadas en la prestación de esta actividad, en la práctica hubo una preponderancia del sector público en este ámbito que se manifestó en el ejercicio de unas funciones de recogida y tratamiento de información relativa a los trabajadores y a los empresarios y de policía del mercado de trabajo<sup>89</sup>. De aquí se deriva la importancia que empezó a tener sobre todo en este momento el tratamiento automatizado de la información que se gestionaba y que actualmente se plasma en los trámites telemáticos que se pueden realizar ante los Servicios Públicos de Empleo, aspectos todos ellos que se irán desarrollando con posterioridad y de los que en este momento histórico encontramos su germen.

#### **IV. La intervención del sector privado en la intermediación laboral, perspectiva internacional y de la UE**

##### **1. Características del modelo de colocación en la OIT**

A continuación nos centramos en la exposición de cuál ha sido el modelo de servicio de empleo que se ha configurado en la normativa internacional, de modo que podamos establecer nexos con el sistema estatal de prestación del mismo. La regulación de este ámbito del Derecho a nivel internacional no siempre ha tenido una misma línea de actuación, sino que se han aplicado progresivamente medidas liberalizadoras en dicho ámbito. Los instrumentos normativos que hacen referencia a los Servicios Públicos de Empleo son el Convenio número 2 y la Recomendación número 1 de 1919 en materia de desempleo; la Recomendación número 71 sobre la organización del empleo y la Recomendación número 72 sobre los Servicios de Empleo, ambas de 1944. Igualmente hacen referencia a los Servicios de Empleo el Convenio número 88 y la Recomendación número 83, de 1948.

Un segundo grupo normativo vendría conformado por el Convenio número 34 y la Recomendación número 83, sobre las agencias retribuidas de colocación, de 1933; el Convenio número 96 de la OIT, de 1949, sobre agencias retribuidas de

---

<sup>89</sup> Para un mayor desarrollo de la función pública en materia de empleo y su preponderancia sobre el sector privado, véase CALVO GALLEGO, F. J., RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., "Colocación y Servicios de Empleo", op. cit. página 180.

colocación, que revisa el Convenio número 34, el Convenio número 181 y la Recomendación número 188 de 1997 sobre agencias de empleo privadas.

La regulación de la colocación en determinados sectores específicos se ha desarrollado a través de una legislación independiente, como es el caso del Convenio número 9 de la OIT de 1919 y el Convenio número 179 y la Recomendación número 186 de 1996, sobre la contratación y la colocación de la gente del mar. Más reciente en el tiempo es el Convenio sobre el trabajo marítimo de 2006, cuya finalidad es refundir en un único Convenio la normativa sobre el trabajo marítimo.

Los Convenios que han sido ratificados por España son el Convenio número 88 sobre el Servicio de Empleo y el Convenio número 181 de la OIT sobre agencias de empleo privadas. Como consecuencia de haber ratificado los Estados el Convenio número 2 sobre desempleo de 1919, surgió la necesidad de crear en los mismos agencias públicas no retribuidas de colocación. Dicha necesidad se mantuvo vigente hasta los últimos instrumentos normativos existentes en la materia, que son el Convenio número 88 y la Recomendación número 83 sobre el Servicio de Empleo de 1948.

El modelo de Servicio de Empleo que se configura como consecuencia de la adopción de todos estos instrumentos, implica la creación de un Servicio Público de Empleo sin la necesidad de que el mismo haya de prestarse en régimen de monopolio. Las referencias recogidas en todas estas normas configuran una colaboración de los Servicios Públicos de Empleo con otros organismos públicos y privados, así como con las organizaciones de empleadores y trabajadores. Los Servicios de Empleo por tanto, tienen naturaleza pública tal y como se deriva del artículo 1 del Convenio número 2, permitiéndose la representación obrera y patronal en ellos. Del mismo artículo se extrae también que estos servicios han de ser gratuitos. Se deduce por otro lado su carácter voluntario, aunque se estimule su uso por parte de las autoridades públicas<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> En el artículo 22.1 de la Recomendación número 83, se establece que: *"deberían hacerse esfuerzos constantes para estimular a los solicitantes de empleo, o a las personas que busquen trabajadores, a que utilicen plena y voluntariamente la información y las facilidades que proporcione el servicio del empleo"*.

La normativa internacional sobre esta materia se ha preocupado más por regular la organización de los Servicios Públicos de Empleo que por establecer procedimientos comunes de actuación. Las Recomendaciones que más requisitos procedimentales han establecido en cuanto a la exigencia de obligaciones para empresarios y trabajadores han estado enmarcadas en los momentos históricos correspondientes a las dos posguerras mundiales.

Otra de las características que se puede predicar de los Servicios Públicos de Empleo es que desde la OIT se optó desde un principio por un sistema descentralizado territorialmente tal y como se deriva de lo dispuesto en el Convenio número 2 sobre desempleo, en el que se expuso que el sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación se tendrían que organizar *"bajo el control de una autoridad central"*. Sin embargo, en el Convenio actualmente vigente se establece un *"sistema nacional"* de oficinas de empleo, sujeto al control de una autoridad nacional. La referencia a un *"sistema nacional"* habría que interpretarla a la luz de lo dispuesto en el Convenio número 88 y de la Recomendación número 83 de 1948, al disponer el artículo 2 del Convenio número 88 que, *"el servicio de empleo deberá consistir en un sistema nacional de Oficinas de Empleo, sujeto al control de una autoridad nacional"*, y su artículo 3 que señala que *"deberá comprender una red de oficinas locales y si ello fuere oportuno, de oficinas regionales"*. En tal sentido, el artículo 1 de la Recomendación número 83, determina que el referido servicio *"deberá comprender un servicio central, oficinas locales y cuando fuere necesario, oficinas regionales"*.

En el Convenio número 2 sobre desempleo se establece que un medio para la lucha contra el desempleo es el establecimiento de agencias públicas no retribuidas de colocación. No obstante no se contempla de un modo claro la necesidad de prestar en una misma institución los servicios relativos a las políticas activas y pasivas de empleo. La necesidad de esta coordinación se puede derivar de la evolución histórica expuesta, en la que se comprueba cómo la actividad de colocación de los trabajadores ha ido unida a la historia de la previsión social y de una atención preferencial por las personas más desfavorecidas.



Es con el Convenio número 88 de la OIT cuando esta necesidad de coordinar políticas activas y pasivas de empleo se plasma de un modo expreso en su artículo 6, al establecerse que el Servicio de Empleo ha de *"colaborar en la administración del seguro de asistencia de desempleo y en la aplicación de otras medidas destinadas a ayudar a los desempleados"*. En semejante sentido, en el artículo 8 b) y 23 de la Recomendación número 83, se señala que se ha de llevar a cabo una *"cooperación con los servicios de seguro y asistencia contra el desempleo"*, así como que *"los trabajadores que soliciten una prestación o una asignación de desempleo y, siempre que fuere posible, deberán estar obligados a inscribirse en el servicio de empleo para su colocación"*.

Aún con el Convenio número 181 se siguen observando ciertas deficiencias en la regulación de los Servicios Públicos de Empleo y en las agencias retribuidas de colocación debido a la existencia de una *"predilección por los regímenes monopolísticos"*<sup>91</sup>. La OIT ha ido oscilando en su postura de eliminar las agencias de empleo privadas y compatibilizar su existencia con los Servicios Públicos de Empleo, para lo cual ha adaptado su regulación. Sin embargo, la normativa reguladora de los Servicios Públicos de Empleo no se ha visto modificada ni actualizada en tal sentido. De este modo, en la Recomendación número 83 se aludía a la necesidad de que los Servicios de Empleo tuviesen que aumentar su eficacia, de forma que se haga innecesaria la existencia de oficinas privadas de cualquier rama profesional. Sin embargo, en el Convenio número 181 se establece que todo Estado miembro revisará las condiciones para promover la cooperación entre el Servicio Público de Empleo y las agencias de empleo privadas. En la actualidad, y tras la reforma acometida en 2015 en nuestro Ordenamiento Jurídico, observamos cómo la opción por un modelo público de prestación del servicio de intermediación se hace patente, puesto que se amplían las competencias de las Oficinas de Empleo al asumir las funciones de orientación empresarial y se sigue exigiendo autorización para la prestación de este servicio por parte de las entidades privadas, por lo que va a

---

<sup>91</sup> DEL REY GUANTER, S; LÁZARO SÁNCHEZ, J. L.: "La transformación de la intermediación en el mercado de trabajo a la luz del Convenio 181 OIT: Iniciativa privada y nuevas tecnologías", *RL*, número 1, 2000, páginas 103-104, en donde de nuevo se pone de manifiesto la prevalencia del sector público sobre el privado en el ámbito de la prestación del servicio de colocación.

depender de la voluntad política de cada Comunidad Autónoma que se materialice la gestión de este servicio por parte de las entidades privadas.

## **2. Las agencias de empleo privadas en la OIT**

El número de Convenios que se han adoptado en el seno de la OIT y el grado de concreción por el que se ha optado ha dado lugar a que las agencias de empleo privadas hayan tenido una regulación más pormenorizada que los Servicios de Empleo. Tal regulación tuvo en sus orígenes un carácter restrictivo al exigirse autorización de los gobiernos para poder prestar servicios dichas agencias privadas y todo ello en régimen de temporalidad, puesto que su actividad tenía fecha de caducidad.

Con el Convenio número 34 de 1933 se regulan las agencias retribuidas de colocación, abarcando este término tanto a las agencias de colocación sin fines lucrativos como a las que sí lo tenían, debiéndose éstas de extinguir en un plazo de tres años desde la entrada en vigor del Convenio. No obstante, se permitió que en los distintos países se pudieran autorizar estas agencias con fines lucrativos, siempre y cuando se justificase la excepción, estuviesen vigiladas por la autoridad competente, tuvieran licencia anual y el fin lucrativo no excediese del expresamente autorizado.

El Convenio número 96 de 1949 vino a revisar esta situación, ya que permitía que los estados miembros ratificasen distintas partes del mismo y posibilitaba la creación de agencias de colocación con y sin fines lucrativos. Esta nueva tendencia supuso un cambio en la línea marcada de extinguir las agencias de colocación con fines lucrativos, proceso que culminó con el Convenio número 181 y la Recomendación número 188 sobre agencias de empleo privadas de 1997. La novedad de este último Convenio radica en el uso del término agencias de empleo privadas, puesto que, las agencias retribuidas de colocación tenían como finalidad la intermediación en el mercado de trabajo, mientras que las agencias de empleo privadas abarcan entre sus funciones tanto la intermediación, como un abanico más amplio de servicios. El motivo para la introducción de este nuevo tipo de entidad se debió a la aparición de un conjunto de agencias que no se incardinaban en el concepto que el artículo 1 del Convenio número 96 de la OIT establecía, al realizar

las mismas funciones de asesoramiento o cesión temporal de trabajadores, entre otras, quedando en estos supuestos desprotegido el trabajador al no someterse a la normativa internacional tales competencias. La existencia de las agencias privadas de colocación se basa en la cooperación con los Servicios Públicos de Empleo, facilitándose información entre ambos, intercambiándose ofertas de empleo, o favoreciendo la contratación a colectivos desfavorecidos, siendo éstos una vez más objetivo prioritario.

Se puede observar cómo los convenios han ido adaptándose a la realidad socio-internacional en la que despliegan sus efectos jurídicos en un intento de aceptar la realidad existente y de proteger al trabajador<sup>92</sup>. Por tanto, no se aprecia una contradicción entre la filosofía inicial de la OIT reacia a la existencia de las agencias de empleo privadas y la evolución posterior que acerca de las mismas se ha plasmado.

Un ejemplo del control que se ejerce por parte de los Estados miembros sobre la actividad a desarrollar por las agencias de empleo privadas es el artículo 1 dos y cuatro del Real Decreto Ley 3/2012 de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, en el que se exige que las empresas de trabajo temporal dispongan de autorización para la contratación de trabajadores con la finalidad de cederlos temporalmente a otra empresa. También se exige presentación de una declaración responsable para que puedan actuar como agencias de colocación. Para que las personas físicas o jurídicas puedan actuar como agencias de colocación, deberán obtener autorización del Servicio Público de Empleo por lo que se también se constata el predominio público sobre la gestión privada en esta perspectiva internacional de la intermediación laboral, de modo que encubiertamente está presente un régimen de pseudomonopolio público en la prestación de este servicio.

### **3. El modelo de colocación en la Unión Europea**

Más allá de la perspectiva internacional, como consecuencia de la evolución del modelo de empleo en la Unión Europea se está configurando un sistema de

---

<sup>92</sup> ACOSTA ESTEVEZ, J. B., *El sistema jurídico de la Organización Internacional del Trabajo y el derecho español*, Cedecs, Barcelona, 1997, página 255.

gestión del Servicio Público de Empleo en el que concurren la iniciativa privada con la pública, introduciéndose notas de competencia entre ambos.

Desde las primeras referencias a la libertad de circulación de trabajadores en el TCEE, en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989, o en el Libro Blanco sobre Crecimiento de 1993, se estableció el criterio de orientar las políticas de crecimiento hacia el pleno empleo, por lo que indirectamente se había de tender hacia la modernización de los Servicios Públicos de Empleo, de modo que se mejorase la efectividad de las políticas referidas al mercado de trabajo<sup>93</sup>. Todo ello, reconociéndose a los ciudadanos el derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación sin que tal circunstancia implique un único servicio para todos los Estados miembros.

En la Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores de 1989 se reconocía que los Servicios Públicos de Colocación son unos servicios de interés general, pudiéndose beneficiar toda persona gratuitamente de ellos (artículo 6)<sup>94</sup>. De modo expreso se incluyen como servicios de interés general las telecomunicaciones, los servicios postales, la electricidad, el gas o al sector de los transportes. Al no quedar los Servicios Públicos de Empleo sujetos a este grupo, habría que clasificarlos también como servicios de interés económico general, como servicios de naturaleza no económica o servicios sin efecto en el comercio. No resulta sencilla la inclusión de los Servicios de Empleo en un concepto u otro debido a la falta de un listado que encuadre los servicios de cada categoría, aunque todo parece apuntar a su inclusión como un servicio de naturaleza no económica en razón a su origen social o a que entre los servicios de naturaleza no económica se encuentra la materia relativa al empleo<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> A este respecto, como ha destacado RIVERO ORTEGA, R., *El Expediente Administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Aranzadi, Pamplona, 2007, página 159, existe una relación directa entre la modernización tecnológica y la consecución del objetivo del pleno empleo.

<sup>94</sup> De nuevo la necesidad de constituir servicios gratuitos que lleguen a los colectivos en riesgo de exclusión social queda puesta de manifiesto, véase al respecto GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., MERCADER UGUINA, J., "La Constitución Europea, un paso en la construcción de una Europa más social", *Justicia Laboral*, número 21, febrero, 2006, página 8.

<sup>95</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA, Y., "El Servicio Público en el Derecho de la Unión Europea", *RDUE*, número 7, 2º semestre, 2004, páginas 88-89.

Otra nota que se puede predicar de los Servicios Públicos de Empleo desde la perspectiva comunitaria es su gratuidad, tanto para trabajadores como para empresarios. En la mayor parte de los países europeos podemos observar esta característica; sin embargo en Reino Unido y en Alemania se cobra al empresario por la selección de trabajadores cualificados, considerándose que si no se paga por el acceso a un servicio de calidad éste queda desvirtuado<sup>96</sup>. Por lo que respecta a la gestión de los Servicios de Empleo, la misma puede ser tanto pública como en régimen de concurrencia con el sector privado, sin que ello deba de menoscabar las anteriores notas.

Pero los Servicios de Colocación han de adaptarse continuamente a las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, consiguiéndose así una mayor eficacia de éstos y ofreciendo servicios individualizados a todos los usuarios<sup>97</sup>. Las referencias a la descentralización de la prestación de este servicio han sido escasas y orientadas a su modernización. Se ha tendido más a una descentralización territorial que favorezca la transparencia del mercado de trabajo y la intermediación entre las ofertas y las demandas de empleo. En tal sentido se muestra la Comunicación de la Comisión de 13 de noviembre de 1998 sobre la modernización de los Servicios Públicos de Empleo para apoyar la Estrategia Europea de Empleo, que refuerza a las autoridades públicas regionales y locales que han de estar cada vez más comprometidas en la lucha contra el desempleo.

La descentralización de los Servicios Públicos de Empleo ha de propiciar una mayor intermediación en el mercado de trabajo de los mismos. Así se establece en las Directrices para las políticas de empleo (2003-2005); en la Decisión nº 578/2003/CE del Consejo y la Directriz 19 para las políticas de empleo 2005-2008, que determinan cómo la modernización y el fortalecimiento de dichos Servicios ha de servir como medida preventiva a favor de los desempleados y de las personas inactivas.

---

<sup>96</sup> OCDE, *Los Servicios Públicos de Empleo*, MTSS, Madrid, 1986, páginas 15-16.

<sup>97</sup> SOETE, L., "Nuevas tecnologías, trabajo del conocimiento y empleo. Retos para Europa", *RIT*, Vol. 120, número 2, 2001, páginas 178 y siguientes, que pone de manifiesto que la aplicación de las nuevas tecnologías al ámbito del empleo ayudará a la consecución de unos mejores resultados.

Se ha planteado también la conveniencia de efectuar una regulación conjunta de las políticas activas y pasivas de empleo. Sin embargo, y a pesar de no haber un pronunciamiento general al respecto, se ha optado en el ámbito comunitario por una cierta coordinación de ambas políticas, aunque constituyendo las políticas pasivas un instrumento "*secundario y accesorio*" de las políticas activas<sup>98</sup>.

Tradicionalmente, la actividad que se desarrolla en los Servicios Públicos de Empleo va dirigida a los colectivos de difícil inserción, como pueden ser los desempleados de larga duración<sup>99</sup>. No obstante, la actividad desarrollada por los mismos no ha de repercutir en la libre circulación de trabajadores reconocida a nivel comunitario, lo que plantea la posibilidad de que un Estado miembro pueda o no adoptar medidas a la colocación de trabajadores en dicho Estado, puesto que lo que se plantea es si un Estado puede establecer medidas de políticas de empleo tendentes a la contratación de trabajadores limitándolas a la colocación de trabajadores en su propio Estado. Al respecto, el TJCE, a través de su Sentencia de 11 de enero de 2007, *ITC, Asunto C-208/05*, ha concluido que los Estados miembros pueden establecer medidas para favorecer la colocación de trabajadores siempre que no vayan en contra del principio comunitario de libre circulación de trabajadores.

#### **4. Las agencias privadas en la Unión Europea: la doctrina del TJCE**

Ante la carencia de una regulación normativa que determine la concurrencia en la prestación del servicio de colocación entre las agencias públicas y las privadas, se ha de acudir a un estudio de las Sentencias dictadas por el TJCE. Así por ejemplo, en la Sentencia Hofner-Elser/Macroton (Asunto C-41/90), se solventaba la cuestión entre dos ciudadanos alemanes (Höfner y Elser), que celebraron un contrato con la empresa Macroton para la selección de varios candidatos a ocupar un puesto de director del servicio de ventas. Efectuada tal selección, Macroton decidió no

---

<sup>98</sup> MORENO DE MOLINA, A. M., "La Administración Pública de los Estados Miembros como Administración Comunitaria. Referencia a la situación española", en PAREJO ALFONSO, L., Editor, *Manual de Derecho Administrativo comunitario*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, página 174, donde se plasma la opción por unas políticas activas preeminentes sobre las pasivas, que adquieren un carácter de apoyo y ayuda sobre las primeras.

<sup>99</sup> Comisión Europea, *Joint Staments of the European Public Employment Services (PES) on their Role in the Labour Market*, pág. 21, y *Working papers on the contributions of Public Employment Services (PES) to combating long-term unemployment and local development*, páginas 5-32.

contratar al trabajador seleccionado, no satisfaciendo los honorarios, por lo que fue denunciada. La Sentencia desestimó la demanda al entender que el arrendamiento de servicios en que consistía el contrato celebrado era nulo, ya que remuneraba una colocación no autorizada. No obstante, dicha desestimación se fundamentaba en el Derecho nacional alemán, por lo que se suspendió el procedimiento, sometiendo al TJCE la cuestión prejudicial. La respuesta, consideraba que el Estado había infringido el Tratado al haberse atribuido a un organismo público la selección de directivos de empresa en exclusiva, confirmándose así el abuso de posición dominante<sup>100</sup>.

En Italia, desde el año 1949 la actividad de mediación había de llevarse a cabo por organismos públicos. Sólo se permitía para determinadas profesiones agremiadas la posibilidad de someterse a un régimen especial. La sociedad cooperativa *Job Centre*, tenía como objetivo dar información sobre demandas y ofertas de trabajo tanto en el ámbito nacional como en el comunitario. El Tribunal civil y penal de Milán, denegó la solicitud de calificación de los estatutos de la citada empresa, fundamentándose en que el objeto social de *Job Centre* era contrario a la legislación italiana. La resolución del TJCE (Sentencia *Job Centre*, Asunto C-55/96) permitió la existencia de una cooperativa que realizara funciones de colocación, aunque no se especificase a qué colectivos iba dirigida tal actuación, por lo que la concurrencia entre el sector público y el privado podía extenderse a todo tipo de colectivos.

La legislación italiana se ve modificada en el momento en el que surge este litigio. Así, con el Decreto Legislativo 469 de 23 de diciembre de 1997, se atribuye a las regiones y a las entidades locales competencias relativas al mercado laboral. Del mismo modo, se permitió la autorización de agencias privadas que estuviesen controladas por el Gobierno. A los procesados en esta causa, Sentencia Giovanni Carra y otros (Asunto C-258/98), se les imputaba haber desarrollado con ánimo de

---

<sup>100</sup> Se trata de una de las Sentencias más representativas en relación a la apertura hacia otros agentes privados de la labor de intermediación, así como, sienta las bases de la doctrina judicial en este campo. Por otro lado, VALDÉS DAL-RÉ, F., "Los tribunales laborales en España y el Derecho Social comunitario: un diálogo emergente", *AL*, 1993-III, páginas 803 y siguientes, denunciaba la falta de diálogo existente entre los órganos judiciales integrados en el orden jurisdiccional social y la jurisdicción comunitaria por medio del reenvío judicial.

lucro actividades de mediación. Alegaron en su defensa que la legislación italiana no se había adecuado a la jurisprudencia del TJCE, que posibilitaba la entrada de la intermediación privada. El *Pretore di Firenze* suspendió el procedimiento y planteó al TJCE la cuestión prejudicial. El pronunciamiento resalta la obligación de los jueces nacionales de imponer el Derecho comunitario, debiendo de dejar de aplicar la legislación nacional cuando contravenga el mismo<sup>101</sup>.

En Francia se impusieron determinadas sanciones penales y administrativas a Oficinas de Colocación privadas cuyos destinatarios eran deportistas profesionales, confirmando el TJCE su doctrina anterior, Sentencia Monnier (Asuntos acumulados C-9/01 a C-12/01), en el sentido de poner de manifiesto que las oficinas públicas de colocación no estaban en condiciones de satisfacer las demandas del mercado de trabajo en dicho sector, por lo que son nulas las disposiciones restrictivas al respecto.

Con base en el principio de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios se plantea ahora la posibilidad de que un Estado miembro pueda establecer agencias de empleo privadas o servicios de colocación en otro. En este sentido y con independencia de algún pronunciamiento judicial, hay que analizar 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, comúnmente denominada *Directiva Bolkestein*<sup>102</sup>. Se han ido introduciendo diversas enmiendas al texto original de la Directiva, que en su redacción inicial tendía a una defensa a ultranza de la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios entre los Estados Miembros. La libertad de establecimiento implica la permanencia y la instalación de medios materiales y personales en el lugar de destino (artículos 43 a 48 TCE), por lo que se plantea si la libertad de establecimiento se aplica al ámbito de la colocación.

En este sentido, la Directiva del Consejo de 19 de marzo de 1967 sobre la realización de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios para las actividades no asalariadas, incluye en su ámbito de aplicación a las agencias de

---

<sup>101</sup> Para un estudio más profundo acerca de estas Sentencias, véase GUERA, E., "Occupazione e flessibilità, Legge número 196/1997 e provvedimenti attuativi (comento a cura di Edoardo Guera)", *Jovene Editore, Napoli*, 1998, página 19.

<sup>102</sup> ROMÁN VACA, E., "La Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. La Propuesta Bolkenstein", *TL*, número 84, 2006, que aporta una primera aproximación al contenido de la Directiva y a su proceso de elaboración a lo largo de todo el número.



colocación privadas, por lo que quedarían excluidas las actividades públicas de colocación. Ahora bien, los Estados miembros tendrían la posibilidad de constituir agencias de empleo privadas en otro Estado miembro siempre y cuando se respete el derecho a la libertad de establecimiento, no se vulnere la legislación del país de establecimiento, no se reciban ayudas estatales de otro Estado miembro y no se apliquen restricciones que supongan un trato discriminatorio en relación a los nacionales. No obstante y debido a la diferencia de regulaciones normativas en los distintos Estados miembros sobre los requisitos para poder establecer oficinas de colocación, sería necesario establecer una regulación homogénea en los países de la Unión Europea sobre los mismos.

Por lo que respecta a la libre prestación de servicios, aparece regulada en los artículos 49 a 55 del TCE, y abarca la prestación de servicios sin instalación permanente en otro país, pero implicando un desplazamiento aunque sea meramente de mercancías, que hayan de ser el objeto del mismo. Nos cuestionamos en esta ocasión si resulta de aplicación la libertad de prestación de servicios a la actividad de colocación. La respuesta es coincidente con lo que ocurre con la libertad de establecimiento: resulta de aplicación a las agencias de empleo privadas. Dicha libertad ha de llevarse a cabo, teniendo en cuenta que quedan prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión Europea para los nacionales de los Estados Miembros, considerándose prestación de servicios toda actividad remunerada y suprimiéndose aquellas restricciones que impidan a los beneficiarios establecerse en el país de acogida o las que impliquen un trato discriminatorio en relación a los nacionales.

Todos estos aspectos relativos a la libertad de prestación de servicios y a la libre circulación de trabajadores se ven potenciados por el uso y aplicación de las nuevas tecnologías al ámbito de la intermediación laboral en el ámbito de la Unión Europea. La Red EURES, a la que nos referiremos con posterioridad, es un ejemplo de esta búsqueda de empleo comunitaria que no se limita a las fronteras de un Estado o al ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. Como veremos en su momento, la interoperabilidad entre las bases de datos de los Servicios de Empleo de los distintos Estados es necesaria para permitir el pleno ejercicio de los derechos citados

en este apartado. Así, el reconocimiento de unos derechos a los empresarios y a los trabajadores ha quedado configurado a falta de su desarrollo y aplicabilidad a través de las nuevas tecnologías.

## **V. El modelo de colocación en España: participación de diversos actores**

### **1. Pluralidad de agentes públicos**

Como ya se ha expuesto con anterioridad, el modelo de colocación existente en España se halla conformado por una pluralidad de actores, tanto de naturaleza pública como privada. Nos centraremos a continuación en la diversidad de agentes públicos que realizan una tarea de intermediación, resaltando en primer lugar una de sus notas definidoras como es la descentralización territorial de competencias en el Estado de las Autonomías. En concreto, se ha institucionalizado la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de las políticas de empleo, procediéndose para ello al traspaso de competencias en materia de intermediación laboral. Para coordinar dicha gestión se ha constituido el Servicio Estatal de Empleo y los Servicios Autonómicos de Empleo. Esta descentralización se ha llevado a cabo como consecuencia de un lento proceso de transferencia de competencias, habiéndose dado lugar a diferencias en la gestión de la intermediación por parte de las Comunidades Autónomas<sup>103</sup>.

La LE configura un Sistema Nacional de Empleo conformado por el Servicio Estatal de Empleo y por los Servicios Autonómicos. En el Sistema Nacional de Empleo se asigna a las respectivas Comunidades Autónomas la función de colocación siempre y cuando hayan asumido dicha competencia, mientras que al Servicio Estatal de Empleo se le atribuye la competencia de realizar programas de intermediación y políticas activas de empleo, gestión de las políticas activas de empleo, fomento del empleo en el ámbito estatal y la formación profesional y continua.

---

<sup>103</sup> Sobre el proceso de descentralización competencial en materia de empleo, véase VALDÉS DAL-RÉ, F., "Intermediación laboral: apuntes críticos de una reforma socialmente invisible y normativamente provisional", *RL*, número 19, octubre, 2006, página 6.

Esta norma, que permanece vigente en la actualidad, ofrece un concepto de qué se entiende por intermediación<sup>104</sup>. A continuación, la Ley determina cuatro tipos de intermediarios: los Servicios Públicos de Empleo, las entidades colaboradoras con los Servicios Públicos de Empleo, las agencias de colocación debidamente autorizadas y aquellos otros servicios que reglamentariamente se determinen para los trabajadores en el exterior. De la enumeración se deduce su carácter de *numerus clausus*, aunque, sin haber determinado la regulación de las agencias de empleo privadas en general que son las que están actuando en la práctica.

De este modo, se configura un sistema en el que están presentes una pluralidad de entes públicos en la prestación de la actividad de colocación, de donde se derivará un marco plural de actuación que presentará unas notas específicas en cuanto a la necesidad de interrelación entre las mismas, de acceso e identificación a las bases de datos de cada una de ellas, de coordinación a la hora de definir las políticas públicas en esta materia y de cesión de información entre otras cuestiones, que se irán analizando en los apartados posteriores.

## **2. Agencias de colocación sin fines lucrativos**

El estudio de estos agentes de intermediación se justifica en la conveniencia del análisis de sus deficiencias, así como en la posibilidad de ofrecer mejoras en cuanto a su regulación. En la actualidad, las agencias de colocación sin fines lucrativos se definen como aquellas entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, que, en coordinación y, en su caso, colaboración con el Servicio Público de Empleo correspondiente, realicen actividades de intermediación laboral que tengan como finalidad proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades<sup>105</sup>.

Tal y como se establecía en el Real Decreto 735/1995 de 5 de mayo, por el que se regulan las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios

---

<sup>104</sup> Artículo 20: "*conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los demandantes de empleo para su colocación*".

<sup>105</sup> Artículo 2 del Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación, BOE núm. 318, de 31 de diciembre de 2010, que deroga el RDAC.

integrales de empleo<sup>106</sup>, la actividad de las agencias de colocación requiere la obtención de una autorización para que puedan intermediar en el mercado laboral, así como de la firma de un convenio de colaboración. Dicha autorización tendría la consideración de ser una actividad de control sobre el ejercicio de la misma<sup>107</sup>. En el RDAC se determinaba como requisito para efectuar la presentación de la solicitud de autorización que el solicitante sea persona física o jurídica de naturaleza pública o privada y que tuviera personalidad jurídica, no habiendo de perseguir fines lucrativos. Junto a la solicitud, había de aportarse una memoria-proyecto técnico y de gestión para el ámbito solicitado, cuyo objetivo es garantizar que la gestión de colocación se haga sin fines lucrativos. En el caso de que el ámbito de actuación de la referida agencia sea el de una Comunidad Autónoma, la autorización corresponderá a la misma, estableciéndose un plazo de resolución del procedimiento de seis meses.

No obstante, la firma del convenio de colaboración da por finalizado el procedimiento iniciado con la solicitud de autorización, teniendo carácter alternativo a la resolución administrativa, siendo ambos actos jurídicos diferenciados y sucesivos<sup>108</sup>.

Puesto que se trata de entidades con personalidad jurídica propia han de llevar una contabilidad separada, poseer una cuenta bancaria independiente y presentar ante el Servicio Público de Empleo las auditorías correspondientes a cada ejercicio anual, tal y como se establece en el artículo 5 del RDAC. En la práctica, para cumplir con este requisito se podrían plantear problemas con aquellas agencias de colocación que dependan de un ente instrumental con personalidad jurídica propia y en la que la agencia de colocación no cuente con personalidad jurídica. En los casos en los que se haya optado por la firma de un convenio de colaboración, la autorización de la

---

<sup>106</sup> Actualmente reguladas en el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación.

<sup>107</sup> Sobre las autorizaciones necesarias para intermediar en el mercado laboral, véase CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup>. E., "El reconocimiento de otros intermediarios en el mercado de trabajo: las agencias de colocación sin fines lucrativos", *Cuadernos de Derecho Judicial*, número 1/1995, página 49.

<sup>108</sup> En relación a la naturaleza jurídica del Convenio de Colaboración por el que suscriben las condiciones para el ejercicio de las tareas propias de la intermediación laboral y su distinción con la Resolución Administrativa de autorización, véase *ibidem*, página 43.

agencia de colocación se entiende concedida tras el transcurso de un plazo de seis meses tras la solicitud, con una duración de un año a partir de la firma del convenio.

Podemos encontrar agencias de colocación que han sido creadas en el seno de instituciones privadas o bien en entidades pertenecientes al sector social, por lo que no se podría generalizar la creencia de que la mayoría de las agencias de colocación autorizadas lo sean sin fines lucrativos. Las agencias de colocación creadas en una persona jurídica administrativa, ya sea en una Comunidad Autónoma, en una Corporación Local o bien en Corporaciones de Derecho Público y centros docentes predominaban en número sobre las agencias privadas<sup>109</sup>.

Esta nueva configuración del marco en el que se desenvuelven los agentes de intermediación se ha desarrollado a partir de la LE, si bien se ha llevado a cabo de un modo paulatino, puesto que la apertura a intermediarios privados se efectuó desde la reforma del mercado de trabajo del año 1994 con la regulación de las agencias de colocación sin fines lucrativos reguladas en el RDAC. No obstante, tal y como se establece en la conclusión de la Comisión de Expertos constituida para el diálogo social, firmada el 31 de enero de 2005 y denominada *"Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas"*, las medidas de implantación de las agencias de colocación han fracasado. Ello debido a su escasa incidencia en el mercado laboral, que podría tener su causa en la posibilidad de cobro a los trabajadores por los servicios prestados o en la no determinación de los supuestos en los que se produce discriminación en el acceso al empleo o a que no se ha incluido dentro de la Red EURES a las agencias de colocación, a pesar de que la normativa comunitaria permite que otras instituciones puedan estar dentro de dicha Red. Observamos cómo la tendencia a establecer un predominio del sector público sobre el privado en la prestación del servicio de intermediación sigue vigente en la actualidad, sobre todo teniendo en cuenta las últimas reformas acometidas al respecto que otorgan mayores competencias a las

---

<sup>109</sup> INE, informe anual sobre empleo, 2015: En el año 2011, el 70 % eran de carácter público y el 68 % no cobraban; en el año 2012, el 73 % eran públicas y el 66 % no cobraban; en el año 2013 el 73 % eran públicas y el 60 % no cobraban, en el año 2014 y el 2005, el 73 % eran públicas y el 66 % no cobraban.

oficias de empleo en su gestión ordinaria, pasando las mismas como se verá posteriormente a ofrecer el servicio de orientación empresarial.

### **3. Los agentes de intermediación**

En el artículo 21 de la LE se cita entre los agentes de la intermediación a los Servicios Públicos de Empleo por sí mismos o a través de las entidades que colaboren con ellos. Las entidades colaboradoras existían con anterioridad a esta regulación, no obstante, la novedad radica en su inclusión como agentes de intermediación. La LE no ofrece un régimen jurídico completo sobre las mismas, sino que las va citando a lo largo de su articulado. De este modo se configura a estos agentes como aquellas entidades capacitadas para facilitar las herramientas necesarias para alcanzar los objetivos profesionales de los demandantes de empleo a través de una adecuada formación que abarca tanto la elaboración de un *curriculum vitae*, como las técnicas para afrontar una entrevista de trabajo con éxito o cómo buscar trabajo a través de Internet.

La clasificación que podemos ofrecer de entidad colaboradora puede tener un carácter tripartito. En primer lugar encuadramos a aquellas entidades que fomentan la formación e inserción del trabajador desempleado, entre las que se encontrarían las entidades colaboradoras en materia de formación profesional; aquellas que se encargan de la información y orientación profesional y las que llevan a cabo labores de inserción profesional y social. Un segundo grupo de entidades colaboradoras son las encargadas del desarrollo de las empresas con la finalidad de crear empleo. En tercer lugar nos encontraríamos con las entidades que ajustan ofertas y demandas de empleo. En todos los casos, lo que es necesario es contar con los medios adecuados, ya sean personales o materiales y dar publicidad de que las acciones que se llevan a cabo son subvencionadas y en colaboración con el Servicio Público de Empleo correspondiente. Su actuación ha de ser gratuita, no pudiendo cobrar por los servicios prestados.

Es en el apartado c) del artículo 21 de la LE donde se introduce la principal novedad en el ámbito de la intermediación al incluir a los servicios para los trabajadores en el exterior por primera vez en el Ordenamiento Jurídico español. En

concreto, la mención legal es a aquellos otros servicios que reglamentariamente se determinen para los trabajadores en el exterior. Esta referencia se ha podido introducir con la finalidad de crear un servicio para extranjeros en el exterior que quieran venir a España a trabajar. Sin embargo, esta función la desempeñan las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares, que actúan como auténticas oficinas del Servicio de Empleo con sede en el extranjero. También cabría pensar que tal previsión legal puede ir dirigida a la creación de estos servicios para la contratación en el exterior de trabajadores residentes en España. No obstante, ya existirían servicios públicos que voluntariamente se pueden utilizar por este colectivo. La tercera opción vendría referida a los servicios para los trabajadores de nacionalidad española que residan en el exterior y que tuvieran la intención de retornar a su país de origen.

Tras la entrada de España en la Comunidad Económica Europea en 1985 y la promulgación de la Ley 40/2006 de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior, que derogaba la Ley 33/1971 de 21 de julio, de emigración, se han producido importantes cambios en materia de emigración. Existen en la actualidad Servicios Públicos que se encargan de la colocación de trabajadores en el exterior, distinguiéndose entre servicios para trabajadores que se desplazan a países de la Unión Europea y aquellos que se ocupan de los trabajadores en países extracomunitarios.

Tras la publicación de la LECEX se acaba con la necesidad de la previa autorización administrativa para dar difusión a las ofertas de trabajo en el extranjero tendiendo así a ofrecer una mayor agilidad en la contratación de un trabajador para desplazarse a otro país. En este ámbito, la implantación del uso de las nuevas tecnologías juega un papel de especial relevancia, al facilitar la comunicación de los datos de los trabajadores a los empresarios y de éstos a la Administración competente.

Con la finalidad de atender las necesidades de los emigrantes que volvieron en la década de los setenta de nuevo a nuestro país se han establecido una serie de medidas como la creación de unos servicios encargados de la colocación de los trabajadores españoles que residiendo en el extranjero hayan decidido regresar. En la

LECEX se atribuye al Sistema Nacional de Empleo dichas facultades teniendo atribuidas competencias en el acceso a la información a los demandantes de empleo residentes en el exterior y a los retornados para la búsqueda de empleo y la mejora de sus posibilidades de ocupación o en la materia de concesión de visados de búsqueda de empleo cuyos destinatarios sean los hijos o nietos de españoles de origen. En este ámbito, resultaría de especial importancia la potenciación del uso de la Administración electrónica de cara a facilitar el derecho a través de los Servicios Públicos de Empleo de tener acceso a la información obrante en los mismos por un mayor número de destinatarios.

Hay quienes se han planteado que la referencia contemplada en el artículo 21 c) LBE, con la posibilidad de crear los servicios que reglamentariamente se determinen para los trabajadores en el exterior se está refiriendo a la Red EURES. Sin embargo y debido a que la actividad de colocación en el exterior es más amplia que las funciones desarrolladas por la Red EURES, sería conveniente redireccionar dicha actividad a los Servicios Públicos de Empleo, dinamizando la intermediación pública y voluntaria, así como controlar la actividad privada de colocación en el exterior, como las denominadas empresas consignatarias, la colocación *au pair* o las academias de idiomas<sup>110</sup>.

Los agentes de intermediación enumerados así como las actuaciones llevadas a cabo tendentes a la colocación de trabajadores en el exterior, tienen como finalidad el cumplimiento del derecho de los ciudadanos de la Unión Europea a la libertad de circulación de trabajadores y a la libertad de establecimiento de empresarios. Estas medidas serán objeto de análisis cuando exponamos una de las principales herramientas para la consecución de esta finalidad, como es la Red EURES. Podemos observar cómo se estructuran y reconocen unos derechos para cuyo cumplimiento la difusión del uso de las nuevas tecnologías tiene una especial trascendencia.

---

<sup>110</sup> Para profundizar en la previsión del artículo 21 c) de la LE: SEMPERE NAVARRO, A. V.; CANO GALÁN, Y.; CHARO BAENA, P.; SAN MARTÍN MAZZUCONI, C., *Políticas Sociolaborales*, Tecnos, Madrid, 2005, página 96.



#### 4. Internet aplicado a la búsqueda de empleo

En la actualidad y sobre todo a partir de los años noventa asistimos al surgimiento de lo que se ha denominado la revolución tecnológica<sup>111</sup> que se manifiesta en diferentes ámbitos, entre los que destacamos el mercado de trabajo. Internet se está utilizando cada día más para unir ofertas de empleo con demandas de trabajo. La búsqueda de empleo a través de la red resulta una muestra más del postindustrialismo que ha de ser regulada para establecer sus límites, garantías y condiciones de ejercicio<sup>112</sup>. Todos los Servicios Públicos de Empleo cuentan con páginas webs con un servicio de búsqueda de empleo *on-line*. Ello responde al compromiso contraído a partir del Decreto-Ley 5/2006 de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, en el que se preveía la creación de oficinas virtuales de empleo.

En aquellos Servicios de Empleo en los que la atención al usuario a través de Internet se ha incardinado en la respectiva sede electrónica, se está dando cumplimiento a las previsiones establecidas en el artículo 10 y siguientes de la LAE, donde se contempla a la misma como aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública en el ejercicio de sus competencias. El establecimiento de la sede electrónica como elemento de garantía para los ciudadanos, conlleva la responsabilidad del titular de la misma, de la integridad, veracidad, y actualización de la información y de los servicios a los que pueda accederse a través de ésta. Dicha responsabilidad está ligada a la actividad de comunicación pública desarrollada por la Administración, puesto que su actividad informativa puede ser causante de daños a los ciudadanos que habrán de ser reparados<sup>113</sup>. El fundamento de la citada responsabilidad tomaría su razón de ser en el principio de confianza legítima en la comunicación pública, que incluso podría

---

<sup>111</sup> CASTELLS, M., *La era de la información, Vol. 1, La sociedad red*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, páginas 283-284, que destaca la importancia de la revolución tecnológica aplicada al ámbito de la Administración.

<sup>112</sup> *Ibidem*, pág. 270.

<sup>113</sup> TORNOS MAS, J.; GALÁN GALÁN, A., *Comunicación Pública, La información administrativa al ciudadano*, Marcial Pons, Madrid, 2000, página 71, en donde se profundiza el perjuicio que se puede ocasionar con la tarea de difusión de la información en la Administración Pública.

ocasionar una restricción en la actividad de comunicación pública que desempeña la propia Administración ante las disfuncionalidades que tal actuación ocasiona<sup>114</sup>. Como se expondrá más adelante, la información ofrecida por la Administración guarda una íntima relación con la interoperabilidad entendida como motor de la administración electrónica y que encuentra su fundamento en la cooperación entre Administraciones Públicas en dicho impulso<sup>115</sup>.

La LAE quedaba pendiente de desarrollo posterior ya que el punto de partida del reconocimiento del derecho de los ciudadanos a utilizar los medios de comunicación electrónica para relacionarse con la Administración implica la consideración de éstos como portadores de derechos de prestación que la Administración debe satisfacer de forma efectiva. De este modo, la LAE no agotó la regulación del acceso electrónico a los servicios públicos como consecuencia de los criterios de distribución de competencias y su incidencia en las competencias de autoorganización que corresponde al resto de las Administraciones Públicas. Por ello y porque resultaba necesario el establecimiento de un sistema caracterizado por la concurrencia de diferentes niveles normativos y la colaboración entre ellos para componer un marco general, es por lo que se ha elaborado el Real Decreto 1671/2009 de 6 de noviembre, que desarrolla la LAE, así como el resto de normas que se han promulgado en las distintas Comunidades Autónomas.

El desarrollo normativo de la LAE, al consolidar el derecho de los ciudadanos a relacionarse telemáticamente con la Administración, supone dar un salto cualitativo en la labor de localizar los trabajadores más apropiados y de encontrar la oferta de empleo que más se ajuste al perfil profesional de un demandante a través de Internet. En este sentido, los conocidos como portales de empleo en Internet actúan en el

---

<sup>114</sup> En relación al principio de confianza legítima en la información ofrecida por la Administración, véase GARCÍA MACHO, R., "Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia", en GÓMEZ FERRER, R., Coordinador, *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, páginas 453-466, todo ello debería ser puesto en relación con la transparencia en la información pública y la relación que ha de existir entre dicha restricción en la información ofrecida por la responsabilidad que se pueda derivar de esta actividad y el derecho de los ciudadanos reconocido en una norma con rango de Ley.

<sup>115</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica", en GAMERO CASADO, E.; VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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., Aranzadi, Pamplona, 2010, página 757.

ámbito internacional y se crean y actúan sólo en la Red. La posibilidad de ofertar un puesto de trabajo y de encontrar empleo a través de la red es una realidad cuyos derechos y obligaciones han de quedar perfectamente regulados en los estatutos jurídicos de empresarios y trabajadores, de modo que se establezcan los adecuados mecanismos de seguridad en dicha actuación.

A la hora de establecer mecanismos de seguridad a la actividad de intermediación desarrollada a través de Internet, no sería suficiente con aplicar la normativa en materia de protección de datos a los portales de empleo, siendo necesario establecer una regulación legal al respecto que prohíba actuar en este ámbito a aquéllos agentes que no cuenten con la autorización necesaria para poder proceder a la recogida de *curriculums* de los demandantes. El que la actividad de intermediación se lleve a cabo a través de Internet, no debe implicar que esté exenta de regulación, ya que una cosa es el medio a través de cual se transmite la información, y otra el régimen jurídico aplicable, puesto que de lo contrario la normativa tendría un carácter discriminatorio<sup>116</sup>.

En el momento de establecer una regulación al respecto se muestra la posibilidad de cobrar por la realización de esta actividad a los trabajadores altamente especializados, siendo por otro lado necesario concretar el contenido de los datos que se han de aportar a través de la red, con la finalidad de poderlos especificar y concretar, así como su adecuación a la normativa sobre protección de datos que habrá de adoptar medidas adecuadas al estado de la técnica<sup>117</sup>.

Otra regulación que también ha de desarrollarse es la normativa a nivel comunitario al respecto. La misma ha de determinar los requisitos mínimos que han de reunir los portales de empleo por Internet, puesto que ocasiona una gran problemática la distinta regulación existente en los Estados miembros, debido a que

---

<sup>116</sup> LAGUNA DE PAZ, J. C., "Internet: aspectos de su régimen jurídico-público", *REDA*, número 113, enero-marzo, 2002, página 14, donde se enumeran aquellos aspectos que habría que evitar de cara a que se produzca una "brecha digital".

<sup>117</sup> MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R., "De las medidas de seguridad en el tratamiento de datos de carácter personal. Ficheros automatizados" en PALOMAR OLMEDA, A.; GONZÁLEZ ESPEJO, P., Directores, *Comentario al Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre)*, Aranzadi, Pamplona, 2008, página 606, que procede a analizar cómo las nuevas tecnologías pueden ayudar a la consecución del cumplimiento de los objetivos propios de la LOPD, no constituyendo internet un ámbito de amenaza continua en la materia que se está tratando.

en numerosas ocasiones los problemas han surgido con portales extranjeros<sup>118</sup>. La normativa sobre la actividad de colocación no otorga una regulación pormenorizada para los supuestos que se puedan plantear, todo ello generado por un lado, porque las agencias de colocación sin fines lucrativos no han tenido un gran desarrollo en la actividad de colocación, y por otro lado, porque se ha permitido que las agencias de empleo privadas, actúen sin una regulación específica. Es necesaria la reforma de la actividad de colocación, de modo que se establezca una nueva normativa para dar solución a la realidad existente y que a la vez sirva para adaptar nuestra legislación a la internacional.

El acceso a los servicios que prestan las agencias de empleo privadas a través de Internet favorece la capacidad de decisión de los usuarios sobre cuál sea la entidad más adecuada a la cual dirigirse, aunque también plantea la necesidad de establecer bases de datos que sean interoperables entre ellas y la Administración, de modo que la ofertas y demandas de empleo se puedan unir del modo más efectivo posible.

Debido a que es un aspecto que se recoge de modo expreso en los propios portales webs de búsqueda de empleo, hemos de destacar la responsabilidad que se pueda derivar de la información que consta en los portales de empleo por Internet. Existen portales que exoneran su responsabilidad con indicaciones del tipo: *“cualquier empresa que inserte una oferta que contravenga la legalidad vigente asumirá la responsabilidad exclusiva de los perjuicios y consecuencias derivadas de la misma”*<sup>119</sup>. Estas cláusulas de exoneración han de ser interpretadas a la luz del Derecho Administrativo Sancionador, para lo que es necesario determinar quiénes son los sujetos infractores; así como la conveniencia o no de ampliar el tipo infractor, al poderse considerar infracción grave la publicidad hecha sin la debida autorización y en condiciones engañosas.

La aplicación de Internet a la búsqueda de empleo aporta una serie de ventajas indudables, tanto para los empresarios que podrían localizar de un modo

---

<sup>118</sup> Para un mayor análisis de la problemática propia de la actividad de intermediación en los portales de empleo internacionales, véase DEL REY GUANTER, S.; LÁZARO SÁNCHEZ, J. L., "La transformación de la intermediación en el mercado de trabajo a la luz del Convenio 181 OIT, Iniciativa privada y nuevas tecnologías", *RL*, número 1, 2000, página 724.

<sup>119</sup> Infojobs: [WWW.infojobs.net/](http://WWW.infojobs.net/) (último acceso: 25 de febrero de 2016).

más ágil a los mejores candidatos a un puesto determinado como para los trabajadores que podrían tener acceso a un mercado más amplio de ofertas de trabajo. Sin embargo todavía existen determinados ámbitos en donde nos encontramos con ciertas lagunas jurídicas. Así, sería apropiado establecer una regulación pormenorizada de la amplia tipología de entidades colaboradoras existentes en materia de intermediación que configurase su régimen de derechos y obligaciones; o un mayor consenso a nivel comunitario sobre los aspectos relativos a la protección de datos de carácter personal; o bien un pleno pacto internacional sobre los distintos tipos de interoperabilidad que se pueden presentar y que serán desarrollados también posteriormente.

## **VI. Proyección internacional de la búsqueda de empleo**

### **1. Procesos de emigración y retorno en el siglo XX**

Al constituir la búsqueda de empleo una actividad que posee una creciente proyección internacional que sobrepasa los límites de un Estado, nos vamos a referir a continuación a la evolución histórica reciente que dichos procesos han tenido en nuestro país. A finales del siglo XX España ha modificado su situación en relación a los sistemas de emigraciones internacionales. A principios de siglo la principal actividad en España era la agricultura, habiéndose mantenido un proceso de crecimiento de población por encima de la capacidad de generar puestos de trabajo. Esta característica unida a una escasa industrialización, dio lugar a una exportación de población activa hasta la década de los años setenta<sup>120</sup>.

Posteriormente, desde mediados de los años ochenta los flujos de migración extranjera han tomado la delantera en las corrientes migratorias que afectan a España. No se trata ya de una mera salida y entrada de trabajadores, sino de personas que llegaban en busca de oportunidades de mejora, a lo que hay que añadir los ciudadanos de la UE que eligen a España como residencia habitual.

---

<sup>120</sup> LÓPEZ DE LERA, D., "La inmigración en España a fines del siglo XX. Los que vienen a trabajar y los que vienen a descansar", *Reis*, números 71-72, 1995, página 225, que desarrolla los distintos procesos migratorios por los que ha atravesado España en los últimos decenios, así como sus características.

Este cambio en las corrientes de migración internacional es el resultado del cese de emigraciones de españoles al extranjero y del retorno de los mismos y responde a una situación económica en auge. A pesar de ello, en los últimos años se ha vuelto a producir un incremento en las citadas migraciones de españoles al extranjero, sobre todo de trabajadores cualificados que buscan una oportunidad en otros países. La caída de la emigración española fue la respuesta al endurecimiento de las políticas migratorias de los países centroeuropeos motivada por la crisis de los años setenta. A la vez, la situación en España había cambiado al estar inmersa en un proceso de receso de la natalidad. A ello habría que añadir que el fin del flujo migratorio al exterior comienza a ser sustituido por una mayor movilidad interna de trabajadores<sup>121</sup>.

La situación de prosperidad económica de finales de los ochenta y principios de los noventa atrajo a diversos tipos de entrada de extranjeros, entre los que se incluye a las personas mayores retiradas, a los profesionales y trabajadores cualificados y a los jóvenes en busca de trabajo<sup>122</sup>. Entre estos últimos, contamos con una gran franja de trabajadores latinoamericanos que ante la crisis socioeconómica que ha provocado el endeudamiento de sus países de origen han optado por la emigración a nuestro país. Dicha llegada inicial de trabajadores sobre todo latinoamericanos y marroquíes, se ha visto incrementada de un modo exponencial en la década de los años noventa. A ello hay que añadir los cambios políticos que han tenido lugar en Rusia y en los países del este europeo, así como la entrada en la UE de algunos de estos Estados, que ha propiciado un cambio importante en el panorama de la emigración en España que hasta el momento había contado con una escasa presencia de población extranjera.

Mientras que la desaparición de la corriente nativa tuvo lugar en el primer quinquenio de la década de los años setenta para la emigración y en el segundo quinquenio de dicha década para el retorno, el crecimiento de la inmigración extranjera data de la década de los años ochenta cuando comienzan a llegar a España

---

<sup>121</sup> VILAR, J. B., "El retorno en las migraciones españolas con Europa en el siglo XX: precisiones conceptuales y anotaciones bibliográficas", Universidad de Murcia, *Papeles de Geografía* número 37, 2003, página 262, en relación a la movilidad de los trabajadores tanto fuera como dentro de nuestras fronteras.

<sup>122</sup> Instituto de Demografía, 1994, *Proyección de la población española, 1991-2026*.

turistas europeos en calidad de residentes. A ello hay que añadir los trabajadores europeos llegados a España en esta década como trabajadores vinculados a empresas transnacionales que se asentaron en España y la llegada de inmigrantes latinoamericanos y norteafricanos, mayoritariamente marroquíes, en busca de trabajo<sup>123</sup>. La situación de crisis económica atravesada en los últimos años ha dado lugar a que se haya producido el retorno de los inmigrantes que llegaron a España para encontrar trabajo. Otro fenómeno que también ha estado presente es la salida al exterior de jóvenes cualificados que en nuestro entorno tenían dificultad para encontrar un empleo adecuado a su perfil profesional. En esta tarea, las redes de búsqueda de empleo a través de Internet han estado presentes, así como los distintos portales de empleo, por lo que de nuevo queda puesto de manifiesto la importancia de la aplicación de las nuevas tecnologías al ámbito de la intermediación laboral.

Ante una situación en la que los fenómenos migratorios han sido cambiantes, los Servicios de Empleo han tenido que ir ofreciendo respuestas diferentes en cada momento en función de la evolución del sistema. Si en una primera fase se requería para poder estar inscrito como demandante de empleo el tener la residencia legal en territorio español, en la década de los años noventa se permitió la inscripción de demandantes en las Oficinas de Empleo que no contaban con dicho requisito. Todo ello constituía un intento de llegar a tener conocimiento del número real de personas en búsqueda de empleo activo en nuestro país. A pesar de ello, al ser voluntaria la inscripción de los desempleados en las citadas oficinas, el conocimiento del número de desempleados se ha visto dificultado, sobre todo si se tiene en cuenta que existe la creencia entre los "sin papeles" que estar inscrito podría constituir un factor de riesgo en su situación irregular. La prestación del servicio público de empleo y de los nuevos medios de gestión que se ofrecen a través de la red puede servir por tanto también para dar cumplimiento a una necesidad social de atender a los colectivos en riesgo de exclusión, teniendo una visión más real de su presencia y distribución en nuestro territorio. Además, la inscripción como demandantes de empleo de dichos colectivos podría ayudar a los procesos administrativos vinculados a la información

---

<sup>123</sup> DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Y. M., "La emigración de retorno. Un fenómeno de actualidad", *Cuadernos de Trabajo Social* número 11, 2003, página 150, que analiza los procesos migratorios en las últimas décadas en nuestro país.

que consta en las Oficinas de Empleo, debiéndose de resaltar en este momento las dificultades que se derivarían de una falta de aplicación de una interoperabilidad plena entre las distintas bases de datos de las Administraciones implicadas en dicho proceso.

## **2. La perspectiva de la Red EURES desde la e-Administración**

Los procesos migratorios expuestos tienen su plasmación más cercana dentro de las fronteras de los países que forman parte de la Unión Europea. En este ámbito, la Red encargada de la gestión de la búsqueda de empleo a nivel comunitario es la denominada Red EURES, que se constituyó en 1993 a través de la Decisión de la Comisión de 22 de octubre del mismo año, relativa a la aplicación del Reglamento (CEE) núm. 1612/68 del Consejo, sobre Libre Circulación de Trabajadores dentro de la Comunidad. La finalidad de su creación fue económica, ya que se pretendía obtener unos mayores beneficios para los distintos Estados Miembros como consecuencia de la función de intermediación que dicha red iba a realizar en el territorio comunitario.

Con la Decisión de la Comisión de 23 de diciembre de 2002, de aplicación del Reglamento (CEE) del Consejo número 1612/68, por lo que se refiere a la puesta en relación y la compensación de ofertas y demandas de empleo, que deroga la Decisión 93/569/CEE, se evidencia la necesidad de reforma de la Red EURES tras una década de existencia. Se plantea la conveniencia de que cualquier oferta o demanda de empleo se pueda comunicar a toda la Comunidad, así como la delimitación de las funciones de los actores clave. De este modo se han añadido nuevas competencias y funciones potenciando además el servicio electrónico de esta Red. Así, la misma constituye un ejemplo excepcional de servicio paneuropeo de Administración electrónica dirigido tanto a los ciudadanos como a las empresas<sup>124</sup>. Por tanto es un instrumento que permite la aplicación del principio de libertad de establecimiento y de libertad de prestación de servicios como elementos

---

<sup>124</sup> AMUTIO GÓMEZ, M. A., “Los servicios paneuropeos de Administración electrónica”, *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, número 2, 2006, que desarrolla sobre todo, los aspectos relativos a la aplicación al ámbito del empleo de las nuevas tecnologías en el marco de la Unión Europea.



determinantes de la libertad de circulación de trabajadores en la Unión Europea y que constituye a su vez un mecanismo de intermediación europea. Con el mismo, se amplían los parámetros geográficos de la intermediación laboral, canalizándose la movilidad profesional de los trabajadores y la ubicación de las agencias de empleo privadas en otros países distintos a los que actúan.

Desde su origen esta red se está utilizando para dar información y localizar empleo a los trabajadores de los Estados miembros, a modo de mecanismo de intermediación europea implantado en los Servicios Públicos de Empleo de los mismos. En el Espacio Económico Europeo y Suiza, el derecho de libre circulación es un derecho fundamental que permite a los ciudadanos de cualquiera de sus Estados trabajar en otro país miembro disfrutando de las mismas condiciones que el resto de los ciudadanos de dicho país. Este instrumento permite a los empleadores visualizar los perfiles profesionales de los candidatos europeos, así como ponerse en contacto con ellos. Las ofertas de empleo se difunden fuera del ámbito nacional en tiempo real y en los 28 países del Espacio Económico Europeo. Por lo que respecta a los solicitantes de empleo, el objetivo es prestar servicios de información, asesoramiento, contratación/colocación a los trabajadores y en general a cualquier ciudadano que desee beneficiarse de este derecho.

Entre otras herramientas de trabajo, la red cuenta con una base de datos de ofertas de empleo europeas y otra base de datos con información de carácter general sobre las condiciones de vida y trabajo en los países miembros, que se gestionan directamente por más de 850 consejeros que trabajan desde todos los puntos del espacio comunitario.

Para encontrar trabajo a través de esta red se recomienda a los demandantes que hablen un idioma comunitario con la suficiente fluidez como para desempeñar un puesto de trabajo, que las cualificaciones académicas y/o profesionales estén reconocidas en el país de destino, tener disponibilidad para viajar y ser usuario de ordenador. Así, se pone de manifiesto que la aplicación de las nuevas tecnologías al ámbito de la intermediación ha de ser un proceso que no sólo ha de afectar a la Administración de cara a prestar un mejor servicio público, sino también a toda la sociedad en general y en particular a los demandantes de empleo, de modo que éstos puedan acceder a toda la información que se pone a su disposición.

La Red EURES presenta dos vías de acceso a las ofertas de empleo europeas: por un lado, a través de convocatorias colectivas de carácter periódico, llevándose a cabo el procedimiento de contratación de forma tutelada; o bien, se puede realizar a través del portal europeo EURES, donde se podrán encontrar todas las ofertas de empleo de los Servicios Públicos de Empleo Europeos. Una vez seleccionada la oferta de empleo adecuada desde el portal europeo, se debe confeccionar la carta de solicitud y el *curriculum vitae* para su envío. Otro de los servicios que se presta en este portal es el de registro del *curriculum vitae* en línea, lo que permite dejar constancia de una demanda de empleo en la base de datos común de los Servicios Públicos de Empleo Europeos.

Se reconoce el importante papel que desempeña la Red EURES en las regiones transfronterizas de Europa, puesto que informa y ayuda a resolver los problemas que puedan experimentar los trabajadores que cruzan a diario la frontera, así como los de las empresas en las que trabajan. Por ello, esta Red es más que un portal de movilidad profesional, configurándose como un prestador de servicios de información, asesoramiento y contratación/colocación a los trabajadores y empresarios que deseen beneficiarse del principio de libre circulación de personas. Ahí radica la importancia que debería tener encomendada dicha Red, debiendo de ser motor e impulso de las políticas de empleo entre los Estados de la Unión Europea, así como, adalid de la aplicación de las nuevas tecnologías en la tarea de intermediación que tiene atribuida.

La actividad que se ha llevado a cabo a través de la Red EURES ha tendido a la consolidación de un trabajo europeo integrado. Ante la realidad de una baja tasa de movilidad geográfica, se mostraba necesario elaborar una combinación de políticas que incluyeran una reforma de los sistemas educativos y de formación y unas mejores oportunidades de movilidad geográfica. En definitiva, el objetivo era preparar a los trabajadores europeos para las futuras necesidades del mercado de trabajo<sup>125</sup>.

---

<sup>125</sup><https://ec.europa.eu/eures/public/es/what-can-eures-do-for-you-?> (último acceso: 29 de febrero de 2016).

En el periodo comprendido desde el año 2000 hasta la actualidad se ha reforzado el objetivo de integrar los servicios de EURES en la gama más amplia de servicios ofrecidos a los solicitantes de empleo y a los empresarios, en particular a través de los Servicios Públicos de Empleo. De este modo, en el año 2001 se puso en marcha un proyecto piloto que consistía en el establecimiento de una base de datos de búsqueda de *curriculum vitae*, que permitiese la difusión de los mismos a nivel europeo. Como consecuencia de la instauración progresiva de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito de la colocación, se pueden extraer una serie de desafíos que han de obtener una respuesta por parte de dicha Red.

Por un lado, la Red EURES tiene dos objetivos fundamentales: facilitar a los trabajadores el ejercicio del derecho a la libre circulación, a trabajar y vivir en otro Estado miembro y apoyar la Estrategia Europea de Empleo y la movilidad profesional en todo el Espacio Económico Europeo. Para conseguir este objetivo se ha de potenciar la empleabilidad y reducir la tasa de personal no cualificado a través de la difusión de una base de datos europea sobre oportunidades de aprendizaje y puestos de trabajo. La carencia de personal cualificado y la movilidad profesional ya fueron detectados en la cumbre de Lisboa, marcándose como objetivos la consecución de más y mejores puestos de trabajo, una mayor cohesión social y una economía dinámica y basada en el conocimiento que requiera de una mano de obra cualificada y adaptable.

En febrero de 2001 se publicó el primer informe EURES sobre dichos obstáculos, con la finalidad de ayudar a las Administraciones y organismos implicados en la mejora de la movilidad de los trabajadores transfronterizos. Sus conclusiones incidían en la necesidad de configurar una red de empleabilidad plenamente interoperable entre las bases de datos de los Estados miembros de la Unión Europea así como, acometer una simplificación procedimental que redujese las trabas administrativas en la contratación de trabajadores<sup>126</sup>.

En la consecución de todos estos objetivos ha de estar presente una mayor integración de EURES en los Servicios Públicos de Empleo de los distintos Estados

---

<sup>126</sup> <https://ec.europa.eu/eures/public/es/eures-services> (último acceso: 29 de febrero de 2016).

miembros, debiendo éstos de reforzar la colaboración y cooperación con dicha Red, mejorar la accesibilidad y la visibilidad de la información sobre el mercado de trabajo europeo, especialmente mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, garantizando la transparencia en la prestación de los servicios relacionados con la movilidad a los empresarios y demandantes de empleo, desarrollando las competencias profesionales de su personal, poniendo en marcha procesos de evaluación, y reforzando la cooperación con los interlocutores sociales y mejorando el funcionamiento de las estructuras transfronterizas de EURES.

EURES desempeña un papel especialmente importante en las regiones transfronterizas, en donde reúne a diferentes organizaciones, como los Servicios Públicos de Empleo, los interlocutores sociales y los organismos locales, que forman asociaciones y pueden actuar como un foro de consulta para el apoyo activo de los mercados de trabajo regionales, comunes y abiertos, todo ello a través de sistemas informáticos intercomunicados y comúnmente accesibles desde un punto de vista lingüístico que permitan la plena garantía del derecho de los ciudadanos de la UE a la libre circulación de trabajadores.

### **3. Otros programas comunitarios**

Debido a la trascendencia de EURES se intenta aprovechar sus sinergias con otros programas comunitarios que guardan una especial relación con la materia del empleo, en concreto *Interreg*, que se encarga de descubrir nuevas actividades de mercado de trabajo que puedan recibir financiación a través de este programa. Los Euroconsejeros también colaboran con los proyectos Leonardo da Vinci en el marco de varias asociaciones transfronterizas EURES y de planes nacionales de acción y su principal tarea es la identificación de empresas, la selección de los candidatos que puedan participar y su integración social y profesional durante los periodos de prácticas. Las organizaciones patronales participan en la mayor parte de las acciones transfronterizas, transmitiendo información a los empresarios que deseen contratar trabajadores transfronterizos, realizando encuestas sobre necesidades futuras de mano de obra, seminarios para gestores de recursos humanos y participación en ferias y otras actividades de formación. Los Euroconsejeros desempeñan un papel

clave en la transmisión de información y en los servicios de orientación y colocación o contratación destinados a los solicitantes de empleo y a los empresarios. La función de los Euroconsejeros ha pasado de ser un primer punto de contacto a ser la persona responsable que coordina y promueve los servicios EURES a nivel local y regional, gestionando y colaborando en los proyectos transnacionales. Para conseguir estos objetivos, es necesario introducir mejoras en la base de datos de ofertas de trabajo así como en la base de datos de búsqueda de *curriculum vitae*, ampliando por ejemplo, sus áreas profesionales, zonas geográficas de interacción, perfiles profesionales más detallados, y la determinación de unas condiciones laborales igualitarias en los distintos Estados miembros.

En cuanto al programa comunitario para el empleo y la solidaridad *Progress* tiene como finalidad la aportación de ayuda financiera a la realización de los objetivos de la Unión Europea en el ámbito del empleo y los asuntos sociales. Se encarga de la financiación de actividades de análisis y aprendizaje mutuo, de sensibilización y de difusión, además de ayudas a los actores durante el periodo 2007-2013. El programa se encuentra dividido en cinco secciones que corresponden a cinco ámbitos de acción principales: empleo, protección e integración social, condiciones de trabajo, diversidad y lucha contra la discriminación, así como igualdad de género.

Está regulado en la Decisión número 1672/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006, por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social. Con anterioridad, las actividades comunitarias en materia de empleo, integración y protección social, fomento de la igualdad entre sexos y lucha contra la discriminación se beneficiaban de programas de acción independientes. Sin embargo, en aras de la coherencia y la eficacia, la Comisión propuso que se agruparan en un único programa todas esas iniciativas.

Sus objetivos son mejorar el conocimiento y la comprensión de la situación social de los Estados miembros, mediante el análisis, evaluación y un estrecho seguimiento de las políticas; apoyar el desarrollo de métodos e instrumentos estadísticos e indicadores comunes; apoyar y controlar la aplicación de la legislación y de los objetivos políticos; fomentar la creación de redes, el aprendizaje mutuo, la

determinación y la difusión de buenas prácticas y de enfoques innovadores a escala europea; sensibilizar a las partes interesadas y al público en general sobre las políticas de la Unión Europea perseguidas en materia de empleo, protección de la integración social, condiciones de trabajo, lucha contra la discriminación y la diversidad e igualdad entre hombres y mujeres y mejorar la capacidad de las principales redes de la Unión Europea para fomentar y apoyar las políticas de la Unión, así como el reforzamiento de las garantías y la protección de los derechos expuestos en el entorno electrónico<sup>127</sup>.

El acceso al programa está abierto a todos los organismos, agentes e instituciones públicos o privados y, en particular, a los Estados miembros, a los Servicios Públicos de Empleo, a las autoridades locales y regionales, a los organismos especializados previstos en la legislación de la Unión Europea, a los interlocutores sociales, a las organizaciones no gubernamentales, a los centros de enseñanza superior e institutos de investigación, a los expertos en evaluación, a los institutos nacionales de estadística y a los medios de comunicación. Las acciones podrán financiarse a través de contratos de servicios resultantes de una licitación o bien a través de un apoyo parcial tras una convocatoria de propuestas, en cuyo caso, el nivel de la cofinanciación no podrá superar por regla general el 80% del gasto total en que incurra el beneficiario.

Por lo que respecta al seguimiento y evaluación del programa la Comisión elaborará informes anuales de actividad y los remitirá al comité del programa. Tras su finalización, la Comisión, con ayuda de especialistas externos realizará una evaluación *ex post* del mismo a fin de valorar la incidencia de los objetivos y su valor añadido.

En definitiva, tanto la Red EURES como los programas europeos que interactúan con ella, se han ido configurando en los últimos años como un elemento

---

<sup>127</sup> En relación a la adecuada protección de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones telemáticas con la Administración cuya base no sea sólo la reiteración de los derechos analógicos reconocidos previamente, véase 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 197.

integrador de los Servicios de Empleo de los distintos Estados miembros de la UE, que a su vez consolida el modelo de gestión público del sistema de empleo europeo. Los Servicios de Empleo han ido adquiriendo cada vez una mayor importancia debido a las altas tasas de desempleo existentes, lo que da lugar a que los Servicios Públicos de Empleo de los distintos países socios de la UE se vean en la necesidad de intercambiar información sobre su funcionamiento, de modo que supongan una verdadera herramienta para luchar de modo eficaz contra el desempleo<sup>128</sup>.

Las principales dificultades que nos encontramos en los distintos programas comunitarios que interactúan con EURES pasan por la presencia de una fragmentación en los mismos, que podría verse superada con una adecuada aplicación de las TIC's a éstos, de modo que la regulación relativa al empleo se encontrase unificada en un único aplicativo que pudiese reutilizar la información en poder de la Administración a través de un adecuado sistema de interconexiones basadas en una plena interoperabilidad. También se habría de profundizar en la consecución de unas relaciones más fluidas entre la pluralidad de sujetos que interactúan en las funciones propias de la intermediación laboral, dando lugar a que el servicio a los ciudadanos fuese el objetivo primordial de cada uno de ellos. No cabe duda que las TIC's desempeñan un papel importante en esta tarea, como se expondrá posteriormente cuando se haga referencia entre otros aspectos a los relativos a la interoperabilidad entre las distintas bases de datos de los Estados miembros.

## **VII. La aplicación de estas características sobre la e-Administración**

### **1. Situación de partida**

Tras la exposición de la configuración del modelo actual de colocación existente en el Estado español así como, en el ámbito internacional y comunitario; de

---

<sup>128</sup> RIVAS HERRERO, L. A., *Evolución y retos de los Servicios Públicos de Empleo de la Unión Europea en un contexto de crisis: un estudio comparado*, Comares, Granada, 2013, página 208, que resalta sobre todo la necesidad de aplicar una actualización en la gestión de los Servicios de Empleo de modo que puedan maximizar la tarea que desempeñan.

los aspectos relativos a la pluralidad de agentes públicos y privados que interactúan en el mercado laboral y del uso de Internet aplicado a la búsqueda de empleo, procede a continuación centrarnos en la necesidad solventar las deficiencias detectadas a través de la aplicación de las nuevas tecnologías al ámbito del mercado del trabajo. La regulación legal objeto de análisis ha sido materia de desarrollo tanto en el ámbito estatal como por parte de numerosas Comunidades Autónomas y corporaciones locales<sup>129</sup>. No obstante, se podría afirmar que nos encontramos ante un ámbito con una amplia necesidad de un exhaustivo desarrollo normativo, puesto que el actual resulta incompleto<sup>130</sup>. Además, se trata de una materia en la que ya no hace falta justificar su importancia futura, sino que las TIC's ya están aquí y han venido para quedarse con unos usos avanzados ineludibles y un aumento de su implantación progresiva<sup>131</sup>. Sólo a través de este medio y de una correcta adaptación de la normativa comunitaria al ámbito del Ordenamiento Jurídico del Estado Español se podría comprobar la proyección real de las características que hemos expuesto hasta el momento sobre la e-Administración. Hasta ahora y a pesar de que la LAE cuenta con un marco normativo para permitir el impulso de cualquier proyecto de Administración electrónica, dicho desarrollo se ha llevado a cabo a nivel estatal a través del Real Decreto 1671/2009 de 6 de noviembre. Ambos textos toman el relevo de lo dispuesto por el artículo 45 de la LRJAP-PAC, que incorporaba el uso de medios técnicos a la actividad administrativa, aunque con un carácter más instrumental y relacional que procedimental<sup>132</sup>. A pesar de que el ámbito de

---

<sup>129</sup> A este respecto, se ha destacado que "una de las características de la legislación general sobre Administración electrónica es su continua remisión al desarrollo reglamentario, que corresponde a todas las Administraciones públicas, no sólo a las Comunidades Autónomas, sino también las Entidades Locales y las Administraciones especializadas", GAMERO CASADO, E. y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., "El Derecho Administrativo ante la Era de la Información", en GAMERO CASADO E. Y VALERO TORRIJOS J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 77.

<sup>130</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, Global Law Press, Editorial de Derecho Global, Sevilla, 2013, página 46.

<sup>131</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., páginas 177 y siguientes.

<sup>132</sup> AGUILAR ROS, R., PALOMAR OLMEDA, A., "El Procedimiento Electrónico (Gestión Electrónica de los Procedimientos)", en PIÑAR MAÑAS, J. L., Director, *Administración Electrónica y ciudadanos*, Aranzadi, Pamplona, 2011, página 634.



aplicación inicial de esta normativa se limita a la Administración General del Estado<sup>133</sup>, no ocurre igual con los Reales Decretos por los que se aprueban los Esquemas Nacionales de Seguridad e interoperabilidad, puesto que afectan directamente a la totalidad de las Administraciones Públicas. Nos encontramos en este supuesto ante dos herramientas de gran relevancia técnica que permiten hacer efectivas las previsiones de la LAE, posibilitando así una correcta aplicación de las peculiaridades de la Administración electrónica sobre la e-Administración.

Podríamos afirmar con Rivero Ortega que varios años después de la publicación de la LAE, en la que se contemplan importantes obligaciones para las Administraciones Públicas y se reconoce al ciudadano una posición jurídica activa avanzada a la hora de utilizar medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, todavía no se ha ultimado el desarrollo necesario para asegurar el correcto funcionamiento del conjunto del sistema de Administración electrónica en España, por lo que la proyección de las notas propias de la e-Administración, resulta escasa<sup>134</sup>, todo ello con independencia de las modificaciones operadas por las Leyes 39 y 40 de 2015 a las que nos iremos refiriendo posteriormente. La práctica administrativa deja en entredicho la efectividad de las previsiones normativas, evidenciando las deficiencias del actual marco normativo en cuanto a la existencia de herramientas adecuadas para imponer su cumplimiento<sup>135</sup>.

Para poder afirmar que nos encontramos ante un cumplimiento pleno de las características propias de la e-Administración sería necesario replantear el papel garantista que corresponde al Derecho en relación con el uso de la tecnología. Al

---

<sup>133</sup> Más allá de su eficacia supletoria, su trascendencia obedece más bien a que "el contenido de este real decreto y sus opciones de política normativa constituyen una clara fuente de inspiración para otras Administraciones públicas a la hora de dictar sus propias disposiciones en la materia", GAMERO CASADO, E., "Objeto, ámbito y principios generales de la Ley de Administración electrónica: su posición en el sistema de fuentes", en GAMERO CASADO, E., y VALERO TORRIJOS J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 131.

<sup>134</sup> RIVERO ORTEGA, R., "Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de Servicios", *Revista Catalana de Derecho Público*, número 42, 2011, páginas 133 y 144, que destaca la insuficiencia de la regulación normativa existente sobre las nuevas tecnologías.

<sup>135</sup> ALBORS, I., "Interoperabilidad hoy. Luces y sombras", *XI Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la modernización de las Administraciones Públicas*, Zaragoza, 2010, que resalta la necesidad de imponer nuevos medios de control sobre la aplicación de las nuevas tecnologías. Nuevos medios para nuevas tecnologías.

margen de la experiencia de cada ciudadano en tanto que usuario de servicios electrónicos, lo cierto es que las posibilidades de relacionarse con las Administraciones de un modo electrónico son limitadas<sup>136</sup>. Más allá de esta percepción y desde un punto de vista práctico incluso se encuentran contradicciones entre las distintas regulaciones sectoriales de carácter electrónico<sup>137</sup>.

No se trata de efectuar una enumeración de las normas que disciplinan la Administración electrónica en cada uno de los sectores de actividad, pero no podemos dejar de referirnos finalmente a dos disposiciones legales de gran relevancia por cuanto resultan imprescindibles para dotar de una mínima seguridad jurídica a este proceso garantista<sup>138</sup>. Por ejemplo, por una parte la LAE ha incorporado reglas específicas para el uso de la firma electrónica en el ámbito administrativo<sup>139</sup>, completando de esta manera la regulación general de la LFE, si bien es cierto que no ha terminado de solventar algunos de los principales inconvenientes que han caracterizado la práctica diaria en relación con el uso de esta inexcusable herramienta: la posición prevalente de la FNMT<sup>140</sup> como prestador de referencia en el ámbito del sector público; y por otra parte, la todavía insuficiente

---

<sup>136</sup> En cuanto a la posibilidad de relacionarse los ciudadanos de un modo electrónico con las Administraciones, véase PITSCHAS, R., "El Derecho Administrativo de la Información. La regulación de la autodeterminación informativa y el gobierno electrónico", en BARNES, J., Editor, *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, 2006, página 224.

<sup>137</sup> A este respecto se ha destacado la necesidad de proceder a la reforma de la normativa tributaria en la materia a fin de asegurar su plena concordancia con la regulación general sobre Administración electrónica, OLIVER CUELLO, R., "La regulación de la Administración electrónica tributaria", en DELGADO, A. M. y OLIVER, R., Coordinadores, *Administración electrónica tributaria*, Bosch, Barcelona, 2009, página 118.

<sup>138</sup> GAMERO CASADO, E., "Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración electrónica; su posición en el sistema de fuentes", en GAMERO CASADO, E., Y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 98.

<sup>139</sup> Para LINARES GIL, M. I., "Acceso a los servicios y la información por medios electrónicos", en GAMERO CASADO, E. Y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 425, el criterio para poder afirmar la eficacia jurídica de una firma electrónica es la fiabilidad al reconocer la equivalencia funcional a toda firma electrónica, que incluyendo cualquier acuerdo aplicable, resulte fiable.

<sup>140</sup> GAMERO CASADO, E., Y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., "El Derecho Administrativo ante la era de la información", en GAMERO CASADO, E., Y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 76, su habilitación constituye una decisión estratégica para extender horizontalmente la Administración electrónica en diversos ámbitos de la Administración del Estado.

implantación del DNI electrónico como instrumento básico para la identificación ante las Administraciones Públicas.

En materia de protección de los datos personales de los ciudadanos, la normativa actualmente en vigor data fundamentalmente de finales del siglo XX, es decir, obedece a un contexto tecnológico radicalmente diferente del que vivimos actualmente. Precisamente este desfase se encuentra en la base de uno de los principales debates jurídicos que en estos momentos está teniendo lugar en relación con Internet: la tensión entre la necesaria difusión de información administrativa incluso a través de diarios oficiales y las legítimas pretensiones en muchas ocasiones de los sujetos cuya información resulta fácilmente accesible gracias a los buscadores. A ello habría que añadir la necesaria interconexión de las bases de datos de las Administraciones interactuantes y la cesión de información que se efectúe entre ellas. Se trata, en última instancia, de un problema que deriva de un sistema de publicidad de la información administrativa pensado para unos determinados parámetros que resultan manifiestamente inadecuados a la vista de las posibilidades que ofrecen actualmente las tecnologías de la información y las comunicaciones, que han venido a demostrar la insuficiencia de la protección jurídica actualmente vigente<sup>141</sup>.

Podría añadirse, además, para reforzar esta falta de adaptación normativa el hecho de que la tecnología permite intensificar notablemente las interconexiones entre bases de datos pertenecientes a distintas Administraciones Públicas, mientras que las garantías jurídicas actualmente existentes están pensadas para un tratamiento ciertamente mucho menos invasivo y más concreto por lo que respecta a las finalidades de uso de la información; esto es, para un modelo de control sobre la licitud del acceso y la utilización de la información de los ciudadanos caso por caso que, sin embargo, en la realidad tecnológica en que se basa actualmente la actividad

---

<sup>141</sup> Para una visión en profundidad de las implicaciones de este nuevo desafío, véase SIMÓN CASTELLANOS, P., *El régimen constitucional del derecho al olvido digital*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011. Por lo que se refiere específicamente al ámbito de las Administraciones Públicas, GUICHOT REINA, E., "La publicidad de datos personales en internet por parte de las Administraciones Públicas y el derecho al olvido", *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 154, 2012, páginas 125 a 169.

de las Administraciones Públicas, debería actualizarse para evitar que su virtualidad sea meramente formal<sup>142</sup>.

Quedan apuntados así los principales retos que se derivan de la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a la actividad administrativa actual, pasando a continuación a hacer referencia a otra de las dificultades del modelo existente, como es la pluralidad de sujetos que tienen encomendada la tarea de llevar a cabo una intermediación laboral, haciendo antes una breve alusión a lo que va a suponer tras su entrada en vigor la reforma acometida a través de las Leyes 39 y 40 de 2015 en el ámbito de la relación electrónica de los ciudadanos con la Administración y de las propias Administraciones entre sí, con una especial referencia al ámbito propio de los Servicios Públicos de Empleo.

## **2. La reforma de 2015**

Debido a la situación generada por el marco normativo en el que se ha desarrollado la actuación pública y al que ya nos hemos referido, se ha dado lugar a una duplicidad de procedimientos e ineficiencias que ha ocasionado una complejidad en la tramitación de los mismos, así como problemas de inseguridad jurídica para los ciudadanos. Para intentar paliar esta situación era necesario ordenar la relación de la Administración tanto con los ciudadanos como con el resto de Administraciones e instituciones del Estado. En este sentido, se publicaron en octubre de 2015 la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. La relación que las mismas poseen con el objeto de la tesis es vital, puesto que se encargan de regular los aspectos propios de la Administración electrónica, como iremos exponiendo en los distintos apartados de la misma.

Ya en la propia Exposición de Motivos de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, se ofrece una definición de lo que se ha de entender por procedimiento, configurándolo

---

<sup>142</sup> VALERO TORRIJOS, J., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., "Protección de datos personales y Administración Electrónica", *Revista Española de Protección de Datos*, número 1, 2007, páginas 131 y siguientes, se preocupa sobre todo por poner de manifiesto la importancia de que el reconocimiento de derechos telemáticos y el establecimiento de garantías para su protección no sea algo meramente formal.

como la 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 de ejercerse en condiciones básicas de igualdad en cualquier parte del territorio, con independencia de la Administración con la que se relacionen sus titulares. Este reconocimiento a la igualdad en el acceso a la actuación administrativa entronca con la igualdad en el acceso a la actividad propia de los Servicios de Empleo por parte de sus usuarios, sobre todo, teniendo en cuenta que un porcentaje muy elevado de los mismos carecen de los medios para establecer un acceso telemático con dichos servicios, por lo que nos encontramos con la positivación de un derecho esencial para este tipo de colectivos que ha de verse garantizado de un modo efectivo de modo que se evite un agrandamiento en la "brecha digital" y el uso de este tipo de medios por parte de sus potenciales destinatarios.

De este modo, de la definición anterior se pueden resaltar determinados elementos que tienen una relación directa con la materia relativa a la Administración electrónica, como por ejemplo cómo ésta puede ayudar a la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos garantizando a su vez las condiciones de igualdad en el acceso a la Administración en cualquier parte del territorio nacional. Para facilitar esa igualdad en el acceso y como se expondrá posteriormente, en materia de representación se incluyen nuevos medios para su acreditación en el ámbito de las Administraciones Públicas como es el caso del apoderamiento *apud acta*, presencial o electrónico, o la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública u Organismo competente. Así, se evita que los ciudadanos tengan que desplazarse ante el órgano administrativo para acreditar dicha representación. Todo ello en un ámbito tan competitivo como es el mercado de trabajo, en el que por un lado los empresarios demandan una actuación rápida y eficaz y los demandantes de empleo por otro, solicitan una actuación de intermediación que se adecúe a su perfil profesional.

La reforma acometida en 2015 también incluye entre sus novedades la separación entre identificación y firma electrónica así como la simplificación de los medios para acreditar una u otra, siendo necesaria sólo la primera con carácter

general y la segunda cuando deba acreditarse la voluntad y el consentimiento del interesado. Se determina también una serie de categorías de medios de identificación y firma a utilizar por todas las Administraciones, por lo que se avanza en seguridad jurídica y garantías en la actuación de los administrados que cuentan con unos medios de firma determinados.

En este sentido los sistemas de identificación y de firma previstos en la reforma han de ser plenamente coherentes con lo dispuesto en el Reglamento (UE) n° 910/2014 del Parlamento 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. Ello, en la obligación que tienen reconocida los Estados miembros de admitir los sistemas de identificación electrónica notificados a la Comisión Europea por el resto de Estados miembros, así como los sistemas de firma y sello electrónicos basados en certificados electrónicos cualificados emitidos por prestadores de servicios que figuren en las listas de confianza de otros Estados miembros de la Unión Europea, en los términos que prevea dicha norma comunitaria. Se da también cumplimiento así a la transposición de la normativa comunitaria que a su vez va a permitir una plena interoperabilidad entre las bases de datos de los distintos Estados miembros a la hora de ofertar contratos de trabajo y poder localizar a los trabajadores más cualificados en el marco de la UE, de modo que la actuación en las distintas bases de datos de los estados miembros con un mismo sistema de certificado electrónico sea posible, simplificándose así las transacciones en el ámbito laboral.

Esta modificación afecta también a la obligación de las Administraciones Públicas de contar con un registro electrónico general, o bien de tener que adherirse al de la Administración General del Estado, de modo que se permita a los interesados presentar solicitudes en papel que se convertirán en formato electrónico, facilitándose así las relaciones telemáticas con la Administración. En materia de archivos se introduce la novedad de que cada Administración Pública deba mantener un archivo electrónico único de los documentos que correspondan a procedimientos finalizados así como la obligación de garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento. Dicha medida favorece también el acceso a la

información a los ciudadanos, evitando los desplazamientos y esperas, así como, reduce la citada "brecha digital" al permitir que los interesados que no cuenten con los medios necesarios puedan presentar solicitudes en papel que posteriormente se transformarán en digitales, sobre todo teniendo en cuenta que los principales destinatarios de los Servicios de Empleo son colectivos en riesgo de exclusión social.

Se mejora el régimen y se definen los requisitos necesarios para que una copia sea auténtica, las características que deben reunir los documentos emitidos por las Administraciones Públicas para ser considerados válidos y los que deben aportar los interesados al procedimiento, estableciendo con carácter general la obligación de las Administraciones de no requerir documentos ya aportados por los interesados, elaborados por las Administraciones Públicas o documentos originales, salvo aquellas excepciones establecidas en la Ley. Por lo tanto, el interesado podrá aportar copias de documentos ya sean digitalizadas por el propio interesado o presentadas en soporte papel.

Destaca igualmente la obligación de las Administraciones Públicas de contar con un registro u otro sistema equivalente que permita dejar constancia de los funcionarios habilitados para la realización de copias auténticas, de forma que se garantice que las mismas han sido expedidas adecuadamente y que quede constancia de la identificación de los funcionarios dedicados a asistir a los interesados en el uso de los medios electrónicos con la finalidad de reducir las diferencias que se pueden ocasionar con la implantación de estas medidas en relación a los distintos destinatarios de los Servicios Públicos de Empleo.

En cuanto al cómputo de términos y plazos se establecen nuevas reglas como son el cómputo de plazos por horas y la declaración de los sábados como días inhábiles, unificando de este modo el cómputo de plazos en el ámbito judicial y el administrativo, simplificándose así el régimen del cómputo de plazos para los ciudadanos y facilitando los criterios de relación con las distintas Administraciones.

Una de las principales novedades afecta a la materia de las notificaciones electrónicas, que adquirirán la condición de preferentes y que se realizarán en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única. Se incrementa así la

seguridad jurídica de los interesados estableciendo nuevas medidas que garanticen el conocimiento de la puesta a disposición de las notificaciones como el envío de avisos de notificación a los dispositivos electrónicos o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado, así como el acceso a sus notificaciones a través del punto de acceso electrónico de la Administración que funcionará como portal de entrada. Hasta tal punto se generaliza el uso de los medios telemáticos en la relación de los ciudadanos con la Administración que se incorpora a las fases de iniciación, instrucción y finalización del procedimiento el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos. También se incorpora la regulación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico y los documentos que deben integrarlo. Estas modificaciones habrán de ir adaptándose a los procedimientos propios de los Servicios de Empleo, respecto de los que iremos exponiendo cuál es la situación en la que se encuentran y qué tipo de procedimientos están aplicando en la actualidad.

Por lo que respecta a la incorporación de los principios de transparencia y de planificación y dirección por objetivos como exponentes de los nuevos criterios que han de guiar la actuación de todas las unidades administrativas, el uso de las nuevas tecnologías al ámbito de la Administración Pública facilita la aplicación de los mismos. De este modo, las posibilidades de participación ciudadana en la configuración de la dirección por objetivos quedarían encauzadas con un adecuado sistema de Gobierno Abierto en el que las opiniones de los principales actores sociales sean tenidas en cuenta a la hora de definir las políticas de intermediación laboral.

Todo ello en un entorno en el que la utilización de los medios electrónicos ha de ser lo habitual, como la firma y las sedes electrónicas, el intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación y la actuación administrativa automatizada como elemento definidor de una auténtica innovación configuradora de un cambio de paradigma en la actuación administrativa, constituyendo en medio de estas relaciones el principio de interoperabilidad, al que nos referiremos posteriormente, el elemento determinante en la actuación entre las Administraciones Públicas.





## **Capítulo II**

### **La pluralidad de sujetos prestadores del servicio**



## I. Diversidad de Administraciones Públicas

### 1. Los Servicios Estatales y Autonómicos de Empleo

En relación a la configuración del modelo de colocación actual en España, resaltamos en primer lugar una de sus notas definidoras como es la descentralización territorial de competencias en el Estado de las Autonomías<sup>143</sup>. Es por ello que las Comunidades Autónomas se encuentran llamadas a participar activamente en la gestión de las políticas de empleo, habiéndose procedido por tanto al traspaso de competencias en materia de intermediación laboral a las mismas, materia ésta, objeto de exposición.

Para coordinar dicha gestión se ha constituido el Servicio Estatal de Empleo y los Servicios Autonómicos de Empleo. Esta descentralización se ha realizado como consecuencia de un paulatino proceso de transferencia de competencias, habiéndose dado lugar a diferencias en la gestión de la intermediación por parte de las Comunidades Autónomas<sup>144</sup>. En este sentido y como ya se ha expuesto, la LE configura un Sistema Nacional de Empleo constituido por el Servicio Estatal de Empleo y por los Servicios Autonómicos. En el mismo se asigna a los Servicios Autonómicos de Empleo la función de colocación cuando hayan asumido dicha competencia, mientras que al Servicio Estatal de Empleo se le atribuye la de realizar programas de intermediación y políticas activas de empleo, gestión de las políticas activas de empleo, fomento del empleo en el ámbito estatal y la formación profesional y continua.

Haciendo mención más concreta al modelo del Estado de las Autonomías y su proceso de transferencia de competencias, en concreto en el ámbito del empleo, es en el año 1994 cuando podemos afirmar la existencia de un sistema plural en el que interactúan distintos actores en el mercado de trabajo. En dicha fecha se permite la

---

<sup>143</sup> Sin embargo, en el texto constitucional no se encuentra contemplada de un modo expreso la previsión de los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos, véase CAVAS MARTÍNEZ, F., "El entramado institucional del empleo en las vertientes pública y privada", en *Estrategia europea, estado autonómico y política de empleo, XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2008, página 124.

<sup>144</sup> Para profundizar en los diferentes regímenes competenciales existentes, véase VALDÉS DAL-RÉ, F., "Intermediación laboral: apuntes críticos de una reforma socialmente invisible y normativamente provisional", op. cit., página 7.

intermediación en el mercado laboral de las agencias de colocación sin ánimo de lucro tras la modificación acometida en el artículo 16.2 ET, por lo que en el territorio de las respectivas Comunidades Autónomas nos encontramos con otro tipo de entidades que llevan a cabo una tarea de intermediación y que multiplican los sujetos que interactúan en este ámbito, lo cual va dificultando aún más la relación entre los sujetos con competencias en materia de empleo y de los usuarios con los anteriores.

De este modo, la novedad de mayor calado proviene de la LE a la vez que ofrece un concepto de qué se entiende por intermediación<sup>145</sup>. Como ya se expuso anteriormente, la Ley determina cuatro tipos de intermediarios, que son los Servicios Públicos de Empleo, las entidades colaboradoras con los Servicios Públicos de Empleo, las agencias de colocación debidamente autorizadas y aquellos otros servicios que reglamentariamente se determinen para los trabajadores en el exterior.

## **2. La Unión Europea, la libertad de circulación de trabajadores y las nuevas tecnologías**

### ***A. La Red EURES y la búsqueda de empleo comunitaria***

Toda esta pluralidad de entes que realizan una actividad de intermediación se ven favorecidos por la libertad de circulación de trabajadores en el entorno de la Unión Europea y por la aplicación de las nuevas tecnologías a dicho ámbito, que pasa por el apoyo a la gestión de la movilidad laboral y que comprenderá la información, el asesoramiento y el favorecimiento de la movilidad geográfica y funcional tanto en el ámbito nacional, europeo e internacional de los usuarios para aprovechar las ofertas de empleo adecuadas a las que pueda tener acceso. Incluirá información general acerca de las circunstancias de trabajo más relevantes en el ámbito territorial de la Unión Europea, abarcando el acceso a la información disponible a través de la Red EURES<sup>146</sup>. Por ello, si anteriormente nos referíamos a la Red EURES desde el punto de vista de la Administración electrónica y de cómo las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones han favorecido el

---

<sup>145</sup> Artículo 20: "*conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los demandantes de empleo para su colocación*".

<sup>146</sup> <https://ec.europa.eu/eures/public/es/homepage> (último acceso: 29 de febrero de 2016).

cumplimiento de los objetivos que la misma tiene encomendados, ahora lo haremos desde el cumplimiento del derecho de libertad de circulación de trabajadores.

El derecho de libre circulación se configura como un derecho fundamental que permite a los ciudadanos de cualquiera de sus países trabajar en otro Estado miembro, disfrutando de iguales condiciones que el resto de los ciudadanos del mismo. Para poder dar cumplimiento a estos derechos, EURES posibilita a los empleadores visualizar los perfiles profesionales de los candidatos europeos así como ponerse en contacto con ellos. Las ofertas de empleo se difunden fuera del ámbito nacional en tiempo real y en los 28 países del Espacio Económico Europeo. Por lo que respecta a los solicitantes de empleo, el objetivo es prestar servicios de información, asesoramiento, contratación/colocación a los trabajadores y en general a cualquier ciudadano que desee beneficiarse de este derecho.

Para posibilitar el acceso a la Red EURES, el Servicio de Empleo tiene por objeto identificar y gestionar ofertas de empleo incluyendo las procedentes del resto de los países del Espacio Económico Europeo u otros Estados y localizar y desarrollar nuevas oportunidades de empleo, vinculándolas a los usuarios que mejor se ajusten a ellas en función de su perfil y competencias, a fin de facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades, así como la información acerca de los procesos de contratación y a los trabajadores su acceso a las ofertas de empleo adecuadas y disponibles. Este servicio incluye la difusión de las ofertas de empleo en el marco nacional de empleo y del portal único de empleo establecido en el artículo 8. 2 b) de la LE.

El Servicio de Empleo comprenderá actividades relativas a la gestión de las ofertas de empleo a través de la casación entre ofertas y demandas. Esta tarea consiste en la captación y gestión de las ofertas de empleo y su puesta en conexión con los demandantes de empleo registrados de acuerdo con su perfil profesional y en concreto con sus competencias profesionales. En la prestación de este servicio, los Servicios Públicos de Empleo verificarán el cumplimiento de la obligación de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo si aceptan la colocación adecuada que les sea ofrecida por tales Servicios Públicos de Empleo o por las

agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquellos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 231 del TRLGSS.

Esta gestión de ofertas y demandas de empleo abarcará la prospección e identificación de necesidades de los empleadores, que incluyen tanto a aquellas ofertas potenciales como las necesidades de personal por parte de los empleadores. Se alcanzará este objetivo mediante la visita a empresas, la interlocución sistemática con las organizaciones empresariales y sindicales, corporaciones locales y la elaboración de estudios y trabajos técnicos. La captación de ofertas de empleo no gestionadas por los Servicios Públicos de Empleo implicará actuaciones de relación estrecha con las empresas, en especial con las pequeñas empresas, a fin de promover que surjan ofertas de empleo incluidas las que no estén siendo gestionadas por los Servicios de Empleo, aflorando de este modo ofertas de empleo latentes.

Esta labor de relación con las pequeñas empresas puede verse facilitada también a través de la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, puesto que los propios empresarios podrían tener acceso al Portal Web de los Servicios de Empleo a la Red EURES para poder gestionar sus ofertas de modo que los demandantes puedan responder a aquellas que se hayan publicado en los mismos y que los empresarios establezcan los filtros necesarios en función del perfil requerido para el desempeño del puesto que se está ofertando. También se habrá de difundir la información sobre las ofertas de empleo adecuadas y disponibles que además de su publicidad a través del portal único de empleo, comprenderá la información general y particular a requerimiento de cualquier usuario de las ofertas de empleo disponibles para facilitar la movilidad funcional sectorial y geográfica.

A pesar de que las nuevas tecnologías están conformando un nuevo sistema de comunicaciones más ágil entre las distintas Administraciones de los Estados parte, se podrían enumerar una serie de deficiencias a superar, entre ellas y desde un punto de vista interno, la falta de transparencia en relación a la inexistencia de una clara y precisa atribución de responsabilidades de todos los sujetos intervinientes que podría atribuirse al carácter intergubernamental de la UE y de sus órganos decisorios, entre los que se encuentran representados todos los Estados miembros. En segundo lugar mencionaríamos una acusada fragmentariedad, debido a que las competencias están

hechas a la medida de cada uno de los sectores especiales propios de la misma. Por último, se podría citar la implantación de una ideología igualitaria, en virtud de la cual se han prodigado unas formas de cooperación horizontal entre las autoridades administrativas de los Estados miembros<sup>147</sup>. Para dejar atrás todas estas limitaciones, contamos con la implantación de la Administración electrónica en el ámbito de la Unión Europea, la elaboración de una normativa que resulte de aplicación en los Estados miembros y en definitiva el desarrollo de una nueva forma de elaborar las políticas públicas donde la participación ciudadana está presente en todas sus fases.<sup>148</sup>

### ***B. Las dificultades asociadas a la intervención de diferentes Estados***

En el ámbito de la Unión Europea intermedian los Estados miembros en materia de empleo, lo cual da lugar a que cada uno utilice unas bases de datos y un sistema de intercomunicación diferente por lo que se dificulta la fluidez de información entre los mismos. Es necesario en este ámbito acometer una importante tarea de desarrollo de lo que se ha denominado en primera instancia como interoperabilidad semántica.

Hacemos referencia con esta terminología al hecho de que la información intercambiada pueda ser interpretable de forma automática y reutilizable por aplicaciones que no intervinieron en su diseño. La principal dificultad que encuentra la interoperabilidad a nivel semántico es la diferencia de lenguajes de programación existentes en las diferentes aplicaciones de las distintas Administraciones Públicas, aunque también habría que tener en cuenta la diversidad lingüística en el plano jurídico. En este sentido, la recomendación 8 del Marco Europeo de

---

<sup>147</sup> BARNÉS VÁZQUEZ, J., *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, Global Law Press, Sevilla, 2006, páginas 118-121, que elabora un listado con las características que se pueden predicar del sistema que se está configurando en la Unión Europea como consecuencia de la generalización en la aplicación de las nuevas tecnologías.

<sup>148</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., "El Procedimiento Administrativo por medios electrónicos. Disposiciones Comunes", en ALLI ARANGUREN, J. C. Y ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., Directores, *La Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2008, página 265, en donde se contempla la posibilidad de que por medio de las políticas públicas los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones de las distintas Administraciones Públicas.



interoperabilidad, recuerda que las Directivas Comunitarias constituyen un excelente parámetro posibilitador de la interoperabilidad semántica, por cuanto que las expresiones utilizadas en la traducción de cada Directiva a los idiomas oficiales presupone el uso de un vocabulario determinado en el plano nacional. Así, queda puesta de manifiesto la necesidad de acometer una armonización de dicha cuestión en el ámbito paneuropeo.

Hasta ahora, se ha resuelto este problema con técnicas de normalización, elaborando formularios informáticos que contienen campos segmentados a los que son asociados librerías o catálogos cerrados de expresiones previamente definidas que garantizan la perfecta interoperabilidad de los contenidos<sup>149</sup>. Sin embargo se muestra necesario profundizar en una mayor intercomunicación a nivel internacional que permita más fluidez en tales relaciones<sup>150</sup>.

Nos encontramos así con una pluralidad de Estados que interactúan en materia de empleo que cuentan con normas específicas de protección de datos de carácter personal que no son homogéneas entre los mismos, que trabajan con unas bases de datos y unos aplicativos que no son interoperables, con unos procedimientos que no han sido simplificados adecuadamente y que reiteran trámites administrativos y en definitiva con una falta de eficacia en la gestión de un mercado como es el laboral que requiere de una máxima agilidad para poder ser verdaderamente competitivos en la tarea de intermediación. A pesar de ello, habría que señalar como un elemento positivo la tendencia marcada por el citado Reglamento (UE) n° 910/2014 del Parlamento 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, puesto que determina unos sistemas de identificación homogéneos entre los distintos Estados miembros y se da cumplimiento a la transposición de la normativa

---

<sup>149</sup> GAMERO CASADO, E., "Interoperabilidad y Administración Electrónica: Conéctese, por favor", op. cit., página 297, resalta la importancia de la interoperabilidad semántica en las actuaciones de las Administraciones Públicas, de modo que la comunicación entre las bases de datos de las mismas sea posible y plena.

<sup>150</sup> RIVERO ORTEGA, R., *El Expediente Administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, op. cit., página 170, que profundiza en la necesidad de que las bases de datos de las distintas Administraciones a nivel internacional sean interoperables.

comunitaria que a su vez permite una plena interoperabilidad entre las bases de datos de los Estados que forman parte de la UE.

A continuación iremos exponiendo cómo las nuevas tecnologías pueden subsanar los problemas que se han ido detectando del análisis de la situación actual y que afectaría tanto al ámbito estatal como comunitario.

### **3. La pluralidad de entes desde la perspectiva de la e-Administración**

#### ***A. Las dimensiones de la interoperabilidad***

##### **a. Interoperabilidad organizativa, semántica, técnica y jurídica**

Veámos con anterioridad cómo en el entorno propio de la Sociedad de la Información en el que el intercambio de datos es un fenómeno continuo irrumpía el concepto de interoperabilidad para establecer los cauces a través de los cuales se ha de llevar a cabo dicho intercambio. Asimismo, el derecho de los ciudadanos a no aportar documentación que obre en poder de la Administración resulta el punto de partida para la aplicación de una Administración electrónica en la que la interoperabilidad entre las distintas bases de datos en las que obre la misma sea el elemento clave<sup>151</sup>.

La interoperabilidad constituye el desafío más importante que se plantea en la gestión administrativa durante la primera mitad del siglo XXI<sup>152</sup>. A través de la misma se permite que los datos situados en un punto concreto de un sistema se puedan utilizar empleando cauces electrónicos por el conjunto de dicho sistema, de modo que puedan cruzarse a través de un medio electrónico para su uso por los interesados y por las entidades públicas y privadas. A la hora de establecer modelos marco de interoperabilidad contamos con diferentes soluciones, como pueden ser los

---

<sup>151</sup> MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., "Régimen Jurídico del intercambio electrónico de datos, documentos y certificaciones entre Administraciones", *RAP*, número 183, Madrid, 2010, página 359.

<sup>152</sup> GAMERO CASADO, E., "Interoperabilidad y Administración Electrónica: Conéctese, por favor", *op. cit.*, página 291, que considera la interoperabilidad como un elemento esencial para la aplicación plena de la Administración electrónica.

sistemas voluntarios o vinculantes, flexibles o rígidos, centralizados o descentralizados, entre otros. Si partimos de la utilidad de las TIC's y de la necesidad de su implantación, así como de su generalidad, deberíamos de resaltar junto con Gamero Casado la conveniencia de establecer sistemas obligatorios de interoperabilidad al mayor nivel territorial posible, lo cual a su vez, pondría de manifiesto dos problemas: por un lado las tensiones políticas que se generan cuando un poder público impone un marco obligatorio al resto de las Administraciones, y por otro lado el impacto que repercute en la ciudadanía la imposición de prescripciones técnicas vinculantes que afecten al principio de neutralidad tecnológica<sup>153</sup> y a la libertad de empresa<sup>154</sup>.

Como un paso previo a la implantación de la interoperabilidad en las comunicaciones que se establezcan con la Administración Pública se hace necesario incorporar los procedimientos administrativos a lo que se ha denominado como e-Administración, resultando preceptivo para ello llevar a cabo una simplificación procedimental<sup>155</sup>. La clave de todo este proceso será dar cumplimiento a la interoperabilidad administrativa.

Sin embargo, como ha expuesto Cotino Hueso, la actual regulación legal relativa al intercambio de información entre Administraciones Públicas no sólo se caracteriza por una excesiva rigidez sino que, además, rezuma una subordinación interadministrativa, así como una clara desconfianza, manifiestamente inadecuada para los planteamientos de una Administración electrónica dinámica construida a partir de las posibilidades de innovación que ofrece la tecnología<sup>156</sup>. Desde esta perspectiva, es ciertamente discutible la práctica consistente en negar validez a los

---

<sup>153</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *La Factura Electrónica en la Actividad de las Administraciones Públicas, su impulso tras la Ley 25/2013, de 27 de diciembre*, Aranzadi, Pamplona, 2014, página 46.

<sup>154</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos, a propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas*, op. cit., páginas 148 y siguientes, que desarrolla y profundiza en los principios que resultan de aplicación al ámbito de la actuación administrativa electrónica.

<sup>155</sup> Para un estudio más profundo sobre la simplificación electrónica, véase BLASCO DÍAZ, J. L., FABRA VALLS, M. J., "El documento electrónico, aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos", op. cit., página 60.

<sup>156</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 181, que pone de manifiesto los elementos negativos de las relaciones telemáticas entre Administraciones.

documentos expedidos por otras Administraciones Públicas a pesar de que se ajustan a los requisitos fijados normativamente. Este es el caso singularmente de las copias en soporte papel de originales electrónicos que han sido expedidas conforme a las exigencias de los artículos 30 LAE y 46 LRJAP-PAC, de manera que no incorporan firma manuscrita alguna sino, tal y como exigen dichos preceptos, un código que permite comprobar su autenticidad a través del acceso a la correspondiente sede electrónica; mecanismo a través del cual se pretende trasladar al documento en soporte papel la garantía técnica que ofrece el sello del órgano competente por lo que respecta al original electrónico<sup>157</sup>.

Tras la evolución normativa expuesta, la propia LAE nos ofrece en su Anexo un concepto de interoperabilidad, configurándola 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. Podemos observar con Cerrillo I Martínez, cómo en el ámbito del uso de las tecnologías de la información la interoperabilidad resulta trascendental por cuanto la verdadera utilidad de una aplicación o sistema informático no reside en su uso autónomo, sino en su capacidad de compartir la información y el conocimiento con otras aplicaciones o sistemas, optimizando así exponencialmente sus resultados<sup>158</sup>.

Según lo expuesto, la interoperabilidad se da a nivel de sistemas y no de personas o procesos, puesto que los sistemas de información lo que hacen es implementar los procesos que se establezcan. Sin embargo, y a pesar de la necesidad de la difusión de la interoperabilidad, es necesario acometer un esfuerzo de concertación a diferentes niveles, que podemos denominar como dimensiones de la

---

<sup>157</sup> En cuanto a la aplicación de las garantías propias del documento en papel al ámbito del documento administrativo electrónico, véase VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 233.

<sup>158</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 759, de este modo se conseguiría unos servicios públicos eficaces y efectivos tanto para los ciudadanos como para las empresas.

interoperabilidad<sup>159</sup>. Los tres primeros niveles aparecen recogidos en el Esquema Nacional de Interoperabilidad, y el cuarto, en el Marco Europeo de Interoperabilidad.

De este modo, según se establece en el Anexo de la LAE, se entiende por interoperabilidad organizativa la relativa a la capacidad de las entidades y los procesos a través de los cuales se llevan a cabo sus actividades para colaborar al objeto de alcanzar logros mutuamente acordados relativos a los servicios que se prestan. Se hace por tanto referencia con la interoperabilidad organizativa a los sujetos y usuarios, públicos o privados, que pueden verse implicados en la necesidad de ser interoperables. En última instancia, la interoperabilidad ha de ser aplicada a nivel mundial, aspecto éste de especial interés si tenemos en cuenta el principio de libertad de circulación de trabajadores aplicable a las actividades propias de los Servicios Públicos de Empleo.

Desde un punto de vista semántico, como veíamos en el apartado relativo a las dificultades asociadas a la intervención de diferentes Estados, haríamos referencia a que la información intercambiada pueda ser interpretable de forma automática y reutilizable por aplicaciones que no intervinieron en su aplicación<sup>160</sup>.

Por su parte, la interoperabilidad técnica vendría determinada por la relación entre sistemas y servicios de tecnologías de la información incluyendo aspectos tales como los interfaces, la presentación de la información, la interconexión, la integración de datos y servicios, la presentación de la información, la accesibilidad y la seguridad. La interoperabilidad técnica puede verse reforzada por el uso de estándares abiertos, cuya importancia ha sido puesta de manifiesto por Marzano<sup>161</sup>. Según lo dispuesto en el Glosario del Anexo de la LAE, el estándar abierto es aquel que ha de reunir las condiciones de ser público y cuya utilización sea disponible de

---

<sup>159</sup> Además, ha de llevarse a cabo una adecuada simplificación administrativa y un incremento de la eficacia burocrática, así como una reducción del tiempo de tramitación de los procedimientos para poder así normalizar jurídicamente el intercambio y transmisión electrónica de la información, véase MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., "Régimen Jurídico del intercambio electrónico de datos, documentos y certificaciones entre Administraciones", op. cit., página 361.

<sup>160</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 764, para ello es necesario que exista un acuerdo no sólo sobre el formato o la estructura de la información intercambiada sino también sobre su contexto o el contenido preciso.

<sup>161</sup> MARZANO, F., "Interoperability and eGovernment through adoption of standars", Cumbre ESIIG2, <http://www.esiig2.it> (último acceso: 7 de enero de 2015).

manera gratuita o a un coste que no suponga dificultad de acceso, así como que su uso y utilización no esté condicionado al pago de un derecho de propiedad intelectual o industrial.

Finalmente, en cuanto a la interoperabilidad jurídica, supone 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.

Como pone de manifiesto Gamero Casado, la conjunción de las dimensiones de la interoperabilidad da lugar a lo que denomina la cadena de la interoperabilidad, que en el propio Glosario del ENI se define como aquella que se manifiesta en la práctica del despliegue de los sistemas y los servicios como una sucesión de elementos enlazados e interconectados de una forma dinámica, a través de interfaces y con proyección a las dimensiones técnica, semántica y organizativa. A ello habría que añadir la dimensión normativa o jurídica que se articula principalmente a través de la propia disposición que establece la definición, esto es, el ENI.

La proyección que de la interoperabilidad efectuamos puede llevarse a cabo hacia el pasado o hacia el futuro. La interoperabilidad hacia el pasado es más compleja, puesto que se ha de encargarse de hacer interoperables a sistemas y aplicaciones que ya se encuentran implantados. Por lo que respecta a la interoperabilidad hacia el futuro, supone en realidad el verdadero objetivo de las regulaciones propias de la interoperabilidad y tiende a la consecución de que todos los desarrollos posteriores de administración electrónica, ofrezcan unos resultados plenamente interoperables. De este modo, en el ámbito Comunitario, la Decisión 2004/387/CE, relativa a la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos (IDABC), define la interoperabilidad en su artículo 3 f) como la capacidad de los sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y de los procesos empresariales, de intercambiar datos y posibilitar la puesta en común de información y conocimientos. Esta definición que nos sirve de base y que pertenece al programa

IDABC<sup>162</sup>, ha quedado superada por el programa ISA, adoptado por la 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.

Este programa introduce un cambio en la concepción de lo que es la interoperabilidad, que pasa a compararse a un proceso de normalización que permite a un programa o sistema informático compartir la información con otros programas y sistemas y establecer comunicaciones entre ellos. De este modo, si conseguimos que los sistemas informáticos de las diferentes Administraciones sean interoperables y que se implante una red que los interconecte, el ciudadano sólo tendrá que presentar una solicitud y autorizar el procesamiento de datos, de modo que el sistema con una serie de operaciones automáticas y sin necesidad de intervención humana, recabará toda la información para la resolución del expediente mediante cruces de datos, consiguiendo un ahorro de tiempo al interesado, así como a las Administraciones implicadas, que no han de atender individualmente cada petición, emitiendo la certificación que se le requiera. Aplicado al ámbito del empleo, nos encontramos con que los propios aplicativos podrían unir las ofertas de empleo con las demandas más adecuadas en función de los perfiles profesionales requeridos para cada puesto de trabajo, pudiéndose recabar por los Servicios de Empleo la información necesaria en el ámbito educativo y de la Seguridad Social.

El inconveniente que podemos resaltar de la interoperabilidad a nivel europeo es la escasez de disposiciones con carácter preceptivo existentes. La realidad socioeconómica resulta muy diversa en los distintos Estados miembros, lo cual da lugar a que la imposición normativa vinculante sea problemática<sup>163</sup>. Por ello, el desarrollo normativo comunitario se ha centrado en meras recomendaciones y

---

<sup>162</sup> Para profundizar más sobre el Programa IDABC, véase GAMERO CASADO, E., "Interoperabilidad y Administración Electrónica: Conéctese, por favor", op. cit., páginas 303 y siguientes.

<sup>163</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 767, donde se hace una especial mención a la escasa interoperabilidad a escala europea debido a las barreras electrónicas de las Administraciones de cada Estado miembro.

programas de cooperación<sup>164</sup>. Desde otro punto de vista también hay que tener en cuenta que el personal al servicio de las Administraciones Públicas no posee un régimen normativo que determine, ni siquiera de forma aproximada, los casos en los que se puede proceder al intercambio de información entre las distintas Administraciones Públicas sin que se conculque la regulación relativa a la protección de datos<sup>165</sup>. Para intentar dar una solución a esta situación han visto la luz normas como el Marco Europeo de Interoperabilidad (EIF). En el Consejo Europeo celebrado en Sevilla en el año 2002, se aprobó el Plan e-Europe 2005 y se encargó a la Comisión Europea la elaboración de un marco de interoperabilidad que permitiese facilitar la prestación de servicios paneuropeos de administración electrónica a los ciudadanos y a las empresas. El EIF resulta vinculante para todos los proyectos financiados con el programa IDABC, exigiéndose a los Estados miembros que incorporen sus previsiones a los marcos nacionales de interoperabilidad, así como que respeten sus recomendaciones al implantar nuevos servicios de Administración electrónica<sup>166</sup>.

Los efectos del EIF se pueden proyectar a los ámbitos de la interacción directa entre los ciudadanos o empresas de un Estado miembro con las Administraciones de otros Estados o instituciones europeas; al intercambio de datos entre Administraciones de diferentes Estados miembros a fin de resolver las cuestiones que los ciudadanos o las empresas puedan plantear a la Administración de su propio Estado, y por último, al intercambio de datos entre varias agencias o instituciones europeas, o entre una institución o agencia europea y una o más Administraciones de los Estados miembros. De este modo, muchas empresas proveedoras de productos y servicios tecnológicos han adoptado las prescripciones del EIF, conscientes del valor añadido que adquieren sus productos y servicios cuando se adaptan a dicho esquema.

---

<sup>164</sup> Un estudio sobre la situación de la interoperabilidad en relación a la firma electrónica, se puede encontrar en <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6484/5644> (último acceso: 7 de enero de 2015).

<sup>165</sup> MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., "Régimen Jurídico del intercambio electrónico de datos, documentos y certificaciones entre Administraciones", op. cit., página 361.

<sup>166</sup> RIVERO ORTEGA, R., *El Expediente Administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, op. cit., página 160, que pone de manifiesto de nuevo la necesidad de implantar una plena interoperabilidad en las relaciones electrónicas entre las Administraciones.



En opinión de Amutio Gómez, los aspectos relativos a la interoperabilidad en sus vertientes organizativa, semántica y técnica que hemos tratado, deben ser considerados en el establecimiento de servicios de Administración electrónica a nivel paneuropeo. Los requisitos de los servicios paneuropeos de Administración electrónica han de ser determinados de forma conjunta mediante la participación de las Administraciones, según el enfoque dirigido por la demanda.

Las Administraciones Públicas que consideren el establecimiento de servicios de Administración electrónica con una dimensión paneuropea han de analizar los correspondientes procesos y actores involucrados, debiéndose se abordar las interfaces de interoperabilidad necesarios a través de los cuales los mismos puedan interoperar a nivel paneuropeo. Cuando la prestación de un servicio paneuropeo de Administración electrónica requiera la participación de varias Administraciones Públicas, las diversas expectativas han de formalizarse a través de acuerdos a nivel de servicio y han de tener en cuenta, al menos, las interfaces de interoperabilidad de los procesos implicados. De modo contrario, las bases de datos de los diferentes Servicios de Empleo de los Estados miembros de la UE no serían interoperables y la información contenida en los mismos no sería útil fuera del ámbito territorial en que los mismos ejercen sus competencias.

Para cada servicio de Administración electrónica paneuropeo, los datos que han de ser objeto de intercambio se han de publicar por las Administraciones responsables de la información correspondiente a los datos implicados a nivel nacional, ha de haber propuestas y acuerdos por parte de las Administraciones responsables sobre los datos y los diccionarios de datos necesarios en dicho ámbito. Tal actividad ha de llevarse a cabo sobre un conjunto de datos comunes a todos los servicios paneuropeos de Administración electrónica. En este sentido, se deben definir las tablas de correspondencia entre los elementos de datos nacionales y paneuropeos. También se debe prestar la debida atención a los aspectos lingüísticos de los vocabularios legales específicos utilizados en la prestación de los servicios. En el marco legal y social de la Unión Europea, se asume la equivalencia lingüística en las Directivas y Reglamentos aprobados como partes del proceso legislativo. Ello implica que el vocabulario utilizado en la legislación europea se encuentre en consecuencia reflejado en la prestación de los servicios de Administración

electrónica en el nivel nacional y puede requerir a su vez, una mayor armonización en el ámbito paneuropeo<sup>167</sup>.

La efectiva consecución de la interoperabilidad es una de las premisas esenciales para aprovechar el potencial de modernización, innovación y, en definitiva, simplificación que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación aplicadas a la gestión administrativa<sup>168</sup>, sobre todo si tenemos en cuenta el carácter descentralizado de nuestra organización pública y en concreto de los Servicios Públicos de Empleo, de manera que en el ejercicio de la respectiva autonomía cada Administración pueda libremente determinar desde el formato y el contenido de un mismo documento hasta las aplicaciones informáticas en las cuales se ha de sustentar la gestión documental. De ahí que las competencias estatales de coordinación adquieran una importancia reduplicada, asegurando de una parte, la interoperabilidad de todos los sistemas y aplicaciones que se utilicen, y de otra, respetando la libertad de cada entidad a la hora de optar por un concreto sistema de información o una determinada aplicación informática; sin que la específica elección de uno de ellos por parte de la Administración estatal condicione las opciones del resto, tal y como ha venido sucediendo en relación con la firma electrónica o las notificaciones telemáticas<sup>169</sup>. Esta opción no parece el planteamiento más eficiente desde la perspectiva económica que cada entidad desarrolle o adquiera sus propios sistemas de gestión documental cuando, de forma colaborativa, podrían impulsarse iniciativas institucionales pero lo cierto es que, al menos desde una estricta consideración jurídica, el reparto competencial actualmente en vigor aboca, al menos

---

<sup>167</sup> AMUTIO GÓMEZ, M. A., "La construcción de los servicios paneuropeos de Administración electrónica: Estado de la situación de la integración en los servicios paneuropeos de Administración electrónica y actuación de la Administración", Ministerio de Administraciones Públicas, 2008.

<sup>168</sup> En relación al papel de la interoperabilidad en la consecución de una Administración electrónica que permita al ciudadano establecer vínculos telemáticos con la Administración, véase 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 182.

<sup>169</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., "El Procedimiento Administrativo por medios electrónicos. Disposiciones Comunes", en ALLI ARANGUREN, J. C. Y ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., Directores, *La Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, op. cit., página 278, que destaca las opciones con que cuenta la Administración a la hora de determinar los sistemas por los que ésta puede decantarse al implantar la Administración electrónica.

potencialmente, a que la racionalidad organizativa y en el gasto público queden condicionadas a la prevalencia de criterios estrictamente políticos, salvo por lo que respecta al efectivo ejercicio estatal de su competencia de coordinación en los términos expuestos en relación con las singulares exigencias de la interoperabilidad como premisa jurídica<sup>170</sup>.

### **b. Problemática actual**

Tras la exposición de los distintos tipos de interoperabilidad, nos centramos a continuación en una de las principales dificultades que se han detectado en este ámbito y que guarda relación con la interoperabilidad semántica por un lado, y por otro con el uso de las lenguas en los procedimientos administrativos, ya sea dentro del territorio nacional o en el ámbito de la UE.

En lo que respecta a las comunicaciones establecidas vía correo electrónico o ventanilla electrónica en el ámbito de la Unión Europea se han de establecer los medios adecuados para que tanto los ciudadanos como las empresas puedan remitir sus comunicaciones en su propio idioma cuando así sea posible. Una solución a esta cuestión podría ser el establecimiento de comunicaciones en un subconjunto limitado de idiomas en el ámbito de la UE. Para los servicios paneuropeos que se presten a través de portales, la interfaz de más alto nivel del portal, debería ser completamente multilingüe; las páginas correspondientes a un segundo nivel, deberían ofrecerse en las lenguas oficiales de cada Estado miembro y las páginas correspondientes a los sitios Web nacionales deberían encontrarse disponibles al menos en otro idioma además del nacional. Por último, se puede ofrecer software de traducción automática para facilitar la traducción al idioma deseado de los contenidos del sitio Web<sup>171</sup>.

Se puede destacar cómo todas estas recomendaciones, aunque pormenorizadas, tienen un carácter reducido, puesto que constituyen meras

---

<sup>170</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 236, que configura la interoperabilidad como premisa previa a la implantación de la Administración electrónica.

<sup>171</sup> En relación a los derechos idiomáticos en la Unión Europea, véase 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 254.

directrices o consejos sin fuerza preceptiva<sup>172</sup>. En este sentido, mientras que se mantenga esta situación, la implantación plena de la interoperabilidad será lento y adolecerá de una proyección integral. El Marco Europeo de Interoperabilidad, sigue considerándose a pesar de los años transcurridos como un elemento de carácter voluntario, habiendo puesto de manifiesto la necesidad de conseguir una plena armonización, sobre todo en el ámbito de la identidad electrónica.

Los tres grandes principios sobre los que se basa el nuevo EIF parten de la consideración de que el Marco Europeo de Interoperabilidad implica una extraordinaria multiplicidad de aspectos, resultando preciso establecer procesos participativos de todos los operadores para incidir continuamente en la depuración del mismo y lograr así una mayor implicación de todas las partes actuantes. De este modo, existen iniciativas tendentes a la creación de una Agencia Europea de Interoperabilidad, que sin embargo sólo reconocen la necesidad de su constitución en un breve plazo de tiempo, sin llevar a cabo ninguna concreción al respecto<sup>173</sup>.

En cuanto a los Servicios Públicos de Empleo, el hecho de que la interoperabilidad semántica se halle homogeneizada en sus distintas Web's y ventanillas electrónicas, supondría una clara mejora en la prestación de la actividad que es propia de los mismos, puesto que tanto los empresarios como los candidatos a los puestos de trabajo verían facilitada su labor pudiéndose comunicar las partes en acción de distintos Estados miembros de un modo pleno y eficaz. De nuevo la interoperabilidad en todas sus dimensiones se configura como el elemento base sobre el que se ha de construir el edificio de la Administración electrónica.

### **c. Hacia una interoperabilidad plena**

Así pues, el concepto de interoperabilidad nos conduce a una mayor amplitud de miras, puesto que el empleo de estándares abiertos, especificaciones técnicas abiertas y aplicaciones de fuentes abiertas cuenta con grandes beneficios permitiendo

---

<sup>172</sup>GAMERO CASADO, E., "Interoperabilidad y Administración Electrónica: Conéctese, por favor", op. cit., página 313, que se centra en la falta de fuerza coercitiva en relación a determinados requisitos electrónicos exigidos por la normativa vigente en el ámbito de la interoperabilidad.

<sup>173</sup>Declaraciones de Interoperabilidad de Valencia y Roma (cumbres ESIIG y ESIIG2).

la continua reutilización de la información en poder de la Administración<sup>174</sup>. El propio mercado evoluciona hacia este camino. Y todo ello nos conduce a su vez a un mercado de trabajo en el que la búsqueda de ofertas de trabajo y de empleados se simplifique y agilice notablemente, al poder dar cumplimiento al derecho de libertad de circulación de trabajadores dentro de la UE y en el propio territorio nacional. El EIF reconoce un papel relevante a la estandarización y normalización promovida por grandes consorcios y organizaciones sin ánimo de lucro, como la Internet Engineering Task Force (IETF), el World Wide Web Consortium (W3C), la Organization for the Advancement of Structured Information Standards (OASIS), el European Committee for Standardization (CEN), o la International Organization for Standardization (ISO). En el documento se concibe un continuo de la apertura que comprende a su vez tres elementos, que son la disposición libre, en el sentido de que el contenido de lo abierto no ha de tener carácter secreto; la disponibilidad gratuita, en cuanto que puede utilizarse sin coste alguno y la libertad de uso sin restricciones en la medida en que se permite la modificación sin limitación legal.

Por otro lado, la adopción de un Modelo Conceptual de los Servicios Públicos Generales (GPSCM), se ha de entender como un principio ordenador a través del cual se pueda lograr la cadena de interoperabilidad anteriormente citada<sup>175</sup>.

El modelo, por tanto, se estructura en tres capas o niveles que abarcan a las funciones públicas básicas, a la gestión de comunicaciones seguras, a los servicios públicos añadidos a las Administraciones, a los ciudadanos y a las empresas. A pesar de quedar mejorado el sistema con el EIF 2.0, resulta no obstante insuficiente para afrontar los desafíos a que se enfrenta la Unión Europea, sobre todo para la consecución de los objetivos establecidos en la Estrategia de Lisboa<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> Una mayor profundización en el concepto de reutilización lo encontramos en PALOMAR OLMEDA, A., *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos, a propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas*, op. cit., página 149.

<sup>175</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 760, dentro de la importancia otorgada, la interoperabilidad en cuanto motor de la administración electrónica introduce el concepto de cadena de interoperabilidad.

<sup>176</sup> La estructura en la gestión de las comunicaciones seguras lo encontramos en GAMERO CASADO, E., "Interoperabilidad y Administración Electrónica: Conéctese, por favor", op. cit., página 315.

En definitiva y tras todo lo expuesto, podríamos considerar a la interoperabilidad como el motor de la Administración electrónica<sup>177</sup>, evitando que el ciudadano sufra las consecuencias de la burocratización debida a las distintas Administraciones competenciales, puesto que el punto de entrada en su relación con la misma sería único, esto es, a través de la sede electrónica o bien de una ventanilla única electrónica, cuya concreción en materia laboral serían las Ventanillas Únicas Empresariales o las sedes electrónicas de los Servicios de Empleo. Otra ventaja que también se deriva de la generalización de este sistema de comunicación con la Administración es que se puedan cumplir los trámites y requisitos necesarios en la Administración de un determinado país, en línea ante otro país o Administración. La interoperabilidad por tanto, es un objetivo estratégico que consigue importantes ahorros de recursos económicos, temporales y humanos, tanto para la ciudadanía como para las Administraciones Públicas<sup>178</sup>.

#### **d. La interoperabilidad en el Ordenamiento Jurídico Español**

##### ***i. Su configuración***

El modelo de interoperabilidad en España se ha configurado en torno a una estructura tripartita, basada en tres criterios que son los de seguridad, normalización y conservación. A través del criterio de seguridad se establecen los requisitos, criterios y recomendaciones relativos a la implantación de medidas de seguridad, organizativa y técnicas. Por medio del criterio de normalización, se pretende establecer las pautas para facilitar la compatibilidad técnica y la interoperabilidad de

---

<sup>177</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 762, que nos ofrece un nuevo concepto delimitador de la importancia de la interoperabilidad.

<sup>178</sup> Una visión positiva de los efectos que produce la implantación de una adecuada interoperabilidad aparece en GAMERO CASADO, E., "Interoperabilidad y Administración Electrónica: Conéctese, por favor", op. cit., página 300.

aplicaciones. El criterio de conservación determina los requisitos, criterios y recomendaciones para la conservación de la información en soporte electrónico<sup>179</sup>.

Dentro del ámbito internacional, España es uno de los países que con mayor premura ha sido consciente de la necesidad de desarrollar un adecuado marco de interoperabilidad, habiéndose acometido diversas iniciativas en este campo<sup>180</sup>. El origen de las mismas tuvo un carácter no vinculante, aunque actualmente ya está en vigor el ENI que posiciona a nuestro Estado en la vanguardia de la interoperabilidad en los Estados políticamente descentralizados, puesto que implanta un marco de interoperabilidad unitario con fuerza vinculante. Otras opciones habrían sido la constitución de un modelo no unitario o bien que no hubiera tenido fuerza vinculante.

Las primeras actuaciones llevadas a cabo en el ámbito de la interoperabilidad tuvieron lugar en el ámbito del Consejo Superior de Informática, que a partir de los años noventa impulsó numerosas iniciativas con participación de las Comunidades Autónomas, a través de las cuales se pretendía facilitar la normalización técnica como un modelo indirecto de promover la interoperabilidad. Tales iniciativas implicaban una puesta en común de las características técnicas que debían reunir los sistemas, equipos y aplicaciones informáticos, dándose publicidad a los mismos, para que de manera voluntaria pudieran servir de orientación a las Administraciones Públicas que fuesen a implantar nuevas infraestructuras, herramientas o servicios de administración electrónica.

También se tenía en cuenta un sistema de homologación o verificación de productos en relación con las especificaciones previamente elaboradas. En este ámbito es en el que nos encontramos con iniciativas como el Proyecto ATRIO, sobre almacenamiento, tratamiento y recuperación de información de oficinas; SICRES, que es el sistema de información común de los registros de entrada y salida;

---

<sup>179</sup> RIVERO ORTEGA, R., *El Expediente Administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, op. cit., página 131, enumera las necesidades que han de cumplir los documentos electrónicos de cara a su conservación.

<sup>180</sup> Para una mayor profundización sobre este apartado, nos remitimos a CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., páginas 507 y siguientes.

INDALO, modelo de datos para el intercambio de información entre las Administraciones Públicas; ISTMO, sobre implantación de un sistema de tratamiento de mensajes para soporte de la organización; o la acción PISTA-Ventanilla Única, entre otros. El MAP ha desarrollado una iniciativa de especial relevancia en materia de interoperabilidad, por medio de la cual se aprobaron los criterios de seguridad, normalización y conservación de las aplicaciones utilizadas para el ejercicio de potestades<sup>181</sup>. La misma, constituye una de las iniciativas más importantes de las que se han adoptado en España para promover la interoperabilidad. Los criterios que establece determinan tres finalidades, que son: facilitar la adopción generalizada por parte de las distintas Administraciones de medidas organizativas y técnicas que aseguren la autenticidad, confidencialidad, integridad, disponibilidad y conservación de la información en las aplicaciones que ésta utiliza para el ejercicio de sus potestades; proporcionar el conjunto de medidas organizativas y técnicas de seguridad, normalización y conservación que garanticen el cumplimiento de los requisitos legales para la validez y eficacia de los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado que utilicen medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ejercicio de sus potestades; y promover el máximo aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la actividad administrativa, a la vez que asegura la protección de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración<sup>182</sup>.

En su estructura se contienen criterios de seguridad donde se exponen los requisitos, criterios y recomendaciones relativos a la implantación de medidas organizativas y técnicas en el diseño, desarrollo, implantación y explotación de las citadas aplicaciones para el ejercicio de potestades. En relación a los criterios de normalización, enumera las pautas para facilitar la compatibilidad técnica y la interoperabilidad de las aplicaciones en uso. Por lo que respecta a los criterios de

---

<sup>181</sup> Su versión más actualizada puede consultarse en la URL: <http://www.csi.map.es/csi/pg5c10.htm> (último acceso: 25 de mayo de 2016).

<sup>182</sup> En cuanto a la importancia de la aplicación de las nuevas tecnologías para garantizar los derechos de los ciudadanos, véase 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 277.



conservación, expone a su vez los requisitos, criterios y recomendaciones para la conservación de la información en soporte electrónico en las citadas aplicaciones.

Resultaría de interés resaltar los aspectos principales contenidos en los criterios de normalización y que son el establecimiento de una Intranet Administrativa, que como veremos con posterioridad es la denominada red SARA, por medio de la cual se establece la interconexión de redes, servicios básicos, presentación e intercambio de datos, e integración de datos y aplicaciones<sup>183</sup>. Otro de los requisitos que ha de cumplir el diseño de las páginas Web en el ámbito de la interoperabilidad en la actuación administrativa, es permitir la accesibilidad a las mismas para personas con discapacidad. Por último, han de contar con un software libre y con fuentes abiertas<sup>184</sup>. Todos estos requisitos tienen una especial trascendencia si los circunscribimos al ámbito de los Servicios Públicos de Empleo, puesto que la accesibilidad telemática a los mismos ha de ser máxima teniendo en cuenta que sus destinatarios son en su mayor parte colectivos en riesgo de exclusión social, contándose entre ellos a personas con discapacidad física e intelectual, respecto a la contratación de los cuales se pueden obtener subvenciones específicas o constituir por ejemplo los denominados centros especiales de empleo.

---

<sup>183</sup> MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., "Régimen Jurídico del intercambio electrónico de datos, documentos y certificaciones entre Administraciones", op. cit., página 367, que expone en relación a los entornos cerrados de comunicación y a la Red SARA, que el artículo 20 de la LAE consagra cuatro premisas: los documentos electrónicos transmitidos a través de entornos cerrados de comunicación serán considerados válidos en relación a la identificación y autenticación de los emisores y receptores, por lo que existe un reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos transmitidos mediante plataformas de intranet; en el supuesto de que la transmisión de datos se produzca dentro de la misma Administración, será ésta la encargada de establecer las condiciones y garantías por las que se regirá la comunicación; si pertenecen a distintas Administraciones, deberá establecerse el adecuado instrumento de cooperación administrativa, y por último, la necesaria garantía del entorno cerrado de comunicación.

<sup>184</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 259, que enumera los principios básicos a respetar en la instauración de un sistema de interoperabilidad pleno ente las distintas Administraciones.

**ii. El reparto competencial en materia de interoperabilidad**

En cuanto al reparto competencial en materia de interoperabilidad que posibilita su plena instauración por los órganos competentes, se trata de un tema adyacente al reparto competencial en materia de Administración electrónica. El Estado, por su parte, recopila dos materias diferentes en el ámbito competencial recogido en el artículo 149. 1. 18 CE, que son el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común. Dichas materias se contemplan en la LAE, como fundamento competencial y ambas son necesarias en materia de interoperabilidad.

La interoperabilidad, desde la perspectiva del reparto competencial, no queda reducida a cuestiones organizativas sino que afecta a muchos factores que determinan una implicación inevitable en la regulación del acto y del procedimiento administrativo. El contenido material de la LAE se basa en un esquema de reparto que no contiene un *númerus clausus*, sino que remite la ordenación de las materias al desarrollo reglamentario de cada Administración Pública<sup>185</sup>. En su artículo 10.3, otorga a cada Administración Pública la determinación de las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas; el artículo 15.2 atribuye a cada Administración la competencia para determinar la relación de sistemas de firma electrónica admitidos con carácter general en dicha Administración; el artículo 18. 1 dispone que cada Administración establecerá los sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada; el artículo 21. 3, que permite a cada Administración Pública disponer de los mecanismos necesarios para la verificación del estado de revocación y la firma con los certificados electrónicos admitidos en su ámbito de competencia, sin que se contemple la creación de una plataforma única en la que se de publicidad a todos ellos, obligando a los interesados a buscar la fuente de información en cada Administración cuando lo necesite; el artículo 23, que permite a cada Administración Pública establecer habilitaciones genéricas o individuales para la realización de transacciones electrónicas en representación de los interesados; el

---

<sup>185</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 152, por lo que el desarrollo reglamentario previsto en la LAE para cada Administración Pública posibilita una regulación concreta en cada una de ellas en atención a sus propias especificidades y características.

artículo 27, que concede a cada Administración un amplio espacio normativo sobre la regulación de sus comunicaciones electrónicas y para concluir, la Disposición Final Tercera, que posibilita que cada Administración determine cuándo y en qué procedimientos se da cumplimiento a los derechos reconocidos en el artículo 6 de la propia Ley<sup>186</sup>.

Como se deriva de lo expuesto, el sistema de interoperabilidad que se instaura posee el carácter de preceptivo, pero no resulta unívoco, puesto que se permite un amplio margen de maniobra a las distintas Administraciones intervinientes a la hora de configurar el mismo, lo cual dificultaría una plena interacción entre éstas.

Por otro lado, la LAE también aborda la regulación de preceptos que no tienen la consideración de básicos<sup>187</sup>. En este sentido, tendrían tal consideración la articulación efectiva de la Administración multicanal que establece el artículo 8. 2; el archivo electrónico de documentos a que se refiere el artículo 31; las reglas de instrucción del procedimiento contenidas en los artículos 36 y 37. 2; los requisitos para la actuación administrativa automatizada que se recoge en el artículo 39; la creación de una red de comunicaciones de las Administraciones Públicas, según lo preceptuado en el artículo 43; o la red integrada de atención al ciudadano, prevista en el artículo 44<sup>188</sup>.

La situación de partida, puede dar lugar a un menor desarrollo de la interoperabilidad en un Estado políticamente descentralizado, puesto que se carece de una directriz clara, pudiendo los distintos actores establecer las políticas, infraestructuras, herramientas, servicios y aplicaciones propias de la Administración electrónica que consideren oportunas. A pesar de ello, la situación se intenta paliar

---

<sup>186</sup> En relación a la determinación por cada Administración de la aplicación de las garantías que permiten el reconocimiento de los derechos electrónicos ante la Administración, véase 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 219.

<sup>187</sup> Para profundizar en los derechos que tienen la consideración de básicos y lo que no la tienen de la LAE, véase ALLI ARANGUREN, J. C., "El Procedimiento Administrativo por medios electrónicos. Disposiciones Comunes", en ALLI ARANGUREN, J. C. Y ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., Directores, *La Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, op. cit., página 299.

<sup>188</sup> *Ibidem*, página 257, en donde encontramos un desarrollo pormenorizado de dicha red y donde se profundiza en cada uno de sus elementos constitutivos.

con la previsión contemplada en el artículo 42.1 LAE, donde se prevé el establecimiento de un Esquema Nacional de Interoperabilidad que tendrá carácter vinculante para todos los niveles administrativos<sup>189</sup>. En este sentido, en los artículos 27. 3 y 70. 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se establece en relación a la validez y eficacia de las copias realizadas por las Administraciones Públicas y a la remisión de los expedientes electrónicos respectivamente, que se habrá de actuar de acuerdo con lo dispuesto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, por lo que la vinculación a dichas normas se va concretando paulatinamente.

La LAE contiene una serie de principios que determinan el diseño del modelo de interoperabilidad. En primer lugar, el ya mencionado principio de neutralidad tecnológica, recogido en el artículo 3 i) y que implica el reconocimiento de la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciudadanos y por las distintas Administraciones<sup>190</sup>. Se determina, no obstante, una prelación en dicha elección, como es decantarse prioritariamente por el uso de estándares abiertos y sólo de forma complementaria por otros estándares, que además, habrán de cumplir con el requisito de ser de uso generalizado por los ciudadanos. El respaldo en el empleo de estándares abiertos, especificaciones técnicas abiertas y fuentes abiertas por las Administraciones Públicas está relacionado con el principio de neutralidad tecnológica, aunque también encuentra su encaje en otros artículos de la LAE, como en el 10. 5 al regular las sedes electrónicas; el artículo 42. 4 cuando regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad y el Esquema Nacional de Seguridad; o el artículo 44. 5 en relación a la reutilización de las aplicaciones desarrolladas en materia de Administración Electrónica.

---

<sup>189</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., "El Procedimiento Administrativo por medios electrónicos. Disposiciones Comunes", en ALLI ARANGUREN, J. C. Y ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., Directores, *La Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, op. cit., página 120.

<sup>190</sup> GAMERO CASADO, E., "Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración electrónica; su posición en el sistema de fuentes", en GAMERO CASADO, E., Y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 148.

Es de destacar el papel que la LAE otorga a la cooperación interadministrativa, que tiene carácter de principio regulador según lo dispuesto en el artículo 4 e), cuando se establece el principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas al objeto de garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados por cada uno de ellos, como la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos. En concreto, se garantiza el reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos y de los medios de identificación y autenticación que se ajusten a lo dispuesto en la propia LAE. Como órgano institucional encargado de velar por el cumplimiento de la cooperación interadministrativa, se constituye el Comité Sectorial de Administración Electrónica, dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, cuyo encargo es asegurar la compatibilidad y la interoperabilidad de los sistemas empleados por las Administraciones Públicas. Este principio regulador se encuentra todavía por desarrollar en el ámbito de los Servicios Públicos de Empleo, sobre todo en lo que afecta a la cooperación en la utilización de medios electrónicos entre las Comunidades Autónomas en materia de empleo, cuya plasmación es escasa, puesto que cada una de ellas utiliza sus propios aplicativos carentes de interoperabilidad en relación a las demás Comunidades Autónomas.

Ahondando más en la cooperación, el Título V de la LAE se dedica específicamente a esta materia, en concreto sus artículos 41 a 44, que se centran en la cooperación en materia de interoperabilidad. De este modo, en el artículo 41 se establece que las Administraciones Públicas utilizarán las tecnologías de la información en sus relaciones con las demás Administraciones y con los ciudadanos, aplicando medidas informáticas, tecnológicas, organizativas y de seguridad, que garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa y eviten discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica.

Una concreción del principio de cooperación es la alusión que se contempla en la LAE a la interoperabilidad en relación a la identificación y autenticación, que además de recogerse en el artículo 4 e), también aparece recogido en el artículo 21. 1 de la misma. En este último artículo se establece que los certificados electrónicos reconocidos emitidos por prestadores de servicios de certificación, serán admitidos por las Administraciones Públicas como válidos para relacionarse con ellas, siempre

y cuando el prestador de servicios de certificación ponga a disposición de las Administraciones Públicas la información que sea precisa en condiciones que resulten tecnológicamente viables y sin que suponga coste alguno para las mismas. Los sistemas de firma electrónica distintos de los basados en los certificados a los que se refiere el apartado anterior serán asimismo admitidos por otras Administraciones conforme a principios de reconocimiento mutuo y reciprocidad<sup>191</sup>. De este modo, la Administración General del Estado dispondrá de una plataforma de verificación del estado de revocación de todos los certificados emitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas, que será de libre acceso por parte de todos los Departamentos y Administraciones, de modo que se otorgue una mayor seguridad en las transacciones que los particulares realicen ante la Administración<sup>192</sup>. Cada Administración Pública podrá disponer de los mecanismos necesarios para la verificación del estado de revocación y la firma con los certificados electrónicos admitidos en su ámbito de competencia. Ello en el entendimiento de que la creación de confianza en las actuaciones que se lleven a cabo en Internet constituye la base de un adecuado funcionamiento de la Sociedad de la Información<sup>193</sup>.

Sin embargo, los resultados obtenidos no son del todo satisfactorios. Existen opciones de identidad digital que no han quedado articulados a través de soluciones para su efectiva interoperabilidad. Por ejemplo, en el artículo 21 se establece que las Administraciones Públicas pueden reconocer la validez a diferentes tipos de certificados y firmas electrónicas que no sean en modo alguno interoperables. Además, el mismo artículo adolece en su apartado tercero de carácter básico, por lo que podría ocurrir que no existan plataformas de verificación del estado de revocación de certificados en alguna Administración Pública y también que la Plataforma del Estado no disponga de instrumentos de verificación del estado de revocación de los certificados de otras Administraciones Públicas<sup>194</sup>. Todo ello

---

<sup>191</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 156, que establece un estudio detallado sobre los sistemas de firma electrónica.

<sup>192</sup> <http://firmaelectronica.gob.es/Home/Ciudadanos/Validacion-Firmas.html> (último acceso: 16 de agosto de 2016).

<sup>193</sup> ALAMILLO DOMINGO, I., "El régimen jurídico de la firma y el sello electrónicos", en LÓPEZ TARRUELA, A., Director, GARCÍA MIRETE, C. M., Coordinadora, *Derecho de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, página 289.

<sup>194</sup> GAMERO CASADO, E., "Interoperabilidad y Administración Electrónica: Conéctese, por favor", op. cit., página 325.

plantea una serie de problemas a los que hay que ofrecer una respuesta y que se concretan en la multiplicación de los terceros intervinientes en la relación electrónica con la Administración, puesto que no se determinan los certificados que se consideran válidos en la actuación ante la Administración; en la configuración de un sistema que no resulte plenamente interoperable o en la actuación de partes respecto de las cuales no se pueda comprobar la validez de sus certificados, lo cual a su vez daría lugar a una mayor inseguridad jurídica en las actuaciones telemáticas y a una pérdida del principio de confianza legítima en la actuación de la propia Administración, que en el ámbito de los Servicios de Empleo se plasmaría en la desconfianza en la gestión que los mismos llevan a cabo y en la posibilidad de optar con carácter preferente por este servicio prestado a través de una entidad privada.

Para subsanar esta situación, en el artículo 9. 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se establece que los interesados podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad, concretando a continuación cuáles son los sistemas admitidos al respecto. De este modo, se enumeran los sistemas de firma electrónica admitidos por las Administraciones Públicas y cuál es el uso de medios de identificación y firma en el procedimiento administrativo, por lo que se avanza en la maximización de recursos que la Administración ha de poner al servicio de los usuarios y en seguridad jurídica a la hora de que los mismos se relacionen con la Administración.

### ***iii. La interoperabilidad y el ENS***

Como estamos observando, tanto la LAE como la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, muestran una gran preocupación por la interoperabilidad que se refleja en todo su articulado, en definitiva se pretende el cumplimiento del derecho recogido en el artículo 6. 2 b) de la LAE. Para permitir el ejercicio de estos derechos, en el artículo 9 de la LAE, se establece que cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren

en su poder y que se encuentren en soporte electrónico, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad. A ello hemos de añadir los precitados artículos 27. 3 y 70. 3, entre otros, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Siguiendo en esta línea, en todo el Título IV de la LAE se puede observar un protagonismo de la interoperabilidad. En su artículo 41 se preceptúa la interoperabilidad de los sistemas de información, determinándose que las Administraciones Públicas utilizarán las tecnologías de la información en sus relaciones con las demás Administraciones y con los ciudadanos, aplicando medidas informáticas, tecnológicas, organizativas y de seguridad, que garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa y eviten discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica.

De este modo, tanto la Administración General del Estado como las Administraciones Autonómicas y las Entidades Locales, así como los Consorcios u otras Entidades, adoptarán 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 y permita el intercambio de información y servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las instituciones de la Unión Europea y de otros Estados Miembros.

Para que se pueda alcanzar el establecimiento de un sistema pleno de interoperabilidad se ha constituido el ENS, por el que se pretende crear las condiciones necesarias de confianza en el uso de los medios electrónicos, a través de medidas para garantizar la seguridad de los sistemas, los datos, las comunicaciones y los servicios electrónicos que permita a los ciudadanos y a las Administraciones Públicas el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes a través de estos medios<sup>195</sup>. El mismo está constituido por los principios básicos y por los requisitos mínimos requeridos para una protección adecuada de la información, y será aplicado

---

<sup>195</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., "El Procedimiento Administrativo por medios electrónicos. Disposiciones Comunes", en ALLI ARANGUREN, J. C. Y ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., Directores, *La Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, op. cit., página 120.



por las Administraciones Públicas para asegurar el acceso, la integridad, la disponibilidad, la autenticidad, la trazabilidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios utilizados en medios electrónicos<sup>196</sup>.

Con la finalidad de conformar unas adecuadas relaciones electrónicas entre los ciudadanos y la Administración y entre las distintas Administraciones, es preciso que se prevean una serie de garantías por el ENS, entre las que se encuentran la identificación de las partes que interactúen, la autenticidad en las comunicaciones, el no repudio de la actividad desarrollada, la integridad, la confidencialidad, la disponibilidad, la trazabilidad y la conservación<sup>197</sup>. Dicho Esquema ha quedado modificado recientemente por medio del Real Decreto 951/2015 de 23 de octubre, para dar respuesta a las necesidades que muestra la rápida evolución de las tecnologías y que pasa por una mejora en las medidas de seguridad y por la simplificación de las auditorías de seguridad.

Toda información o servicio pueden verse afectados en una o más de sus dimensiones de seguridad y a su vez cada dimensión de seguridad implicada se adscribirá a un nivel bajo, medio o alto de seguridad. En el supuesto de que una dimensión de seguridad no se vea afectada por ninguno de estos niveles, no quedará bajo sus efectos.

Los principios básicos del ENS a los que se pretende dar protección son los de seguridad integral, gestión de riesgos, prevención, reacción y recuperación, líneas de defensa, reevaluación periódica y función diferenciada. Se prevé también el establecimiento de unas condiciones técnicas de seguridad de las comunicaciones electrónicas por lo que en lo relativo a la constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas, del contenido íntegro de las comunicaciones y la identificación fidedigna

---

<sup>196</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 182, que profundiza los principios que han de resultar de aplicación a los documentos administrativos electrónicos.

<sup>197</sup> Para un análisis más profundo de las garantías establecidas en el ENS, véase 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 305.

del remitente y destinatario de las mismas, según lo establecido en la LAE, se verán implementadas de acuerdo con lo previsto en el ENS.

Por su parte, el ENI posee como finalidad la creación de las condiciones necesarias para garantizar el adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones Públicas, que permita el ejercicio de derechos y deberes a través del acceso electrónico a los servicios públicos, a la vez que ha de redundar en beneficio de la eficacia y la eficiencia. En su configuración ha de tener presentes las recomendaciones de la Unión Europea y la situación tecnológica de las diferentes Administraciones Públicas, incluyendo los servicios electrónicos existentes en las mismas y la utilización de estándares abiertos, así como en su caso y de forma complementaria, los estándares de uso generalizado por los ciudadanos.

Por tanto, el ENI se articula sobre una normativa nacional que regula el acceso electrónico, la protección de datos, la firma electrónica, la accesibilidad o la reutilización de la información<sup>198</sup>; así como, en otros instrumentos como el ENS y los criterios de seguridad, normalización y conservación de las aplicaciones utilizadas para el ejercicio de potestades; las Recomendaciones de la Unión Europea, tanto en lo relativo al Marco Europeo de Interoperabilidad (Programa IDABC), como en otras actuaciones como el Centro Europeo de Interoperabilidad Semántica, Licencia Pública EUPLv 1.0 (European Union Public License), y la Decisión 922/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a las soluciones de Interoperabilidad para las Administraciones Públicas Europeas.

Ambos esquemas establecen las bases para la implantación de un adecuado sistema de interoperabilidad en el territorio español. Se ha de avanzar todavía en la interoperabilidad de las bases de datos de los Servicios Públicos de Empleo de las distintas Comunidades Autónomas, ya que hasta el momento han venido operando de un modo autónomo y sin tener en cuenta los requisitos de accesibilidad y compatibilidad entre todos ellos. En cuanto a la relación de los mismos con la AGE,

---

<sup>198</sup> Todo ello teniendo en cuenta la relación existente entre firma electrónica, seguridad e interoperabilidad, véase al respecto MARTÍN DELGADO, I., "Identificación y autenticación de los ciudadanos", en COTINO HUESO, L., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, página 465.

la situación se encuentra más avanzada, puesto que la cesión de información entre los Servicios de Empleo Autonómicos y la Administración Central se hace necesaria en materia de Seguridad Social a la hora de determinar el derecho al percibo de una prestación por desempleo, o por ejemplo en el ámbito de la comunicación de la contratación. Sin embargo, y en lo referente a la UE, la interoperabilidad entre las bases de datos de los Servicios de Empleo Estatales ha de ser mejorada en sus diferentes perspectivas, de modo que se pueda dar cumplimiento pleno al derecho de libre circulación de trabajadores, puesto que hasta el momento, éstos no son accesibles entre sí, sino a través de la Red EURES y de los Euroconsejeros.

#### ***iv. La interoperabilidad, la firma electrónica y la digitalización***

Otro de los elementos que configuran el marco general de la interoperabilidad son la firma electrónica y los certificados digitales, siendo la Administración General del Estado la encargada de definir las políticas para la autenticación y reconocimiento de firmas en las relaciones electrónicas. Además, ha de establecer las obligaciones de los servicios de certificación, en relación con la interoperabilidad organizativa, semántica y técnica<sup>199</sup>, puesto que en el ámbito de la gestión de la identidad electrónica se ha de tender a la consecución de una plena colaboración entre los proveedores de identidad y los proveedores de servicios<sup>200</sup>. Estas previsiones se han concretado recientemente en los artículos 10 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, en donde se determinan cuáles son los sistemas de firma admitidos por las Administraciones Públicas y el uso de medios de identificación y firma en el procedimiento

---

<sup>199</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 149, que contempla las obligaciones de los servicios de certificación en la actividad que desempeñan dentro del marco general de la interoperabilidad y de los distintos medios de autenticación y reconocimiento de firmas existentes.

<sup>200</sup> Véase MERCHÁN MURILLO, A., *Firma Electrónica: Funciones y Problemática (Especial referencia al Reglamento UE nº 910/2014, relativo a la identificación electrónica por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE de firma electrónica)*, Aranzadi, Pamplona, 2016, páginas 45 y siguientes en donde se analizan los problemas que se derivan de la gestión de la identidad electrónica y la cesión de datos entre proveedores de servicios, así como la repercusión de la emisión de credenciales para la gestión de la identidad electrónica cuando las técnicas de autenticación fallan en el contexto europeo, materia ésta regulada en Reglamento UE 910/2014, relativo a la identificación electrónica por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE de firma electrónica.

administrativo, por lo que los sistemas de firma quedan concretados y se otorga una mayor seguridad jurídica a los usuarios al establecer sus relaciones telemáticas con las Administraciones Públicas.

Hay que tener en cuenta que la interoperabilidad posee una dimensión de permanencia a lo largo del tiempo, por lo que se hace preciso determinar unas condiciones para la recuperación y conservación de documentos que pasa por la inclusión en los expedientes de un índice-e; la identificación única e inequívoca de cada documento; la asociación de metadatos mínimos obligatorios; métodos de consulta en línea que permitan la visualización con detalle del documento; la transferencia de los expedientes entre diferentes repositorios y la formación tecnológica del personal responsable de la ejecución y gestión del documento en cuestión. También existe la obligación de mantener actualizado de manera permanente el ENI, por lo que se irá desarrollando y actualizando a lo largo del tiempo, paralelo al progreso de los servicios de e-Administración, de la evolución tecnológica y de la consolidación de las infraestructuras necesarias para ello. De este modo, en la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 4/2010 de 8 de enero, por el que se regula el ENI, se prevé el desarrollo del mismo mediante normas técnicas de interoperabilidad, que serán de obligado cumplimiento por parte de las Administraciones Públicas. Dichas normas son las que se encargan de establecer el catálogo de estándares; el documento electrónico; la digitalización de documentos; el expediente electrónico; la política de firma electrónica y de certificados; los protocolos de intermediación de datos; la relación de modelos de datos comunes; la política de gestión de documentos electrónicos; los requisitos de conexión a la red de comunicaciones de las Administraciones Públicas Españolas; los procedimientos de copiado auténtico y conversión; el modelo de datos para el intercambio de asientos entre entidades registrales; la declaración de conformidad y la reutilización de los recursos de información, según la previsión introducida por el Real Decreto 1495/2011 de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007 de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el ámbito del sector público estatal.

Otro aspecto a tener en cuenta es que las normas técnicas de interoperabilidad han de permitir la utilización de las firmas electrónicas recogidas en la Decisión de la

Comisión 2011/130/EU de 25 de febrero de 2011, por la que se establecen los requisitos mínimos para el tratamiento transfronterizo de los documentos firmados electrónicamente por las autoridades competentes en virtud de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios del mercado interior<sup>201</sup>.

En relación a la digitalización de los documentos las Normas Técnicas van establecer requisitos sobre los formatos admitidos para las imágenes electrónicas; el nivel de resolución; la imagen fiel del documento; la digitalización por medios fotoeléctricos; la optimización de la imagen electrónica; la conformación del documento electrónico y por último, se ha de pronunciar sobre los requisitos de conservación y disponibilidad de dichos documentos<sup>202</sup>.

Por lo que respecta a las normas técnicas de interoperabilidad en el expediente electrónico, hacen referencia a su definición y estructura; a los requisitos de interoperabilidad; a la determinación del ciclo de vida del expediente electrónico, regulando aspectos tales como las distintas fases por las que atraviesa y los metadatos del expediente electrónico, tanto los metadatos mínimos obligatorios, como los complementarios<sup>203</sup>.

El objetivo final de estas normas técnicas de interoperabilidad es facilitar el uso de firmas electrónicas seguras e interoperables entre las distintas organizaciones de la Administración Pública. Por tanto, su ámbito de aplicación es cualquier órgano de la Administración Pública o entidad de Derecho Público vinculada o dependiente de aquella según el ámbito de aplicación que veíamos que tiene el Real Decreto

---

<sup>201</sup> Impone igualmente esta Directiva la simplificación de procedimientos como un derecho de los ciudadanos. Véase 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 190.

<sup>202</sup> Que puede referirse a cualquier información o actuación administrativa producida por la misma Administración Pública, véase SANZ LARRUGA, F. J., "Documentos y archivos electrónicos", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 702.

<sup>203</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., "El Procedimiento Administrativo por medios electrónicos. Disposiciones Comunes", en ALLI ARANGUREN, J. C. Y ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., Directores, *La Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, op. cit., página 297, que recoge el contenido propio que han de contener los expedientes electrónicos.

4/2010. Sus destinatarios son los responsables de la definición y configuración de políticas particulares de firma electrónica de las distintas organizaciones a las que resulta de aplicación y los responsables de la implantación de políticas de firma electrónica en las mismas<sup>204</sup>.

Actualmente y en aras de la consecución de una mayor fluidez en la transmisión de datos entre Administraciones Públicas, se ha reconocido de un modo expreso en el artículo 155 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad<sup>205</sup>. En este sentido, la Administración General del Estado, las Administraciones Autonómicas y las Entidades Locales, adoptarán 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 y permita el intercambio de información y servicios entre las mismas así como la interconexión con las redes de las instituciones de la Unión Europea y de otros Estados miembros. Hasta que no se consiga el objetivo de conformar una Administración cuyas bases de datos sean plenamente interoperables no podremos estar en presencia de una Administración auténticamente electrónica, puesto que los cauces de comunicación interadministrativa se verían coartados impidiendo que los administrados puedan ejercer los derechos propios de su estatuto como ciudadanos electrónicos. Ya no se trata de un mera tendencia ni de un objetivo a conseguir sino de una actuación preceptiva para la Administración que ha adoptar

---

<sup>204</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., "El Procedimiento Administrativo por medios electrónicos. Disposiciones Comunes", en ALLÍ ARANGUREN, J. C. Y ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., Directores, *La Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, op. cit., página 151, las normas técnicas de interoperabilidad van dirigidas a unos destinatarios concretos.

<sup>205</sup> En definitiva, se trata de equiparar las garantías de la firma digital a las de la firma manuscrita, de modo que se asegure la identidad de la persona firmante, véase ALAMILLO DOMINGO, I., "El régimen jurídico de la firma y el sello electrónicos", en LÓPEZ TARRUELA, A., Director, GARCÍA MIRETE, C. M., Coordinadora, *Derecho de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación*, op. cit., página 292.

los medios necesarios tanto en el ámbito nacional como de la Unión Europea para que sus bases de datos se puedan comunicar con instituciones y países miembros. De este modo podremos conseguir Servicios Públicos de Empleo plenamente interoperables entre sí y entre los distintos servicios de los Estados miembros de la UE, de modo que se pueda ofrecer una respuesta eficaz a los puestos de trabajo ofertados por los empresarios y a las demandas de empleo de los usuarios del sistema.

### ***B. La autenticación en las entidades públicas***

Para que las distintas Administraciones puedan interactuar adecuadamente en un sistema plenamente interoperable han de autenticarse previamente, siendo ésta una materia que se encuentra regulada en la Ley 59/2003 de 19 de diciembre, de firma electrónica, en la LAE y en su Reglamento de desarrollo. Se muestra necesario por tanto configurar una adecuada política de firma electrónica, entendida ésta como el conjunto de normas de seguridad, de organización, técnicas y legales, para determinar cómo se generan, verifican y gestionan firmas electrónicas, incluyendo las características exigibles a los certificados de firma<sup>206</sup>.

Las normas técnicas de interoperabilidad, como acabamos de exponer, también se pronuncian sobre los formatos de firma electrónica, en concreto en relación a las transmisiones de datos, estableciendo los estándares en los que se ha de basar y en su contenido. Estas normas determinan las reglas para la conversión y expedición de copias electrónicas auténticas, que incluyen tanto las copias en papel auténticas de documentos públicos administrativos electrónicos, como la conversión de formato de documentos electrónicos por parte de las Administraciones Públicas.

Las normas técnicas de interoperabilidad de copiado auténtico y conversión son las encargadas de establecer las reglas para llevar a cabo la copia electrónica auténtica con cambio de formato; la copia electrónica auténtica de documento papel; la copia electrónica parcial auténtica; las copias de papel auténticas de documentos

---

<sup>206</sup> MARTÍN DELGADO, I., "Identificación y autenticación de los ciudadanos", en COTINO HUESO, L., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 466, que configura la identificación y autenticación de los ciudadanos como dos funciones de la firma electrónica.

públicos administrativos electrónicos; la conversión de formato de documentos electrónicos por parte de las Administraciones Públicas; así como la descripción del proceso de cambio de formato, que incluiría una fase de planificación, de conversión, de validación y de conformación del documento electrónico<sup>207</sup>.

Además, las normas técnicas de interoperabilidad sirven para establecer los requisitos de conexión a la Red SARA. En este sentido, se establecen las condiciones en las que cualquier órgano de una Administración Pública o Entidad de Derecho Público accederá a la misma. También describen los roles y responsabilidades de los agentes que se conectan a la Red SARA, así como los requisitos para la conexión, acceso y uso de los servicios que se prestan.

La autenticación de las entidades públicas también pasa por la identificación de las oficinas de registro. En el artículo 24. 2 de la LAE se configura el modelo de datos para el intercambio de asientos entre las entidades registrales<sup>208</sup>. Su objetivo es normalizar el intercambio de asientos registrales entre las distintas oficinas de registro, ya sean físicas o electrónicas de documentos de entrada y salida. Determinan igualmente las características y condiciones del modelo SICRES 3. 0, la información mínima necesaria para realizar el intercambio de un asiento registral, la estructura de dicha información y los requisitos tecnológicos mínimos durante el intercambio.

A pesar de todo lo expuesto, todavía subyacen ámbitos en los que cabe un desarrollo normativo de estas normas técnicas de interoperabilidad, como es el establecimiento de un catálogo de estándares; el establecimiento de protocolos de intermediación, cuyo objeto es la determinación de las especificaciones para el intercambio intermediado de datos entre Administraciones Públicas o Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquellas y la concreción de la relación de modelos de datos que tiene por objeto la definición de las condiciones para el establecimiento y publicación de los modelos de datos que tengan el carácter de comunes en la Administración y aquellos que se refieran a materias sujetas a intercambio de información con los ciudadanos y otras Administraciones, así como

---

<sup>207</sup> Información obtenida de la Guía de NTI de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos, disponible en: <http://www.seap.minhap.gob.es/> (último acceso: 19 de enero de 2015).

<sup>208</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/2011/07/30/pdfs/> (último acceso: 19 de enero de 2015).



las definiciones y codificaciones asociadas de cara a su publicación en el centro de interoperabilidad semántica.

Otras materias que pueden ser objeto de desarrollo a través de estas normas técnicas de interoperabilidad y en la que se halla presente la autenticación de las entidades públicas, son las políticas de gestión de documentos electrónicos, que tienen por objeto establecer las directrices para la definición de dichas políticas, y la reutilización de recursos de información. Con el objeto de satisfacer las previsiones de interoperabilidad previstas en la LAE, se establece que las Administraciones Públicas utilizarán preferentemente la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas para comunicarse entre sí, a través de su conexión a la misma. Según las previsiones del artículo 13 del Real Decreto 4/2010 de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad, la Red SARA prestará la citada Red de comunicaciones entre las Administraciones Públicas<sup>209</sup>.

Se observa cómo es necesario una adecuada autenticación entre las partes intervinientes en la actuación administrativa y cómo resulta imprescindible una correcta actualización de las normas técnicas de interoperabilidad que posibiliten unas comunicaciones fluidas. En este sentido, en la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, se establece en su artículo 38. 6 que las sedes electrónicas utilizarán, para identificarse y garantizar una comunicación segura con las mismas, certificados reconocidos o cualificados de autenticación de sitio web o medio equivalente, por lo que paulatinamente se van concretando los medios que otorgan una mayor seguridad a las partes intervinientes en el intercambio de información. Una vez que las comunicaciones se han establecido, pasamos a referirnos a las distintas redes que permiten que las diferentes Administraciones se encuentren conectadas.

---

<sup>209</sup> MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., "Régimen Jurídico del intercambio electrónico de datos, documentos y certificaciones entre Administraciones", op, cit., página 367, que considera a la misma como una infraestructura básica para el intercambio de los datos entre Administraciones.

### ***C. Las Redes que intercomunican las Administraciones***

#### **a. La Red SARA y la Plataforma de Interoperabilidad: el ejemplo de la CARM**

##### ***i. Aproximación a la red de comunicaciones, especial referencia al ejemplo de Murcia***

Como se ha expuesto resulta de vital importancia el intercambio de información entre Administraciones, por cuanto se ha de determinar el conjunto de infraestructuras de comunicaciones y servicios básicos que permitan la interconexión entre sí de las Administraciones Públicas, facilitando además la prestación de servicios propios de éstas. A través de la red SARA, las Administraciones Públicas pueden interconectar sus redes de una manera fiable, segura, capaz y flexible<sup>210</sup>. Ello responde a la exigencia contenida en el artículo 43 de la LAE, que establece la obligación de crear una red de comunicaciones que interconecte las Administraciones Públicas españolas entre sí y con otras redes de las instituciones Europeas, para el intercambio de información y servicios entre ellas. En este sentido, en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se establece que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales han de adherirse a las plataformas y registros de la Administración General del Estado, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas. Profundizando en esta línea por la que se deja constancia de la necesidad de implantar una organización plenamente interoperable en todos los niveles administrativos y a modo de ejemplo debido a que las Comunidades Autónomas asumen las competencias en materia de empleo y a su cercanía y conexión profesional, se ha suscrito el Convenio de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Ministerio de la Presidencia, el 23 de abril de 2010, para la prestación mutua de servicios de Administración

---

<sup>210</sup> MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., "Régimen Jurídico del intercambio electrónico de datos, documentos y certificaciones entre Administraciones", op, cit., página 369.

electrónica que con el fin de facilitar el acceso y uso común de servicios prestados por ambas partes, regula el acceso y la conexión a la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas<sup>211</sup>.

Se han suscrito también los Convenios de Colaboración para la prestación de Servicios de Administración electrónica entre la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos de la Región el 3 de diciembre de 2010. Para el aprovechamiento común de los servicios electrónicos que prestan las partes firmantes, se pone a disposición de las mismas la conexión a la red SARA, la Plataforma de e-Administración y los puntos neutros de acceso de la red de interconexión a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Todo este proceso ha dado lugar al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de abril de 2009, por el que se establece el Proyecto de simplificación administrativa, que establece como medida prioritaria de los procedimientos analizados, la supresión de documentos, sustituyéndolos por declaraciones responsables, o mediante su consulta a las distintas bases de datos de ésta u otras Administraciones Públicas y todo ello con la finalidad de lograr una Administración, reinventada, menos compleja, transparente y orientada al ciudadano-cliente<sup>212</sup>.

Como concreción a los principios de actuación propios de la interoperabilidad, contamos también con el Decreto 286/2010 de 5 de noviembre, sobre medidas de simplificación documental en los procedimientos administrativos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en cuyo artículo 3 establece que en los procedimientos cuya tramitación o resolución corresponda a la Administración Regional, no se exigirá entre otros la presentación de aquellos documentos que la Administración Regional pueda comprobar mediante el uso de técnicas telemáticas. En su artículo 6 recoge un Catálogo de Simplificación Documental; en el Capítulo II, suprime la obligación del interesado de aportar determinados documentos; y en la Disposición Final Primera, regula los Servicios de

---

<sup>211</sup> <http://www.borm.es/borm/documento> (último acceso: 11 de julio de 2016).

<sup>212</sup> Las nuevas características definidoras de la Administración Electrónica están configuradas en 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 186.

Interoperabilidad y verificación de datos. Todo ello tiene una especial concreción en la necesidad de establecer unas adecuadas redes de intercomunicación entre las distintas Administraciones que toman parte en un procedimiento determinado<sup>213</sup>.

Uno de los aspectos más interesantes que se regula, es la concreción del Catálogo de simplificación documental que está formado por la relación de documentos cuya obligación de aportación por el interesado queda suprimida o sustituida por la presentación de declaraciones responsables. La competencia para la determinación de los documentos que se van a ver afectados, se atribuye a la Consejería competente en materia de Administración Pública. Entre los documentos que dejan de ser de obligada aportación por el interesado, se incluye la fotocopia del DNI o NIE, a efectos de la comprobación de datos de identificación personal del interesado; el certificado de empadronamiento, como documento probatorio del domicilio y residencia del interesado, salvo que difiera del que ya obre en poder de la Administración o bien, se haya modificado en los últimos dos meses; la certificación acreditativa del cumplimiento de las obligaciones frente a la Seguridad Social; la certificación acreditativa del cumplimiento de las obligaciones tributarias con la AEAT; la certificación individual de la declaración del IRPF; la certificación acreditativa de la situación de alta laboral expedida a fecha concreta por la TGSS y la certificación de la información referente a la descripción o existencia de bienes inmuebles obrantes en el catastro. Información en su mayor parte necesaria para la conformación del expediente de demanda de empleo de un usuario de los Servicios Públicos de Empleo, por lo que la adaptación de los requisitos exigidos a los ciudadanos en este ámbito se ha visto reducida y simplificada considerablemente en los últimos años.

En cuanto a exención de aportar determinados documentos que expide la Comunidad Autónoma, se incluyen entre éstos la certificación acreditativa del cumplimiento de las obligaciones tributarias con la CARM; la documentación referida al grado de minusvalía reconocido obrante en el fichero de personas con

---

<sup>213</sup> La voluntad de simplificar la acción administrativa ha estado presente desde el comienzo de la historia del procedimiento administrativo, para un mayor análisis de la misma y de cómo ésta se ha acentuado con el advenimiento de la Administración electrónica, véase CIERCO SEIRA, C., "La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 38, 2011, página 157 y siguientes.

discapacidad en la CARM; la documentación acreditativa del título de familia numerosa reconocido por la CARM; la certificación acreditativa de la condición de pensionista no contributivo en cualquiera de sus modalidades, siempre que el interesado no resida y perciba la pensión en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; y las certificaciones e informes acreditativos del cumplimiento de determinados requisitos o de inscripciones en un registro cuya emisión corresponda a la CARM, y siempre y cuando se gestione de oficio, ya sea telemáticamente o mediante petición.

Con la finalidad de evitar distorsiones del sistema, en la Disposición Adicional Primera de la norma, se establece que cuando se suprima la obligación de aportar una determinada documentación, no puede obligarse a presentar otra alternativa con idéntica finalidad. Además, se habrá de determinar mediante Orden de la Consejería competente en materia de Administración Pública las condiciones de utilización y las autorizaciones a usuarios de los servicios de interoperabilidad que la Administración Regional establezca para la verificación de datos contenidos en los registros y ficheros automatizados de la misma, así como para el intercambio electrónico en entornos cerrados de comunicación con otras Administraciones Públicas.

Observamos cómo, poco a poco y a lo largo de un lento proceso se van estableciendo los cauces por los que se concretan las garantías en el actuar de los ciudadanos frente a la Administración, facilitándose dichas relaciones y simplificándose a la vez los requisitos necesarios para la relación entre la Administración y los interesados. Aspecto éste de especial trascendencia si se tiene en cuenta la peculiaridad de los destinatarios de los Servicios de Empleo y la especial atención que sobre los mismos ha de recaer.

También en el ámbito de la Región de Murcia, es de resaltar la entrada en funcionamiento de la Plataforma de Interoperabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma. De modo que como Plataforma externa de interoperabilidad, contamos con la red SARA y en cuanto a la Plataforma interna se encuentra a nuestra disposición una Intranet disponible en la Comunidad Autónoma para interconectar los diferentes centros directivos. Se pone así de manifiesto cómo sin las Plataformas no es posible la puesta en marcha de la e-Administración,

debiéndose de interconectar las diferentes fuentes de información con el objetivo de conseguir una Administración simplificada, ágil y eficaz. No obstante y a pesar de los esfuerzos llevados a cabo en los últimos años, el hecho de que estén presentes distintas plataformas en la interconexión con la Administración Pública, da lugar a que se redupliquen procedimientos y a que se produzca confusión para los ciudadanos, que no son plenamente conscientes del entramado administrativo y que desean una relación directa y unívoca con la Administración a la hora de resolver cualquiera de los trámites que tienen pendientes con ella. El ejemplo paradigmático en este supuesto y que de detallará más adelante es la doble cita que han de solicitar los desempleados que acceden por primera vez a la Web del Servicio Regional de Empleo y Formación. Una para su inscripción como demandante de empleo ante los servicios de la propia Comunidad Autónoma, y otra ante el SPEE para solicitar la prestación por desempleo. Esta situación ocasiona confusión entre los usuarios que no llegan a comprender cómo ante un mismo hecho causante como es el cese en un puesto de trabajo, sea necesario reservar dos citas en horas y días distintos para efectuar un trámite en el mismo espacio físico de una Oficina de Empleo.

Se deberían articular sistemas que permitan una remisión a los servicios que se ofrecen a través de las distintas Plataformas de cada una de las Administraciones en juego. De este modo se facilitaría a los ciudadanos el acceso a la información y a los servicios propios de cada Administración<sup>214</sup>. Hasta este momento los servicios externos a los que los ciudadanos tienen acceso a través de la Plataforma de Interoperabilidad de la Administración Pública de la CARM son aquellos autorizados por la Administración Regional a través del sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones Públicas. Es necesario distinguir atendiendo a la procedencia dentro de la plataforma a dos tipos de servicios de prestación de información. Nos referimos a los servicios de carácter interno, que estarían constituidos por los servicios de consulta o verificación de documentos o datos que se encuentren contenidos en registros o ficheros automatizados de datos de carácter personal de las diferentes Consejerías, Organismos y Entidades Públicas de la Comunidad Autónoma; y los servicios de carácter externo, que serían aquellos servicios de

---

<sup>214</sup> <http://administracionelectronica.gob.es/es/ctt/eni>, (último acceso: 2 de marzo de 2016).

consulta o verificación de documentos o datos que se encuentren disponibles mediante el intercambio electrónico en entornos cerrados de comunicación con otras Administraciones Públicas. Son respecto a estos últimos, sobre los cuales se debería de hacer una mayor profundización en el sentido de aumentar las autorizaciones necesarias para conseguir el acceso a la red SARA en la prestación del mayor número posible de servicios.

En este sentido, el mecanismo que se ha articulado en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para facilitar el acceso a la información que obra en poder de las Entidades Locales, ha sido la publicación de la Orden de 28 de abril de 2011, de acceso a la Plataforma de Interoperabilidad, en desarrollo de lo preceptuado en la Disposición Final Primera del Decreto 286/2010 de 5 de noviembre, sobre utilización y autorizaciones de acceso a la Plataforma de Interoperabilidad. En dicha Orden se establece la suscripción de Convenios de Colaboración o Acuerdos que han de firmarse con las citadas Entidades Locales y que van a permitir el acceso a la Plataforma por parte de los empleados públicos de las mismas. Su ámbito de aplicación abarca a las consultas y verificaciones de datos a realizar en la Plataforma de Interoperabilidad. Afecta a los empleados públicos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sus Organismos Autónomos vinculados y Entes Públicos de la Administración Institucional en los procedimientos administrativos cuya tramitación y resolución les compete. Todo ello cobra una especial trascendencia si tenemos en cuenta que las Corporaciones Locales también tienen encomendadas funciones en materia de empleo, como son la gestión de bolsas de trabajo o de las Casas de Empleo, Escuelas Talleres y Talleres de Empleo, a través de los cuales se ofrece una formación teórica y práctica a los destinatarios de los mismos.

#### *ii. Restricciones en su acceso y uso*

Se prevén una serie de limitaciones al acceso de información a la que nos estamos refiriendo que básicamente se centran en la autorización en el acceso y a la realización de consultas. En cuanto a autorización de acceso, las limitaciones se orientan a que tal acceso ha de ser para una serie de finalidades concretas, como que

se trate de un procedimiento determinado y que esté contenido en la guía de procedimientos y servicios. En este sentido, se ha concretado en el artículo 155 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que la disponibilidad de datos entre Administraciones estará limitada estrictamente a aquellos que sean requeridos a los interesados 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. Por otro lado, deberá justificarse dicha autorización en la normativa que justifique la petición de tal documentación o información. Por lo que respecta a las consultas, las limitaciones en el acceso van referidas a la documentación o datos que la normativa aplicable al procedimiento establezca como obligatoria<sup>215</sup>.

Al igual que ocurre en el resto de supuestos, es preciso el consentimiento del interesado para el acceso a los datos o información requerida que ha de prestarse con carácter previo a cualquier consulta de datos personales a través de la plataforma. Además, es necesario que el interesado haya prestado su consentimiento de manera expresa para el acceso electrónico a los referidos datos en la LOPD. La única excepción que se prevé a este requisito son los supuestos previstos en una norma con rango de Ley. El consentimiento habrá de constar en la solicitud de iniciación del procedimiento o en cualquier otra comunicación posterior, siempre y cuando sea previa a la consulta en el sistema. Es necesario también adecuar los impresos o formularios, ya sean electrónicos o en soporte papel, de solicitudes de iniciación de procedimientos para recoger dicho consentimiento e informar sobre el uso de la Plataforma de Interoperabilidad<sup>216</sup>. Como novedad introducida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se establece la presunción de que la consulta u obtención de información por parte de la Administración es autorizada por los interesados salvo que conste en

---

<sup>215</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 268, que determina que la limitación en el acceso a la información pública sólo quedaría supeditada a este supuesto por el cual un procedimiento la establezca como obligatoria.

<sup>216</sup> Para profundizar en el uso de la Plataforma de Interoperabilidad, véase *ibidem*, página 229.



el procedimiento su oposición expresa o una Ley especial requiera el consentimiento expreso. En los casos en los que la consulta sea al amparo de una Ley, deberá quedar constancia en la solicitud del acceso al servicio, tanto de la norma como de la finalidad de la misma. Esta es una diferencia en relación a la tramitación del procedimiento en papel, donde regía el principio de libertad de forma por parte de las solicitudes y escritos que presentasen los ciudadanos, mientras que en el procedimiento electrónico ante la Administración, se exige la utilización de formularios previstos para la interacción electrónica<sup>217</sup>. En el ámbito del empleo este ejemplo está presente en los formularios a cumplimentar por los empresarios para efectuar la comunicación de las contrataciones a través de la RedTrabaj@.

En cualquier caso, el consentimiento para la comunicación de los datos de carácter personal podrá ser revocado en cualquier momento por el interesado. Por otro lado, el mismo estará obligado a aportar la documentación que teniendo el carácter de obligatoria, contenga tales datos. Cada consulta que se efectúe y cada acceso a la información proporcionada por la Plataforma de Interoperabilidad, ha de llevarse a cabo con una finalidad concreta, lo cual implica que ha de dejarse constancia del número de expediente en tramitación en el procedimiento autorizado. Obtenida la información, se utilizará exclusivamente para la finalidad con la que fue recabada y en el marco estricto del procedimiento administrativo concreto para el que se solicitó.

Se prevé un procedimiento a través del cual, se regula el alta de nuevos procedimientos para el acceso a los servicios de interoperabilidad; la integración de una aplicación informática en los servicios interoperables; la adición de nuevos servicios interoperables a un procedimiento previamente autorizado; las altas de usuarios en la plataforma y la baja a los usuarios que estaban autorizados para poder actuar en un procedimiento determinado. Las solicitudes de alta de nuevos procedimientos en la plataforma han de presentarse por los responsables de los

---

<sup>217</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 230, que considera la utilización de formularios electrónicos como una limitación de los derechos de los ciudadanos en su relación con la Administración Pública, puesto que no se estaría respetando el principio de libertad de forma en dicha actuación.

órganos administrativos, en concreto, por el jefe de servicio que sea responsable del procedimiento en cuestión. Se ha de dejar constancia del procedimiento o servicio para el que se solicita el alta, la normativa que sea expresamente exigible y en el caso de que haya un usuario intermedio distinto del solicitante, se habrá de indicar a quién corresponde. La validación inicial de las solicitudes se llevará a cabo a través de la Secretaría General de cada Consejería, remitiéndose las mismas posteriormente a la Inspección General de los Servicios para su estudio y valoración. Una vez que han sido valoradas, se procederá a dar de alta al usuario intermedio. La Inspección General de los Servicios también puede proceder a no validar y requerir la subsanación de la solicitud.

En cuanto a la integración de aplicaciones informáticas en los servicios interoperables, se procede de igual modo que en el caso anterior, con la peculiaridad de que las peticiones son canalizadas a través de unidades responsables en materia de informática, correspondiéndoles a ellas la validación inicial. Posteriormente se dará traslado al órgano directivo en materia de informática para que gestione la implantación. La Inspección General de los Servicios es la encargada del estudio y valoración de la solicitud.

Por lo que respecta a la adición de nuevos servicios interoperables, se sigue el mismo procedimiento indicado hasta ahora. Para el alta a usuarios finales habrá que acudir a la asignación de perfiles, para lo cual, la Inspección General de los Servicios asignará uno o varios perfiles de usuario inicial por Consejería u Organismo interesado y dará de alta a los usuarios intermedios. Éstos a su vez, darán de alta a los usuarios finales. En el ámbito de los Servicios Públicos de Empleo, puesto que se trata de entidades con personalidad jurídica propia, la asignación de dichos perfiles iniciales ha de ir atribuida al propio Servicio que será el encargado de la gestión de los usuarios intermedios y finales.

Se puede comprobar cómo se pide la implicación de todas las partes actuantes en el procedimiento y cómo cada escalón de la jerarquía organizativa administrativa posee una atribución específica. De este modo, la condición de usuario administrador, está atribuida al Inspector General de los Servicios; la de usuario inicial, al Vicesecretario u órgano asimilado, responsable en materia de informática de la Secretaría General u Organismo, o a los responsables de los órganos directivos

con competencias horizontales o corporativas; el usuario intermedio, será el jefe de servicio, jefe de sección o asimilados encargados de la tramitación de uno o varios procedimientos concretos autorizados; y por último, el usuario final, que serán los empleados públicos autorizados a la realización de consultas.

Para garantizar la seguridad en los accesos, sólo podrán realizarse por los usuarios intermedios o finales que hayan sido previamente autorizados y cuando dispongan de certificado electrónico u otro medio de autenticación electrónica, como puede ser el uso de claves privadas. Todos los usuarios autorizados deben estar autenticados e identificados, de forma que en todo momento pueda tenerse conocimiento de quién es el usuario final y del número de expediente.

Las consultas se podrán llevar a cabo a través de un modo autenticado; firmadas digitalmente, con garantía de identidad del organismo firmante; así como a través de un registro de consultas que conste con un identificador único que permita reproducir la secuencia de operaciones, persona y aplicación que ha realizado la consulta, al igual que el momento en el que se ha llevado a cabo y el expediente de referencia.

En la propia normativa reguladora de esta materia se atribuye validez a los datos y a las copias obtenidas en la plataforma de interoperabilidad, otorgándoles la consideración de documento administrativo electrónico a los certificados emitidos electrónicamente a través de la plataforma que incorporen una firma electrónica<sup>218</sup>. En los supuestos en los que sea necesario adjuntar al expediente una copia en soporte papel de los datos o documentos públicos administrativos emitidos por medios electrónicos y que hayan sido firmados electrónicamente a través de la plataforma, tendrán la validez de copias auténticas, con la misma validez y eficacia que el documento original, siempre que cumplan una serie de requisitos entre los que destacamos la inclusión de la impresión de un código seguro de verificación generado por la plataforma de interoperabilidad, que nos permita contrastar su

---

<sup>218</sup> Sería interesante la distinción entre la firma electrónica en la que el firmante es una persona física que crea una firma electrónica (artículo 3. 9 del Reglamento 910/2014), y el sello electrónico en el que su creador ha de ser una persona jurídica (artículo 3. 24 del Reglamento 910/2014), cuyo régimen aparece detallado en ALAMILLO DOMINGO, I., "El régimen jurídico de la firma y el sello electrónicos", en LÓPEZ TARRUELA, A., Director, GARCÍA MIRETE, C. M., Coordinadora, *Derecho de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación*, op. cit., página 292 y siguientes.

autenticidad mediante el acceso a la plataforma<sup>219</sup>; o bien, adicionar al CSV un sello electrónico de la Administración Pública u órgano responsable de la gestión, basado en un certificado electrónico y que nos permita directamente comprobar que el documento procede de la Administración Pública u órgano autor del sello y que no ha sido modificado, sin que sea necesario acceder a la Plataforma de Interoperabilidad para cotejar el CSV.

Las medidas de seguridad que van a resultar de aplicación a la Plataforma de Interoperabilidad son las que constan recogidas en la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, así como en su Reglamento de Desarrollo. La competencia para el establecimiento de las medidas de seguridad necesarias requeridas por la LOPD, están atribuidas al órgano directivo solicitante. A pesar de ello, podemos aludir a unas responsabilidades genéricas derivadas del uso de la plataforma, como son el compromiso de utilizar la información obtenida en relación a los fines exclusivos de gestión del expediente administrativo; la obligación de guardar secreto profesional sobre los datos que se han usado; la responsabilidad por todos los accesos que se realicen a los ficheros informáticos mediante su perfil autorizado; así como, las responsabilidades administrativas y disciplinarias que se pudieran derivar por su incorrecto uso<sup>220</sup>.

Habría que destacar que en tanto no se proceda a la modificación del marco normativo aplicable al régimen de protección de datos, el principal desafío consiste en asegurar la efectiva aplicación de los instrumentos de garantía existentes y en última instancia, reforzar sus contornos esenciales y la integridad de su sentido mediante una reinterpretación de los principios generales vigentes, de manera que no se menosprecie la posición jurídica de los ciudadanos en relación con este derecho fundamental frente a pretensión de una mayor eficacia que banalice el alcance de las

---

<sup>219</sup> Para la determinación de los requisitos que han de cumplir los documentos electrónicos de modo que posean la misma validez que los documentos en papel, véase VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 264.

<sup>220</sup> RIVERO ORTEGA, R., *El Expediente Administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, op. cit., página 89 que resalta que la nueva gestión implica a su vez un nuevo tipo de responsabilidades por parte de la Administración que ha de ser capaz de dar respuesta las responsabilidades que se puedan derivar de esta forma de gestión.

garantías jurídicas<sup>221</sup>. Desde este planteamiento, las limitaciones impuestas por el principio de calidad de los datos y en concreto, las exigencias de compatibilidad en relación con la finalidad que justificase inicialmente la recogida de la información adquieren en el ámbito administrativo una importancia reduplicada ya que, de una parte, no suele requerirse el consentimiento del afectado en la medida que basta la existencia de habilitación legal y de otra, las finalidades están basadas en la satisfacción de un concreto interés público, lo que restringe sustancialmente las posibilidades de reutilización de los datos<sup>222</sup>.

### **b. La simplificación como clave en la interoperabilidad**

Para que pueda tener una plena implantación el uso de la plataforma de interoperabilidad que se ha ido exponiendo en los apartados anteriores es necesario implantar el expediente electrónico, siendo éste un proceso paulatino, pasando el mismo por una necesaria simplificación procedimental<sup>223</sup>. No obstante, y a pesar de las dificultades que presenta el sistema y a las que nos hemos ido refiriendo en cada uno de los apartados, supone una oportunidad única para diseñar una Administración que sea ágil, eficiente y transparente, notas que adquieren una especial trascendencia en el ámbito de los Servicios de Empleo debido a la agilidad y necesidades a satisfacer en el mercado de trabajo.

Con carácter general, el concepto que hemos de tener en mente es el de desarrollar los pasos precisos para incorporar los procedimientos administrativos existentes a la e-Administración y para ello habrá que repensar los procedimientos en su conjunto; comprobar si todos los trámites poseen un contenido esencial y si la documentación que se solicita obedece a una exigencia normativa; eliminar los

---

<sup>221</sup> Resulta de vital importancia que la figura del ciudadano no quede minusvalorada en las relaciones telemáticas ante la Administración, véase VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 266.

<sup>222</sup> El reconocimiento de los nuevos derechos de los ciudadanos ante la Administración electrónica, en algunos supuestos puede ir en contra de la reutilización de la información, véase VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 238.

<sup>223</sup> Todo ello teniendo en cuenta que la simplificación de procedimientos ha de ser entendida como una metodología requerida de análisis y encuadre jurídico, véase GAMERO CASADO, E., "La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica", en GAMERO CASADO, E., Coordinador, *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, páginas 30 y siguientes.

trámites que no supongan un valor añadido; minorar las cargas burocráticas<sup>224</sup> obteniendo de oficio el máximo posible de la documentación exigible, ejecutándose un control al respecto de carácter *ex-post* y no *ex-ante*; y permitir la iniciación telemática y el seguimiento electrónico de los expedientes.

En definitiva, la clave de toda esta actuación radica en el desarrollo del principio de interoperabilidad administrativa, que nos permite la obtención de oficio por parte de las Administraciones implicadas de los documentos que obran en poder de las mismas. Todo ello, en función del mandato legal previsto en el artículo 6 de la LAE, teniendo en cuenta que la Plataforma de Interoperabilidad debe permitir la interconexión entre las distintas Consejerías de una misma Comunidad Autónoma y de ésta con la Administración General del Estado, así como, con las Administraciones Locales implicadas y que ostentan competencias en materia de empleo<sup>225</sup>. El procedimiento podría seguir el esquema de simplificación e implantación de la e-Administración, teniendo en cuenta que la propia LAE recoge una serie de medidas para ello y que pasan por la iniciación de los procedimientos de un modo telemático; el establecimiento de un registro de entrada electrónico; el uso de la firma electrónica; la implantación del portafirmas electrónico; la puesta en funcionamiento de un registro de salida electrónico; la implantación del sellado de tiempo; la notificación electrónica, como medio para la comunicación habitual con los usuarios; y el pago telemático<sup>226</sup>. Todos estos aspectos están aún por desarrollar en el ámbito de los Servicios de Empleo Autonómicos habiéndose efectuado algunos avances al respecto en el Servicio Público de Empleo Estatal en ámbitos tales como la Red Contrat@, que se expondrá con posterioridad.

---

<sup>224</sup> El concepto de carga administrativa puede ser configurado como un neologismo en proceso de juridización, por lo que no sería sencillo precisar sus contornos, véase REGO BLANCO M. D., "Las cargas administrativas: concepto y régimen jurídico para su reducción", en GAMERO CASADO, E., Coordinador, *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, página 248.

<sup>225</sup> En dicho artículo se contendrían derechos para los ciudadanos de diversa naturaleza aunque presididos por el general derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración, véase 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 202.

<sup>226</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 275, que pone de manifiesto que la implantación de la Administración Electrónica pasa por la definición de unos procedimientos simplificados.

### **c. Otros instrumentos que posibilitan la interoperabilidad**

Otros dos instrumentos esenciales que permiten una plena implantación de la interoperabilidad en nuestro Estado son la red SARA, que ya hemos avanzado, y el Proyecto CERES (CERTificación Española). A través del Proyecto CERES se ha propiciado la identificación y la autenticación electrónicos de los actuantes en las relaciones con la Administración Pública, habiéndose habilitado a la FNMT a actuar como entidad de certificación, lo cual supuso un paso importante en el proceso de impulso a la Administración electrónica en España. Dicha habilitación vino de la mano de la Ley 66/1997 de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que en su artículo 81, facultaba a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre para la prestación de los servicios técnicos y administrativos necesarios con el fin de garantizar la seguridad, validez y eficacia de la emisión y recepción de comunicaciones y documentos a través de técnicas y medios informáticos, electrónicos y telemáticos<sup>227</sup>.

La política lucrativa y centralista que estaba presente en el sistema que se pretendía establecer dio lugar al rechazo por varias Comunidades Autónomas, que constituyeron sus propias entidades de certificación debido a que la acreditación resultaba más económica. Sin embargo hay que tener en cuenta que el coste no reside únicamente en la emisión de certificado que permite operar en el mercado, puesto que la FNMT emite gratuitamente dicho certificado a cualquier ciudadano, sino en la articulación a favor de las restantes Administraciones Públicas de plataformas de verificación del estado de los certificados, puesto que es un servicio por el que sí recibe una contraprestación la FNMT y que resulta imprescindible para que las Administraciones reconozcan la validez de sus certificados, puesto que necesitan tener conocimiento de si el mismo sigue vigente, ha sido revocado o ha sufrido cualquier otra incidencia. Dicha circunstancia pone de manifiesto uno de los temas transversales y que se han ido señalado, como es la pluralidad de entes que interactúan en el ámbito de la intermediación laboral. De este modo, tanto los certificadores como las entidades encargadas de comprobar la vigencia de los

---

<sup>227</sup> En relación a la prestación de los servicios de certificación que permiten establecer unas relaciones seguras ante la Administración, véase SÁNCHEZ BLANCO, A., *Internet, empresa y poderes públicos*, op. cit., páginas 190 y siguientes.

certificados tendrían responsabilidad en la gestión global de la prestación de este servicio.

El segundo cauce que se ha empleado para lograr esta interoperabilidad técnica ha sido el establecimiento de una red de telecomunicaciones de titularidad administrativa que permita intercambios de comunicaciones en un entorno cerrado que no implique el uso de redes abiertas de Internet. Nos hemos referido a él con anterioridad como red SARA, y constituye un Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones<sup>228</sup>. Uno de los soportes de esta red es el Plan de direccionamiento de interconexión de redes en la Administración. Como ya se ha expuesto, SARA se encarga de interconectar todos los órganos de la Administración del Estado con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, haciendo posible el cruce de datos electrónico entre Administraciones Públicas, y la compartición de los servicios que se estimen necesarios. Por otro lado, la red sTESTA es la encargada a nivel paneuropeo de la interconexión a los servicios en las instituciones de la Unión Europea<sup>229</sup>, por lo que sería algo análogo a la red SARA. Ésta está compuesta por una intranet administrativa, que es la correspondiente a la Administración General del Estado; por la conexión con TESTA II, que es la red propia de la Unión Europea y por la extranet de las Administraciones Públicas, con enlace con las redes corporativas de las distintas Comunidades Autónomas.

La misma pretende la interconexión de las redes de las Administraciones Públicas españolas; el intercambio de información entre éstas; la interconexión con las redes de las instituciones de la Unión Europea y de otros Estados miembros; ser una pieza clave para el desarrollo de la Administración electrónica y establecer una política de seguridad común. La red SARA se encuentra regulada en la Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la norma técnica de interoperabilidad de los requisitos de conexión a la red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas.

---

<sup>228</sup> <http://www.csi.map.es/csi/pg5r12.htm> (último acceso: 12 de enero de 2015).

<sup>229</sup> Configurada ésta como red de redes, promovida por la Comunidad Europea, véase GAMERO CASADO, E., Y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., “El Derecho Administrativo ante la era de la información”, en GAMERO CASADO, E., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 48.



Las distintas Comunidades Autónomas se han ido incorporando al acceso a la red SARA a través de los correspondientes convenios de colaboración en relación a la prestación mutua de servicios de Administración electrónica<sup>230</sup>.

El acceso de las Entidades Locales a esta red, también ha de materializarse por medio de los respectivos convenios de colaboración. A través de los mismos, se ofrecen a los Ayuntamientos los servicios de la red SARA destinados a las Entidades Locales; el acceso a la Plataforma de Administración Electrónica de la respectiva Comunidad Autónoma; el acceso a la Plataforma de servicios de cada Comunidad Autónoma para Entidades Locales; y la entrada al punto neutro de acceso a la red de interconexión de la referida Comunidad Autónoma para las dependencias administrativas de la misma en el municipio en cuestión.

La red SARA permite tres tipos de roles, pudiéndose actuar en ella como centro de soporte de la misma, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; como proveedor de acceso a la red SARA (PAS), para aquellos organismos que tengan conexión directa a ésta, ya sean Ministerios, Comunidades Autónomas, Ciudades con Estatuto de Autonomía u Órganos Constitucionales y por último, se puede ostentar el rol de órgano usuario final, para aquellos organismos que se conectan a la red SARA a través de PAS, como sería el caso en cada Comunidad Autónoma de sus Entidades Locales correspondientes. Los puntos desde los que podemos tener acceso a la red SARA son desde los proveedores de acceso a la red; desde los centros de proceso de datos; desde la red sTESTA; desde los centros externos de monitorización; desde los prestadores de servicios de certificación y desde las Ventanillas Únicas Empresariales. Todo ello muestra una especial trascendencia en el ámbito del empleo, puesto que tanto la AGE como las distintas Administraciones Autonómicas y Locales ostentan competencia en dicha materia, por lo que resulta necesario que todas ellas se encuentren adecuadamente interconectadas.

Los servicios disponibles a través de SARA hacen referencia a los servicios de red, que son los servicios básicos sobre la infraestructura de SARA; servicios

---

<sup>230</sup> A modo de ejemplo, en el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el Convenio de Colaboración se publicó en el BORM número 249, de 14 de octubre de 2010, que plasma el contenido de la Resolución de 5 de octubre de 2010, por la que se acuerda la publicación del mismo.

horizontales de Administración electrónica, que son los servicios comunes que se integran en servicios finales de las Administraciones Públicas y servicios verticales de las Administraciones Públicas, que serían los servicios de negocio creados por las diferentes Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias.

Los servicios horizontales de Administración electrónica incluyen un servicio de verificación de datos, que se presta a partir de la Plataforma de Intermediación; la comunicación del cambio de domicilio del interesado; la plataforma de validación de firma electrónica y el servicio de validación de firmas y certificados *on-line*<sup>231</sup>. En cuanto a los servicios verticales de las Administraciones Públicas incluyen a nivel europeo a EURODAC (que es la base de datos de huellas dactilares para el ejercicio del derecho de asilo y OLAF (oficina europea para la lucha contra el fraude, con una especial relación con el ámbito del empleo, puesto que abre investigaciones sobre hechos graves ligados al desempeño de actividades profesionales<sup>232</sup>); en el ámbito nacional, la plataforma de contratación del Estado o la Red de creación de empresas, entre otras; en el ámbito autonómico, por ejemplo distintas bases de datos en donde se recogen las historias clínicas. También en este nivel de descentralización administrativa se requiere la suscripción de un Convenio de Colaboración para acceder a los servicios de la red SARA, previa petición de acceso al PAS y la creación de un ACL o lista de control de accesos por servicio<sup>233</sup>.

La red SARA cuenta una gran potencialidad de futuro, para lo que se ha creado el Comité Sectorial de Administración Electrónica de 22 de mayo de 2012, cuyo objetivo principal es el impulso, potenciación, consolidación y garantía de la sostenibilidad económica de la red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas. Los proyectos en los que se encuentra trabajando en estos momentos, son la Estrategia IPv6 para las Administraciones Públicas, a través de la

---

<sup>231</sup> Habría que conseguir el objetivo a través de dichas comprobaciones de poder imputar el contenido del documento a la persona que lo autoriza, siendo por tanto legalmente válidos y aceptables, en relación a los efectos jurídicos de la firma y el sello electrónico véase ALAMILLO DOMINGO, I., "El régimen jurídico de la firma y el sello electrónicos", en LÓPEZ TARRUELA, A., Director, GARCÍA MIRETE, C. M., Coordinadora, *Derecho de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación*, op. cit., página 296.

<sup>232</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/> (último acceso: 16 de agosto de 2016).

<sup>233</sup> Enlaces de interés: <http://administracionelectronica.gob.es/>; <http://www.060.es/>; <http://masdestacados.060.es/>; <http://forja-ctt.administracionelectronica.gob.es/web/site/ctt-map/lang/es/pid/1104>; Herramientas on-line disponibles: <https://valide.redsara.es/valide/pages/inicio> (última visita: 7 de julio de 2016).

cual se pretende la racionalización de conexiones a Internet en redes provinciales y regionales, la transición IPv6 en la red SARA, el establecimiento de un plan de direccionamiento para las Administraciones Públicas y la determinación de un perfil de compras públicas. También se pretende la extensión de la red SARA a las Entidades Locales.

La interoperabilidad se plasma a través de distintos aplicativos que están presentes tanto en el ámbito estatal como en el de la Unión Europea, resaltándose así la implantación de diferentes iniciativas que posibilitan la intercomunicación entre Administraciones. Su adecuado desarrollo e implantación permitirá avanzar en la consecución de una auténtica Administración electrónica que permita la comunicación de datos entre todas las Administraciones que interactúan en la intermediación laboral, de modo que se faciliten los procesos de gestión documental tanto para los desempleados como para los empresarios. En este sentido, lo que realmente constituiría un auténtico cambio de paradigma sería la incorporación de procesos de automatización en dicha gestión documental, de modo que una vez fragmentada la información que se contiene en los documentos digitales, se pueda ser capaz de obtener de un modo automático aquellos que sean necesarios para la resolución del expediente que desee incoar el administrado. Donde todavía queda un amplio margen por recorrer es en la interoperabilidad entre las bases de datos de los Servicios de Empleo Autonómicos, puesto que éstos se encuentran interconectados con las bases de datos de la Seguridad Social en el ámbito estatal con la finalidad de poder calcular el percibo de la prestación por desempleo, pero no se encuentran interconectados entre sí, por lo que la posibilidad de contratación de trabajadores dentro del territorio nacional se halla coartada por la falta de cesión de información entre ellos de un modo directo. Actualmente esta situación se intenta paliar con los aplicativos Contrat@ y la RedTrabaj@ que ofrece el SPEE en el ámbito estatal y a los que nos referiremos con posterioridad, aunque también cuentan con insuficiencias como se apuntará en su momento.

#### ***D. La accesibilidad a la información***

##### **a. Interoperabilidad y accesibilidad a la información**

Los distintos conceptos que se ofrecen de interoperabilidad en la LAE no hacen referencia únicamente a ámbitos parciales de aplicación, sino que también se contempla en la misma una referencia puntual a la accesibilidad universal de la interoperabilidad, recogida en el artículo 4 c) como un principio de accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos en los términos establecidos por la normativa vigente en esta materia a través de sistemas que permitan obtenerlos de manera segura y comprensible, garantizando especialmente la accesibilidad universal y el diseño para los soportes, canales y entornos con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones, incorporando las características necesarias para garantizar la accesibilidad de aquellos colectivos que lo requieran<sup>234</sup>.

En relación a lo expuesto con anterioridad, la garantía a la accesibilidad no se hallaba expresamente establecida en el artículo 45. 5 LRJAP-PAC aunque se proyecta sobre el documento electrónico. Al utilizarse la perspectiva de la accesibilidad *hacia el futuro*, ésta se puede realizar en la medida en que sea posible localizar el documento y no haya sido destruido. Sin embargo, en el caso de que se emplee un soporte tecnológico nos encontramos con la dificultad de tener que disponer de las aplicaciones y programas compatibles con los que se usaron en la producción del documento inicial, dado que si no, nos hallaríamos con la imposibilidad de acceder a la información aun cuando el documento original no se hubiere destruido. A pesar de ello, uno de los mayores retos desde una perspectiva jurídica es el reconocimiento de forma expresa de dicha garantía con carácter básico puesto que, con el marco normativo vigente, y sólo uniéndola al ejercicio de los derechos de acceso por los sujetos legitimados o al deber de conservación regulado

---

<sup>234</sup> En cuanto al principio de igualdad de acceso a las comunicaciones telemáticas ante la Administración propia de la interoperabilidad, véase GAMERO CASADO, E., "Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración Electrónica; su posición en el sistema de fuentes", en GAMERO CASADO, E., y, VALERO TORRIJOS, J., *La Ley de Administración Electrónica, Comentario sistemático a la Ley 11/2007 de 22 de junio, sobre Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, op. cit., páginas 102 y siguientes.

en la normativa sobre protección de datos personales, podría concluirse la obligación de todas las Administraciones Públicas de conservar los documentos. Todas las Administraciones han regulado una normativa relativa al expurgo documental basada en la intervención de una comisión calificadora de los documentos, aunque ello no asegura la conservación y accesibilidad en los términos que estamos defendiendo como exigencia de la singularidad del soporte<sup>235</sup>.

El hecho de poder acceder a la información cuando ha transcurrido cierto tiempo desde la producción del documento electrónico nos sitúa ante una nueva situación que tampoco ha tenido una respuesta satisfactoria por parte del Derecho. En relación a las exigencias relativas a la integridad y autenticidad del documento electrónico, el uso de la firma digital y la necesaria intervención de una tercera parte de confianza, el prestador de servicios de certificación, puede conllevar una dificultad añadida debido a que este último deberá conservar los medios adecuados que permitan hacer las comprobaciones necesarias acerca del estado de validez o revocación de los certificados en el concreto momento en que el documento fuera firmado digitalmente<sup>236</sup>. Por lo que respecta a la cuestión planteada, ya ha quedado expuesto como una deficiencia del sistema el que la comprobación de la validez de los certificados quede relegado al desarrollo normativo de cada Administración, puesto que se podría dar lugar a una situación en la que se genere inseguridad jurídica y una falta al principio de confianza legítima en la actuación administrativa.

Como vemos, la interoperabilidad y su relación con la accesibilidad de información aparece contemplada a lo largo del articulado de la LAE, entendida como un modo de facilitar el cumplimiento de los derechos recogidos en el artículo 6.2 b) de la misma. En dicho artículo se reconoce el derecho de los ciudadanos a no aportar datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales, utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos en la LOPD o una norma con rango de Ley así lo determine, salvo que existan restricciones conforme a la normativa de

---

<sup>235</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 244, donde se contemplan los requisitos para una adecuada conservación documental.

<sup>236</sup> En relación a la validez de los certificados usados en los documentos electrónicos, véase VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 245.

aplicación a los datos y documentos recabados<sup>237</sup>. El citado consentimiento podrá emitirse y recabarse a través de medios electrónicos. Se establece un sistema de marcadores de interoperabilidad en la LAE determinado por un principio de neutralidad tecnológica (artículo 4.1), que reconoce la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciudadanos y administraciones. Dicha neutralidad tecnológica implica el uso de estándares abiertos, especificaciones técnicas y fuentes abiertas (artículos 10. 5 y 42. 4 LAE); la aplicación del principio de cooperación interadministrativa (artículo 4 e) LAE) y el de accesibilidad universal (artículo 4 c) LAE), que determina el conocimiento por parte de todas las personas de la información y servicios por medios electrónicos, según la normativa vigente, garantizando la accesibilidad universal y el diseño para todos los soportes, canales y entornos, con objeto de que puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones<sup>238</sup>.

Por el principio general de cooperación establecido en el artículo 4 e) de la LAE, se impone la necesidad de que en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas se garantice la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados por cada una de ellas como una prestación conjunta de servicios a los ciudadanos; así como el reconocimiento mutuo de documentos electrónicos y de los medios de identificación que se ajusten a las prescripciones establecidas por la LAE. Para facilitar el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 6. 2 b) de la LAE, cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, y que se encuentren en soporte electrónico, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad. De

---

<sup>237</sup> COTINO HUESO, L., "Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración Electrónica", op. cit., página 151, que vuelve a poner de manifiesto la importancia del respeto a la normativa de protección de datos de carácter personal sobre todo en un ámbito como es el propio de la Administración electrónica.

<sup>238</sup> La igualdad de condiciones en el acceso a la información propia de la Administración ya se trate de una Administración presencial o electrónica, se pone de relieve en 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 278.

este modo se ha de recuperar la confianza en la actividad que se presta en las Oficinas de Empleo y ofrecer un servicio de calidad basado en la agilidad que proporciona un modelo de empleo plenamente interoperable.

#### **b. Críticas a la instauración del sistema actual interoperable, repercusiones en el ETC y en las agencias de colocación**

Se han expuesto con anterioridad a los instrumentos de interoperabilidad como un conjunto heterogéneo de disposiciones que se agrupan bajo este título genérico a los efectos de posibilitar el establecimiento de su propio régimen jurídico. Han de ser aprobados a través de Orden del Ministerio de Administraciones Públicas, previo informe del Consejo Superior de Administración Electrónica, del Comité Sectorial de Administración Electrónica y de la Comisión Nacional de Administración Local.

A pesar de los esfuerzos por lograr una adecuada interoperabilidad entre las Administraciones Públicas, quedan materias pendientes de desarrollo como la determinación del uso preceptivo de la red SARA, aunque en términos generales se puede considerar que el ENI implica un salto cualitativo en favor de una interoperabilidad plena<sup>239</sup>.

Como pone de manifiesto Gamero Casado, el reproche que se podría formular al ENI es la fórmula articulada prevista para la aprobación de sus mecanismos de desarrollo, dado que se trata de una remisión normativa no contemplada en la LAE y que sin embargo propicia la incorporación de los productos resultantes, como normas técnicas e instrumentos al propio ENI, otorgándoles por tanto el mismo valor y fuerza de obligar que la normativa objeto de remisión.

El ENI es coherente con el EIF, aunque profundiza de un modo significativo en todos los principios y recomendaciones del Marco Europeo, dando lugar a un sistema menos impreciso y mejor definido. Por otro lado, implica una limitación a la potestad de autoorganización de todas las Administraciones Públicas, incluso de la propia Administración General del Estado. Los beneficiarios más directos del

---

<sup>239</sup> GAMERO CASADO, E., "Interoperabilidad y Administración Electrónica: Conéctese, por favor", op. cit., página 331, que profundiza en la importancia de la interoperabilidad como base de una adecuada Administración electrónica y de los elementos que ayudan a su plena implantación.

régimen previsto son los ciudadanos, cuya relación con la Administración se va a ver sumamente simplificada y cuya posición virtual va a pasar a ser la de interactuar con un sólo interlocutor a través de cuya puerta de entrada le va a permitir tener acceso a todos los servicios y utilidades de la Administración electrónica, en la mayoría de los casos sin que sea consciente del cruce de datos que se va a llevar a cabo en la red en la tramitación de sus gestiones y a pesar de tener que haber prestado su consentimiento para tales operaciones. Se trata de dar cumplimiento al principio de eficacia en la actuación de la Administración Pública, sin perjuicio de la disminución de las competencias de cada una de ellas, permitiéndose la implantación de la interoperabilidad en un sistema de descentralización política a distintos niveles territoriales.

En definitiva, la plena implantación de la interoperabilidad debe responder a una decisión estratégica de todas las Administraciones Públicas, dado que las repercusiones a que da lugar, tanto para la propia gestión administrativa como para el ejercicio de la ciudadanía, van a compensar plenamente las limitaciones que su consecución determine sobre la competencia y organización administrativas. Dicha situación da lugar a que se tenga en cuenta la perspectiva de la interoperabilidad en cada ocasión en que se aborde una nueva iniciativa que influya en la gestión administrativa, ya posea carácter normativo en relación a la aprobación de normas sobre procedimientos administrativos sectoriales o bien tengan un carácter ejecutivo, como la dotación de infraestructuras, herramientas o servicios propios de administración electrónica. Los modelos a seguir en ambos casos, son el ENI y el EIF. Por otro lado, resultará de vital importancia la inclusión de cláusulas administrativas particulares que requieran a los desarrolladores de software y a los servicios de administración electrónica externalizados, el respeto a las determinaciones en materia de interoperabilidad, para lo que resulta de especial trascendencia, la licencia pública de la Unión Europea.

Todo este marco normativo que se ha expuesto resulta de aplicación a las relaciones electrónicas que se establezcan entre los Servicios Públicos de Empleo y el resto de Administraciones, así como con los particulares, ya sean estos desempleados o empresarios, por lo que la profundización y actualización de las



medidas y requisitos expuestos son de vital importancia para el desempeño de las funciones que les son propias.

El ETC al que nos hemos venido refiriendo al desarrollar los aspectos relativos a la interoperabilidad, prevé una especial mención a las que se han denominado como agencias de colocación, en aras a permitirle una mayor adaptación y gestión de los recursos de que disponen. Se prevén tres canales de atención a las agencias de colocación, que se concretan en una especial preocupación por los Servicios Públicos de Empleo; en las consultas que puede realizar sobre el ETC y el correspondiente envío de información y por último, el servicio de soporte para los envíos de los datos en ficheros XML. En tal sentido, las agencias de colocación podrán dirigirse al Servicio Público de Empleo que le haya autorizado para solicitarle los cambios de dirección de correo electrónico de la propia agencia, cambio de página Web o bien a plantear las dudas que se puedan derivar como agencias de colocación.

En relación a las consultas que las agencias de colocación formulen sobre el ETC, así como el envío de información, habrán de efectuarse también a través del Servicio Público de Empleo respectivo. No se atenderán consultas relativas a la generación de los ficheros XML, dudas sobre la gestión de las entidades o conceptos relativos a la intermediación laboral en el mercado de trabajo. Las incidencias que serán atendidas, serán las que se deriven del envío de la información de los ficheros XML al ETC.

Todos estos aspectos se encuentran recogidos en el Real Decreto 1796/2010 de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación. En el mismo, se establece que las agencias deben disponer de sistemas informáticos compatibles y complementarios con el sistema de información de los servicios públicos de empleo, de tal manera que se suministre información periódica sobre ofertas y demandas de empleo y el resto de actividades que desarrollen, asimismo deberán presentar una memoria anual de actividades realizadas conteniéndose en ésta la información sobre los indicadores de eficacia.

En el Real Decreto se constituye un espacio telemático común dentro del marco del sistema de información de los Servicios Públicos de Empleo al objeto de

integrar la información proporcionada por éstos respecto a las agencias de colocación y las que suministren las propias agencias respecto a la actividad desarrollada. También habría que poner de manifiesto que existe la exigencia de que el suministro de información sea periódico.

Entre las obligaciones que se determinan en relación a las agencias de colocación en el ámbito del espacio telemático común de los Servicios Públicos de Empleo se encuentra la de disponer de sistemas informáticos compatibles y complementarios con el sistema de información de los Servicios Públicos de Empleo, con el fin de que el suministro de información sobre demandas y ofertas de empleo, así como del resto de actividades realizadas como agencias de colocación autorizadas, se lleve a cabo por lo menos con periodicidad mensual y exclusivamente por medios electrónicos de conformidad esto último con lo establecido en el artículo 27.6 de la LAE.

En cuanto a las obligaciones de las agencias de colocación en el envío de información, en referencia al espacio telemático común del sistema de información de los Servicios Públicos de Empleo, hacen referencia al mantenimiento de un sistema informático compatible con el sistema de información de los Servicios Públicos de Empleo que permita acceder al sitio Web determinado en el marco del Sistema Nacional de Empleo (SNE), así como validar en las comunicaciones su identidad de forma segura a través del ETC. Para ello, la agencia de colocación habrá de disponer de certificado digital emitido a nombre de la entidad que solicitó la autorización para operar como tal por una de las autoridades de certificación reconocidas por el Servicio Público de Empleo Estatal; remitir al ETC, con periodicidad mensual, dentro de los veinticinco primeros días del mes siguiente al que se refieran los datos y exclusivamente por medios electrónicos, la información de su actividad como agencias de colocación. Esta información se transmitirá en ficheros con formato XML y contendrá información individual por cada persona trabajadora atendida, con indicación expresa de la fecha del contrato de trabajo si se hubiera producido colocación, así como la información acumulada sobre las mismas, incluyendo la referida a las ofertas y puestos de trabajo captados y cubiertos. El incumplimiento de algunas de estas obligaciones por parte de la agencia de colocación podría derivar en la apertura del procedimiento administrativo que

conllevara a la extinción de su autorización como agencia de colocación para operar en el mercado de trabajo<sup>240</sup>.

### ***E. Portales múltiples, usuario único***

En la actualidad todos los Servicios Públicos de Empleo cuentan con páginas webs que tienen disponible un servicio de búsqueda de empleo *on-line*. Se responde así parcialmente al compromiso contraído a partir del Decreto-Ley 5/2006 de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, en el que se preveía la creación de oficinas virtuales de empleo incardinadas en las propias webs de los mismos. Por otro lado, paulatinamente se está dando cumplimiento a las previsiones establecidas en el artículo 10 y siguientes de la LAE, donde se contempla la sede electrónica como aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública en el ejercicio de sus competencias<sup>241</sup>, aunque hay que tener en cuenta que ni el SPEE ni los Servicios de Empleo Autonómicos tienen integradas en sus sedes electrónicas los servicios que se ofrecen en las Oficinas de Empleo.

De este modo, la aplicación de Internet al ámbito de la intermediación en el mercado de trabajo supone dar un salto cualitativo en la labor de localizar los trabajadores más apropiados y de encontrar la oferta de empleo que se ajuste al perfil profesional de un demandante. En este sentido los conocidos como portales de empleo en Internet, actúan en el ámbito internacional y se crean y actúan sólo en la Red.

Desde un punto de vista práctico y retomando el tema de la intermediación, no todos los portales de empleo se organizan del mismo modo. Nos podemos

---

<sup>240</sup> Todas las acciones que lleven a cabo las agencias de colocación, habrán de efectuarse a través del portal institucional: <http://www.sistemanacionalempleo.es/> (último acceso: 26 de abril de 2016), que no es sede electrónica, por lo que no cuenta con las garantías para los ciudadanos que expondremos al analizar las mismas.

<sup>241</sup> Para profundizar en el concepto de sede electrónica y sus elementos configuradores véase VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página, página 73, en donde se establece como requisitos de la misma un alojamiento de información en el que se instalen los programas y aplicaciones necesarios para su funcionamiento y que han de estar conectados con los registros y bases de datos donde se encuentren éstos.

encontrar con portales que exigen al demandante virtual disponer de una dirección de correo electrónico que servirá de cauce de comunicación entre ambos. Otros portales permiten realizar búsquedas de ofertas de empleo indicando el sector profesional y la zona en la que se pretende trabajar, necesitándose en otro tipo de portales que el interesado se registre antes de efectuar la búsqueda, de modo que se le permita con la misma el uso de herramientas de modificación de los datos curriculares, filtrar ofertas de empleo, establecer criterios de búsqueda o preparar cartas de presentación entre otras utilidades.

En la mayoría de las ocasiones se cumplimenta un formulario por los desempleados, aunque, en algunos portales se usa un buzón electrónico al que se remite un *curriculum*, ofreciéndose a los clientes un servicio de suscripción de ofertas ajustadas al perfil del candidato. Los beneficios económicos que obtienen estos portales proceden de la publicidad que se incluye en los mismos. Existen también empresas de selección que se encargan de contratar los servicios de uno de estos portales como mecanismo de efectuar una primera selección de los candidatos.

Como medidas de protección a los usuarios se incluyen mensajes informadores sobre la gratuidad de sus servicios así como la prohibición de remitir a números de teléfono de tarificación especial para poder seguir adelante con el proceso de selección. Otra de las opciones que también están presentes en este tipo de portales es la que establece un porcentaje a pagar por los candidatos para que consten en las demandas de empleo como personal altamente cualificado.

Resultan novedosas nuevas fórmulas de selección de personal como las denominadas *subastas de empleo*, por las que se contrata a la persona dispuesta a desempeñar un trabajo por el importe económico más reducido. Ello pone de manifiesto la falta de protección jurídica del demandante de empleo ante estas situaciones.

Debido a la generalización relativamente reciente del uso de Internet por parte de estas agencias que operan en la red, no contamos con una regulación pormenorizada de las mismas. Fue a partir del año 1994 y la derogación de la obligación del INEM de tener que visar todas las ofertas de empleo que se publicasen

por medios diferentes al Servicio Público, cuando empezaron a distribuirse ofertas de empleo a través de la prensa, que actualmente proliferan en Internet.

En el ámbito internacional, el convenio número 181 OIT diferencia tres grupos de agencias de empleo privadas, que son, las agencias de intermediación, las agencias de cesión de trabajadores y las agencias de información y asesoramiento. Los portales de Internet podrían quedar encuadrados en las denominadas agencias de información, esto es, servicios relacionados con la búsqueda de empleo sin que por ello tengan que estar destinados a vincular una oferta con una demanda de trabajo. Al entrar las partes en contacto directamente, es por lo que estos portales estarían excluidos del ámbito de la intermediación, no exigiéndose al respecto que estos portales se incluyan dentro de una sede electrónica, por lo que las garantías para los ciudadanos son menores a pesar de la mayor agilidad en la gestión que podrían ofrecer.

### ***F. Las Oficinas Virtuales de Empleo***

El modo de organización del trabajo en una oficina tradicional ha quedado superado con las formas de vinculación electrónica de las oficinas automatizadas. Esta capacidad de nueva organización ha dado lugar a que ya no sea necesario que el trabajo en una oficina haya de ser presencial. El único requisito de las Oficinas Virtuales es que el lugar de consulta esté vinculado con uno o más de los sitios fijos que una compañía establezca por medio de algún tipo de comunicación electrónica.

Las primeras actividades llevadas a cabo en una Oficina Virtual se desarrollaron en la década de los setenta con la implantación de las microcomputadoras y los equipos de comunicación de datos, que permitieron que las personas pudiesen trabajar desde sus hogares, por lo que las Oficinas Virtuales tienen una gran conexión con el denominado *Teletrabajo*. Entre las ventajas que podemos señalar de las Oficinas Virtuales, destacamos el menor coste de instalación, lo que permite expandir la red de oficinas; el menor coste de equipo, al compartir los recursos los usuarios; el establecimiento de una red formal de comunicaciones, mejorándose así los sistemas de comunicación; menores interrupciones del trabajo, ya que no existirían impedimentos para tener que viajar

de un lugar a otro de trabajo; y una gran contribución social, ya que, este tipo de oficinas permite contratar a personas con pocas oportunidades laborales, como discapacitados, personas mayores o padres con hijos pequeños, o bien la contratación de personal con alto valor, ubicados geográficamente lejos de las oficinas en las que se va a prestar el servicio. Sin embargo, también se pueden señalar algunas desventajas de este tipo de organización, como puede ser, la sensación de aislamiento, el temor a la pérdida del trabajo o el decaimiento de ánimo ante la falta de unas directrices concretas y periódicas.

Para que una Oficina Virtual resulte eficiente, necesita del establecimiento de una estrategia viable, para lo que es necesario proporcionar equipos adecuados para el mejor desarrollo de sus funciones, proporcionar el acceso a las fuentes de información, gestionar eficazmente las llamadas del personal a distancia, programar reuniones periódicas, y seguir una rutina de trabajo. En un entorno de trabajo cada día más competitivo, las Oficinas Virtuales brindan la posibilidad de expandir la magnitud de las actividades con un incremento menos que proporcional en los costes.

Con esta misma filosofía, se han empezado a crear Oficinas Virtuales de Empleo en los distintos Servicios Públicos de Empleo. Podríamos clasificar las Oficinas Virtuales de Empleo en dos niveles, por un lado aquellos portales de empleo que entre los servicios que prestan incluyen el de una Oficina Virtual de Empleo constituida como tal, a través de la cual los usuarios tanto demandantes de empleo, como empresarios, pueden realizar distintas gestiones administrativas. En otras ocasiones, a través de los portales de los Servicios Públicos de Empleo, se permite realizar diversas gestiones, tales como la renovación de la demanda de empleo o la comunicación de las ofertas por parte de los empresarios.

Con independencia de la prestación de estos servicios a través de Internet, existen otro tipo de Oficinas Virtuales de Empleo que cuentan con una ubicación física y que se establecen en aquellos municipios donde no existe Oficina de Empleo. La finalidad es que los usuarios de los servicios de una Oficina de Empleo puedan realizar las tareas más comunes en las mismas, que suelen ocupar un espacio físico cedido por una Corporación Local en el que hay unos puntos de

conexión con los Servicios Públicos de Empleo y personal especializado para resolver las dudas que los usuarios puedan plantear. Este tipo de Oficinas Virtuales se están estableciendo en zonas rurales, en las que la implantación de Internet todavía no está extendida y en las que los usuarios de las Oficinas de Empleo han de recorrer largas distancias para poder efectuar las tareas más elementales. Con ellas se evitan los desplazamientos y a la vez se concientiza a los demandantes y a los empresarios de la importancia de realizar trámites *on-line*, lo cual les supone un ahorro de tiempo considerable. Igualmente se consigue dar cumplimiento al principio de colaboración entre las distintas Administraciones Públicas o acabar con la diferencia ocasionada por la "brecha digital" a nivel de usuarios, estando todo ello relacionado con el principio de accesibilidad de los ciudadanos a los servicios públicos preceptuado en el artículo 38. 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.

Una propuesta que resultaría interesante en este ámbito sería la conexión a través de los portales de Empleo con los Registros Electrónicos previstos en los artículos 24 y siguientes de la LAE<sup>242</sup>, que permitirían a los ciudadanos la tramitación telemática de los documentos a aportar tanto en los propios Servicios Públicos de Empleo, como en otras Administraciones. Esta medida supondría la automatización de la tramitación de aquellos documentos que por no obrar en poder de la Administración deban de aportar los ciudadanos, con la simplificación en la tramitación, ahorro de costes de desplazamientos y de esperas que ello implicaría<sup>243</sup>. No obstante, la limitación presupuestaria de ciertos niveles administrativos, como el local, no está permitiendo la implantación de estos

---

<sup>242</sup> Sobre todo, teniendo en cuenta la obligatoriedad de su creación para las Administraciones Públicas, véase 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 246.

<sup>243</sup> MORA RUIZ, M., "Metodologías y organización administrativa de la simplificación de procedimientos", en GAMERO CASADO, E., Coordinador, *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación, una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, en definitiva, la reforma pasa por el establecimiento de un adecuado rediseño funcional en las estructuras administrativas.

sistemas de registro telemático<sup>244</sup>, con lo que precisamente se está produciendo un efecto inverso al que se pretendía conseguir, que era acercar la e-Administración a aquellas áreas más alejadas de núcleos urbanos. En el sentido indicado, en la reforma acometida por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se establece en el Capítulo I del Título II, la obligación de todas las Administraciones Públicas de contar con un registro electrónico general, o en su caso, adherirse al de la Administración General del Estado. Dichos registros habrán de estar asistidos a su vez por una red de oficinas en materia de registros, que se denominarán oficinas de asistencia y que permitirán a los interesados si así lo desean, presentar sus solicitudes en papel convirtiéndose posteriormente a formato electrónico. Ello supone un verdadero avance en relación a la plena interconexión de los registros electrónicos de la Administración.

## **II. Los sujetos privados**

### **1. Las entidades colaboradoras**

Puesto que se ha ido haciendo mención a las entidades colaboradoras en cuanto a la tarea de intermediación que llevan a cabo en el mercado de trabajo, procedemos a exponer a continuación su configuración en cuanto sujetos de Derecho privado. En el artículo 21 de la LE se cita entre los agentes de la intermediación a los Servicios Públicos de Empleo por sí mismos o a través de las entidades que colaboren con ellos. Las entidades colaboradoras existían con anterioridad a esta regulación, no obstante la novedad radica en su inclusión como agentes de intermediación. La Ley de Empleo no ofrece un régimen jurídico completo sobre las mismas sino que las va citando a lo largo de su articulado.

La clasificación que podemos ofrecer de entidad colaboradora posee un carácter plural. En primer lugar, encuadramos a aquellas entidades que fomentan la

---

<sup>244</sup> PARRA, S., Y CAMPANILLAS CIAURRIZ, J., "El procedimiento administrativo electrónico y la normativa de protección de datos de carácter personal", en COTINO HUESO, L., y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *Administración electrónica, Derecho y TIC's*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pág. 808, que se centra en la exposición de las circunstancias que impiden la aplicación plena de la Administración Electrónica.



formación e inserción del trabajador desempleado, entre las que se encontrarían las entidades colaboradoras en materia de formación profesional, aquellas que se encargan de la información y orientación profesional, y las que llevan a cabo labores de inserción profesional y social. Un segundo grupo de entidades colaboradoras son las encargadas del desarrollo de las empresas con la finalidad de crear empleo. En tercer lugar, nos encontraríamos con las entidades que ajustan ofertas y demandas de empleo.

En todos los casos, lo que es necesario es contar con los medios adecuados, ya sean personales o materiales y dar publicidad de que las acciones que se llevan a cabo son subvencionadas y en colaboración con el Servicio Público de Empleo correspondiente. Su actuación ha de ser gratuita, no pudiendo cobrar por los servicios prestados por lo que de nuevo se resalta la opción por un sistema de servicios de empleo orientado a los colectivos más sensibles de la sociedad y que requieren una mayor atención por parte de los poderes públicos.

## **2. El sector privado y la intermediación laboral**

Existen otros sujetos de Derecho privado que realizan actividades de intermediación laboral, entre los que citamos a las agencias de empleo privadas que carecen de una regulación global en el Ordenamiento Jurídico Español, contando únicamente las Empresas de Trabajo Temporal con una normativa a partir del año 1994<sup>245</sup>.

Por lo que respecta a las agencias de selección de personal, adolecen igualmente de una falta de regulación. Las únicas referencias legislativas sobre las mismas hacían mención a la obligación que tenían de acudir al INEM a la hora de solicitar a un trabajador, pudiendo ser sancionadas si no lo hacían según lo dispuesto en la LISOS. Con la reforma del año 1994 se eliminó tal obligación, admitiéndose la contratación directa, quedando suprimida toda referencia normativa a las mismas. Actualmente la regulación de las agencias de selección de personal está reducida a la consideración de infracción grave la de no informar de sus tareas al Servicio Público

---

<sup>245</sup> Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal (BOE número 131, de 2 de junio de 1994), que establece la necesidad de proporcionar una regulación pormenorizada para las agencias de empleo privadas.

de Empleo<sup>246</sup>. La difusión de este tipo de agencias se debe a la cada vez mayor necesidad de encontrar trabajadores especializados<sup>247</sup>. Estas empresas se encargan de la realización del proceso de selección del personal para una empresa determinada. En función del tamaño de la empresa, de la actividad realizada, de los modelos de organización y del tipo de prestación ofrecida, se pueden clasificar en Empresas de Selección de Personal, Empresas *Executive Search* o *Head-hunting* y Empresas de Selección de Personal Especializadas.

Las empresas de selección realizan una función semejante a la intermediación, si bien, el campo en el que realizan la búsqueda de candidatos no se limita a sus propios archivos, sino que realizan una localización externa. Por otro lado, su finalidad no es la colocación de desempleados, sino ayudar a las empresas a ser más competitivas, por lo que excedería la mera función de intermediación. En cuanto a su relación con las ETT, si bien éstas se encargan de contratar a trabajadores con la finalidad de ponerlos a disposición de una tercera persona física o jurídica que especifique sus funciones y supervise su ejecución, se va a recurrir a las agencias de selección cuando no se desee contratar directamente con el trabajador y cuando se pretenda cubrir puestos de trabajo más cualificados.

Estas empresas no pueden ser consideradas como entidades colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo, dado que persiguen fines lucrativos y puesto que la selección de personal no la efectúan entre los candidatos facilitados por ellos, por lo que no pueden ser perceptoras de las ayudas que a través de los mismos se otorgan para gestionar las funciones propias de éstos. A pesar de la falta de regulación de los procesos selectivos de estas empresas, les resulta de aplicación las disposiciones generales sobre protección de datos, discriminación en el acceso al empleo y respeto de las cláusulas de los Convenios Colectivos.

---

<sup>246</sup> Artículo 15 TRLISOS.

<sup>247</sup> En relación a la necesidad de localizar trabajadores especializados en el entorno de la Comunidad Europea, véase CORNO, R., "Le agenzie di ricerca e selezione", VV. AA. (A cura di OLIVELLI, P., TIRABOSCHI, M.), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè Editore, Milano, 2005, página 217.

De nuevo la pluralidad de entes que desarrollan una actividad de intermediación laboral queda puesta de manifiesto y no sólo en el ámbito público sino también en el privado.

### **3. La intermediación selectiva**

Con la denominación de empresas de *outplacement*, se está haciendo alusión a aquellas empresas de recolocación o colocación externa que se dedican a prestar unos servicios con carácter privado a una empresa contratante, consistentes en proporcionar una reorientación profesional de uno o varios trabajadores despedidos posibilitando así que encuentren otro empleo en las mejores condiciones. Su mayor ámbito de desarrollo se ha llevado a cabo en Estados Unidos, Reino Unido, Holanda y Bélgica, consolidándose poco a poco en España. La firma del contrato de *outplacement* implica la realización de un análisis de las capacidades del candidato (trabajador despedido de la empresa cliente), intereses, posibilidades de mercado y asesoramiento para la optimización de posibilidades para encontrar trabajo, a cambio de unos honorarios que paga la empresa cliente en función del salario percibido por el candidato<sup>248</sup>.

La prestación de un servicio de *outplacement* de carácter individual resulta más costoso, y se reserva a aquellos casos de categoría profesional más elevada. En el caso de estas empresas su única función no es la de intermediación, sino que concentran todos sus esfuerzos en la orientación profesional, persiguiendo un ánimo de lucro que repercuten en la empresa cliente. Presentan algunas semejanzas con las OPEAS, ya que el fin de ambas es la orientación profesional. Sin embargo las empresas de *outplacement* no actúan como entidades colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo, no direccionando éste a los desempleados a las mismas ni obteniendo subvenciones por el desempeño de tal actividad.

Por lo que respecta a su diferencia con las ETT, las empresas de *outplacement*, no realizan una función de interposición propia, no permaneciendo en

---

<sup>248</sup> Para un mayor estudio sobre la financiación de las empresas de *outplacement*, véase ARIAS DOMINGUEZ, A., HIERRO HIERRO, J., GARCÍA SILVERO, E., “Estrategias de lucha contra el desempleo: el emergente fenómeno del *Outplacement*”, VV. AA., *Desempleo XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, MTAS, Madrid, 2004, páginas 255-275.

la posición del nuevo empleador respecto del candidato, sino que su actividad se limita a prestar servicios de orientación profesional, por lo que el acceso a la información disponible en los servicios de empleo, sería limitada a tal fin. La actividad desempeñada por las empresas de *outplacement* ha de ser considerada como positiva, puesto que redundará en una mejor imagen de la empresa cliente, al demostrar una mayor preocupación por sus trabajadores, sintiéndose éstos más protegidos, e implicando un beneficio para la Seguridad Social, al recolocar a los desempleados, y por tanto reducirse el gasto en prestaciones por desempleo<sup>249</sup>.

La referencia a la intermediación selectiva pone de manifiesto la importancia que en el ámbito de la intermediación tiene atribuida la Administración Pública, en concreto a través de los Servicios Públicos de Empleo, puesto que es la encargada de establecer las condiciones de accesibilidad a la información que obra en su poder, así como de conceder las autorizaciones pertinentes para que las distintas entidades colaboradoras puedan interactuar con ella. Además, tendría encomendada la tarea de velar por el cumplimiento de los derechos de los usuarios de dichas agencias y todo ello teniendo en cuenta que la información que se gestiona se halla de primera mano en las propias Oficinas de Empleo, por lo que se ha de potenciar el uso de las TIC's de modo que se pueda prestar un servicio más eficaz y eficiente por parte de la Administración.

### **III. Las garantías del sistema**

#### **1. Las Comunidades Autónomas y su función de control, obligaciones de empresarios y trabajadores**

En cuanto a la asunción de las labores de intermediación por parte de las distintas Comunidades Autónomas, ésta abarca el control del grupo de obligaciones de los empresarios y trabajadores en materia de colocación, la gestión de la red EURES y la autorización de las agencias de colocación. A continuación, nos

---

<sup>249</sup> GALA DURÁN, C., "La recolocación externa de los trabajadores maduros (*Outplacement*) como vía de actuación ante el desempleo", VV. AA., *Desempleo XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, MTAS, Madrid, 2004, página 1326, que reconoce la importancia de la actividad llevada a cabo por estas empresas en el ámbito de la intermediación laboral.

centraremos en la primera de estas funciones, en tanto que consiste en el establecimiento de unas medidas de seguridad en el mercado laboral.

A lo largo del texto de la LE no se contempla un conjunto de obligaciones de los usuarios del Servicio de Empleo, sino que más bien lo que se regulan son medidas a adoptar para controlar el mercado de trabajo. Para completar el círculo de atribuciones, habría que hacer referencia también a las leyes de creación de los distintos Servicios Públicos de Empleo Autonómicos, y los Reales Decretos de traspaso de competencias.

En la evolución reciente del mercado laboral, sólo existía la obligación para los desempleados de estar inscritos en las Oficinas de Empleo en aquellos casos en que fuesen perceptores de prestaciones por desempleo o el empresario fuese a percibir determinados incentivos a la contratación. Actualmente, la LE únicamente hace mención a la inscripción en los casos de los perceptores de prestaciones (artículo 27). Tal regulación resulta criticable, teniendo en cuenta que la obligación de inscripción también está presente en otros supuestos, como en el caso del fomento de la contratación indefinida, la contratación de trabajadores en centros especiales de empleo, o aquellos en los que las Comunidades Autónomas puedan exigir un periodo de tiempo de inscripción para ser beneficiarios de incentivos a la contratación. Al encontrarse incardinada la inscripción de los desempleados entre las funciones que conforman la intermediación, dicha actividad corresponde a los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos. En la mayoría de las ocasiones la inscripción como demandante de empleo se va a efectuar en la oficina más cercana al lugar de residencia del usuario, pero nada impediría que se llevase a cabo en el lugar en el que se quiera trabajar<sup>250</sup>. Dicha inscripción inicial ha de realizarse de modo presencial, pudiéndose llevar a cabo a través de medios telemáticos las renovaciones posteriores de la demanda, así como su consulta y modificación.

---

<sup>250</sup> MARTÍN VALVERDE, A., "La supresión del monopolio público de colocación", *DL*, número 9, 1989, página 72.

En la Circular CO 54/82<sup>251</sup>, se establecen como criterios de priorización a la hora de enviar a los demandantes de empleo inscritos a una oferta de trabajo la idoneidad al puesto de trabajo y la antigüedad en la inscripción, lo cual otorga mayor transparencia al proceso de colocación<sup>252</sup>. Por otro lado, la Jurisprudencia del TS ha considerado intrascendente a la hora de determinar la validez del contrato de trabajo que el empresario no haya respetado estos criterios de prelación<sup>253</sup>.

En cuanto a las obligaciones de los empresarios, éstos, no han de acudir a la Oficina de Empleo al formalizar los contratos que oferten, salvo en determinadas relaciones laborales de carácter especial, como la contratación de minusválidos en centros especiales de empleo<sup>254</sup>.

En el caso de los empresarios, no existe ninguna obligación legal de acudir a presentar su oferta de empleo a la oficina más cercana al lugar de trabajo, aunque sería lo más lógico ir a la Oficina de Empleo de la localidad donde se vaya a celebrar el contrato de trabajo<sup>255</sup>. Actualmente, la contratación directa ha quedado sin el visado preceptivo por parte de la Oficina de Empleo, habiéndose ampliado los canales de contratación sin que se haya establecido una regulación de los nuevos agentes que intervienen en la Colocación.

Otra obligación de los empresarios es la de comunicar a la Oficina de Empleo el inicio de los contratos de trabajo que haya celebrado, siendo ésta una obligación postcontractual que aparece recogida en el artículo 16.1 ET. Dicha presentación se puede llevar a cabo físicamente, o bien a través de medios telemáticos que permiten

---

<sup>251</sup> Circular CO 54/82, Asunto: Resolución de la Dirección General del INEM sobre prioridad de distintos demandantes para ser enviados por las Oficinas de Empleo a ofertas de puestos de trabajo. Área de aplicación de la Circular: Colocación; fecha de vigencia: 02/07/1982; fecha de aprobación: 02/07/1982.

<sup>252</sup> VALDÉS DAL RÉ, F., "Servicios Públicos de Empleo y contratación laboral", VV. AA., *Comentarios a las leyes laborales. El Estatuto de los Trabajadores*, Tomo IV, Edersa, Madrid, 1983, página 215, que concreta la aplicación de criterios que otorguen mayor transparencia en la actuación administrativa y eliminen la discriminación.

<sup>253</sup> STS (Sala de lo Social), de 21 de diciembre de 1992 (RJ 1992/10346); STS (Sala de lo Social), de 22 de mayo de 1997, RJ 1997/14420).

<sup>254</sup> Artículo 4 del Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los Centros Especiales de Empleo (BOE número 189, de 8 de agosto de 1985).

<sup>255</sup> En relación a los criterios a seguir a la hora de determinar la Oficina de referencia para que un ciudadano pueda inscribirse, véase RAMÍREZ MARTÍNEZ, J. M., *Política de Empleo y Protección Social*, Ediciones Gráficas Signo, Barcelona, 1996, página 129.

una mayor agilidad en las actuaciones a través del documento electrónico. Esta posibilidad de comunicar los contratos telemáticamente, se estableció con el Real Decreto 1424/2002 de 27 de diciembre, por el que se regula la comunicación del contenido de los contratos de trabajo y sus copias básicas a los Servicios Públicos de Empleo, y el uso de medios telemáticos en relación con aquella. El incumplimiento de esta obligación es constitutivo de una infracción leve recogida en el artículo 14.1 LISOS<sup>256</sup>.

En cuanto a la obligación de los empresarios de comunicar a las Oficinas de Empleo la finalización de los contratos de trabajo, no aparece regulada en la actual LE ni en el ET, a pesar de desempeñar la misma un papel destacado en el control del flujo de la mano de obra, por lo que sería conveniente introducir en la materia relativa al empleo, una modificación que contemplase la posibilidad de comunicar telemáticamente la terminación de los contratos. Dicha previsión facilitaría la gestión empresarial y haría más efectiva la misma, así como implicaría una plena instauración de unos procedimientos administrativos electrónicos en materia de empleo, que a pesar de lo expuesto, en el ámbito empresarial se halla más desarrollada que en lo que afecta a los desempleados.

## **2. Responsabilidades de los empresarios como principales actores**

Nos encontramos ante un ámbito en el que no existe una regulación pormenorizada sobre esta materia, debiéndonos remitir a lo dispuesto en el TRLISOS, aunque sin que se contemple un abanico completo de infracciones y sanciones en la materia. Por otro lado, encontramos también una cierta regulación en el Código Penal y en el Código Civil en cuanto a la responsabilidad civil o patrimonial. Tanto la responsabilidad administrativa como la responsabilidad penal,

---

<sup>256</sup> Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, BOE número 189, de 8 de agosto de 2000.

forman parte de lo que se ha denominado *ius puniendi* estatal, siendo ambas necesarias para mantener la eficacia del Derecho del Trabajo<sup>257</sup>.

Su regulación está recogida en la Sección 3ª, Subsección 1ª, del Capítulo II, del TRLISOS: *Infracciones de los empresarios, de las agencias de colocación y de los beneficiarios de ayudas y subvenciones en materia de empleo, ayudas de fomento del empleo en general y formación profesional para el empleo*. Se considera a las agencias de colocación como intermediarias con los infractores directos, que son los empresarios. Sin embargo, en el artículo 2.3 del TRLISOS se indica que pueden ser sujetos infractores "*las personas físicas o jurídicas, respecto de la normativa de colocación*", por lo que podrían tener tal consideración otras entidades que no cuenten en el Ordenamiento Jurídico Español con una regulación pormenorizada<sup>258</sup>. Configura este texto como infracción grave el no informar las empresas de la selección de sus tareas al Servicio Público de Empleo.

Las empresas de selección de personal cuentan hoy en día con una profunda desregulación, que ha sido paulatina desde la LISOS. En dicho texto se consideraba como infracción leve, la no indicación en las ofertas de trabajo del número de oferta de empleo o la oficina ante la que se tramitaba, o bien actuaciones tales como que la oferta de trabajo no hubiera sido visada por el Instituto Nacional de Empleo, entre otras. En el TRLISOS sólo se contempla como infracción el no informar las empresas de selección de sus tareas al Instituto Nacional de Empleo, aunque se trata de una medida inaplicable, puesto que la norma sustantiva en la que se establecen las obligaciones de estas empresas ha sido derogada.

Se ha introducido por la Ley 35/2010 de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo como infracción, la actuación sin autorización o exigir a los trabajadores precio o contraprestación por los servicios prestados. Se contempla también como infracción grave el dar publicidad por cualquier medio de difusión de ofertas de empleo que no respondan a las reales

---

<sup>257</sup> En relación a la concurrencia de responsabilidad penal y civil en los incumplimientos laborales, véase DEL REY GUANTER, S., *Potestad Sancionadora de la Administración y Jurisdicción Penal en el Orden Social*, MTSS, Madrid, 1990, página 202.

<sup>258</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.; MOLINA NAVARRETE, C., "El régimen jurídico sancionador en materia de empleo tras la entrada en vigor del TRLISOS de 2000", *JL*, número extraordinario, 2001, página 174.



condiciones del puesto ofertado o que contengan las condiciones contrarias a la normativa de aplicación. Los sujetos infractores en este caso, serían tanto los empresarios, como las agencias de colocación y todas las personas físicas y jurídicas respecto de la normativa de colocación. La conducta tipificada abarcaría tanto a difusión de ofertas engañosas, ilegales o abusivas, sin que sea necesario que se produzca un perjuicio para considerar que se ha cometido la infracción, ni que la misma haya tenido que repetirse en el tiempo.

Con la reciente entrada en vigor del Real Decreto-ley 4/2015 de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, se amplían los sujetos responsables en la actuación administrativa, puesto que se incluyen a las entidades de formación y a las que asuman la organización de la formación programada por las empresas, dentro de su ámbito de aplicación. Asimismo, se modifican los tipos infractores existentes, se crean tipos nuevos como el incumplimiento de la prohibición de efectuar subcontrataciones, que se tipifica como una infracción muy grave, y se exige un mayor reproche administrativo al considerar una infracción por cada empresa y acción formativa. Por otro lado, se establece la responsabilidad solidaria de los sujetos que participen en la obtención fraudulenta de ayudas, subvenciones y bonificaciones, y se endurecen las sanciones, de modo que los beneficiarios del sistema de formación profesional para el empleo no puedan volver a serlo durante un periodo de cinco años en aquellos casos en los que se haya cometido una infracción muy grave. Por último y a fin de garantizar un refuerzo en el control y capacidad sancionadora, se prevé la creación de una unidad especial de inspección en el seno de la Dirección Especial adscrita a la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que a través de la difusión de las TIC's llevaría a cabo una actuación mucho más ajustada a la realidad y en tiempo real, puesto que el acceso a la información acerca de las infracciones cometidas en materia de ayudas sería inmediato y actualizado.

Las nuevas tecnologías de la información facilitarían también la posibilidad de llevar a cabo un control más eficaz acerca de las infracciones que los trabajadores y empresarios puedan cometer en esta materia relativa al empleo. Por ello, que las bases de datos se encuentren interconectadas entre la Administración y las entidades

colaboradoras, resulta de vital importancia para que la información pueda fluir de modo adecuado y se pueda efectuar un control sobre la información facilitada y sobre el seguimiento de las distintas contrataciones que se realicen.

#### **IV. La actuación de terceros programadores**

Toda la estructura organizativa expuesta en relación a una correcta distribución competencial ha de estar enmarcada en una adecuada cooperación entre Administraciones Públicas y actores privados que facilite dicha gestión a pesar de que, como iremos resaltando, el armazón del sistema está pensado para una actuación pública. En el ámbito de los Servicios Públicos de Empleo dicha cooperación abarca a la Administración General del Estado y a las de las distintas Comunidades Autónomas principalmente. En todo caso, hay que ser prudente con aquellas concepciones que fundamentan una mejor interacción entre las partes intervinientes en la modernización tecnológica de las Administraciones Públicas<sup>259</sup>, en concreto en los aspectos relativos a la tecnología, sobre todo si se tienen en cuenta las dificultades que conlleva la implantación de nuevos modelos basados en soluciones tecnológicas en el ámbito del sector público, hasta el punto de que se ha llegado a afirmar que los más recientes desarrollos no han aportado cambios sustanciales y transformadores a pesar de las expectativas y predicciones formuladas<sup>260</sup>.

Con independencia de precisiones sobre la distinción entre medios informáticos, electrónicos y telemáticos en materia de interacción administrativa, y en concreto en el ámbito de los Servicios Públicos de Empleo, habría que tener en cuenta que el uso de las tecnologías de las TIC's puede ser considerado como apoyo a la realización de las diversas actividades y comunicaciones propias de la

---

<sup>259</sup> BARNÉS VÁZQUEZ, J., "La colaboración interadministrativa a través del procedimiento administrativo nacional", en BARNÉS VÁZQUEZ, J., Editor, *La transformación del procedimiento administrativo*, Editorial Derecho Global-Global Law Press, Sevilla, 2008, página 255, que configura la aplicación de las nuevas tecnologías al ámbito de las Administraciones Públicas como un elemento de mejora en su actuación, aunque con las debidas reservas.

<sup>260</sup> Por lo que respecta a la insuficiencia en la regulación actual de las nuevas tecnologías, véase NORRIS, D. F., "E-Government 2020: Plus ça change, plus c'est la meme chose", *Public Administration Review*, número especial diciembre 2010, página 181.

Administración<sup>261</sup>. Así consideradas, podrían constituir medios que impliquen un auténtico cambio en la actividad administrativa y las relaciones con los ciudadanos. No obstante es precisa una adaptación de la normativa aplicable a esa nueva realidad.

En relación a la necesaria intervención de las personas físicas en la actuación administrativa, el uso de medios electrónicos posibilitaría que las decisiones se lleven a cabo de forma automatizada, sin que aquella tenga lugar de manera que se adopten directamente por los sistemas informáticos conforme a una programación de las aplicaciones previamente establecida. Nos estamos refiriendo a la automatización en la gestión documental y procedimental propia de la Administración.

Superadas las polémicas sobre el alcance que puede tener esta modalidad de decisión en el ámbito de las Administraciones Públicas<sup>262</sup>, lo importante a los efectos que ahora interesan es que la definición de los programas y aplicaciones utilizados no corresponden al titular del órgano competente para adoptarlas. La programación informática se caracteriza por una complejidad elevada que implica que dicha tarea se realice por personal especializado desde el punto de vista tecnológico que, habitualmente, no estará en posesión de los conocimientos necesarios para adaptar la aplicación a las singularidades del ámbito material sobre el que versa la actuación administrativa y en concreto sobre sus exigencias jurídicas.

Es necesario hacer mención a la participación de un nuevo sujeto cuya función es programar la aplicación informática que permita la interacción entre las partes en función de los criterios que se le determinen, ya sea por el titular del órgano competente para llevar a cabo la actuación a través del servicio encargado de los asuntos informáticos en la respectiva entidad o por el personal de la Administración Pública a quien corresponda la gestión del tipo de asuntos a que se refiere la

---

<sup>261</sup> Sobre la problemática conceptual que implica el uso de estas expresiones, DAVARA RODRÍGUEZ, M. A., *Manual de Informática y Derecho*, Aranzadi, Pamplona, 1997, páginas 337 y 338.

<sup>262</sup> En relación con el debate suscitado a nivel doctrinal en esta materia y que discute la cesión de información que obra en poder de distintas Administraciones, MARTÍN DELGADO, I., "Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada", *Revista de Administración Pública*, número 180, 2009, página 363, así como VALERO TORRIOS, J., *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo*, 2ª ed., Comares, Granada, 2007, página 73.

actuación a llevar a cabo<sup>263</sup>. También puede ocurrir que las aplicaciones informáticas que se empleen sean definidas por empresas ajenas a la Administración, a través de la correspondiente contratación, dando lugar así a que esa intervención de un servidor público tenga lugar en el momento de configurar los parámetros a partir de los cuales va a tener lugar el funcionamiento de la aplicación y por tanto, la adopción de las decisiones administrativas. Con la prestación de los llamados *servicios en la nube* nos encontramos ante una intensificación de la deriva a la externalización motivada por la complejidad tecnológica y por el ahorro que algunos prestadores ofrecen al respecto<sup>264</sup>. Pero la especificidad del funcionamiento de dichos servicios podría exigir que se autorice a la empresa o Administración que los preste para integrar en sus propias aplicaciones informáticas los llamados sellos de órgano o de entidad como mecanismos a través de los cuales se pretenden asegurar las garantías de integridad y autenticidad de los documentos con ellos firmados en los casos de actuación automatizada, de modo que se pueda imputar a la Administración Pública correspondiente la titularidad de la misma<sup>265</sup>. Esta exigencia se muestra una realidad en las disposiciones previstas en los artículos 9 y 10 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, cuando se regulan los aspectos relativos a la identificación de los interesados y los distintos sistemas de firma admitidos por la Administración.

Con independencia de que la actuación se lleve a cabo o no de forma automatizada, la intermediación del elemento tecnológico, ya a nivel interno de la propia Administración, ya externo en los supuestos de colaboración de otras entidades públicas o incluso empresas privadas, exige salvaguardar el ejercicio de la competencia de los órganos administrativos. Se ha de establecer un control

---

<sup>263</sup> La adopción de las TIC's en las decisiones de las Administraciones Públicas implica un cambio de los parámetros en que tradicionalmente se han fundamentado, de modo que la respuesta de la persona física responsable de la misma esté condicionada en gran medida por la programación que previamente se haya realizado de la aplicación en cuestión, VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, Global Law Press, Editorial de Derecho Global, Sevilla, 2013, página 68.

<sup>264</sup> Esta realidad presenta una problemática específica en relación a la seguridad y a la protección de datos que se analiza en COTINO HUESO, L., "Algunas cuestiones clave de protección de datos en la nube, hacia una regulación nebulosa", *Revista catalana de dret públic*, número 51, 2015, páginas 87 y siguientes.

<sup>265</sup> Para un análisis más profundo sobre la información que obra en poder de la Administración Pública en la nube, véase VALERO TORRIJOS, J., "La Administración Pública en la nube. Análisis de las implicaciones jurídicas desde la normativa sobre Administración Electrónica", en MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R., Editor, *Derecho y cloud computing*, Aranzadi, Pamplona, 2012, páginas 231-253.

formal que se traduzca en el cumplimiento de la legalidad vigente y en el control por la Administración sobre el funcionamiento de las aplicaciones que se utilicen para llevar a cabo su actividad. Pero ese control puede que no se lleve a cabo porque el personal administrativo carece de la formación necesaria para realizar las comprobaciones oportunas o bien por confianza en los productos que ofrecen tales prestadores de servicios. La exigencia en los pliegos de contratación de certificaciones en los productos contratados o del personal encargado de la asistencia técnica resultan garantías que han de ser tenidas en cuenta sin perjuicio del respeto a la normativa que haya de ser tenida en cuenta. Ello se muestra una necesidad ineludible en los supuestos en los que el marco normativo regulador no sea uniforme. Se trata de una problemática que va unida a la descentralización territorial característica de nuestro sistema político-administrativo y que resulta definidora del mismo<sup>266</sup>.

---

<sup>266</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., que profundiza en el análisis de los sujetos que entran a formar parte de la elaboración de los programas y aplicativos que las Administraciones utilizan.

## **Capítulo III**

### **El usuario, centro de los servicios**



## **I. El reconocimiento de derechos como presupuesto de la centralidad del ciudadano**

### **1. La relación ciudadano-e Administración, crónica de una evolución**

El impulso de la modernización tecnológica en el ámbito de la Administración Pública no pasa únicamente por la puesta en marcha de los servicios electrónicos sino que exige un elemento más que requiere un replanteamiento de la gestión pública para orientarla a las necesidades y preferencias de los ciudadanos, de manera que no se limiten a una mera posición pasiva restringida al ejercicio reactivo de sus derechos frente a incumplimientos por parte de aquella<sup>267</sup>. Podría fomentarse en este sentido, la puesta en marcha de iniciativas relacionadas con la creación de *perfiles avanzados de gestión* a través de los cuales, con las oportunas exigencias en cuanto al uso de firma electrónica para la identificación de los actores, transmitir a la Administración Pública las preferencias del ciudadano en cuanto a las actuaciones administrativas que le afecten, de manera que se pudiera elegir el canal de sus relaciones, aportar los documentos que sean precisos para un trámite a partir de un repositorio personal ubicado en dicha carpeta, actualizar sus propios datos personales a fin de que cualquier Administración pueda disponer de la versión más reciente o incluso, recibir la notificación de actos administrativos<sup>268</sup>. Ello adquiriría una especial trascendencia en el caso de los Servicios Públicos de Empleo, puesto que los diferentes usuarios de sus servicios podrían dejar constancia de las mejoras que se podrían introducir en el modelo de empleo existente a través de los cauces propios del Gobierno Abierto y a los que nos referiremos posteriormente.

La mayor dificultad que plantea la personalización de los servicios pasa por la necesidad de intensificar los tratamientos automatizados de la información personal

---

<sup>267</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 183, en este sentido, el derecho a relacionarse telemáticamente con la Administración no ha de entenderse como una posición meramente pasiva del ciudadano.

<sup>268</sup> *Ibidem*, página 302, que desarrolla una serie de medios para permitir una autenticación segura de las partes que intervienen en la relación telemática.



de los usuarios, tal y como ya ha sido expuesto con anterioridad, y no sólo por lo que se refiere a la posibilidad de recabar más información de los mismos sino en relación a la creación de grupos de ciudadanos a partir de sus perfiles de uso de los servicios electrónicos, con el consiguiente riesgo para el principio de igualdad que pasaría por la toma de medidas que acaben con la denominada "brecha digital", especialmente a tener en cuenta en parte de los destinatarios de los Servicios Públicos de Empleo. Dicha realidad pone de manifiesto la necesidad de fortalecer el cumplimiento de las garantías en materia de protección de datos personales; en particular promoviendo el uso de información disociada, así como el establecimiento al uso de las limitaciones en el acceso a la información sin consentimiento del interesado y que quedan justificadas en la prestación de servicios de valor añadido<sup>269</sup>.

Se está operando por tanto un cambio en el modo de gestión de los servicios públicos en las distintas Administraciones, aunque el aspecto que mayor trascendencia podría alcanzar, sería el modo en cómo se prestan dichos servicios, puesto que no resulta una cuestión intrascendente, sino que comporta unas consecuencias para los ciudadanos y su posición dentro de los sistemas políticos que habría que tener en cuenta a la hora de considerar la centralidad del administrado usuario de los mismos<sup>270</sup>.

Las relaciones que han existido entre el Derecho y las TIC's han atravesado una serie de etapas que abarcan desde una inexistencia de relaciones entre ambas hasta la actual de consolidación del denominado nuevo Derecho Público electrónico<sup>271</sup>. Todo ello, con la finalidad de acreditar la personalidad de los actores en las transacciones, garantizando el derecho a la libertad informática, e intentando

---

<sup>269</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 317, en donde se resalta la necesidad de establecer los cauces adecuados que sirvan para la protección de datos de carácter personal en las comunicaciones telemáticas, puesto que éstas presentan unos riesgos adicionales a las propias de la Administración tradicional.

<sup>270</sup> CRIADO GRANDE, J. I., "Jornadas sobre derechos fundamentales y libertades públicas. Un enfoque interdisciplinar. Los derechos del ciudadano, las reformas administrativas y la nueva gestión pública en red", Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2006, página 3, que pone de manifiesto la importancia del paso de la consideración del ciudadano a ser el centro de la relación con la Administración Pública.

<sup>271</sup> BERNADÍ I GIL, X., "Derecho Público y Administración Electrónica: una visión panorámica", *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, número 1, 2005, página 213, como bloque dentro del derecho dotado de una entidad considerable.

tipificar medios o comportamientos delictivos<sup>272</sup>. Todo ello ha quedado plasmado en la exposición de las primera formas de organización de los Servicios de Empleo, en los que no estaban presentes los elementos electrónicos actuales y que se han ido incorporando a los mismos según el estado de desarrollo de la técnica. Habría que destacar también que la eclosión del fenómeno de las telecomunicaciones como elemento indispensable de la actividad humana moderna y por tanto de nuestra sociedad, que ejerce una influencia directa y fundamental en la actividad de las Administraciones Públicas como sujetos de la relación existente entre los ciudadanos y la propia Administración<sup>273</sup>.

De este modo se ha ido configurando un marco legal del que se ha predicado un carácter fragmentario y que está determinado por la participación privada en su creación y desarrollo<sup>274</sup>. Esta situación viene determinada por la falta de concreción del objeto principal de la regulación, que en definitiva son las telecomunicaciones, el gobierno electrónico o la sociedad del conocimiento<sup>275</sup>, así como, por la incesante evolución de la normativa sobre esta materia<sup>276</sup>.

La aplicación de las nuevas tecnologías al ámbito de la Administración plantea problemas a escala mundial, como los derivados de la falta de formación de la población en las mismas, de modo que se produzca una reducción en la fractura

---

<sup>272</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 273, que desarrolla aquellos aspectos necesarios para que las comunicaciones telemáticas se desenvuelvan en unos márgenes de seguridad.

<sup>273</sup> GARCÍA RUBIO, F., *Las nuevas tecnologías ante el Derecho y la organización administrativa*, INAP, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2003, página 59, puesto que la Administración no se puede abstraer del cambio de paradigma que supone la difusión de las nuevas tecnologías supone para la sociedad en su conjunto.

<sup>274</sup> En cuanto a las características propias de la sociedad de la información, véase BARNÉS VÁZQUEZ, J., "Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y del Conocimiento", *Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Administración Pública*, número 40, 2000, páginas 72-76.

<sup>275</sup> Así denominado por: 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 180.

<sup>276</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos, a propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas*, Aranzadi, Pamplona, 2007, páginas 79 y siguientes, que destaca los cambios producidos por la normativa propia de la Administración Electrónica.

digital, la ciberdelincuencia o la protección de los derechos como el honor y la intimidad o la propiedad intelectual. Se muestra por ello necesario instaurar un cambio de paradigma que implique una modificación tanto en las estructuras administrativas como en la forma de pensar de la población y que sitúe al usuario de los servicios telemáticos de la Administración en el centro de la actividad legislativa y administrativa<sup>277</sup>.

No obstante, no cabe duda de que el uso de las nuevas tecnologías y su aplicación al ámbito de las Administraciones Públicas, y en concreto en los Servicios Públicos de Empleo, ha supuesto un cambio en los conceptos tradicionales aplicables a la Administración, como por ejemplo, la noción clásica de *tiempo*, pudiéndose ahorrar desplazamientos innecesarios y evitando aportar documentación que ya se encuentra en poder de la Administración, aspectos éstos de especial relevancia en el mercado laboral en que hay que ofrecer una respuesta rápida a las ofertas de empleo presentadas por los empresarios y a la vez hay que paliar la situación de desempleo de los trabajadores. La eliminación del citado factor también podría tener repercusiones desde el punto de vista de la normativa reguladora de la función pública, pudiéndose establecer controles por resultados en vez de los controles de horarios en la nueva relación existente en el personal al servicio de las Administraciones Públicas, por lo que su trascendencia excede el régimen ad extra de la Administración con los ciudadanos. De este modo, estaríamos introduciendo el concepto de *non-stop government*, pudiendo dar lugar a su vez a la prestación de un servicio público continuado, así como a la apertura de una "brecha digital"<sup>278</sup> entre las Administraciones con más medios para poder implantar tales medidas y aquellas cuyo ámbito sea más reducido<sup>279</sup>.

La noción tradicional de espacio también habría de revisarse tras la aplicación de las TIC's al ámbito de la Administración, puesto que se está construyendo un

---

<sup>277</sup> GARCÍA RUBIO, F., *Las nuevas tecnologías ante el Derecho y la organización administrativa*, op. cit., página 60, que sitúa al ciudadano en el centro de la protección de las relaciones telemáticas con la Administración Pública, otorgándole un estatuto propio de derechos y obligaciones.

<sup>278</sup> Para profundizar en los supuestos de ruptura consecuencia de la aplicación de las nuevas tecnologías al ámbito de la Administración, véase CRIADO GRANDE, J. I., *Jornadas sobre derechos fundamentales y libertades públicas. Un enfoque interdisciplinar. Los derechos del ciudadano, las reformas administrativas y la nueva gestión pública en red*, op. cit., página 19.

<sup>279</sup> <http://www.seap.minhap.gob.es/web/index.html> (último acceso: 6 de mayo de 2015).

mundo fundamentado en un territorio sin fronteras geográficas. En este sentido, tendría una especial trascendencia la adaptación del criterio de la territorialidad como atributivo de competencias<sup>280</sup>. Todas estas características propias de una Administración electrónica se hallan presentes en la actividad que se presta en los Servicios Públicos de Empleo, puesto que la tarea de intermediación efectuada en el ámbito de la UE e incluso a nivel internacional es un claro ejemplo de la superación de las barreras fronterizas en el mercado de trabajo y que a su vez facilita el ejercicio del derecho a la libertad de circulación de trabajadores reconocido comunitariamente.

En los últimos años, el objetivo que se pretende conseguir con la instauración de las TIC's al ámbito de la Administración es un procedimiento único con un interlocutor igualmente único. Dicho objetivo se ha conseguido con la implantación de las *ventanillas únicas*, que engloban desde la intercomunicación de los registros hasta la constitución de oficinas de gestión unificadas<sup>281</sup>. De este modo los trámites a realizar por los ciudadanos se han visto considerablemente reducidos, bastando para atender a los mismos con un canal análogo de comunicación telemática como pueden ser los *portales únicos*<sup>282</sup>, que han de quedar incardinados dentro de las sedes electrónicas en tanto que portales de acceso a la realización de trámites ante la Administración Pública con el máximo de garantías posibles.

Ante el surgimiento de estas formas de gestión de los servicios públicos, se plantean una serie de cuestiones como el lugar de ubicación de dichas ventanillas, quién será el responsable de la actuación que se realice en ellas o cómo dejar constancia de los trámites efectuados en las mismas y que vayan dirigidos a otras Administraciones, preguntas a las que daremos respuesta a lo largo de los siguientes apartados. Así pues, observamos cómo se han cuestionado los clásicos conceptos de

---

<sup>280</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 235, que destaca la importancia de los nuevos criterios competenciales resultado de la implantación de las nuevas tecnologías al ámbito de la Administración.

<sup>281</sup> *Ibidem*, página 247, la finalidad de su implantación pasa por una simplificación administrativa y unos trámites más sencillos para los ciudadanos.

<sup>282</sup> GARCÍA RUBIO, F., *Las nuevas tecnologías ante el Derecho y la organización administrativa*, op. cit., página 84, dichos portales facilitan también la gestión documental y procedimental de los ciudadanos.

tiempo, espacio y formas de gestión que han estado presentes en la actividad administrativa, debido al cambio del objeto de la atención pública ha pasado de ser la propia organización administrativa a estar centrada en el ciudadano como destinatario de derechos frente a una organización burocrática.

La incorporación de los medios técnicos en el procedimiento administrativo y la centralización de la atención de éste en la garantía de los derechos del ciudadano, ha resultado un proceso paulatino. Así, en el artículo 45 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre RJAP-PAC, se admitía la realización de actuaciones administrativas en soporte magnético, estableciendo la obligación por parte de las Administraciones Públicas de impulsar el empleo y la aplicación de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de competencias, con las limitaciones a la utilización de estos medios que establecen la Constitución y las Leyes<sup>283</sup>. Este artículo permitía que los ciudadanos se pudiesen relacionar a través de medios electrónicos con las Administraciones siempre que ello fuese compatible con los medios técnicos de que dispusieran las mismas. El análisis del procedimiento administrativo y las modificaciones que se han ido instaurando en relación a la Administración electrónica da lugar a que se realice un examen previo de los requisitos subjetivos, objetivos y formales de las comunicaciones, a los que nos referiremos con posterioridad<sup>284</sup>. Y todo ello teniendo en cuenta la importancia que estos cauces cobran sobre todo con las reformas que recientemente se han incorporado al ámbito de las políticas pasivas de empleo, como la introducida por el Real Decreto 4/2015 de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, que suprime la formación tradicional a distancia y la sustituye de forma obligatoria por una formación para trabajadores *on-line*.

---

<sup>283</sup> BAUZÁ MARTORELL, F. J., *Procedimiento Administrativo Electrónico*, Comares, Granada, 2002, página 22, que destaca la limitación que el uso de las nuevas tecnologías ha de respetar.

<sup>284</sup> Para profundizar en los requisitos de los elementos que han de estar presentes en las comunicaciones telemáticas, véase BLASCO DÍAZ, J. L., FABRA VALLS, M. J., "El documento electrónico, aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos", Universitat Jaume I, Castellón de la Plana, 2008, página 77.

## 2. Derechos del ciudadano y el uso de medios electrónicos

### A. Marco referencial

Tras años de aplicación del uso de las nuevas tecnologías al ámbito de la Administración Pública no se podría hablar ya de una moda pasajera, sino de una serie de medidas que se han ido implantando paulatinamente y que han puesto a nuestra disposición nuevos cauces de actuación por parte de la Administración<sup>285</sup>. En la Unión Europea la apuesta por la implantación de las nuevas tecnologías en este campo no ha tenido parangón y se ha ido consolidando sobre todo en la década de los años noventa, destacando entre las medidas aplicadas los Planes de acción e-Europe, la Decisión 2004/387/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004, relativa a la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público<sup>286</sup>, las empresas y los ciudadanos (IDABC) o el Plan de Acción sobre Administración electrónica i2010<sup>287</sup>.

En el ámbito español, la LAE ha supuesto el establecimiento de un marco jurídico propicio para proceder a la implantación de la Administración electrónica en nuestro país y un estatuto jurídico propio del e-ciudadano<sup>288</sup>. Esta norma ha de valorarse en sus justos términos, puesto que equivaldría a lo que la LRJAP-PAC supuso para el procedimiento administrativo común. Tal y como ha puesto de manifiesto Martínez Gutiérrez, la LAE quedaría constituida como la *Ley de la Administración Electrónica y del Procedimiento Electrónico Común*, incrementándose su importancia en la actuación administrativa según se consoliden

<sup>285</sup> MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., "Nuevos derechos y nuevos retos del modelo de Administración electrónica", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, año XVIII, número 786, 2009, página 2, que resalta cómo los derechos electrónicos de los ciudadanos son una realidad que está presente en nuestros días.

<sup>286</sup> OLLER RUBERT, M., "La Administración electrónica en Europa", en FABRA VALLS, M., BLASCO DÍAZ, J. L., Coordinadores, *La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*, Universitat Jaume I, Col·lecció Estudis jurídics, número 12, Castellón de la Plana, 2007., página 67.

<sup>287</sup> *Ibidem*, página 60, que resalta distintas iniciativas de la UE en relación a la implantación de las nuevas tecnologías al ámbito de la Administración.

<sup>288</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., "El Procedimiento Administrativo por medios electrónicos. Disposiciones Comunes", en ALLI ARANGUREN, J. C. Y ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., Directores, *La Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, op. cit., página 250, que resalta la constitución de un estatuto propio que otorga entidad a los derechos y obligaciones del ciudadano electrónico.

en nuestro país y en Europa la Sociedad del Conocimiento<sup>289</sup>. En este sentido, el Derecho está llamado a desempeñar un papel de vital importancia como instrumento de ordenación pacífica de las relaciones sociales, intentando dar una respuesta a los continuos y novedosos avances que nos ofrece la tecnología<sup>290</sup>.

En la sociedad actual de la información muchas Administraciones han sentido la necesidad de adaptar sus formas de actuación, que fundamentalmente se habían basado en el papel escrito como elemento principal de la tramitación administrativa. Un ejemplo de ello son los Servicios Públicos de Empleo, puesto que debido a su estructura territorial y a las diferentes Administraciones que ostentan competencias en materia de empleo han visto ralentizado su proceso de modernización. Sin embargo éste ha sido uno de los objetivos que se marcaba la LAE, que destacaba al respecto dos dimensiones concretas. Por un lado una dimensión interna, que consistía en la aplicación de las TIC's al trabajo administrativo y por otro una dimensión externa, referida al ofrecimiento de los servicios públicos y procedimientos administrativos a través de una sede electrónica que implique un intercambio de información efectiva entre la Administración y los ciudadanos y que todavía en la actualidad sigue sin tener virtualidad en los Servicios Públicos de Empleo. Es en esta dimensión externa de la Ley donde se puede observar de un modo más palmario que el ciudadano está pasando a ser el centro de atención y de protección en su relación electrónica con la Administración. Habría que resaltar al respecto que la tendencia actual en la relación del ciudadano con la Administración no consiste en ser un mero intercambio de información, sino también de conocimiento<sup>291</sup>. En la comunicación de la información, también hay que tener en cuenta que ésta ha de estar organizada,

---

<sup>289</sup> BELTRÁN AGUIRRE, J. L., "El procedimiento administrativo por medios electrónicos: a instancia de parte y de oficio", en ALLI ARANGUREN, J. C., Y ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., Directores, *La administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, op. cit., página 316, que pone de manifiesto cómo tendrán una mayor difusión las medidas propias de la Administración Electrónica en cuanto tenga una mayor aplicabilidad la Sociedad del Conocimiento.

<sup>290</sup> Para observar la importancia del Derecho al afrontar la regulación de una nueva situación jurídica, véase VALERO TORRIJOS, J., *"Derecho, Innovación y Administración Electrónica"*, op. cit., página 23.

<sup>291</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos, a propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas*, op. cit., páginas 177 y siguientes, que resalta el plus que supone el intercambio de información dentro de la Administración, como constitutivo de intercambio de conocimiento más que de una mera información compartida.

y que lo que realmente otorga el poder es el conocimiento y no la difusión de una información que si no está estructurada no cuenta con una aplicabilidad práctica<sup>292</sup>. Habría por tanto que tratar, seleccionar y filtrar la información que la Administración ofrece al ciudadano como objeto de especial protección por parte de la Administración. De este modo, la consolidación de la Administración electrónica se producirá en la Sociedad del Conocimiento y no tanto en la Sociedad de la Información<sup>293</sup>. Estas clasificaciones son relativas, no existiendo en el mundo actual barreras que delimiten exactamente el paso de un estadio de la sociedad a otro, por lo que también sería complicado el poder afirmar que ya ha tenido lugar el advenimiento de la denominada Administración electrónica<sup>294</sup>. Hay que tener en cuenta también que el desafío ante el que nos encontramos resulta de una gran dificultad puesto que han proliferado los operadores jurídicos que prestan servicios a los ciudadanos a través de cauces electrónicos. Frente a la complejidad que plantea la tecnología, una respuesta adecuada pasa por el trabajo en equipo entre juristas que ha de tender a un acercamiento multidisciplinar de la realidad objeto de estudio<sup>295</sup>. También están presentes en las relaciones electrónicas con la Administración una pluralidad de intermediarios que condicionan el carácter directo de las relaciones y servicios que hasta este momento se llevaban a cabo a través de la relación directa entre los sujetos que en ellas intervenían<sup>296</sup>, y a las que nos referiremos con posterioridad.

<sup>292</sup> ROVIRA FERRER, I., *Los deberes de información y asistencia de la Administración tributaria en la sociedad de la información*, Bosch Fiscalidad, Barcelona, 2011, página 41.

<sup>293</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 233, que ahonda en la importancia del desarrollo de la sociedad del conocimiento como un elemento clave que permita la relación electrónica de los ciudadanos con la Administración.

<sup>294</sup> Para profundizar en el concepto de Administración Electrónica, véase PALOMAR OLMEDA, A., *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos, a propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas*, op. cit., página 183.

<sup>295</sup> CRIADO GRANDE, J. I., The Politics of E-government in Spain: Between Recent Innovations and Old Inertias, en C. R. Reddick (ed), *Comparative e-Government*, Springer, Nueva York, 2010, páginas 286-287, donde se expone que parte de las dificultades para un enfoque más novedoso en el desarrollo de la Administración electrónica en España radica en la perspectiva de los juristas más que en unos obstáculos objetivos.

<sup>296</sup> CRIADO GRANDE, J. I., *e-gobierno: Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Internet y las TIC en la modernización de las Administraciones Públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública,



Con independencia de valoraciones sociológicas, un dato objetivo a tener en cuenta para saber el estado de evolución de la sociedad en la que nos encontramos es la implantación de las medidas previstas por la LAE, debido a que, en su Disposición Final Tercera se establecía un plazo de adaptación a la e-Administración con tope el 31 de diciembre de 2009, fecha ésta en la que a su vencimiento en el ámbito de la Administración General del Estado y de los Organismos Públicos vinculados o dependientes de ellos, los derechos de los ciudadanos reconocidos en el artículo 6 del citado texto, se han de poder ejercitar en relación a la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia<sup>297</sup>. En el caso de las Administraciones Autonómicas y Locales, se establece el mismo plazo de adaptación, aunque previendo una cláusula en virtud de la cual, se podría postergar en el caso de que no lo permitan las disponibilidades presupuestarias de las mismas. Sin embargo, ha transcurrido un periodo de tiempo mayor al previsto legalmente y a pesar de los avances llevados a cabo, no podemos afirmar que la implantación de la Administración electrónica sea plena. Esta falta de previsión, implica que los ciudadanos, y en concreto los usuarios de los Servicios Públicos de Empleo no puedan relacionarse por medios electrónicos con la Administración en toda su extensión<sup>298</sup>, por lo que se podría resaltar su carácter posibilista en la medida en que exista habilitación presupuestaria para su implantación<sup>299</sup>. Sin embargo, estas afirmaciones podrían tener fecha de caducidad si tenemos en cuenta la previsión establecida en las Leyes 39 y 40 de 2015 de 1 de octubre, por las que se regula el Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el Régimen Jurídico del Sector Público respectivamente, puesto que establecen

---

Madrid, 2009, página 495, que se centra en la tarea de intermediación que llevan a cabo terceros actores en la relación con la Administración.

<sup>297</sup> AGUILAR ROS, R., PALOMAR OLMEDA, A., "El Procedimiento Electrónico (Gestión Electrónica de los Procedimientos)", en PIÑAR MAÑAS, J. L., Director, *Administración Electrónica y ciudadanos*, op. cit., página 635, que analiza la fecha de entrada en vigor plena de la Ley 11/2007.

<sup>298</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., páginas 321 y siguientes, que pone de manifiesto la imposibilidad práctica de una relación telemática plena con la Administración.

<sup>299</sup> Para profundizar en algunos de los elementos que dificultan la plena implantación de la Administración Electrónica, véase AGUILAR ROS, R., PALOMAR OLMEDA, A., "El Procedimiento Electrónico (Gestión Electrónica de los Procedimientos)", en PIÑAR MAÑAS, J. L., Director, *Administración Electrónica y ciudadanos*, op. cit., página 636.

como periodo de tiempo para la implantación plena de la Administración electrónica un año o dos, en función de la materia de que se trate.

Aparte de una exposición posterior pormenorizada del derecho de los ciudadanos recogido en el artículo 6 de la LAE, cabría indicar ahora que el mismo consistiría en permitir el ejercicio de relacionarse por medios electrónicos con la Administración en el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la LRJAP-PAC. Este reconocimiento implica la posibilidad de desarrollar electrónicamente los derechos tradicionales reconocidos por dicha Ley, lo cual presupone que las Administraciones cuenten con los dispositivos electrónicos necesarios para permitir el ejercicio de este derecho<sup>300</sup>. En el apartado segundo del citado artículo, se establece un catálogo de nuevos derechos reservados al modelo de Administración electrónica, que únicamente serán ejercitables en los supuestos en los que las actuaciones y procedimientos administrativos, se estén desarrollando por medios electrónicos<sup>301</sup>. Pero es que además, nos vamos a encontrar con que en la LAE existen disposiciones sobre los procedimientos administrativos así como aspectos instrumentales de los procedimientos para asegurar la eficacia de los derechos electrónicos y las garantías de seguridad en su realización, que iremos analizando<sup>302</sup>.

### ***B. Un estatuto jurídico propio***

Centrándonos en el reconocimiento de un estatuto jurídico propio del ciudadano y en la aplicación progresiva de las TIC's al ámbito de las Administraciones Públicas como reconocimiento de citado presupuesto, hemos de destacar que el mismo implica una revisión ampliatoria de muchos de los derechos

---

<sup>300</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., "El Procedimiento Administrativo por medios electrónicos. Disposiciones Comunes", en ALLI ARANGUREN, J. C. Y ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., Directores, *La Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, op. cit., página 250, que desarrolla los medios necesarios para que la implantación de la Administración Electrónica sea plena.

<sup>301</sup> COTINO HUESO, L., "Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración Electrónica", *Revista Vasca de Administración Pública*, número 68, 2004, página 129.

<sup>302</sup> AGUILAR ROS, R., PALOMAR OLMEDA, A., "El Procedimiento Electrónico (Gestión Electrónica de los Procedimientos)", en PIÑAR MAÑAS, J. L., Director, *Administración Electrónica y ciudadanos*, op. cit., página 639, que pone de manifiesto toda una serie de garantías que se pueden encontrar a lo largo del texto normativo y que sirven para asegurar los derechos electrónicos de los ciudadanos, en donde se recogen y desarrollan los aspectos instrumentales del procedimiento.

constitucionales enriquecidos ahora con nuevos contenidos y matices que plantean retos para asegurar su respeto y protección<sup>303</sup>. Del mismo modo, esta aplicación de las nuevas tecnologías ha de compaginar el mantenimiento de la tramitación de los expedientes en papel con la ampliación al máximo de la oferta de servicios electrónicos intentando que la "brecha digital" sea lo menos abrupta posible, de modo que se superen las barreras territoriales y se potencie la igualdad<sup>304</sup>. Además, este reconocimiento se ha entendido también como un pleno espaldarazo a la Administración en papel, puesto que configura auténticos derechos a los ciudadanos<sup>305</sup>. Y todo ello ha de encajarse dentro del concepto tradicional de lo que se ha considerado procedimiento administrativo, entendido éste como el conjunto ordenado y sistemático de trámites formalizados para la adopción de una decisión administrativa<sup>306</sup>. Para la articulación de estos trámites las leyes de procedimiento contienen preceptos instrumentales en tanto que inciden en él y en su viabilidad; instrumentos relacionales, como los relativos a la regulación de archivos, registros o formalización de las notificaciones; e instrumentos para la formación de la voluntad que configuran estrictamente al procedimiento<sup>307</sup>. En opinión de Aguilar Ros y Palomar Olmeda, en la transformación del procedimiento administrativo a un procedimiento electrónico, dicha clasificación va a resultar clave al situar la tendencia regulatoria a los elementos instrumentales fuera del propio procedimiento e incluso fuera de las propias normas procedimentales, lo cual tendrá repercusión

---

<sup>303</sup> BERNADÍ I GIL, X., "Derecho Público y Administración Electrónica: una visión panorámica", *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, op. cit. página 229, del mismo modo, resalta los mecanismos que aseguran la protección de los derechos electrónicos de los ciudadanos.

<sup>304</sup> Esta es una de las notas propias de la denominada Administración electrónica según GAMERO CASADO, E., Y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., "El Derecho Administrativo ante la era de la información", op. cit., páginas 39-41.

<sup>305</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 193, que considera el derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración como un derecho fundamental.

<sup>306</sup> Concepto que ya aparecía recogido en la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento de 1958.

<sup>307</sup> AGUILAR ROS, R., PALOMAR OLMEDA, A., "El Procedimiento Electrónico (Gestión Electrónica de los Procedimientos)", en PIÑAR MAÑAS, J. L., Director, *Administración Electrónica y ciudadanos*, op. cit., página 640, que destaca cauces previstos en la Ley de Procedimiento que sirven para la garantía de los derechos del ciudadano electrónico.

en la aplicación, por ejemplo de la nulidad, debido a que habrá que integrar la regulación procedimental con la instrumental para poder determinar si concurre una causa concreta determinante de nulidad. Por ello, la publicación de la LAE ha dado lugar a que se construya un ordenamiento separado electrónico que opera en paralelo con la regulación convencional<sup>308</sup>, y que con las Leyes 39 y 40 de 1 de octubre de 2015, ha venido a tener una regulación sistemática en unos únicos textos normativos.

En este contexto es en el que nos adentramos en el análisis del ámbito de los derechos en la LAE, en la que en relación a la protección al derecho a la intimidad destacamos la importante separación conceptual llevada a cabo por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional entre el genérico derecho a la intimidad, garantizado por el artículo 18.1 CE y el nuevo derecho a la libertad informática, denominado como *habeas data*, o derecho a la autodeterminación informativa, recogido en el apartado cuarto de dicho precepto. Ya observamos cómo el texto constitucional era consciente de los riesgos que podía entrañar el uso de la informática debiéndose garantizar en dicho ámbito tanto los derechos fundamentales como los derechos de la persona<sup>309</sup>. La aplicación de las TIC's, debería servir para profundizar en los derechos reconocidos a los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas y en concreto, con los derechos relacionados con la información y la documentación. Surge la necesidad de aplicar unos nuevos mecanismos de protección a los derechos del ciudadano electrónico relativos a la actividad que se lleva a cabo a través de las herramientas propias de la Web 2.0, basada principalmente en la difusión de las redes sociales y en el uso de buscadores que nos facilitan el acceso a los datos y la generación de precisos perfiles de usuarios con los fines más diversos. Ante estas necesidades ya se escucha hablar de un derecho al olvido en Internet y de la limitación del potencial que ofrecen los buscadores, que ha de compatibilizarse con las libertades informativas tradicionales y con la necesaria transparencia informativa que

---

<sup>308</sup> AGUILAR ROS, R., PALOMAR OLMEDA, A., "El Procedimiento Electrónico (Gestión Electrónica de los Procedimientos)", en PIÑAR MAÑAS, J. L., Director, *Administración Electrónica y ciudadanos*, op. cit., página 640, que otorga virtualidad de ordenamiento jurídico independiente al propio de la Administración electrónica.

<sup>309</sup> SSTC 254/1993, de 20 de julio, y 292/2000, de 30 de noviembre.

conceptos como el Open Government requieren, sobre todo teniendo en cuenta la mayor facilidad que tienen los ciudadanos para ejercer sus derechos a través del empleo de las nuevas tecnologías<sup>310</sup>.

### ***C. El derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración***

El derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con la Administración implica la obligación de ésta de establecer los medios y cauces adecuados para poder dar cumplimiento a dicho derecho<sup>311</sup>. De este modo, se ha de crear una sede electrónica con la que establecer las relaciones, así como garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder a un procedimiento administrativo en la forma convencional. Ello es así, debido a que lo que cambia es el soporte que se utiliza, esto es, su gestión, pero no se altera en absoluto las fases del procedimiento ni sus garantías<sup>312</sup>.

Se podría afirmar que el aspecto fundamental de la LAE es el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a establecer una relación con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, quedando incluido el reconocimiento de este derecho en el procedimiento administrativo común<sup>313</sup>. A su vez, el derecho de acceso electrónico impone a la Administración la obligación de posibilitar al ciudadano que pueda dirigirse a ella por medios electrónicos, por ejemplo en el

---

<sup>310</sup> Para profundizar en las ventajas de la relación telemática con la Administración, véase SIMÓN CASTELLANO, P., "Los límites jurídico-constitucionales de la Administración electrónica en España y el Open Government", *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, número 27, 2001, páginas 69-77.

<sup>311</sup> PALOMAR OLMEDA, ALBERTO, *La Factura Electrónica en la Actividad de las Administraciones Públicas, su impulso tras la Ley 25/2013, de 27 de diciembre*, op. cit., página 41, hace mención a la obligación de la Administración de establecer los cauces necesarios para garantizar los derechos de los ciudadanos electrónicos ante la misma.

<sup>312</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, F., "Hacia la implementación de un sistema global de acceso electrónico a las Administraciones Públicas españolas", *RJN*, número 43, 2007, páginas 98-99, que resalta cómo los elementos esenciales de la relación entre la Administración y los ciudadanos permanecen inalterables ya nos encontremos ante una relación personal como telemática ante la Administración.

<sup>313</sup> AGUILAR ROS, R., PALOMAR OLMEDA, A., "El Procedimiento Electrónico (Gestión Electrónica de los Procedimientos)", en PIÑAR MAÑAS, J. L., Director, *Administración Electrónica y ciudadanos*, op. cit., página 641, que configura los derechos electrónicos de los ciudadanos como incluidos en el procedimiento administrativo común ante la Administración.

ámbito de los archivos y registros administrativos<sup>314</sup>. A pesar de dicha opción, en el apartado 6 del artículo 27 de la LAE, se prevé la necesidad de que reglamentariamente las Administraciones Públicas puedan establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas usando únicamente medios electrónicos, siempre que los interesados sean personas jurídicas o colectivos de personas físicas que debido a su capacidad dispongan de los medios tecnológicos precisos<sup>315</sup>. Una vez que se ha optado por un medio u otro de comunicación, se ha de garantizar el derecho de los ciudadanos a recibir un trato igualitario ante la Administración, contemplando dicho derecho el artículo 4 b) de la LAE<sup>316</sup>.

De este modo, se posibilita también el derecho de voluntariedad en la aceptación de los procedimientos gestionados electrónicamente<sup>317</sup>. Una vez que este derecho queda protegido, se ha de poner a disposición de los interesados los correspondientes modelos o sistemas electrónicos de solicitud en la sede electrónica, debiéndose de utilizar estándares abiertos que permitan modelos accesibles sin restricciones tecnológicas<sup>318</sup>. Este derecho de los ciudadanos queda actualmente recogido en el artículo 14 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el que se establece que las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de los mismos con las Administraciones Públicas. Sin embargo, para otros de los destinatarios de la actividad que se presta en los Servicios Públicos de Empleo como son los empresarios, se puede determinar como

<sup>314</sup> RAMS RAMOS, L., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Reus, Barcelona, 2008, página 219.

<sup>315</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *La Factura Electrónica en la Actividad de las Administraciones Públicas, su impulso tras la Ley 25/2013, de 27 de diciembre*, op. cit., página 42, de nuevo, los límites para relacionarse telemáticamente ante la Administración se hacen presentes.

<sup>316</sup> MUÑOZ MACHADO, S., *La regulación de la red, poder y derecho en Internet*, Taurus, Madrid, 2000, página 221, donde se hace hincapié en la necesidad de establecer un trato igualitario con los ciudadanos cuando se establezcan relaciones telemáticas.

<sup>317</sup> DELGADO GARCÍA, A. M.: *Las notificaciones tributarias en el ordenamiento jurídico español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, página 92.

<sup>318</sup> REGO BLANCO M. D., "Registros, Comunicaciones y Notificaciones Electrónicas", en GAMERO CASADO, E., Y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 568, este trato igualitario con los ciudadanos ha de plasmarse en el uso de medios que no impliquen restricciones tecnológicas.

preceptiva una comunicación telemática con la Administración, habiendo de tener en cuenta que un importante porcentaje de estos usuarios son pequeños empresarios que pueden no contar con los medios ni los conocimientos necesarios para establecer dicho vínculo. Por otro lado, y tal y como se establece en la LAE, los interesados pueden aportar al expediente copias digitalizadas de los documentos cuya fidelidad con el original garantizarán mediante la utilización de firma electrónica avanzada<sup>319</sup>. Finalmente y según lo dispuesto en el artículo 25.3 de la LAE, los ciudadanos tienen derecho a que los registros electrónicos emitan automáticamente un recibo que consistirá en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada en el registro<sup>320</sup>. Una vez iniciado un procedimiento por cauces electrónicos, el interesado puede ejercer su derecho a cambiar al procedimiento administrativo convencional en soporte papel, manifestándolo al órgano competente para tramitar el expediente. Igualmente, y tras haber ejercitado tal derecho, existe la posibilidad de retornar al procedimiento administrativo por medios electrónicos, requiriéndose para ello la conformidad del órgano administrativo competente<sup>321</sup>.

La enunciación de estos derechos nos llevaría a poder afirmar que han sido configurados como un auténtico cajón de sastre que incluye tanto derechos procedimentales como no procedimentales, que se solapan en muchos casos con los derechos que por remisión se regulaban en el artículo 35 LRJAP-PAC. En cualquier caso se trataría de un conjunto de derechos pensados en clave procedimental que buscan traducir los principios básicos de la utilización de la electrónica en los

---

<sup>319</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 253.

<sup>320</sup> Véase REGO BLANCO M. D., "Registros, Comunicaciones y Notificaciones Electrónicas", en E., GAMERO CASADO, VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 554, donde se recogen los datos que ha de contener el recibo acreditativo que han de expedir los registros electrónicos.

<sup>321</sup> BELTRÁN AGUIRRE, J. L., *El Procedimiento Administrativo por medios Electrónicos (II): a instancia de parte y de oficio*, en ALLÍ ARANGUREN, J. C. Y ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., Directores, *La Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, op. cit., páginas 323-324, que enumera los derechos de los ciudadanos ante la Administración electrónica.

procedimientos administrativos cuyo alcance habría que determinar en el ámbito de las regulaciones concretas que se contienen en la LAE y en las propias normas procedimentales<sup>322</sup>.

#### ***D. Derechos propios de los procedimientos electrónicos***

##### **a. No aportar datos ni documentos en poder de la Administración**

En el artículo 6 segundo apartado de la LAE, se recogen unos derechos específicos de los procedimientos electrónicos, entre los que destacamos el de no aportar datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que cuenten con el consentimiento de los interesados o una norma legal así lo establezca. Se trata de un supuesto que en la LRJAP-PAC se preveía sólo para el caso en que la información obrase en poder de la Administración actuante, no quedando bajo su ámbito de aplicación las relaciones interadministrativas a las que sí se extiende la LAE. Si se interpreta este derecho a *sensu contrario*, la conclusión sería que la Administración no podría exigir a los administrados la aportación de datos y documentos que obren en poder de alguna Administración y que ésta pueda recabar por medios electrónicos, todo ello teniendo en cuenta las prescripciones establecidas por la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre de Protección de Datos de Carácter Personal<sup>323</sup>. La premisa que permitiría el intercambio documental entre las distintas administraciones sería que se trata de documentos que ellas mismas generan, debiéndose de establecer mecanismos de cooperación para el reconocimiento mutuo de documentos electrónicos que permita cumplir el derecho de los ciudadanos a no aportar documentos que obren en poder de cualquier

---

<sup>322</sup> Para profundizar en la naturaleza jurídica de los derechos electrónicos, véase AGUILAR ROS, R., PALOMAR OLMEDA, A., "El Procedimiento Electrónico (Gestión Electrónica de los Procedimientos)", en PIÑAR MAÑAS, J. L., Director, *Administración Electrónica y ciudadanos*, op. cit., página 642.

<sup>323</sup> MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., "Nuevos derechos y nuevos retos del modelo de Administración electrónica", op. cit., página 4, que pone de manifiesto la necesidad y la importancia del cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos en el ámbito electrónico debido a las especiales condiciones de las relaciones telemáticas.



Administración<sup>324</sup>. Para dar cumplimiento a este objetivo, la LAE prevé dos artículos por los que se consolidan las transmisiones e intercambios de datos y documentos entre Administraciones. Los mismos han de interpretarse conjuntamente, teniendo en cuenta que el artículo 9, está en relación directa con el derecho de los ciudadanos previsto en el artículo 6.2 b), constituyendo una precisión sobre cómo deberían producirse las transmisiones de datos entre Administraciones para poder dar cumplimiento al mismo. El citado artículo 20 alude al intercambio electrónico de datos y documentos entre Administraciones Públicas, siempre y cuando se lleve a cabo en el ámbito interno de las mismas. De lo expuesto se deduce que se puede no aportar aquellos datos y documentos que ya obren en poder de la Administración, y que tal derecho se constituye como una obligación para las Administraciones que tendrán que articular sistemas eficaces de transmisión de documentos y datos electrónicos<sup>325</sup>.

Este derecho de los ciudadanos y su correspondiente obligación por parte de las Administraciones Públicas queda recogido, con un carácter pleno, en el artículo 28 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, en el que se reconoce no sólo el derecho de los ciudadanos a no aportar documentos que ya obren en poder de la Administración, sino que se contempla el derecho a no aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración, con independencia de que la presentación de los citados documentos tenga carácter preceptivo o facultativo en el procedimiento de que se trate, siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos, lo cual supone un avance en el reconocimiento pleno de este derecho para los usuarios, y que en el ámbito de los Servicios de Empleo se puede plasmar en que éstos puedan recabar la información que necesiten del Ministerio de Trabajo o de la Seguridad Social directamente. Para la materialización de dicho derecho se reconoce de un

---

<sup>324</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *La Factura Electrónica en la Actividad de las Administraciones Públicas, su impulso tras la Ley 25/2013, de 27 de diciembre*, op. cit., página 43.

<sup>325</sup> Como profundización en las garantías de los derechos telemáticos de los ciudadanos, véase 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 198.

modo expreso la obligación de las Administraciones Públicas de recabar electrónicamente los documentos a través de redes corporativas o mediante la consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto. La explicitación de la importancia de la interoperabilidad de las bases de datos entre las Administraciones queda recogida en un texto en donde se regula el procedimiento administrativo, por lo que, poco a poco se va otorgando una trascendencia especial a los mecanismos que posibilitan una auténtica difusión de la Administración electrónica.

Estos derechos del ciudadano electrónico<sup>326</sup> que se han expuesto someramente van a verse cumplidos, entre otras, con la actividad propia del intercambio de información que ha de estar presente entre la Administración General del Estado a través de determinados departamentos como la Seguridad Social o la Agencia Tributaria<sup>327</sup>; y los Servicios Públicos de Empleo de las distintas Comunidades Autónomas. De este modo, es necesario articular sistemas de intercambio de información entre las citadas Administraciones, a través de los cuales se de cumplimiento a la materialización de tales derechos electrónicos. Hay que tener en cuenta que la transferencia de información habrá de llevarse a cabo cuando sea requerido por los ciudadanos en condiciones de seguridad, integridad y disponibilidad, respetándose en todo caso la normativa de protección de datos de carácter personal<sup>328</sup>, aunque no con carácter único, lo cual supondría una reducción inadmisibles de garantías para los administrados<sup>329</sup>. Y todo ello, bajo la

---

<sup>326</sup> Que pueden ser entendidos como reconocidos a cualesquiera personas físicas, personas jurídicas y entes sin personalidad que se relacionen, o sean susceptibles de relacionarse con las Administraciones Públicas, véase 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 200.

<sup>327</sup> DELGADO GARCÍA, A. M.: *Las notificaciones tributarias en el ordenamiento jurídico español*, op. cit., página 117.

<sup>328</sup> VALERO TORRIJOS, J., "El alcance de la protección constitucional del ciudadano frente al uso de medios electrónicos por las Administraciones Públicas", en COTINO HUESO, L, y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*, Tirant, Valencia, 2010, páginas 166 y 167.

<sup>329</sup> PITSCHAS, R., "El Derecho Administrativo de la Información. La regulación de la autodeterminación informativa y el gobierno electrónico", en BARNES, J., Editor, *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, op. cit., páginas 208 y 209.

consideración de que nos encontramos ante un modelo de modernización tecnológica que no tiene en cuenta principalmente las necesidades y prioridades de los ciudadanos que son los destinatarios de los servicios que la propia Administración presta, sino el punto de vista interno de la propia administración, por lo que se podría afirmar que no se han aprovechado las posibilidades de la tecnología para convertir a los ciudadanos que son los destinatarios de los servicios electrónicos, en coprotagonistas de la gestión administrativa<sup>330</sup>.

Este intercambio de información entre Administraciones se encuentra presidido actualmente por los principios recogidos en el artículo 140 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, en donde entre otros, se contempla la cooperación y la coordinación en la actuación interadministrativa como un deber de actuar en aras de una acción común.

Parece haberse optado por un sistema de entorno cerrado a la hora de establecer las comunicaciones entre Administraciones Públicas o la Plataforma de Intranet para proceder al intercambio de datos, por cuanto que la mayor seguridad a la hora de ceder datos está presente en este ámbito. Esta garantía queda recogida en el artículo 44 de la citada Ley 40/2015 de 1 de octubre, en donde se regula el intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación, al establecerse por ejemplo que cuando los participantes en dicho intercambio pertenezcan a distintas Administraciones, las condiciones y garantías que se determinen, habrán de establecerse mediante un convenio. En cualquier caso, la seguridad del entorno cerrado de comunicaciones y la protección de datos que se transmita, deben de quedar garantizadas<sup>331</sup>. En la Administración General del Estado ya existe un sistema cerrado de intercomunicación de información, denominado Red Interadministrativa SARA, como ya se expuso con anterioridad. Para acceder a la información que se contiene en la misma es necesaria la suscripción de un convenio de colaboración con el Ministerio de Administraciones Públicas. La información que se transmita a través de estos entornos cerrados de

---

<sup>330</sup> ARENA, G., "e-Government y nuevos modelos de Administración", *Revista de Administración Pública*, número 163, 2004, páginas 426 a 430, que resalta la figura del ciudadano electrónico como protagonista junto a la Administración en la implantación de las nuevas tecnologías.

<sup>331</sup> La garantía en la protección de datos cuenta en la actualidad con otro elemento disociante como es la identificación de los sujetos en la nube, materia ésta desarrollada en COTINO HUESO, L., "Algunas cuestiones clave de protección de datos en la nube, hacia una regulación nebulosa", op. cit., página 92.

comunicación se considerará válida a efectos de identificación y autenticación de los emisores y receptores, llevándose a cabo un reconocimiento mutuo de documentos electrónicos que han sido transmitidos mediante el uso de Plataformas de Intranet<sup>332</sup>. Si los participantes en dicha transmisión pertenecen a diversas Administraciones Públicas, la determinación de las condiciones y de las garantías por las que se regirá la transmisión de la información, deberá establecerse mediante el instrumento de cooperación administrativa del convenio.

### **b. Conocimiento del estado de tramitación de los procedimientos**

Otro de los derechos que los ciudadanos tienen reconocidos con carácter digital, es el de tener conocimiento por medios electrónicos del estado de tramitación de los procedimientos<sup>333</sup>. Este derecho conlleva la obligación para las Administraciones de articular en su sede electrónica o portal Web, un sistema que permita su ejercicio y que aparece concretado en el artículo 37 de la LAE. Se trata de un derecho que debe posibilitar la comprobación de la situación de un expediente y conocer la fase en la que se encuentra el procedimiento, aunque habría que tener en cuenta que su alcance no abarcaría la posibilidad de obtención de documentos y copias, ni tampoco su visualización. En el caso en el que se desee acceder a tales documentos, se deberá ejercer el derecho específico contemplado en el apartado e) y al que nos referiremos a continuación<sup>334</sup>.

En el artículo 37. 1 de la LAE, se regulan los procedimientos administrativos que se gestionan en su integridad electrónicamente. Para este tipo de

---

<sup>332</sup> Para profundizar en el intercambio de información entre Administraciones Públicas, véase ALLI ARANGUREN, J. C., "El Procedimiento Administrativo por medios electrónicos. Disposiciones Comunes", en ALLI ARANGUREN, J. C. Y ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., Directores, *La Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, op. cit., página 276.

<sup>333</sup> MARTÍN DELGADO, I., *Las notificaciones electrónicas en el procedimiento administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, página 73, que configura este derecho como fundamental en el ámbito de las comunicaciones electrónicas.

<sup>334</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 295, donde se analiza el derecho de los ciudadanos a tener acceso al conocimiento del estado de tramitación de un expediente.

procedimientos, el órgano que lo tramita pondrá a disposición del interesado un servicio electrónico de acceso restringido donde podrá consultar previa identificación, al menos, la información sobre el estado de tramitación de un procedimiento, salvo que la normativa aplicable establezca restricciones a dicha información. La información que se podrá facilitar, será la que se refiera a la relación de actos de trámite realizados con indicación de su contenido así como la fecha en que fueron dictados. Parece desprenderse de la propia regulación del artículo que, al ejercitar el derecho de acceso al estado de tramitación del procedimiento, los ciudadanos deberían obtener información sobre la fase en la que se encuentra el mismo, sobre la secuencia temporal de los actos de trámite ya realizados con indicación de la fecha en que fueron dictados y sobre su contenido<sup>335</sup>.

En el apartado segundo del citado artículo 37 se contemplan los procedimientos que han estado gestionados de un modo tradicional o bien, sólo en parte telemáticamente. Este supuesto, regula un procedimiento con un alcance mucho más restringido. La LAE no obliga al órgano que tramita la solicitud de información en papel a tener la obligación de transmitir datos sobre el contenido de los distintos actos de trámite que se hayan dictado, y sólo exige que para los procedimientos tradicionales y para los parcialmente electrónicos se habiliten servicios electrónicos de información que comprendan la fase en la que se encuentra el procedimiento y el órgano o unidad responsable<sup>336</sup>.

Pero la distinción entre procedimientos íntegramente electrónicos y el resto de los supuestos a la hora de tener acceso a la información sobre su estado de tramitación, no parece estar muy justificada y ello por un doble razonamiento. En muchas ocasiones, las actuaciones internas de las Administraciones ya se encuentran informatizadas y con independencia de que el procedimiento *ad extra* se tramite de un modo digital o no, la gestión interna del procedimiento y del expediente en las distintas oficinas administrativas suele efectuarse

---

<sup>335</sup> RIVERO ORTEGA, R., *El Expediente Administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, op. cit., página 172, que desarrolla otros derechos anejos al de tener conocimiento del estado de tramitación de un expediente.

<sup>336</sup> MARTÍN DELGADO, I., *Las notificaciones electrónicas en el procedimiento administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, página 70, donde de nuevo se profundiza en el contenido del derecho a tener conocimiento del estado de tramitación de un expediente.

informáticamente y no de forma manual<sup>337</sup>. Por otro lado, la práctica de algunos órganos administrativos ya ofrecen la posibilidad de ejercer el derecho a conocer electrónicamente el estado de tramitación del procedimiento y lo hacen tanto para los procedimientos que se tramitan en su integridad de un modo electrónico, como para aquellos que no se tramitan por este cauce.

Actualmente este derecho se encuentra regulado en el artículo 53.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin añadir ningún elemento novedoso al contenido que acaba de ser expuesto, habiéndose perdido una oportunidad de mejora, puesto que si toda la tramitación de un expediente ha de ser electrónica, el acceso al conocimiento del estado de tramitación del mismo habría de ser universal y para todas las fases del procedimiento, lo cual supondría un verdadero avance en la relación electrónica de los usuarios con la Administración, teniendo dicho conocimiento una especial trascendencia en ámbitos tales como la contratación laboral, dado que la agilidad del mercado de trabajo requiere un acceso a este tipo de información de modo que se pueda establecer una adecuada planificación empresarial.

### **c. Obtención de copias electrónicas**

Los ciudadanos también tienen derecho a obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado<sup>338</sup>. Con el reconocimiento de este derecho, los administrados pueden solicitar copias electrónicas de los documentos que obren en un expediente, que a su vez tendrá la eficacia de una copia auténtica. Se puede indicar también, que en la LAE no se establece un régimen específico para el

---

<sup>337</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos, a propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas*, op. cit., página 186, la implantación de la Administración electrónica es mayor de lo que en apariencia se puede observar, habiéndose implantado en múltiples sectores de la Administración Pública.

<sup>338</sup> COTINO HUESO, L., "Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración Electrónica", op. cit., página 131, que analiza el derecho de los ciudadanos frente a la Administración a obtener copias electrónicas de documentos electrónicos.

ejercicio de este derecho, adaptado al modelo de e-Administración<sup>339</sup>. Al tratarse de documentos y copias en soporte electrónico, se debería de haber tenido en cuenta el establecimiento de un plazo concreto y determinado de respuesta a la solicitud de acceso para la Administración que se encargue de la gestión del expediente<sup>340</sup>. Como no se ha previsto nada al respecto y salvo un posterior desarrollo de carácter reglamentario, nos encontramos con que el régimen de acceso será idéntico en ambos modelos de administrar, siendo éste el previsto en la LRJAP-PAC<sup>341</sup>. En relación a la validez y eficacia de las copias realizadas por las Administraciones Públicas, en el artículo 27 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, se desarrolla el régimen de efectos de las mismas, estableciéndose que la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán realizar copias auténticas mediante funcionario habilitado o mediante actuación administrativa automatizada. A tales efectos, se deberá mantener actualizado un registro u otro sistema equivalente, en el que constarán los funcionarios habilitados para la expedición de copias auténticas que deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas a los efectos de comprobar la validez de la citada habilitación. La interoperabilidad, como ya se ha expuesto, queda configurada como presupuesto de una adecuada implantación de la Administración electrónica.

#### **d. Acceso a la totalidad del expediente electrónico**

Se consigna de un modo expreso en la LAE el derecho del interesado a acceder a la totalidad del expediente electrónico, con independencia de que el procedimiento al que se refiere el expediente haya finalizado o no. En el supuesto de que el administrado haya solicitado el acceso completo al expediente

---

<sup>339</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 298, siendo ésta una crítica al reconocimiento de ciertos derechos que carecen de un cauce concreto de materialización.

<sup>340</sup> *Ibidem*, página 249, de modo que se establezcan unas garantías adecuadas en la gestión de los expedientes electrónicos.

<sup>341</sup> En relación a las diferencias entre el procedimiento tradicional y el electrónico, véase MARTÍN DELGADO, I., *Las notificaciones electrónicas en el procedimiento administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, página 60.

administrativo electrónico, y siguiendo lo preceptuado en el artículo 32.3 de la citada Ley, la remisión de expedientes podrá ser sustituida a todos los efectos legales por la puesta a disposición del expediente electrónico, reconociéndose al interesado el derecho a obtener copia del mismo<sup>342</sup>. Así, podemos observar cómo se preceptúa de un modo indirecto la obligación de las distintas Administraciones Públicas de articular sistemas electrónicos que posibiliten a los administrados la visualización del expediente en su integridad, pudiendo el interesado solicitar copias electrónicas de todos o de parte de los documentos obrantes en él una vez que los haya visualizado<sup>343</sup>. A pesar del tiempo transcurrido, este es un derecho que por ejemplo, en el Servicio Regional de Empleo y Formación y tras los avances que se han llevado a cabo en la implantación de los procedimientos electrónicos que se pueden gestionar en los mismos, no se encuentra todavía a disposición de sus usuarios, y todo ello teniendo en cuenta que ofrece unas mayores ventajas al permitir únicamente el visionado de la información requerida y no tanto el de la totalidad del expediente.

#### **e. Conservación de documentos en formato electrónico**

Otro de los derechos reconocidos con carácter digital a los ciudadanos, es el de que las Administraciones Públicas han de conservar en formato electrónico los documentos que formen parte de un expediente. La obligación para las Administraciones es clara, han de poner en funcionamiento repositorios de documentación electrónica. En ellos, deberán clasificarse adecuadamente los expedientes administrativos<sup>344</sup>. Al mismo tiempo, han de cumplir con las debidas

---

<sup>342</sup> GAMERO CASADO, E., "Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración Electrónica; su posición en el sistema de fuentes", en GAMERO CASADO, E., VALERO TORRIJOS, J., *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*, op. cit., páginas 157 y siguientes, en donde se desarrolla el contenido de este derecho electrónico de los ciudadanos.

<sup>343</sup> CRIADO GRANDE, J. I., "Jornadas sobre derechos fundamentales y libertades públicas. Un enfoque interdisciplinar. Los derechos del ciudadano, las reformas administrativas y la nueva gestión pública en red", op. cit., página 18, se trata de un mecanismo que permitiría la obtención de copias de los documentos que sean requeridos por el ciudadano sin necesidad de tener que imprimir la totalidad del expediente.

<sup>344</sup> En relación a la necesidad de clasificación de los expedientes administrativos, véase 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *La Ley de Administración Electrónica, Comentario sistemático*



garantías de seguridad y confidencialidad, para lo que deberá respetarse lo dispuesto en la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal y su Reglamento de desarrollo<sup>345</sup>.

#### **f. Registro electrónico y eficacia de las copias**

En la LAE se configuraba el registro electrónico como el medio para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a relacionarse a través de medios electrónicos con la Administración de un modo eficaz y ágil<sup>346</sup>. Como ya hemos expuesto con anterioridad, la realización de las gestiones a través de un medio telemático permite una mayor libertad de actuación al usuario al permitirle elegir el lugar y el momento de la realización de las mismas. En el supuesto del registro electrónico, se trata de un registro de titularidad pública, según lo establecido en el artículo 24. 1 de la LAE, que permite transmitir y almacenar datos, documentos e informaciones, con la finalidad de favorecer las relaciones electrónicas con los ciudadanos<sup>347</sup>. Su creación ha de llevarse a cabo a través de una Administración Pública.

En el Título II, Capítulo I de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, se establecen los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas y la obligación de todas las Administraciones de establecer un registro electrónico general o en su caso de adherirse al de la Administración General del Estado. Se regula igualmente el régimen de validez y eficacia de las copias que se solicitan por los ciudadanos, simplificándose el actual régimen y estableciéndose las características que han de reunir los documentos emitidos por las Administraciones Públicas para ser considerados válidos, así como los que deben aportar los interesados al procedimiento, estableciéndose con carácter general la

---

a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, op. cit., página 202.

<sup>345</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos, a propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas*, op. cit., página 71, se pone de manifiesto de nuevo la importancia del respeto a las normas relativas a la LOPD en materia de Administración electrónica, materia ésta que no está exenta de la misma.

<sup>346</sup> CANTÓ LÓPEZ, M. T., "La ordenación del sistema de registro electrónico en la Administración Pública", *RAP*, número 187, Madrid, 2012, página 241.

<sup>347</sup> *Ibidem*, página 252.

obligación de las Administraciones Públicas de no requerir documentos ya aportados por los interesados, elaborados por las Administraciones Públicas o documentos originales. De este modo, se explicita el derecho del interesado a presentar copias de documentos, ya sean digitalizadas por el propio interesado o presentadas en soporte papel.

Por lo que respecta a los aspectos relativos a los términos y plazos, tal y como se ha expuesto con anterioridad, se introduce el cómputo de plazos por horas y la declaración de los sábados como días inhábiles, unificándose de este modo el cómputo de plazos en el ámbito judicial y el administrativo.

Debido a la trascendencia del establecimiento de un adecuado sistema de registro electrónico, las materias relativas al registro electrónico de apoderamientos, el registro electrónico, el registro de empleados públicos habilitados, los puntos de acceso general electrónico de la Administración y el archivo único electrónico que producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. De este modo, la adecuada composición del sistema de relaciones electrónicas en el ámbito de la Administración Pública pasa por la configuración de un registro electrónico común como pieza básica del mismo<sup>348</sup>.

## **II. Pluralidad de destinatarios de los Servicios Públicos de Empleo**

### **1. La importancia de informar a los usuarios**

Hemos de ser conscientes de que la mejora en la atención a los ciudadanos en los diferentes ámbitos de actuación de la Administración Pública ha sido una constante a lo largo de los últimos años<sup>349</sup>. Puesto que los destinatarios de actividad propia de los Servicios de Empleo se han visto ampliados a los empresarios, el ofrecer por parte de la Administración una adecuada información a desempleados y

---

<sup>348</sup> CANTÓ LÓPEZ, M. T., "La ordenación del sistema de registro electrónico en la Administración Pública", op. cit., página 259.

<sup>349</sup> En la exposición de este apartado, se han tenido en cuenta los manuales de Atención a los usuarios del Servicio y de Información y Distribución de los respectivos Servicios Públicos de Empleo.

empresarios se ha convertido en una necesidad y en un requisito para poder competir en condiciones de igualdad y eficiencia con el sector privado.

La concepción del personal al servicio de la Administración como un servidor civil se ha potenciado desde diversos ámbitos. Así, desde un punto de vista formativo, se han incluido en los temarios preparatorios para el acceso a la función pública apartados específicos relativos a la relación con los ciudadanos y a la adquisición de técnicas de resolución de conflictos y de potenciación de actitudes propias del personal de frontera. La atención al ciudadano por tanto, resulta un elemento de especial trascendencia que ha de ser objeto de potenciación. En este sentido, los distintos Servicios Públicos de Empleo han elaborado sus procedimientos internos en los que se especifica la manera en la que el personal de las Oficinas de Empleo ha de atender a los usuarios de los servicios que se prestan en ellas. Dichos manuales resultan de aplicación a todo el personal de las citadas Oficinas. Precisamente por tratarse de un sector que está en relación con colectivos en riesgo de exclusión social y en general con unos usuarios que tienen unas especiales situaciones personales, el trato con las mismas adquiere una especial relevancia. Existen también pautas de identificación para las relaciones entre los usuarios y el personal de las Oficinas de Empleo, que en el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, están contempladas en la Orden de 9 de marzo de 1993, de la Consejería de Administración Pública e Interior, por la que se define el sistema de identificación común del personal al servicio de la Comunidad Autónoma. Recoge distintas medidas que abarcan la atención presencial y una atención en la distancia.

Una vez que se han expuesto los medios que se han de emplear para la atención personalizada a los usuarios, pasamos a describir las tareas que se realizan en el puesto de información de una Oficina de Empleo, aspecto éste de vital importancia en la tarea de atención al ciudadano y que forma parte de los derechos que conforman el estatuto jurídico de los usuarios de los Servicios Públicos de Empleo y del e-ciudadano en concreto.

Al área de información general de la oficina le corresponde la tarea de exponer los servicios que presta el propio Servicio de Empleo y Formación, la distribución a los usuarios a través del gestor de colas de las diferentes zonas de la

oficina, así como la información de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías y los nuevos procedimientos a través de Internet o bien, utilizando medios telefónicos que permitan no tener que desplazarse a la Oficina de Empleo para la realización de las gestiones necesarias. De este modo, se pueden realizar actualmente mediante medios telemáticos, entre otros, los siguientes trámites: Contrat@ para comunicar la contratación y la realización de trámites diversos relacionados con dicha materia; la presentación de una oferta de trabajo a través de la Web de los Servicios Públicos de Empleo; Tu Oficina en Casa, que permite la renovación de la demanda, conseguir un duplicado del DARDE<sup>350</sup>, un informe sobre la demanda de empleo, o consultar el historial de la demanda y obtener una copia de seguridad de dicho historial; consultar las ofertas de trabajo, cursos de formación y cualquiera de los servicios que ofrece el Servicio de Empleo y Formación; solicitar una cita previa para la Oficina de Empleo; o comunicar la colocación a través del teléfono de la Oficina Virtual SPEE-INEM, sin necesidad de personarse físicamente.

Tras la entrada en vigor de la Resolución de 6 de abril de 2016, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba el sistema de firma electrónica mediante captura de firma digitalizada con datos biométricos para relacionarse presencialmente con el Servicio Público de Empleo Estatal, se incorpora la posibilidad de almacenar a través de este sistema las evidencias suficientes que permitan un análisis grafológico con garantías equivalentes a la firma manuscrita, por lo que se propone la supresión del soporte papel en las solicitudes de los ciudadanos en relación al percibo de las prestaciones por desempleo. Ello da lugar a que no se requiera la presencia física de los usuarios a la hora de solicitar su prestación por desempleo, requisito éste que era necesario en el momento de la inscripción de un desempleado en la correspondiente oficina. No obstante, dicha personación sigue siendo necesaria aunque por otro motivo, y es que en la propia Resolución se requiere que la firma por parte del ciudadano se produzca tras una identificación previa por parte de un empleado público autorizado, de forma que se garantice en todo momento la vinculación entre los datos firmados y la identidad del firmante, requisito necesario para que la firma sea válida.

---

<sup>350</sup> Documento acreditativo de la renovación de la demanda de empleo.

Todo el personal que preste sus funciones en una Oficina de Empleo ha de suministrar orientación e información al usuario en la Oficina de Empleo en lo relativo a la inscripción o a cualquier otro trámite relacionado con la demanda de empleo. En el caso de que el usuario solicite información sobre la documentación que deba aportar para la tramitación de la demanda de empleo, ya se trate de formación reglada, formación ocupacional o experiencia profesional, el funcionario la habrá de facilitar desde el mismo puesto de recepción.

El personal responsable derivará previa cita que podrá obtener anteriormente en la propia Oficina de Empleo, a través de la Web del respectivo Servicio Público de Empleo, o bien telefónicamente, al usuario a la zona de demandas-inscripción, y/o modificación. También se le derivará a esta zona si desea la modificación de sus datos o comunicar cualquier incidencia respecto a su situación actual, como puede ser el cambio de datos personales en su demanda de empleo, la comunicación de nuevas ocupaciones o el encontrarse en situación de incapacidad temporal. Del mismo modo, podrá solicitar participar en cualquier otro servicio como la realización de escuelas taller, talleres de empleo, programas experimentales, etc.

El personal que se encuentre prestando sus servicios en el área de información de una Oficina de Empleo podrá realizar la inscripción de la demanda del servicio y entregar el DARDE al usuario para comenzar a trabajar con un contrato o bien para iniciar una acción formativa para la que haya sido seleccionado, siempre que necesite como requisito imprescindible la inscripción. A aquellos usuarios que soliciten información sobre los cursos de formación disponibles en un momento determinado, se les remitirá al tablón de anuncios de la respectiva Oficina de Empleo o bien, al área de formación del portal de empleo. Recibirán esta misma información acerca de los trámites a realizar en los centros colaboradores acreditados y homologados para la inscripción y posterior impartición de una acción formativa determinada. El funcionario que se encuentre en un puesto de información al usuario, ha de entregar también la documentación necesaria al ciudadano para obtener la prestación que le corresponda en función de su situación personal, así como la información general relacionada con dicho trámite.

En el caso de que el usuario necesite la inscripción de demandante de servicios para solicitar la prestación, se le dará la cita previa correspondiente para tramitar la inscripción de la demanda de empleo. Si el usuario ya se encuentra inscrito se le dará la cita correspondiente a la zona relativa a las prestaciones-tramitación de prestaciones. El usuario podrá solicitar también una cita previa para prestaciones-consulta de prestaciones, cuando deba aportar algún documento en relación a la solicitud de prestación, tales como la declaración de rentas, o la solicitud de informes sobre prestaciones.

Si un ciudadano tiene identificada una oferta de empleo, el funcionario lo derivará mediante una cita previa a la zona área de ofertas-demandas de empleo para trabajadores. Si lo que desea el usuario es conocer las ofertas de empleo que estén disponibles, se le deriva al Tablón de anuncios o bien al Portal de Empleo y Formación. En el caso de que esté interesado en alguna oferta, se le deriva mediante una cita previa al área de ofertas-demandas de empleo para trabajadores.

El personal que se encuentre en el puesto de recepción será el encargado de informar en todo momento de la posibilidad de conocer las ofertas de empleo disponibles en el respectivo Servicio de Empleo, así como las gestionadas en el tablón de anuncios y las ofertas tramitadas desde la Oficina de Empleo. En el caso de que el usuario sea un empleador, o un representante legal de éste que desee presentar una oferta en una Oficina de Empleo, el personal al servicio de la Oficina de Empleo le acompañará a la zona en la que se gestionen las Ofertas de Empleo, para que reciba información, asesoramiento y pueda tramitar la oferta de empleo.

En el supuesto de que el ciudadano desee renovar la demanda de empleo, lo que tradicionalmente se ha venido denominando como el sellado, se le debe derivar mediante cita previa a la zona de demandas-ofertas. Se le informará igualmente de la posibilidad de realizar la renovación de la demanda de servicios vía Internet o en aquellas Ventanillas Únicas con las que se haya establecido el respectivo convenio de colaboración. Otra de las tareas propias de la labor de información que se realizan en la Oficina de Empleo es la de derivar al usuario mediante cita a la zona de contratos-registro y consulta, para el supuesto de que solicite información sobre contratos, prórrogas, modificaciones, anulaciones, utilización de la aplicación

Contrat@, o bien, recibir información sobre las medidas para incentivar la contratación. Igualmente, el usuario podrá solicitar información sobre cualquiera de los temas relacionados y que afecten a la actividad propia de la Oficina de Empleo. En el caso de que no se pueda atender *in situ* al ciudadano, el funcionario registrará el nombre y el teléfono del usuario, al cual se le dará una respuesta a la mayor brevedad posible.

Para todas las gestiones mencionadas anteriormente, el usuario recibirá la información directamente, o bien se le dará cita previa para ser atendido ese mismo día o, en caso de que no sea posible, se le citará para el día posterior más próximo. La propia Oficina de Empleo tendrá en cuenta, según las gestiones realizadas anualmente, el número de citas previas totales por oficina, el número de usuarios atendidos por oficina, el porcentaje de citas previas por Oficina en relación al resto de oficinas de la respectiva Comunidad Autónoma, el porcentaje de usuarios atendidos por oficina con respecto al total de la Comunidad Autónoma en la que nos encontremos y el tiempo medio de citación por oficina. Todos estos indicadores, han de servir para establecer los parámetros que permitan una mejora en la prestación del servicio público en estas oficinas, puesto que el ciudadano es el centro de la actividad desarrollada en las mismas, ya sea en su condición de usuario presencial, o a través de medios telemáticos<sup>351</sup>. Precisamente la aplicación de los medios que la informática nos ofrece mejoraría notablemente el servicio de información que se presta a los ciudadanos. Muchas de las tareas que se han enumerado pueden ser realizadas de un modo telemático, evitando desplazamientos a trabajadores o desempleados y a los propios empresarios cuando entren en relación con los Servicios de Empleo. Por otro lado, la introducción de trámites automatizados facilitaría la gestión en la propia Oficina de Empleo. De este modo, si un desempleado procede a realizar su primera inscripción como demandante de empleo, se podría automatizar la reserva de la cita para efectuar la solicitud de la prestación

---

<sup>351</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 183, en donde se configura al ciudadano como centro de la malla que constituye la Administración electrónica.

por desempleo sin necesidad de que tenga que ser el particular el que tenga que hacerlo. Otro aspecto que había que tener en cuenta en la tarea de información en las Oficinas de Empleo y que las nuevas tecnologías pueden facilitar en gran medida, es la innecesidad de requerimientos de información entre la Administración Central encargada de las prestaciones y las Autonómicas, cuya tarea se centra en las políticas activas de empleo. Para ello, el establecimiento de una plena interoperabilidad entre las bases de datos de ambas Administraciones, posee una especial trascendencia. En materia de representación, la implantación de los nuevos mecanismos previstos por la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, también facilitaría la función de asesoramiento e información que se lleva a cabo en las Oficinas de Empleo, puesto que la misma se puede acreditar a través del apoderamiento *apud acta*, ya sea éste presencial o electrónico, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública u Organismo competente. De este modo se evitarían desplazamientos a los Servicios de Empleo de los interesados y de sus representantes.

## **2. El demandante de empleo**

### ***A. La cualificación para el empleo***

Otra de las funciones propias de los Servicios de Empleo es la de formación y cualificación para el empleo. Este servicio tiene por finalidad promover la formación, la cualificación profesional, la recualificación y actualización permanente de las competencias profesionales, facilitando la transición al empleo, ajustando la oferta formativa y la de los proveedores de formación a las necesidades del mercado de trabajo. En la prestación de este servicio, debe ser fundamental la interconexión con el servicio de orientación profesional para el asesoramiento y gestión de las competencias y cualificaciones de los perfiles profesionales acordes con los requerimientos del mercado laboral y del sistema productivo. Habrá de prestarse un enfoque comprensible para los actores implicados y de anticipación a las necesidades de los sectores productivos. Este servicio además, proporcionará a los usuarios la mejora de sus competencias profesionales a través de una oferta de formación



acreditable y de una formación no formal así como el reconocimiento de competencias adquiridas por la experiencia laboral.

La prestación de este servicio requerirá el mantenimiento de sistemas de información integrados, que permitan actualizar el registro estatal de centros y entidades de formación, el fichero de especialidades formativas, un mapa de la programación formativa disponible en cada momento, así como la cuenta de formación de cada trabajador.

El servicio de formación y cualificación para el empleo comprenderá entre sus actividades la formación profesional para el empleo, acorde a las necesidades de los usuarios, que ha de abarcar la programación de una oferta de formación profesional para el empleo, basada en el escenario plurianual que se realice en base al diagnóstico previo de necesidades, prioridades, objetivos y recomendaciones, la formación de demanda que realizan las empresas para sus trabajadores y la formación en alternancia con el empleo, promoviendo asimismo la formación profesional dual mediante la celebración de contratos para la formación y el aprendizaje. La programación deberá prever una formación suficiente para facilitar a los usuarios la adquisición de competencias profesionales en función del itinerario personalizado de empleo, de las necesidades de formación identificadas y de la cobertura de competencias clave y de las competencias transversales para el empleo. La oferta de formación se recogerá en los términos previstos para las especialidades formativas en la normativa reguladora de formación profesional para el empleo, e incluirá la oferta de formación referida al Repertorio Nacional de Certificados de Profesionalidad. Se persigue también el control, seguimiento y evaluación de la calidad de la formación, que tiene como finalidad que la actividad que se desempeña en los Servicios de Empleo sirva para reconocer y acreditar las competencias adquiridas por los usuarios a través de la experiencia laboral y de las vías no formales de formación.

El mantenimiento y la cuenta de formación comprenderá la identificación del historial formativo del trabajador y su reflejo en la cuenta de formación, asociada al número de afiliación a la Seguridad Social prevista en el artículo 26. 10 de la Ley 56/2003 de 16 de diciembre, así como su actualización constante. La misma, se verá

facilitada en la medida en que exista una verdadera interconexión de las bases de datos desde las que se recabe la información requerida, así como, en tanto en cuanto se automaticen los procedimientos de actualización de dicha cuenta de formación.

Se ha de definir y poner en marcha el sistema de acreditación, inscripción y publicidad de los centros y entidades de formación; su interconexión con el Registro Estatal de centros y entidades de formación; su interconexión con el Registro Estatal de centros y entidades para el empleo, de conformidad con los requisitos establecidos en la normativa reguladora; así como la gestión de los programas e instrumentos que faciliten la movilidad para la formación y cualificación europeas. En este ámbito, ya apuntábamos algunas de las dificultades presentes en la citada interconexión, como eran las derivadas de una falta de interoperabilidad entre las bases de datos de cada Estado miembro, así como de estos entre sí y con las instituciones de la UE o los supuestos de pluralidad de sujetos que participan en la configuración de los programas que utiliza la Administración en su actividad y que dificultaría la concreción de responsabilidad en el caso de incurrir en alguna de las infracciones relativas al ámbito laboral.

***B. E-procedimientos en los Servicios Públicos de Empleo:  
especial referencia al Servicio Regional de Empleo y  
Formación***

Los e-procedimientos se han ido estableciendo en los Servicios de Empleo con la finalidad de favorecer la tramitación y gestión de expedientes que los usuarios de los mismos realizaban en estas oficinas de un modo presencial. Veremos a continuación cómo con diversos aplicativos se ha ido consiguiendo esta finalidad paulatinamente.

En el ámbito del SPEE, con la finalidad de facilitar la relación entre la Administración y los ciudadanos en materia de empleo, se han ido constituyendo distintos aplicativos entre los que destacamos la RedTrabaj@ por parte del Ministerio de Trabajo e Inmigración. La misma, aprovechando las ventajas que hemos ido enumerando que nos ofrece la Administración electrónica, tenía como objetivo poner en contacto a trabajadores y a empresarios que puedan intermediar en

el mercado laboral. Este portal se encontraba operativo desde el año 2009 y ha pasado a estar integrado en el portal de empleo del SPEE. Este nuevo gestor permite, entre otras opciones, la petición de cita previa para poder solicitar la prestación por desempleo, modificar los datos bancarios necesarios para ser perceptor de prestaciones por desempleo, o resolver las dudas concretas sobre una situación laboral determinada. Se ha procedido, por tanto, a una integración de funciones dentro del portal de empleo del Servicio Estatal de Empleo.

A través de la Web del SPEE se ofrece también información a los usuarios en relación a los cursos de formación ofrecidos por el Servicio Estatal de Empleo, así como todos los aspectos relativos a las políticas pasivas de empleo, como pedir un certificado de profesionalidad o mantener una charla digital con especialistas en materia de empleo, que pueden asesorar sobre una situación concreta. Se ha implementado un sistema por el cual, si en el momento del acceso a la plataforma de los usuarios se encuentran operadores disponibles, se puede atender a los usuarios en tiempo real sin tener que pedir cita para ser atendidos, ni tener así que desplazarse hasta la Oficina de Empleo. También incluye el denominado Punto de Encuentro de Empleo, cuya virtualidad es la puesta en contacto de desempleados y de empresas que necesiten personal.

La inclusión de estos nuevos servicios en la Web del SPEE se debe a que, en la actual Web, se consigue una mayor identificación de la actividad que se presta con el Servicio Público de Empleo; así como una mayor facilidad de uso para destinatarios con pocos conocimientos de Internet, puesto que en los buscadores de Internet, SPEE aparece mejor posicionado que la RedTrabaj@.

Ésta se encuentra dividida en varias secciones a las que se accede mediante un menú de pestañas ubicado en la parte superior de la pantalla. Tras haberse dado de alta el usuario, la primera de las áreas que se puede identificar es la de Trabajo. Desde la misma, un usuario puede asesorarse en las cuestiones relacionadas con la búsqueda de empleo, las prestaciones por desempleo, cómo elaborar un *currículum*, o cuáles son las acciones formativas que puede realizar para completar su formación. Se precisa para el proceso de alta de un usuario nuevo en el sistema, la posesión del DNI electrónico, un certificado digital, o un perfil de usuario autenticado, que se

obtiene mediante la personación del interesado en la correspondiente Oficina de Empleo. Todos estos requisitos se pueden considerar excesivos, puesto que acentúan la "brecha digital" en aquellos usuarios que no cuenten con los instrumentos que se les exige para poderse inscribir como demandantes de empleo, además de deber establecer medios que permitan que para darse de alta un usuario no tenga que desplazarse hasta la Oficina de Empleo que le corresponda.

Centrándonos ya en el ejemplo del Servicio Regional de Empleo y Formación, con la cita previa, los desempleados y trabajadores inscritos en las Oficinas de Empleo con mejora de demanda se evitan en gran medida las esperas para recibir atención en las correspondientes oficinas, aunque sería recomendable simplificar el procedimiento para acometer la atención personalizada<sup>352</sup>, puesto que un demandante de empleo que proceda a su primera inscripción y que tenga derecho al percibo de la prestación por desempleo, habrá de pedir dos citas ante su Oficina de Empleo, una relativa al Servicio Regional de Empleo y Formación, por la que se procede a su inscripción como demandante y otra al Servicio Público de Empleo, por la que se procede a la tramitación de su solicitud de la prestación por desempleo. Todo ello teniendo en cuenta que no suelen coincidir el día ni la hora de las citas, puesto que se gestionan a través de colas de espera distintas. En las Oficinas de Empleo, las competencias que se gestionan se encuentran compartidas entre la Administración General del Estado y cada Comunidad Autónoma que tenga las competencias transferidas, lo cual supone un agravamiento en la relación que los usuarios mantienen con la Administración, ya que desconocen dicha realidad y en numerosas ocasiones la utilidad de la cita previa no se usa plenamente debido a este desconocimiento.

Los procesos de información y de orientación profesional son instrumentos que ofrecen a los ciudadanos un apoyo fundamental en la búsqueda de empleo, así como en la conformación de sus trayectorias formativas y profesionales, motivando a los mismos en la conciencia de sus posibilidades y capacidades con el objetivo final de incidir en la mejora de su empleabilidad. Se pretende que estos procesos traten de

---

<sup>352</sup> En relación a la necesidad de acometer una simplificación administrativa que posibilite una atención personalizada a los usuarios, véase VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 324.

influir positivamente sobre las decisiones de búsqueda de empleo y de selección de objetivos profesionales que mejor se adecuen a la cualificación y circunstancias personales de cada usuario.

A modo de ejemplo, el Portal Murcia Orienta nace de la necesidad, plasmada tanto en el Plan de Formación Profesional de la Región de Murcia para la anualidad 2004-2009, como el II Pacto por la Estabilidad en el Empleo, de implantar una herramienta informática capaz de gestionar toda la información relacionada con los recursos que manejan los diferentes Servicios de Orientación con el propósito de ayudar a los ciudadanos a tomar decisiones fundadas y provechosas de cara al desarrollo de sus carreras formativas y profesionales. Por otro lado y utilizando este mismo entorno, se implanta un espacio colaborativo al que pueden acceder los Orientadores Profesionales, tanto del ámbito educativo como del laboral, para incluir documentación de carácter técnico y compartir experiencias y buenas prácticas que han de redundar en el mejor desempeño de sus funciones. Y puesto que las nuevas tecnologías nos brindan una serie de ventajas con las que anteriormente no se contaba, se podrían utilizar las mismas para interconectar las bases de datos de los Servicios de Empleo Autonómicos y poder así realizar una puesta en común de todas estas experiencias formativas a nivel más amplio y que permita una auténtica movilidad territorial de los demandantes de empleo.

El Servicio Regional de Empleo y Formación pone a disposición de las personas desempleadas la posibilidad de concertar una cita para recibir Orientación Laboral. Este Servicio está dirigido a personas que deseen recibir un asesoramiento personal en la búsqueda de empleo. Nos encontramos con la posibilidad de concertar una serie de entrevistas y actividades en las que se abordan temas como la forma de elaborar un *curriculum*; cómo preparar una entrevista de selección; cómo organizar una agenda de búsqueda de empleo; cómo tener conocimiento de los diferentes procesos de selección personal; y en general cómo mejorar la situación y las destrezas del demandante de empleo de cara a su proceso de inserción laboral. Por tanto, iniciar un proceso de orientación profesional, resulta un compromiso de trabajo que puede prolongarse en el tiempo e incluir diversas actividades dirigidas a la

inserción laboral y profesional. A todo este proceso se le denomina itinerario de inserción laboral.

Para aprovechar al máximo las potencialidades de las nuevas tecnologías, se podría poner a disposición de los usuarios la misma opción ofrecida por el SPEE, donde se pueden mantener entrevistas *on-line* con los orientadores, prestándose una asistencia en tiempo real a los demandantes de empleo. Si a ésto añadimos las nuevas funciones asumidas por los Servicios de Empleo, consistentes en prestar una labor de asesoramiento, se podría ofrecer dicha atención personalizada también a los empresarios, de modo que se pueda dar solución a las cuestiones planteadas por los mismos en la gestión de sus expedientes de un modo directo y sin necesidad de desplazamientos.

### **3. El empresario**

#### ***A. El Servicio de Colocación y Asesoramiento a Empresas***

El empresario también es destinatario de la actividad desarrollada en las Oficinas de Empleo, por lo que cuenta con una serie de servicios puestos a su disposición. En relación a la información y asesoramiento sobre la contratación y las medidas de apoyo a la activación, la contratación e inserción en la empresa comprenderá la asistencia cualificada para la información a los trabajadores y a los empleadores en la toma de decisiones para la contratación de personal, con información acerca de las medidas de políticas activas de empleo y los instrumentos disponibles de apoyo a la contratación e inserción vigentes en cada momento.

En particular, los Servicios Públicos de Empleo arbitrarán las medidas necesarias con el fin de informar a las empresas y agencias de colocación que lo soliciten sobre los desempleados o trabajadores incluidos en programas o actuaciones específicas que comporten incentivos económicos a las empresas que los contraten. La comunicación de la contratación laboral y de las altas, periodos de actividad y certificados de empresa, abarca todas las actuaciones para facilitar a las empresas la comunicación de la contratación laboral y sus trámites legales complementarios. A través del apoyo a los procesos de recolocación en los supuestos previstos legalmente

se hace alusión al diseño y la ejecución de los planes de recolocación cuya ejecución corresponda a los Servicios Públicos de Empleo, de acuerdo con la legislación vigente o el apoyo a los procesos de recolocación que se acuerden.

### ***B. Los emprendedores y la nueva Cartera de Servicios***

Por su parte, el servicio de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento tiene por objeto apoyar y promover iniciativas emprendedoras y generadoras de empleo y autoempleo, vinculándolas a los usuarios que mejor se ajusten a ellas en función de su perfil y competencias con especial atención al trabajo autónomo, a la economía social y a la dinamización del desarrollo económico local.

Los usuarios de los Servicios Públicos de Empleo podrán acceder a un servicio que les facilite la implantación de sus actividades de autoempleo y emprendimiento realizando un acompañamiento en los procesos vinculados. Para ello, los Servicios Públicos de Empleo procurarán la coordinación necesaria con las redes de oficinas públicas y privadas encargadas de promover el autoempleo y el emprendimiento, en particular los puntos de atención al emprendedor previstos en la Ley 14/2013 de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, para prestar asesoramiento y acompañamiento a los nuevos autónomos y emprendedores, incluidos los del ámbito de la economía social. Para llevar a cabo dicha coordinación es necesario contar con unas bases de datos que sean plenamente interoperables, de modo que la transmisión de la información pueda fluir facilitando el desarrollo de los procesos selectivos. Esta necesidad presenta una exigencia mayor que la que se ha mantenido hasta este momento, puesto que la propia Ley exige la coordinación tanto con las redes de oficinas públicas como privadas. En este sentido, la cesión de información también supone un aspecto a tener en cuenta, puesto que concurren en el desempeño de la misma actividad actores públicos y privados.

El servicio de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento comprenderá las actividades de información y apoyo cualificado a los usuarios interesados en promover su propio autoempleo o emprender una actividad productiva que conlleve creación de empleo y especialmente las iniciativas de seguimiento y

apoyo a los emprendedores que hayan optado por la capitalización de la prestación por desempleo mediante fórmulas de asistencia técnica y formación. Ha de abarcar también a las actividades de fomento de la economía social y del emprendimiento colectivo, mediante la realización de actuaciones de difusión, promoción y apoyo a la constitución de cooperativas, sociedades laborales y otras entidades de economía social, así como de formación y asistencia técnica para su constitución y puesta en marcha.

La información cualificada y el apoyo a la tramitación de las ayudas vigentes al emprendimiento, el autoempleo y la economía social es otra de las tareas que asume junto al asesoramiento sobre incentivos y medidas disponibles para el fomento de la contratación, que a su vez comprende la información cualificada y el apoyo a la tramitación de los incentivos y medios de fomento de la contratación de las que puedan beneficiarse los emprendedores, en particular los usuarios autónomos y las entidades de la economía social.

Además, los Servicios Públicos de Empleo garantizarán la participación de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo en las actividades específicas de la Cartera Común de Servicios, así como de los servicios complementarios que se determinen. En esta actividad, resultan también de especial importancia las nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, puesto que se han de articular una serie de servicios complementarios, mediante el establecimiento de unas actuaciones de carácter transversal. Nos estamos refiriendo en primer lugar a la inscripción como demandantes de empleo de los solicitantes de prestaciones por desempleo con anterioridad a la presentación de la solicitud, y en todo caso en la misma fecha que ésta. Los Servicios de Empleo garantizarán que la inscripción se realice dentro de los plazos establecidos para la solicitud de las prestaciones.

Se ha de elaborar también un itinerario personalizado para el empleo que incluya a partir de una entrevista de diagnóstico individualizada y la determinación del perfil, las actuaciones necesarias para mejorar la empleabilidad del beneficiario, incluyendo actuaciones de búsqueda activa de empleo. También se ha de asesorar y acompañar en la realización de las actividades de la Cartera Común de Servicios, o



de servicios complementarios que se especifiquen en el itinerario personalizado para el empleo, incluyendo el seguimiento y evaluación y el acompañamiento para el cumplimiento del compromiso de actividad. Comprenderá el apoyo cualificado a los usuarios perceptores de prestaciones que hayan suscrito el compromiso de actividad, manteniendo actualizado el perfil profesional y proporcionando información sobre el contenido de las obligaciones vinculadas al citado compromiso, así como la orientación necesaria para facilitar su cumplimiento, en particular la búsqueda activa de empleo. Para ello, los Servicios Públicos de Empleo facilitarán el acceso al conjunto de las políticas de activación para el empleo durante toda la duración del compromiso, mediante la designación de un tutor u orientador de referencia. Las peculiaridades propias de la actividad desempeñada en los Servicios de Empleo da lugar a que no se pueda informatizar todo el proceso de seguimiento a los mismos, puesto que el componente personal en el seguimiento y acompañamiento posee una gran importancia como se deriva de las entrevistas necesarias para la elaboración del itinerario personalizado para el empleo y las necesarias entrevistas de diagnóstico.

A modo de conclusión y en el marco de los servicios que se incluyen en la Cartera Común de Servicios, podríamos resaltar que los Servicios Públicos de Empleo en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán aprobar sus respectivas Carteras de Servicios, que incluirán en todo caso la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo la cual debe garantizarse a todos los usuarios y todos aquellos servicios que se decida prestar por los mismos y que redunden en una mejor atención a los usuarios del modelo, para lo cual, la aplicación de las nuevas tecnologías cuenta con una especial importancia como se ha ido exponiendo.

Los Servicios Públicos de Empleo podrán incorporar en sus Carteras de Servicios, aquellos servicios complementarios y actividades no contempladas en la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo. Estos servicios complementarios deberán cumplir los principios de la prestación de servicios establecidos en el artículo 4 del Real Decreto 7/2015 de 16 de enero y en la Estrategia Española de Activación para el Empleo vigente.

Las Comunidades Autónomas comunicarán al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través del sistema de información que se determine, los servicios

complementarios aprobados por sus Servicios Públicos de Empleo no contemplados en la Cartera Común, así como sus modificaciones y actualizaciones. Estos servicios complementarios se incluirán como servicios propios en los Planes Anuales de Políticas de Empleo. Se prevén una serie de pautas por las que la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo se evaluará periódicamente en base a una metodología común en la que se analice la eficacia, eficiencia, calidad e impacto de los servicios, así como la satisfacción de los usuarios. En todo caso, se realizarán las evaluaciones establecidas en la normativa comunitaria o que se insten por las instituciones comunitarias. Corresponderá al Servicio Público de Empleo Estatal la coordinación de las citadas evaluaciones en el seno del Sistema Nacional de Empleo. La participación ciudadana puede estar presente en elaboración de los citados Planes Anuales de Políticas de Empleo así como en su evaluación posterior, puesto que los medios electrónicos con los que se cuenta permiten la misma.

La Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo se deberá actualizar en base a los resultados obtenidos de las evaluaciones realizadas o cuando surjan nuevas necesidades que lo requieran a propuesta de los Servicios Públicos de Empleo en el marco de los órganos de participación del Sistema Nacional de Empleo. A estos efectos, se establecerá una comisión en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales. La aprobación de las actualizaciones corresponderá al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, previo informe de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales y del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo. Los Servicios Públicos de Empleo darán difusión de su Cartera de Servicios en todas las oficinas de atención a los usuarios y a través de sus respectivos sitios Web, informando a los mismos de sus derechos en relación con la referida Oficina.

Más allá de dar cumplimiento a esta finalidad y como concreción a la implantación de un sistema verdaderamente integrado en los Servicios Públicos de Empleo, en el Capítulo V del Real Decreto-ley 4/2015 de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, se contempla la implantación de un sistema integrado de información que garantice la trazabilidad de las acciones formativas y su comparabilidad, coherencia

y actualización permanente de toda la información sobre formación profesional para el empleo que se lleve a cabo en los distintos ámbitos competenciales en juego. De este modo, se va avanzando en la consecución de un verdadero sistema interoperable en el que la información que se emplee en el mismo a través de una adecuada automatización, sea verdaderamente reutilizable y compatible entre todas las bases de datos que interactúan en las labores de intermediación laboral. De nuevo, como veíamos con anterioridad, se pone de manifiesto la importancia del establecimiento de un adecuado sistema de información que la Administración ha de ofrecer a todos los usuarios de los Servicios Públicos de Empleo.

El seguimiento de los resultados de la participación se orientará especialmente a la inserción efectiva de los usuarios, permitiendo el establecimiento de un sistema de gestión avanzada la automatización de dicho seguimiento, encontrándose los datos referidos a los desempleados siempre actualizados. Los datos recogidos en el sistema de información servirán de base para el cálculo de los indicadores que anualmente serán utilizados para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Anual de Políticas de Empleo. Para ello, se realizarán en el sistema de información las actualizaciones, ampliaciones y mejoras que sean necesarias. Para asegurar la calidad de los datos introducidos en el sistema, podrán establecerse otros mecanismos de auditoría de calidad que sean precisos. Se echa en falta en este sentido la previsión de implantar medios de control a la actividad desempeñada por la Administración, puesto que también debería de ser objeto de evaluación, así como la posterior difusión de los resultados obtenidos, de modo que se pueda mejorar en la calidad de la prestación de dicho servicio.

En definitiva, el marco resultante ha de estar inspirado por unos principios que definan el sistema como un marco coherente de planificación, ejecución eficiente, seguimiento y evaluación permanente con aquellas entidades que impartan formación profesional para el empleo en un ámbito laboral de calidad y con unos instrumentos renovados de información, seguimiento y control. En este sistema debe destacar además, el papel protagonista de la negociación colectiva y del diálogo social como herramientas esenciales para contar con un sistema más eficaz y orientado a satisfacer las necesidades reales de empresas y trabajadores. Ello resulta

coherente asimismo, con la unidad financiera del sistema y de su régimen económico que garantiza el principio de unidad de caja de la cuota para la formación profesional y que determina a su vez la división competencial existente dentro de los propios Servicios Públicos de Empleo.

En el citado Real Decreto-ley 4/2015 de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, se introducen de manera novedosa los elementos de un sistema eficiente de observación y prospección del mercado de trabajo para detectar los cambios en las demandas de cualificación y competencias del tejido productivo. Resulta necesario corregir una de las principales ineficiencias identificadas en el sistema, como es la falta de una adecuada anticipación de las necesidades y la planificación de la actividad formativa. La formación que se imparta debe responder a un diagnóstico de la realidad, a un análisis de las necesidades actuales y futuras de empresas y trabajadores para cumplir sus fines de forma eficaz. Para ello el nuevo sistema aprovechará el potencial de la coordinación de los distintos dispositivos y agentes que realizan análisis y prospección del mercado de trabajo, a través de la instauración de sistemas de gestión avanzados que por medio de la automatización de los datos necesarios y de la interoperabilidad entre las bases de datos de las Administraciones con competencias en materia de empleo, consigan de un modo más eficiente dicho objetivo.

Además, se prevé la elaboración con la participación entre otras de las Comunidades Autónomas, las organizaciones empresariales y sindicales, las organizaciones representativas de los trabajadores autónomos y de la economía social, de un escenario estratégico plurianual, referente de la programación de toda la formación que se imparta en el sistema. Sobre la base del análisis prospectivo mencionado, este escenario plurianual de planificación estratégica incorporará las tendencias y previsiones económicas y, junto con el análisis de las cualificaciones de los trabajadores, permitirá identificar los objetivos de atención prioritaria así como los indicadores para su evaluación, que guardarán coherencia con la Estrategia Española de Activación para el Empleo. Este escenario, incluirá una proyección plurianual estimativa de la financiación pública para atender las necesidades

formativas reales de las empresas y los trabajadores en un marco de estabilidad del sistema que favorezca la certidumbre, la anticipación y las decisiones de inversión.

En todas las iniciativas mencionadas, se potencia la formación *on-line* frente a la formación a distancia tradicional, que se suprime, de forma coherente con la evolución de las nuevas tecnologías y las garantías que ofrecen de alcance y calidad de la formación.

Las entidades de formación acreditadas y/o registradas, tanto públicas como privadas, además de su papel de proveedores de formación, serán corresponsables en el seguimiento del aprendizaje y su evaluación. Entre las entidades que podrán impartir formación para el empleo están incluidas las empresas que desarrollen acciones formativas para sus propios trabajadores, así como para trabajadores de su grupo o red empresarial, o para desempleados, bien con compromiso de contratación u otro acuerdo con los Servicios Públicos de Empleo. Para ello, podrán utilizar sus propios medios o recurrir a su contratación, siempre que sean adecuados para este fin. De nuevo entran en juego una pluralidad de sujetos que exceden a la relación directa entre Administración e interesado, lo cual introduce elementos de distorsión a la hora de que la información entre todos ellos fluya de un modo ágil y de las responsabilidades que se puedan derivar en su actuación.

### ***C. E-procedimientos en los Servicios Públicos de Empleo: especial referencia al Servicio Público de Empleo Estatal***

A través del portal del SPEE, el empresario puede recibir información si lo que se demanda es asesoramiento sobre la puesta en marcha de un proyecto empresarial. En este apartado, entre otras tareas, se puede evaluar un perfil como emprendedor y observar sus puntos fuertes, recibir asistencia para el desarrollo de un plan de negocio, crear una empresa en 48 horas u obtener información sobre las ayudas públicas disponibles, tanto de carácter autonómico como estatales.

El área de Empresa está destinada a aquellos empresarios que estén buscando profesionales y que deseen publicar sus ofertas de empleo a través de la RedTrabaj@. Otra de las funcionalidades que se ofrece es el asesoramiento en lo

referido a los trámites a seguir para contratar a un trabajador, así como, de los contratos de trabajo disponibles.

La aplicación *certific@2*, es otra de las utilidades que a las que se puede acceder desde la plataforma del SPEE. Resulta una utilidad especialmente interesante para los empresarios, puesto que a través de ella se podrán efectuar comunicaciones de datos de los trabajadores, sin necesidad de presentar los documentos físicos correspondientes en las respectivas administraciones. De este modo, un empresario podrá tramitar informes de los trabajadores durante la vigencia de su contrato laboral, así como obtener los certificados de empresa relativos al cese de la relación laboral que mantienen con el mismo. Estas previsiones deben actualizarse a partir de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, puesto que prevé que toda la relación de las personas jurídicas con la Administración tenga carácter telemático.

Como otro de los elementos clave en las labores de intermediación que se llevan a cabo en las Oficinas de Empleo contamos con la de ser receptoras de las comunicaciones efectuadas por los empleadores a los Servicios Públicos de Empleo. La comunicación de la contratación laboral a la Oficina de Empleo podrá llevarse a cabo a través del registro del contrato de trabajo en la Oficina de Empleo, o bien a través del registro del contrato de trabajo a través del aplicativo *Contrat@*, en cuyo caso es el propio empresario o colegiado profesional el que efectúa la comunicación de la contratación a través de Internet. En ambos casos, el plazo máximo de ejecución para comunicar el contrato es de 10 días hábiles, a contar desde la fecha de inicio del contrato. Si el empresario ha optado por registrar el contrato de trabajo en la Oficina de Empleo, el empleador o bien un representante de éste entregará en la Oficina de Empleo dos copias del contrato de trabajo y dos copias básicas o simples para su sellado. El personal al servicio de la Oficina de Empleo le devolverá selladas una copia del contrato de trabajo y otra copia básica permaneciendo el resto de documentación en la Oficina de Empleo. El personal responsable de dicha tarea será el encargado de introducir los datos del contrato de trabajo en el SISPE, debiendo de cumplimentar los campos relativos al Identificador (datos de la persona física, como

el DNI o el NIE del trabajador), y los Datos del empleador/Centro de trabajo (datos como el CIF y la Cuenta de empleador).

Por último, en las Oficinas de Empleo, se tendrá acceso dentro del aplicativo Contratos SISPE o bien a través de Contrat@, a los datos de los contratos previamente registrados. Para proceder al registro de las prórrogas de los contratos, de transformaciones o bien de las modificaciones de los datos de un contrato, resulta necesario en el caso de que no lo especifique el documento, llevar a cabo alguna de estas consultas.

Como hemos visto, el servicio de contratación de las Oficinas de Empleo permite a las empresas tramitar sus ofertas de empleo a través de Internet sin necesidad de desplazarse físicamente a dicha Oficina. La oferta de empleo así comunicada posibilita a las empresas a utilizar este servicio, bien para difundir sus respectivas ofertas de empleo a través de los Portales de Empleo de los distintos Servicios Públicos Autonómicos y Estatal, o bien solicitar la gestión de la Oficina de Empleo para la búsqueda de los candidatos idóneos a los perfiles solicitados. Además, y como principal utilidad de estos Portales, las empresas que utilicen la aplicación Web podrán en todo momento realizar un seguimiento de las ofertas de empleo tramitadas y comunicar el cierre de las mismas al concluir la gestión solicitada.

En este ámbito resultaría interesante lograr alcanzar la intercomunicación entre todos los Portales de Empleo de los Servicios Públicos de las distintas Comunidades Autónomas, ya que en un mundo cada vez más global en el que el intercambio de trabajadores fluye de un modo continuo, sería útil poder consultar las ofertas de empleo de cada Comunidad Autónoma en todos los Portales de Empleo de las mismas, sin necesidad de tener que acceder a ellas a través de la Web del Servicio Público de Empleo Estatal.

#### **4. Nuevas ofertas de servicios**

En este apartado vamos a exponer cuáles son los nuevos destinatarios de los Servicios de Empleo tras la entrada en vigor de la Cartera de Servicios. Para la configuración de estos destinatarios, acudimos a las disposiciones contenidas en las

respectivas Cartas de Servicios de los Servicios Públicos de Empleo. Al respecto y a modo de recordatorio, las Cartas de Servicios se podrían definir como documentos que informan al ciudadano sobre los servicios que se prestan en cada Administración, las condiciones en que se prestan tales servicios y los compromisos de calidad que sobre ellos adquiere el ciudadano<sup>353</sup>. En el ámbito de los Servicios de Empleo, ésta es una materia que se ha concretado en las distintas Comunidades Autónomas que han asumido las competencias en materia de políticas activas de empleo, por lo que se pormenoriza a través de tales cartas los servicios que se prestan en las Oficinas de Empleo.

Otra de las finalidades de las Cartas de Servicios es la de impulsar las iniciativas de mejora en los órganos directivos de cada Administración Pública, así como el establecimiento de controles de los compromisos de calidad en la prestación de los servicios públicos a través de indicadores asociados a los compromisos expresados y de la gestión de quejas y sugerencias que se reciban<sup>354</sup>, de forma que se puedan establecer mejoras mediante las revisiones oportunas<sup>355</sup>.

Por lo que respecta al ámbito autonómico, se han ido estableciendo normas que recogen la obligación de que todos los órganos directivos de las Consejerías así como sus Organismos Públicos, dispongan al menos de un documento en el que expliciten sus compromisos de eficacia, eficiencia y calidad, expresados a través de la correspondiente Carta de Servicios. Una vez que han sido elaboradas, el órgano directivo responsable de cada Carta de Servicios y mediante la designación de unos cuadros de mando de seguimiento, será el responsable del control ordinario y periódico del cumplimiento de los compromisos contenidos en dicha carta, así como su revisión periódica.

---

<sup>353</sup> SARMIENTO, D., *El soft law administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2008, página 113, en relación a la forma en que han de prestarse los servicios públicos y la calidad que se exige a los mismos.

<sup>354</sup> Las quejas y sugerencias en cuanto elementos indicadores de la calidad en la prestación de los servicios públicos se recogen en, 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 204.

<sup>355</sup> SARMIENTO, D., *El soft law administrativo*, op. cit., página 113, en donde se determina que las medidas de control ha de tener una aplicabilidad que ha de plasmarse en la mejora de la calidad de los servicios.



Las Inspecciones Generales tienen encomendada la tarea de realizar la evaluación de resultados y de los métodos de control de los compromisos de calidad utilizados y expresados en cada Carta de Servicios así como del establecimiento y revisión en su caso de las medidas correctoras que correspondan. Para la consecución de esta finalidad, el Servicio de Empleo correspondiente, deberá remitir a la Inspección General en el primer trimestre del año en curso, un informe relativo al año natural inmediatamente anterior, pronunciándose sobre el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos en la Carta de Servicios. En este informe se recogerán datos relativos a los indicadores asociados; las medidas de percepción de la calidad del servicio recogidas; las desviaciones detectadas; las causas y medidas correctoras o mejoras emprendidas, en su caso; las quejas y las sugerencias recibidas y las medidas adoptadas para su resolución; los controles internos efectuados y cuantos datos le sean requeridos por la Inspección General a este respecto. Además, el Servicio de Empleo, habrá de ordenar la publicación en su respectivo Boletín Oficial de la dirección Web donde se puede tener acceso a la Carta de Servicios y a la evaluación indicada. De aquí la trascendencia de las TIC's a la hora de facilitar la información que ha de constar en las Cartas de Servicios<sup>356</sup>.

Todos los Servicios de Empleo se han constituido como organismos autónomos creados para la realización de las funciones orientada al pleno empleo estable y de calidad de las actividades de fomento, formación para el empleo y de intermediación en el mercado laboral en el ámbito territorial de cada una de las Comunidades Autónomas<sup>357</sup>. En su organización se estructuran en dos áreas funcionales: Área para el Empleo y Área de Formación para el Empleo. Además, numerosos Servicios de Empleo, han constituido Observatorios Ocupacionales, que

---

<sup>356</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "Web 2. 0 y la participación ciudadana en la transparencia administrativa en la sociedad de la información", en COTINO HUESO, L., Coordinador, *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, Publicacions de la Universitat de València, 2010, página 147, que considera las Cartas de Servicios como herramientas para garantizar la calidad de la información del sector público.

<sup>357</sup> La consecución del objetivo de alcanzar el pleno empleo en el entorno de trabajo actual es considerado como una obligación de los poderes públicos en CAVAS MARTÍNEZ, F., "Política de empleo como responsabilidad de los poderes públicos: el objetivo de pleno empleo", en MONEREO PÉREZ, J. L., y MÁRQUEZ PRIETO, A., Directores, *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo: liber amicorum, en honor de la profesora Rosa Quesada Segura*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, D. L., 2016 páginas 46-54.

se encargan de la obtención y mantenimiento de un banco de datos que sirve para conocer las necesidades y la evolución del mercado de trabajo. La gestión de dicha información se requiere que sea interoperable con las bases de datos propias del Instituto de Nacional de Estadística y con el resto de Servicios de Empleo, de modo que, la eficiencia en la gestión de la información sea máxima.

Los fines que se pueden destacar en todo Servicio de Empleo pasan por la determinación de una misión concreta que consiste en impulsar, desarrollar y ejecutar la política regional en materia de empleo y formación profesional para el empleo, así como informar a la ciudadanía sobre el mercado de trabajo y las políticas de empleo que lleve a cabo cada gobierno regional. Los Servicios Públicos de Empleo buscan conectar a la ciudadanía con las empresas a través de la orientación laboral, la formación y la intermediación, tanto si se parte de una situación de desempleo, como si desde un empleo actual se desea mejorar su cualificación para tener mejores oportunidades laborales. Igualmente se pretende fomentar la constitución de autónomos y emprendedores que generen empleo y riqueza en la respectiva Comunidad Autónoma. Además, han de convertirse en el principal referente en materia de intermediación laboral en la Comunidad Autónoma de referencia. El objetivo es que las personas demandantes de empleo cuenten con un apoyo personalizado a lo largo de toda su vida laboral para facilitar la adecuación de su perfil formativo y laboral a las necesidades del mercado de trabajo, de forma que puedan acceder a un puesto de trabajo aprovechando las oportunidades disponibles y mejorando sus itinerarios laborales en un marco de estabilidad personal y crecimiento profesional en empleos de calidad. Para el cumplimiento de todos estos objetivos, estamos exponiendo la importancia que tiene la generalización del empleo de las TIC's.

También se constituye como elemento a tener en cuenta el facilitar a las empresas la contratación de personas con formación y experiencia adecuada a sus necesidades de producción, y bienes y servicios, contribuyendo así a la mejora de la competitividad de las empresas de cada Comunidad Autónoma, lo que repercutirá en el fomento del desarrollo económico. Por su parte, en materia de formación el objetivo es llegar al máximo número de nuestra población activa de forma presencial

o a través de medios telemáticos. Los Servicios Públicos de Empleo tienden a la modernización del sistema de atención a las personas demandantes de empleo y de los empleadores/as y a la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, buscando la mejora y la innovación continua<sup>358</sup>. Todo ello, con el objetivo de ofrecer el mejor servicio a la ciudadanía y contribuir al bienestar, progreso y desarrollo de cada ámbito territorial. Los valores que se pretenden fomentar y transmitir a la sociedad a través de la actuación que se lleva a cabo en cada Servicio de Empleo, implica el desarrollo de la transparencia y buen gobierno en la prestación de los servicios que tienen atribuidos, de acuerdo con lo establecido en la LTBG. La aplicación plena de esta legislación, debe de ayudar a acuñar el concepto de Servicio Público de Empleo Abierto a modo semejante a como ocurría con el de Gobierno Abierto.

Se ha de tender también a garantizar la igualdad en el acceso a los servicios propios de las Oficinas de Empleo, prestando un trato igualitario a todas las personas usuarias de estos servicios, sin que medie discriminación por cualquier condición personal o social. Ha de estar también presente una atención personalizada en la prestación de los servicios a la ciudadanía y a las empresas de la Comunidad Autónoma en cuestión. Del mismo modo, resulta imprescindible colaborar con otras Administraciones, agentes sociales y con el tejido empresarial de la respectiva Comunidad Autónoma. En esta colaboración, cobra una especial relevancia la aplicación de las TIC's, puesto que van a acercar los servicios a los usuarios de los mismos, tanto a desempleados como a empresarios, pudiéndose así lograr una Administración más ágil y cercana a los ciudadanos<sup>359</sup>. Ello implica una presencia en tales ámbitos de los Servicios de Empleo, así como una innovación y una mejora continua en la prestación de sus servicios. Pero a la vez, se ha de llevar a cabo a través de un compromiso y de una responsabilidad en el cumplimiento de los

---

<sup>358</sup> En relación a la orientación de la innovación a la mejora de la prestación de la actividad pública, véase ABRIL ABADÍN, A., DEZA PULIDO, M., GARCÍA MANJÓN, J. V., *Introducción a la innovación en la Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, La Coruña, 2013, página 82.

<sup>359</sup> La cercanía a los ciudadanos en la prestación de los servicios ha de materializarse en la aplicación de las nuevas tecnologías al ámbito de la Administración, véase 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 182.

objetivos y de las funciones a realizar<sup>360</sup>. Dicho compromiso, hace necesario aplicar una ética y una responsabilidad en las relaciones que se establezcan con la ciudadanía, así como la necesidad de implantar unos medios técnicos de calidad, quedando garantizada la prestación de los servicios a través de unos estándares mínimos y adecuados al conjunto de los mismos<sup>361</sup>.

Por otro lado, todas las medidas que se adopten han de ir orientadas a la consecución de unos resultados que han de ser cuantificables y medibles. Toda Carta de Servicios ha de contener la información relativa a los datos del responsable de la unidad organizativa del servicio, así como los datos relativos a la unidad organizativa donde se presta el servicio. La enumeración de los servicios que se prestan con carácter general en los distintos Servicios Públicos de Empleo, se puede consultar a través de las páginas Webs de éstos, constituyendo dicha disponibilidad una plasmación de los derechos de acceso a la información del ciudadano electrónico que se han ido exponiendo previamente y que denota la evolución desde un sistema administrativo en el que se esperaba a que fuese el ciudadano el que demandase los servicios a otro proactivo, en el que es la propia Administración la que ofrece información y servicios para que la ciudadanía se pueda beneficiar de la misma.

En la configuración de los servicios que se prestan en las Cartas de Servicios no basta con establecer una relación de las actividades que se van a llevar a cabo en cada centro directivo sino que además se han de alcanzar una serie de compromisos, que a su vez han de ser medibles a través de una relación de indicadores. A la hora de facilitar la gestión de todos estos procesos no cabe duda que la aplicación de los instrumentos electrónicos tiene una especial trascendencia puesto que va a permitir una medición de dichos objetivos de un modo más sencillo e interoperable. En este sentido, los principales indicadores van a ir referidos a la medición de tiempos de

---

<sup>360</sup> ABRIL ABADÍN, A., DEZA PULIDO, M., GARCÍA MANJÓN, J. V., *Introducción a la innovación en la Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, op. cit., página 30, que resaltan el compromiso de la Administración ante la aplicación de las nuevas técnicas y la responsabilidad que se pueda derivar de ello.

<sup>361</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 211, de nuevo se pone de relieve la necesidad de incrementar la calidad en la prestación de los servicios mediante la aplicación de las nuevas tecnologías.

resolución de expedientes y a la asignación de expedientes a personas responsables de los mismos. No obstante, si nos quedamos en un mero control de los resultados obtenidos no se estaría dando cumplimiento a la normativa actual en materia de transparencia y participación ciudadana, por la que cualquier persona tiene reconocido el derecho a obtener información acerca de la gestión llevada a cabo por una Administración concreta, en definitiva una apertura de datos a toda persona que pueda estar interesada en los mismos.

Las Cartas de Servicios también han de contemplar la relación de derechos de los ciudadanos ante los Servicios Públicos de Empleo, citándose con carácter genérico en ellas los derechos recogidos en el artículo 35 de la LRJAP-PAC; así como cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las Leyes en ámbitos sectoriales, como la transparencia o la protección de datos<sup>362</sup>, ya se trate de normativa de ámbito estatal como autonómica. Han de enumerar también la relación de la normativa reguladora de los servicios que se prestan en las Oficinas de Empleo. Igualmente se ha indicar a quién corresponde la elaboración, el control y revisión de la respectiva Carta de Servicios, debiéndose de comprometer dicho responsable al cumplimiento de los objetivos marcados, facilitando e impulsando la labor del equipo de trabajo para la consecución de los compromisos de calidad.

## **5. Los retos de la nueva Cartera de Servicios**

Como reciente novedad en la actividad desarrollada en el Sistema Nacional de Empleo, contamos con la que se ha denominado la nueva Cartera Común de Servicios. Hay que resaltar que uno de los objetivos de las políticas de empleo, contemplado en el artículo 2 de la LE, en su redacción dada por la Ley 18/2014 de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, es el de proporcionar servicios individualizados a la población activa, fruto de la personalización que permite la e-Administración, dirigidos a facilitar su

---

<sup>362</sup> MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R., "De las medidas de seguridad en el tratamiento de datos de carácter personal. Ficheros automatizados", en PALOMAR OLMEDA, A.; GONZÁLEZ ESPEJO, P., Directores, *Comentario al Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre)*, op. cit., página 610, que resalta la necesidad de respetar los derechos para los e-ciudadanos que aparecen recogidos en las Cartas de Servicios.

incorporación, permanencia y progreso en el mercado laboral, así como a las empresas, para contribuir a la mejora de su competitividad, además de mantener la unidad del mercado de trabajo en toda España, teniendo en cuenta eso sí, las características específicas y diversas de los diferentes territorios y promoviendo a la vez, la corrección de los desequilibrios territoriales y sociales. Además, en el artículo 9 de la citada norma, se especificaban cuáles eran las funciones propias del Sistema Nacional de Empleo, entre las que está presente la de determinar y tener actualizada una Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo que se ha de prestar por los Servicios Públicos de Empleo y que permita garantizar en todo el Estado el acceso en condiciones de igualdad a un servicio público y gratuito de empleo. Observamos cómo a pesar de concurrir en la intermediación laboral los agentes privados, el legislador opta por un sistema público de prestación de las actividades correspondientes al empleo, resaltándose como nota propia del mismo su gratuidad.

Dicha opción no se encuentra sólo presente de un modo sectorial en el ámbito del empleo, sino que en otras materias también se puede apreciar, como es el caso de la protección que se presta a la dependencia, en la que se propone un sistema más centrado en una atención de cuidados personalizados que en uno basado en la mera prestación pecuniaria<sup>363</sup>.

En el ámbito de la Unión Europea, la estrategia de los Servicios Públicos de Empleo 2020, encomienda a los Servicios Públicos de Empleo la responsabilidad en la calidad de los servicios ofrecidos, ofertando mecanismos para apoyar la gestión de las carreras profesionales individuales, y promover la creación de empleo, habiéndose de prestar una mayor atención a las necesidades de los empleadores, debiéndose de hacer más hincapié en las pequeñas y medianas empresas, que tradicionalmente han sido las que más han requerido de los servicios prestados por las Oficinas de Empleo. Se trata de conseguir que la prestación de los servicios de empleo, responda a las necesidades de los ciudadanos y de las empresas con una mayor eficacia y eficiencia, flexibilidad y precisión, para lo cual, la aplicación de las

---

<sup>363</sup> CAVAS MARTÍNEZ, F., "La apuesta por el catálogo de servicios en el sistema de atención y protección de la dependencia", *Documentación Laboral, Revista de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 102, 2014, página 144.

nuevas tecnologías a dicha gestión resulta imprescindible. Sin embargo hay que tener en cuenta que según lo preceptuado en el artículo 12 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el que se regula la asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados, quedan excluidos de la misma las personas jurídicas, las entidades sin personalidad jurídica, aquellas personas que ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, aquellas personas que representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración y los empleados públicos en los trámites y actuaciones que realicen con ellas. De este modo, la asistencia en el uso de medios electrónicos a los empresarios no queda garantizada, por lo que en numerosas ocasiones habrán de acudir a representantes o asesores que efectúen dichos trámites.

Los servicios contemplados en la Cartera Común del Sistema Nacional de Empleo, siendo coherentes con los estándares internacionales, han de cooperar con los trabajadores en la búsqueda de un empleo adecuado a su perfil profesional. Por parte de los empleadores, debe facilitarles la contratación de trabajadores apropiados a sus necesidades, facilitar la movilidad profesional y geográfica, a fin de corregir desajustes entre la oferta y la demanda de empleo, recoger y analizar la situación y evolución del mercado de trabajo, vincularse con el sistema de protección del desempleo con sujeción al compromiso de actividad y coordinarse con el resto de políticas activas de empleo. La reforma del mercado laboral, aprobada por la Ley 3/2012 de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, ha puesto en funcionamiento un proceso de transformación de las políticas activas de empleo que posibilita un diseño de políticas activas y pasivas más dinámico y eficiente, complementario y coherente con el nuevo marco de relaciones laborales y de contratación. A través de este nuevo diseño se permite reforzar los mecanismos preventivos frente al desempleo, mejorar la empleabilidad de los trabajadores y favorecer la transición al empleo, asegurándose la vinculación y coordinación entre políticas activas y políticas pasivas mediante la suscripción de un compromiso de actividad. Por otro lado, se pretende también el impulso de la cultura emprendedora y

del espíritu empresarial y de mejora en la atención y acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial.

Ha sido con todo este marco de fondo cuando la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales acordó impulsar un cambio orientado hacia un nuevo modelo de políticas activas de empleo más eficaz y acorde con la distribución de competencias entre los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal en el marco de la unidad de mercado. Con la finalidad de lograr una mayor consolidación fiscal y estabilidad presupuestaria, recogida en el Programa Nacional de Reformas 2013 en España, que fue aprobado por el Consejo de Ministros el 26 de abril de 2013 y dando cumplimiento a la Recomendación del Consejo de la Unión Europea relativa al Programa Nacional de Reformas 2013, por el que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016, de fecha 8 de julio de 2013, se ha de impulsar una nueva Estrategia Española de Activación para el Empleo, que ha sido publicada mediante Real Decreto 751/2014 de 5 de septiembre. Recogido en dicha Estrategia, se encuentra la elaboración de tres reglamentos, siendo uno de ellos el correspondiente al de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo. Estos reglamentos son dictados en virtud de la competencia exclusiva del Estado en legislación laboral, establecida en el artículo 149. 1. 17 de la Constitución, que atribuye como competencia del Estado, la determinación de los contenidos o requisitos comunes mínimos que resultarán de aplicación en todo el territorio del Estado para los programas y servicios de políticas de activación para el empleo y que en definitiva constituyen una garantía para los destinatarios finales de estos servicios. De este modo, el Reglamento de Servicios será el encargado de desarrollar los servicios comunes que deberán ser prestados por todos los Servicios Públicos de Empleo, al considerarse fundamentales y necesarios para una atención adecuada, integral y continuada a los usuarios y para garantizar el acceso a ellos en condiciones de igualdad. Los servicios que se establezcan han de ser suficientes para permitir a los demandantes de empleo dar cumplimiento a lo previsto en sus itinerarios personalizados de inserción laboral, así como a las exigencias propias del



respectivo compromiso de actividad. Además, habrá de determinar el contenido de cada servicio y fijar las bases del procedimiento de actualización del mismo.

Como se expuso con anterioridad, otro de los retos a afrontar por la nueva Cartera de Servicios, es conseguir la trazabilidad de las actividades que se lleven a cabo en los Servicios de Empleo, que ha de abarcar desde su inicio hasta la evaluación de su impacto. Dicha trazabilidad ha de estar garantizada mediante un sistema de información que permita una mayor eficacia y control en la prestación de los servicios a través del registro de los usuarios, tipología de cada servicio recibido, protocolos de actuación, entidades colaboradoras y costes asociados. De nuevo nos encontramos con una previsión de futuro a falta de concretar. Para la que la trazabilidad sea plena el sistema de información habrá de estar consensuado no solamente por las Administraciones Públicas con competencias en la materia, sino por todas las entidades colaboradoras y agentes sociales que intermedian en el mercado laboral, de modo que las medidas y requisitos que se establezcan sean homogéneos y válidos para todas ellas.

Se introduce como novedad el concepto de gestión por competencias profesionales como elemento central de los Servicios de Empleo y de la modernización de éstos. Se entiende por tal la capacidad de utilizar conocimientos, destrezas y aptitudes para la obtención de un resultado adecuado y eficiente en contextos y situaciones personales, profesionales y sociales y que permite el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y del empleo en línea con los nuevos instrumentos europeos, tales como la Taxonomía ESCO<sup>364</sup>, el nuevo portal EURES y el pasaporte europeo de competencias, entre otros.

Según lo establecido en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, aprobada por Real Decreto 751/2014 de 5 de septiembre, este enfoque implica la consideración de las competencias profesionales en la intermediación, en la incorporación en los portales Web de los Servicios de Empleo, fundamentalmente en el Portal Único de Empleo, así como, que la búsqueda de oportunidades de empleo y de formación pueda realizarse por estos tres criterios: por competencias profesionales, por ocupaciones y por formación. Todo ello son posibilidades

---

<sup>364</sup> Clasificación Europea de Capacidades, Competencias, Cualificaciones y Ocupaciones.

avanzadas de gestión que nos ofrecen las TIC's, consecuencia de una ordenación también avanzada de la información.

Tanto en la materia relativa al acceso de los usuarios de los Servicios de Empleo en condiciones de igualdad, como en cuanto a la coordinación de su actividad con los Servicios Sociales, a pesar de ser dos aspectos muy diferentes, los medios electrónicos a disposición de la Administración, resultan de especial trascendencia. El establecimiento de un adecuado sistema de Oficinas Virtuales de empleo distribuidas a lo largo de todo el territorio en el que ejerce sus competencias una Comunidad Autónoma, facilita que los usuarios que no cuentan con los medios telemáticos para poder relacionarse con la Administración, o bien que carecen de medios para realizar distintos desplazamientos propios de las gestiones ante la Administración, puedan comunicarse con la misma. Para ello se han de seguir suscribiendo convenios de colaboración con las Corporaciones Locales, de modo que se ceda parte de sus instalaciones para crear estas oficinas. Pero no hemos de conformarnos únicamente con el establecimiento de las oficinas virtuales en aquellas localidades que cuenten con Ayuntamiento, puesto que en definitiva se trata de localidades con una cierta entidad administrativa, sino que más bien se ha de hacer hincapié en su establecimiento incluso desvinculadas de las Corporaciones Locales, debiendo de optarse por un sistema más arriesgado de llevar a las zonas apartadas de los núcleos urbanos la posibilidad de realizar trámites *on-line* con la Administración. En los casos en que los usuarios sean escasos, se puede configurar también un régimen de Oficinas móviles que en determinados momentos recorran dichas zonas. Especial mención requiere la alusión a que la prestación de los servicios a los usuarios pueda realizarse de manera presencial, a través de las Oficinas Públicas de Empleo y de sus entidades colaboradoras, o bien a través de medios técnicos o tecnológicos no presenciales dispuestos a tal efecto.

La Cartera Común de Servicios configurada en el Real Decreto 7/2015 de 16 de enero, tiene carácter común y resulta de aplicación al conjunto de los usuarios de los Servicios Públicos de Empleo, por lo que el acceso a las prestaciones incluidas en cada servicio se habrá de garantizar con independencia del lugar en que se encuentre y las condiciones de calidad y equidad en la atención a los usuarios en el conjunto

del territorio nacional, por lo que de nuevo queda puesto de manifiesto cómo el uso de las TIC's supera el espacio geográfico.

Dentro de la misma tendrán la consideración de servicios complementarios aquellos que no habiéndose incluido en la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, sean establecidos por el Servicio Público de Empleo competente en su propio ámbito territorial. Como aspectos novedosos de esta nueva regulación, nos encontramos con que se establece que la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo estará integrada por los servicios de orientación profesional, de colocación y de asesoramiento a las empresas, formación y cualificación para el empleo y de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento. Ésta es la principal novedad, el asesoramiento a las empresas, autoempleo y el emprendimiento, sector éste que hasta ahora había tenido tímidos intentos de salir adelante con las ventanillas únicas empresariales de las Cámaras Oficiales de Comercio, siendo necesario para que éste se llevase a cabo, la suscripción del correspondiente Convenio de Colaboración con el organismo que en cada Comunidad Autónoma ostente la competencia en materia empresarial. Se trata por tanto, de una redirección competencial en materia laboral y de empleo en favor de la Administración Pública, puesto que las funciones propias del asesoramiento empresarial pasan a prestarse en los Servicios Públicos de Empleo.

Otro reto que se halla presente en la Cartera de Servicios y que supone una dificultad añadida, es cómo articular y cómo controlar la actividad que las entidades colaboradoras van a desarrollar de modo telemático con la Administración, puesto que el sistema de identificación de responsables y la exigencia de indemnización por los posibles perjuicios ocasionados a terceras personas va a resultar más difuso. Queda definido quién es el responsable de los procedimientos que se gestionan a través de la sede electrónica de un Ministerio o de una Consejería, quién es el órgano responsable en la aplicación de los niveles de protección de los expedientes que contengan datos personales de especial protección<sup>365</sup>, o quién es el funcionario con firma digital acreditada para poder realizar actos válidos en el entorno de un

---

<sup>365</sup> FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., *La protección de los datos personales en las Administraciones públicas*, op. cit., páginas 275 y siguientes, que desarrolla la determinación de las responsabilidades en materia de protección de datos dentro de la actuación administrativa.

procedimiento digital, pero no lo está tanto, quién es el responsable y cómo se va a poder exigir esa responsabilidad al representante de una entidad colaboradora con la Administración, o de una ONG en el caso de que por ejemplo, ofrezca una información incorrecta como consecuencia del acceso al Portal Web de un Servicio Público de Empleo, o use inadecuadamente el acceso a las bases de datos propias de las Administraciones. En este sentido, se concreta en el Real Decreto 7/2015 de 16 de enero, como uno de los principios de la prestación de los servicios del Sistema Nacional de Empleo, el de transparencia en la prestación de los mismos, de acuerdo con la Ley 19/2003 de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. De este modo se pone de manifiesto la importancia de la interrelación entre los distintos ámbitos de actuación de las Administraciones Públicas en los que nos estamos moviendo, como son la Administración electrónica, el Fomento del Empleo y la Transparencia en la prestación de los Servicios de Empleo.

Por otro lado, este servicio se ha de prestar en clave de igualdad de acceso, que se habrán de proveer sin discriminación por cualquier condición personal o social, sin perjuicio de la aplicación de las actividades específicas para personas con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral<sup>366</sup>. En este sentido y configurado como una medida de discriminación positiva, se ha determinado un sistema de preferencias en relación a colectivos objeto de una especial protección, como lo son las mujeres maltratadas o los ex-reclusos, que dan lugar a que se pueda plasmar esa previsión a la atención a las especiales dificultades de inserción laboral de ciertos colectivos. No obstante, esta opción también pone de relieve otra dificultad que se deriva de su gestión, como es el acceso a la información objeto de una especial protección a la que tienen acceso las entidades privadas que intermedian en el mercado laboral.

---

<sup>366</sup> La igualdad de acceso a los servicios públicos constituye un elemento esencial en la relación de los ciudadanos con la Administración, tal y como ha puesto de manifiesto 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 292.

### III. Los mecanismos de garantía de los nuevos derechos

Debido a la implantación del reconocimiento de los derechos expuestos con anterioridad se muestra necesario por tanto establecer la regulación de un estatuto jurídico del ciudadano que reconozca la defensa de los mismos, y que mayoritariamente se encuentran expuestos en un entorno electrónico<sup>367</sup>. En la consolidación de derechos que poseen una nueva dimensión en el ámbito digital, resalta la necesidad del reforzamiento de las garantías que existían tradicionalmente para una comunicación en papel con la Administración<sup>368</sup>. Cobran una nueva dimensión ciertos derechos que ahora son objeto de protección, como el acceso a las herramientas de relación electrónica, su identidad, la alfabetización digital o el acceso mismo a los medios telemáticos y electrónicos y sus aplicaciones, así como la gratuidad en la utilización de todos ellos<sup>369</sup>. Estos derechos quedaban garantizados tradicionalmente permitiendo el acceso de los ciudadanos a las distintas oficinas públicas puestas al servicio de los ciudadanos<sup>370</sup>.

No habría que olvidar que debido a la potencialidad que nos ofrecen los instrumentos electrónicos en relación a la transparencia, el acceso a la información y las posibilidades de participación, existe a su vez una íntima relación con lo que ha sido denominado como *Open Government*, cobrando mucho más sentido el establecimiento pormenorizado de un régimen de garantías<sup>371</sup>. De este modo y sin resultar obligatorio a través de una prescripción legal, se muestra necesaria la

---

<sup>367</sup> Para profundizar más en la defensa y garantía de los derechos del ciudadano electrónico, véase 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., op. cit., página 191.

<sup>368</sup> *Ibidem*, op. cit., página 193, muestra la necesidad de establecer unas garantías mayores en el ámbito electrónico debido a la difusión de la información en este ámbito.

<sup>369</sup> *Ibidem*, página 242, hace hincapié en la gratuidad de los medios electrónicos a usar por la Administración como uno de los elementos propios de la e-Administración.

<sup>370</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos, a propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas*, op. cit., página 241, que establece una equiparación entre el derecho de acceso electrónico de los ciudadanos ante la Administración y el acceso tradicional físico ante la misma.

<sup>371</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 327, que resalta la especialidad propia de los procedimientos electrónicos, que requieren una especial protección en función de sus características.

elaboración de un *estatuto del administrado electrónico*<sup>372</sup> que prevea un adecuado régimen de garantías, sobre todo teniendo en cuenta las contradicciones entre las obligaciones y los deberes concretos de acciones positivas fácticas y jurídicas que producen la novación de ciertas situaciones jurídicas previas.

Cabría considerar en primer lugar cuál es la naturaleza de los derechos reconocidos para determinar las posibilidades de reacción administrativa y judicial, en su caso, ante las vulneraciones de los mismos, ya se trate de una reclamación patrimonial ante la Administración, o bien de una inactividad de ésta<sup>373</sup>. Si bien es cierto que debido al escaso tiempo transcurrido desde la implantación de los procedimientos telemáticos en el ámbito de los Servicios Públicos de Empleo todavía no existe un catálogo de reclamaciones por incumplimientos en la actividad que se desarrolla en los mismos, resulta interesante la configuración de los cauces que pueden ser utilizados por los ciudadanos ante tales violaciones del estatuto del administrado electrónico<sup>374</sup>.

Si a tal efecto acudimos a las definiciones clásicas de los derechos subjetivos de la persona<sup>375</sup>, éstos quedarían configurados como aquellos poderes otorgados por el ordenamiento jurídico a una persona respecto a un bien determinado para la satisfacción de intereses reconocidos por ese mismo ordenamiento y en virtud de los cuales su titular tiene atribuido su ejercicio y defensa, pudiendo hacerlos valer frente

---

<sup>372</sup> En cuanto a la difusión del uso del término Estatuto Jurídico del ciudadano electrónico, véase COTINO HUESO, L., *Consumidores y Usuarios ante las Nuevas Tecnologías*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, página 427.

<sup>373</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., op. cit., página 207.

<sup>374</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos, a propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas*, op. cit., página 246, que desarrolla la necesidad establecer garantías de los derechos electrónicos reconocidos.

<sup>375</sup> Entendidos en el ámbito de la Administración como derechos subjetivos que nacen de la respuesta a las obligaciones que la misma adquiere frente a los ciudadanos. Véase 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., op. cit., página 185.

a otros sujetos en las relaciones jurídico-privadas<sup>376</sup>. Si nos centramos en el ámbito de lo público, los derechos subjetivos podrían quedar definidos como aquellos poderes reales reconocidos a un sujeto por medio de una norma legal para la consecución de intereses propios mediante la exigencia de otro hacer, permitir u omitir algo<sup>377</sup>. Se trataría, por tanto de situaciones en las que están presentes intereses privados en servicio de los cuales el ordenamiento confiere un poder a favor de un titular, con el cual puede imponer a la Administración una conducta determinada, ya sea de prestación, de abstención o de deber. Es en este sentido en el que el artículo 6 de la LAE, reconoce derechos a los ciudadanos que son de diversa naturaleza, a pesar de que todos ellos estén presididos por el principio a relacionarse electrónicamente con la Administración<sup>378</sup>. Este reconocimiento da lugar a establecer compromisos concretos de acciones positivas fácticas o jurídicas por parte de las Administraciones Públicas para permitir dicha relación electrónica y da lugar también a la proyección de los derechos que ya tenía reconocidos el ciudadano, o bien, ampliar o garantizar posiciones jurídicas nuevas y específicas de la naturaleza propia del contexto digital<sup>379</sup>.

Excepción hecha a determinados derechos cuyo contenido o concreción práctica es más difusa, como el derecho a la seguridad y confidencialidad, el derecho a la calidad<sup>380</sup>, o bien derechos que son considerados de contenido negativo, como el derecho a la igualdad; con carácter general los derechos del artículo 6 de la LAE, implican una obligación de un hacer por parte de la Administración Estatal para la

---

<sup>376</sup> ALBALADEJO, M., *Derecho Civil*, Tomo I, Volumen II, 14ª ed., J. M. Bosch, Barcelona, 1996, páginas 12 a 14, que delimita el ámbito propio para poder hacer efectivos estos derechos.

<sup>377</sup> Para profundizar en el concepto de derecho subjetivo en su relación con la Administración, véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, 13ª ed., Volumen I, Civitas, Madrid, 2006, página 35.

<sup>378</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., op. cit., página 192, pone de manifiesto la diferente naturaleza de los distintos derechos electrónicos reconocidos a los ciudadanos.

<sup>379</sup> En cuanto a la definición del concepto de contexto digital, véase COTINO HUESO, L., "*Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración Electrónica*", op. cit., página 130.

<sup>380</sup> *Ibidem*, página 186, que determina una serie de derechos electrónicos cuyo contenido es más difuso en cuanto a su materialización.

consecución de un resultado prefijado<sup>381</sup>. Por tanto, para que exista un derecho, ha de haber una obligación reconocida por la administración que posibilite lo que actualmente se ha venido denominando como una Administración Pública auténticamente democrática<sup>382</sup>.

Estas obligaciones pueden consistir en acciones de hecho, como dotarse de los medios necesarios para la implantación de estos sistemas<sup>383</sup>, contratar empresas de telecomunicación, formar a su personal administrativo, o bien habilitar dependencias físicas y virtuales precisas para la prestación del servicio<sup>384</sup>. Pero también puede haber acciones positivas jurídicas, como la creación de sedes y registros, altas de ficheros de datos, la convocatoria para la adquisición y contratación de bienes y servicios, la organización correcta de la Administración para la consecución del fin propuesto, la creación de determinadas unidades o dependencias, la convocatoria de ciertas plazas para ser cubiertas por su personal, el establecimiento de normas que concreten los modos y condiciones del ejercicio del derecho de que se trate, la regulación de los requisitos técnicos, aplicaciones, modelos, formularios, sistemas, convenios de colaboración con las distintas Administraciones, la determinación de instrumentos de coordinación y cooperación entre ellas<sup>385</sup>, etc.

La naturaleza esencialmente prestacional de muchos de estos derechos, da lugar a la asunción de compromisos más específicos de actuación positiva a favor del ciudadano que permitan una interacción electrónica entre las partes que se

---

<sup>381</sup> ARANGO RIVADENEIRA, R., *El concepto de los Derechos Sociales Fundamentales*, Legis, Madrid, 2005, páginas 110 y siguientes, en donde resalta otros derechos electrónicos cuyo contenido es más concreto para los ciudadanos.

<sup>382</sup> En relación al concepto de Administración democrática, véase 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., op. cit., página 185.

<sup>383</sup> En cuanto al establecimiento de medidas necesarias para la implantación de la Administración Electrónica, véase *ibidem*, página 203.

<sup>384</sup> LASAGABASTER HERRARTE, I., *Nuevas tecnologías para la democracia*, IVAP, Oñati, 2002, página 21 y siguientes, que contempla algunas alternativas a la implantación de estas medidas electrónicas por parte de la Administración.

<sup>385</sup> GUICHOT REINA, E., *Datos personales y Administración Pública*, Aranzadi, Pamplona, 2005, páginas 205 y siguientes, que desarrolla unos ejemplos de medidas electrónicas que favorecerían la plena generalización de la misma.



relacionan y que constituyen el centro de la delimitación del estatuto del e-administrado, que en numerosas ocasiones pasa a tener la consideración de cliente<sup>386</sup>. En numerosas ocasiones, la dificultad va a venir a la hora de determinar el contenido de estos derechos, así como su incumplimiento y su exigibilidad por parte del ciudadano<sup>387</sup>. En otros supuestos, la contundencia de la norma nos saca de las dudas que acabamos de plantear. No obstante, puede resultar complicado determinar la fórmula de reparación del derecho lesionado, por cuanto que puede no ser posible la determinación a priori del contenido del mismo, así como la determinación sobre cuándo es posible su exigencia, ya que podría conculcar las potestades de la Administración. Como ha establecido Arango<sup>388</sup>, el derecho subjetivo se torna reconocible debido a las consecuencias de su no reconocimiento.

Los cauces que se pueden emplear para actuar contra la lesión de derechos reconocidos en la LAE, serían dos<sup>389</sup>. El primero de ellos es la de la responsabilidad patrimonial y el segundo, el de la reclamación ante la inactividad de la Administración<sup>390</sup>. Todo ello sin perjuicio de que puedan existir otros procedimientos o actuaciones que permitiesen exigir el cumplimiento de tales derechos. Las reclamaciones por responsabilidad patrimonial se encuentran recogidas en los artículos 139 y siguientes de la LRJAP-PAC; 61 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre; y 36 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre. En el ámbito en el que nos encontramos, la inactividad de la Administración consistiría en no haber establecido,

---

<sup>386</sup> En relación al concepto de cliente y su conexión con la Administración, véase 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 186.

<sup>387</sup> *Ibidem*, página 203, que destaca la dificultad de hacer efectivo el reconocimiento de algunos derechos electrónicos.

<sup>388</sup> ARANGO RIVADENEIRA, R., *El concepto de los Derechos Sociales Fundamentales*, Legis, Madrid, 2005, página 112.

<sup>389</sup> Para profundizar en los medios de reacción frente a los incumplimientos electrónicos por parte de la Administración, véase PALOMAR OLMEDA, A., *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos, a propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas*, op. cit., página 245.

<sup>390</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 204, siendo éstos los medios tradicionales aplicables a cualquier actuación administrativa.

prestado o desarrollado los servicios públicos a que viene obligada, en concreto en los ámbitos relativos al empleo y a la formación, exigiéndose la indemnización correspondiente por el daño de no haberse hecho concreto el derecho de que se trate<sup>391</sup>, como por ejemplo puede ser el de relacionarse electrónicamente con la Administración. Como ha puesto de manifiesto Cotino Hueso<sup>392</sup>, la Administración ante la que se reclame habrá de ser la Administración del Estado, según lo dispuesto en la Disposición Final Tercera de la citada Ley, sin excluir la posibilidad de establecer un criterio de solidaridad con otras Administraciones en casos concretos, en virtud de lo preceptuado en el artículo 104 de la LRJAP-PAC.

Por otro lado, la vía de la responsabilidad patrimonial puede ser la única vía jurídica no política, para reclamar ante la efectividad de los derechos recogidos en el artículo 6 de la LAE, respecto de las Administraciones Autonómicas y Locales. En un supuesto normal de incumplimiento, nos encontraríamos con que el título de atribución de la responsabilidad estaría determinado por la idea de funcionamiento anormal por la ausencia o falta de actividad esperable y obligada de la Administración, que a su vez daría lugar al daño antijurídico que el ciudadano no tiene obligación de soportar<sup>393</sup>.

Cabría añadir un elemento más si seguimos la opinión de Gómez Puente, y es la necesaria presencia de un impedimento físico-material para efectuar la actividad<sup>394</sup>. En el contexto en el que nos encontramos se puede añadir en este sentido y en coherencia con las disposiciones del artículo 141.2 de la LRJAP-PAC, los impedimentos de naturaleza tecnológica insuperables.

---

<sup>391</sup> Lo cual ha de suponer un daño determinado y evaluable económicamente, véase 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 204.

<sup>392</sup> COTINO HUESO, L., *Consumidores y Usuarios ante las Nuevas Tecnologías*, op. cit., página 432.

<sup>393</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 205, que configura los conceptos tradicionales de la responsabilidad patrimonial.

<sup>394</sup> Como elemento específico de las relaciones telemáticas con la Administración, véase GÓMEZ PUENTE, M., *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, Pamplona, 2002, páginas 139 y siguientes.

Al igual que ocurre con los procedimientos administrativos que se gestionan a través de documentos escritos, se debe de aplicar a la utilización de medios e instrumentos electrónicos, el principio de intangibilidad de las garantías de los interesados, pudiéndose impugnar las actuaciones adoptadas por estos cauces. De este modo, el que se emplee un soporte electrónico en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, no puede implicar que las actuaciones públicas queden al margen del control judicial. Por otro lado, también habría que tener en cuenta que, dado que los requisitos establecidos en la legislación específica se imponen como condición jurídica de la plena eficacia de los actos jurídicos adoptados mediante tales tecnologías, la conculcación de los mismos implicará la desaparición de su plena eficacia. Por tanto, la garantía ante la violación de los derechos electrónicos de los ciudadanos quedaría garantizada a través de los dos cauces expuestos en los párrafos previos<sup>395</sup>. Se podría afirmar que la actual regulación recogida en las Leyes 39 y 40, 2015 de 1 de octubre, no suponen una modificación de los regímenes expuestos, sino más bien una sistematización procedimental de los mismos, por lo que sus elementos esenciales desde un punto de vista procedimental se mantienen a pesar de establecer el uso de medios electrónicos con carácter obligatorio para todas las Administraciones. A pesar de lo expuesto, un adecuado sistema garantista no se ha de basar únicamente en la articulación de medios para que el usuario pueda oponerse frente a la Administración ante sus incumplimientos, sino que ha de asegurar una actuación pública sometida a parámetros propios de la Administración electrónica, que no requieran dicha reacción activa del particular sino que operen de oficio.

---

<sup>395</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos, a propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas*, op. cit., página 255, en cuanto a la determinación de los procedimientos para exigir la responsabilidad de la Administración Pública.

## **Capítulo IV**

### **Los cambios de paradigma**



## **I. Las nuevas herramientas y el procedimiento administrativo**

### **1. La modernización en la Administración Pública, su planteamiento en el ámbito laboral**

La aplicación del término modernización al ámbito de la intervención laboral se entiende como la adaptación al caso personal que implica una actividad que ha de ser individualizada, dándose lugar a una mayor cercanía entre las políticas y los ciudadanos de modo que éstos sean considerados como partes realmente decisorias en la definición de dichas políticas.

La aplicación de las nuevas tecnologías ha de servir de cauce de mejora en las relaciones entre los distintos actores sociales que participan en la intermediación, ya que la falta de coordinación y la multiplicación desordenada de actores por acumulación se ha mostrado como una de las principales dificultades a la hora de diseñar las políticas de empleo<sup>396</sup>. Así, se ha de mejorar la eficacia de los mecanismos de coordinación que facilite el trabajo en equipo entre los distintos niveles de partenariado y que dé lugar a una mayor coordinación real que garantice una respuesta múltiple e integral a los usuarios<sup>397</sup>.

Tanto los técnicos como los orientadores laborales tienen encomendado un cometido especial. Sus demandantes, sobre todo si se encuentran en riesgo de exclusión social, se enfrentan a dificultades especiales para su incorporación al mercado de trabajo. En un principio, las funciones de los orientadores adolecían de imprecisión, debiendo de dar respuesta a las distintas demandas que se les planteaban. Esta indeterminación también se puede deber a la función de las entidades de intermediación consistente en facilitar la inserción laboral en un contexto en el que apenas existen puestos de trabajo. Por tanto, en la práctica, los

---

<sup>396</sup> Por lo que respecta a la aplicación de las TIC's al ámbito de la Orientación Laboral, en la Región de Murcia se ha implantado una plataforma que se configura como un instrumento de apoyo a los profesionales de la Orientación Laboral, que se denomina POL (Programa de Orientación Laboral). Dicha plataforma supone un gran avance en lo que respecta a la aplicación de las nuevas tecnologías a los Servicios Públicos de Empleo, de modo que se ha solicitado la exportación del modelo por parte del Servicio Público de Empleo Estatal, y de Comunidades como la de Extremadura, Canaria y Asturiana.

<sup>397</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 179, que resalta la necesidad del trabajo en equipo y la coordinación para ofrecer una respuesta de calidad a los usuarios de los servicios que se prestan en la Administración.

técnicos y orientadores, han de redefinir continuamente sus objetivos para que no se conviertan en inalcanzables. Los modos de intervención de estos profesionales cuentan con un gran componente terapéutico y relacional, debido a que la lógica de su trabajo incide en la conducta y la motivación de los sujetos, de modo que puedan afrontar el complejo proceso de búsqueda de empleo.

La propia naturaleza de la orientación laboral, basada en el apoyo psicológico y en el aumento de la autoestima de los desempleados, junto con funciones de consejo profesional, hace poco propicia que se mecanicen tales procesos. La orientación, se configura pues como una asistencia personalizada a los demandantes. No obstante, gestiones como la solicitud de cita previa para entrevistarse con un Orientador, están disponibles en los distintos portales de empleo de las Comunidades Autónomas.

Con la finalidad de mejorar la calidad en la prestación de los servicios en las Oficinas de Empleo se han ido constituyendo plataformas de orientación laboral cuyo objetivo es consolidarse como un elemento permanente en el que recoger la información relativa a la orientación a lo largo de la vida de un trabajador. Sus objetivos fundamentales, son: gestionar la atención a los clientes mediante una agenda de citas; crear un sistema de cartera de clientes de tal forma que cada usuario del servicio de orientación sea asignado a un técnico determinado; establecer un sistema de derivación a otros servicios relacionados con el proceso de inserción de los usuarios y todo ello junto a una herramienta de seguimiento y control de resultados que permita la evaluación continua del trabajo realizado.

Debido a su utilidad como herramienta imprescindible para la red de orientadores laborales de los Servicios de Empleo, ayudando a la gestión, el seguimiento y aplicación de las actuaciones orientadoras, se han ido incluyendo nuevas mejoras útiles para la orientación, que actualizan diariamente sus datos con el sistema informático estatal que ayuda a la gestión de las citas y que permite un seguimiento individualizado de los datos de inserción. Por lo que respecta a la gestión de la orientación laboral individual, el cambio fundamental que estas nuevas aplicaciones aportan es la gestión individual de los expedientes de los usuarios en formato de “cartera de clientes”, de tal forma que cada tutor se hará responsable de sus usuarios y no tendrá acceso a los expedientes de otros tutores.

Con estos nuevos programas se adopta la perspectiva que hoy se extiende entre los más importantes organismos internacionales y que entiende el proceso orientador como un servicio continuo, presente a lo largo de toda la vida laboral de los usuarios. Además, la aplicación de las nuevas tecnologías permite el acceso a los datos que se encuentran en otros sistemas, como el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) o el sistema de Formación GEFE (Gestión de Expedientes de Formación para el Empleo). Sin embargo, con carácter general, no permiten generar cambios en SISPE directamente, por lo que resulta necesario mantener los dos sistemas abiertos de forma simultánea para que, aunque los datos que se graben en SISPE, se descarguen en cada aplicación automáticamente.

Por lo que respecta a la agenda de citas, ésta debe completarse con la cumplimentación y seguimiento de la oferta de actividad, de modo que cada tutor tenga una agenda de citas para organizar el flujo de trabajo y una oferta de actividad en la que hacer constar la evolución del proceso orientador. La cartera de clientes por su parte, está formada por el conjunto de personas que han iniciado un proceso de orientación laboral individual con un tutor determinado. Todos los clientes que son atendidos en primera entrevista por un tutor, quedan ligados permanentemente a él sea cual fuere su situación laboral.

Como herramienta de seguimiento, la posibilidad de que un tutor disponga en un solo lugar de una descripción completa de aquellos eventos o actividades realizadas a lo largo de un historial de inserción, es una de las potencialidades más importantes y prácticas para evaluar correctamente el desarrollo de la orientación laboral y poder planificar futuras actuaciones. Se posibilita la visualización de los itinerarios de inserción y se facilita la tarea de establecer nuevas metas, así como la incorporación de los usuarios a diversos servicios o actividades que le ayuden a conseguir un trabajo.

En cuanto sistema de derivación, un elemento clave en el trabajo de orientación laboral, es contar con la posibilidad de derivar o facilitar el acceso a ciertas actividades o servicios que se adecúen a los objetivos profesionales de los usuarios. Una gran parte del tiempo que los orientadores emplean en su jornada laboral se dedica a atender a personas que acuden con demandas de información,



consultas o gestiones relacionadas con programas y actuaciones que no son consideradas como orientación laboral propiamente dicha.

Existen otros programas como GEFE, que principalmente permite llevar a cabo un seguimiento de la formación de oferta subvencionada por los Servicios de Empleo, teniendo en cuenta la normativa que actualmente regula esta materia. A través de GEFE se puede organizar, cumplimentar o buscar la información relativa a todos los elementos intervinientes en la formación, como son las entidades colaboradoras, la programación de acciones, el estado de los trámites que se estén llevando a cabo, los cursos, los alumnos, los coordinadores o los docentes que impartan dichas acciones. Es un programa que requiere la comprobación de su efectividad diaria, contando para ello con todas las aportaciones de los agentes implicados, por lo que éstos asumen también el compromiso de mejorar cualquiera de los procesos y modelos de trabajo conjunto.

La implantación de esta aplicación en la gestión de la formación ocupacional, implica la necesidad de establecer una mayor relación entre la actividad que desempeñan los coordinadores de cada entidad colaboradora y los del Servicio de Empleo correspondientes. Dicha comunicación ha de ser máxima, debido a que permitirá poner de manifiesto las dudas que puedan surgir de la gestión de los cursos, así como las deficiencias observadas en la presentación de la documentación relativa a cada fase del desarrollo de las distintas acciones formativas. Una mayor concienciación al respecto y el establecimiento de mecanismos de formación, tanto para los responsables de las entidades colaboradoras como para el personal funcionario encargado de su gestión en los Servicios de Empleo, que permitirá resolver del mejor modo posible los problemas de gestión que puedan surgir. En general se observa una tendencia a la inactividad por parte de las entidades colaboradoras, sobre todo en las fases intermedias de la justificación de las acciones formativas, lo cual se traduce en una omisión de respuesta al trámite de audiencia concedido una vez finalizada la fase de justificación de la subvención.

Esto da lugar a que las deficiencias observadas en esta fase intermedia, se materialicen en recurso contra la resolución por la que se acuerda el reintegro total o parcial de la subvención concedida. Llegado este trámite, resulta más dificultosa la

subsanción de los errores que se hayan podido cometer y todo ello sin mencionar que dicha tramitación ya no se gestiona a través de la aplicación informática GEFE y que su resolución depende de otro órgano dentro de la estructura administrativa.

Se trata de facilitar información sobre todo en relación a las novedades introducidas en cada convocatoria anual de acciones de formación que suponga un cambio en la continuidad de seguir justificando las subvenciones concedidas en función de cómo se ha venido haciendo hasta el momento. Además, resultaría útil incardinar toda las distintas fases por las que atraviesa una subvención dentro de la misma aplicación informática, de modo que la interposición del correspondiente recurso para el caso de que no se esté de acuerdo con la resolución de justificación obtenida, quede incluido dentro de dicha plataforma, sin que sea necesaria la remisión al Servicio Jurídico de cada Servicio de Empleo del expediente completo, sino que pueda tener acceso al mismo a través de GEFE. Además y como compromiso exigible, los Servicios de Empleo deberían realizar una actividad de asistencia permanente a las entidades colaboradoras a través de sus Web's, más allá de que tengan un coordinador asignado para la gestión de los expedientes.

De este modo, ha de quedar cubierta la asistencia técnica de acceso a la plataforma y los problemas que de dicho acceso se puedan derivar, como también, las dudas de gestión administrativa que se generen. Sólo prestando un servicio integral y ágil, la Administración se encontrará en condiciones de poder competir con los sectores emergentes en este ámbito y de alcanzar así, compromisos de calidad óptimos. Para ello, la transición del expediente en papel al expediente electrónico resulta imprescindible, sobre todo teniendo en cuenta la posibilidad de tramitar a través de los aplicativos que se han expuesto en el capítulo anterior los expedientes administrativos de un modo telemático ante la exigencia de la reforma al respecto acometida en 2015 y por la que se ha de ofrecer a los usuarios dicha posibilidad.

## 2. El documento electrónico

### A. Configuración y deficiencias

Tras haber analizado las distintas plataformas que suponen una innovación en la gestión de expedientes en el ámbito de los Servicios Públicos de Empleo, se muestra la necesidad de ofrecer un concepto legal de lo que se puede entender por documento electrónico, puesto que la gestión que se lleva a cabo en las mismas se realiza a través de este tipo de documentos. Con carácter genérico, en el Anexo de la LAE, aparece configurado como la información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado. En cuanto al documento electrónico administrativo, sería el objeto digital administrativo que contiene la información de que se trate, tanto datos como firma, y cuyos datos se encuentran asociados a ésta, esto es, metadatos. El mismo, necesita de condiciones de validez para su emisión, que son la incorporación de una o varias firmas electrónicas y la inclusión de una referencia temporal<sup>398</sup>.

Estos documentos electrónicos cumplen con una serie de funciones<sup>399</sup>, entre las que destacamos la de constancia: por la que se asegura la pervivencia de las actuaciones; garantiza la conservación de los actos y la posibilidad de acreditar su existencia, efectos y posibles errores o vicios y el derecho de los ciudadanos de acceder a éstos; comunicación: que puede ser interna, entre las unidades que componen la administración, y externa, cuando se produce entre la Administración con los ciudadanos; producción de efectos: de obligaciones y derechos de las partes frente a terceros y/o la propia administración, y no sólo jurídicos, sino informativos y comunicativos; y validez: por la que se establecen los requisitos de los documentos, sus copias y almacenamiento exigidos por la normativa.

La clasificación que podemos establecer de estos documentos electrónicos responde a la clasificación tradicional administrativa, que distingue entre

---

<sup>398</sup> Para la determinación de las condiciones de validez del documento electrónico, véase OLLER RUBERT, M., "La Administración electrónica en Europa", en FABRA VALLS, M., BLASCO DÍAZ, J. L., Coordinadores, *La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*, op. cit., página 106.

<sup>399</sup> Sobre las funciones de los documentos electrónicos, *ibidem*, página 107.

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 aportados por los ciudadanos: como Solicitudes, Denuncias, Alegaciones, Recursos y Comunicaciones y por último, otro tipo de documentos<sup>400</sup>.

La Normativa Técnica de Interoperabilidad establece las condiciones técnicas mínimas para permitir un intercambio de documentos normalizado, para lo cual se configuran una serie de metadatos mínimos obligatorios; una asociación de estos datos; los metadatos propios de la firma y del sellado de tiempo; los metadatos complementarios asociados necesarios y la determinación de los formatos de los documentos<sup>401</sup>. Todos estos requisitos afectan a los documentos electrónicos administrativos, así como a cualquier documento electrónico susceptible de formar parte de un expediente electrónico.

Los destinatarios de estas exigencias son los responsables de las sedes electrónicas; los responsables de la ejecución de los diferentes procesos administrativos; los responsables de la gestión, conservación y archivos electrónicos, así como, los desarrolladores de aplicaciones de gestión, conservación y archivo de los documentos electrónicos<sup>402</sup>.

La estructura de todo documento electrónico posee un contenido entendido como conjunto de datos en que se sustancia la información del documento electrónico; una firma electrónica, que permite detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados, que permanece vinculada al firmante de manera única y a los datos a los que se refiere y que se crea por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control; y unos metadatos que proporcionan contexto al contenido, estructura y firma del documento, incluyendo unos mínimos obligatorios

---

<sup>400</sup> OLLER RUBERT, M., "La Administración electrónica en Europa", en FABRA VALLS, M., BLASCO DÍAZ, J. L., Coordinadores, *La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*, op. cit., página 108, que establece una clasificación documental.

<sup>401</sup> Dichos requisitos se exigen en el artículo 26 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común al hacer referencia a la validez de la emisión de documentos electrónicos por las Administraciones Públicas.

<sup>402</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 82, enumera los responsables de las principales actuaciones electrónicas que se pueden entablar ante la Administración.

y otros complementarios<sup>403</sup>. Los ficheros XML incluyen tres componentes del documento electrónico: el fichero de contenido, el bloque de metadatos, y las firmas.

Toda esta estructura propia del documento electrónico presenta una peculiaridad en el caso de los Servicios de Empleo, puesto que la intercomunicación entre las bases de datos de las distintas Administraciones que interactúan en los procesos de intermediación, así como de los agentes privados con competencias en dichos procesos, se agilizaría si se potencia la fragmentación que permite la información contenida en los documentos electrónicos. De este modo, una Administración podría tener acceso al análisis de una información determinada en un documento electrónico que está en poder de otra Administración sin necesidad de tener acceso al mismo en su totalidad. La interoperabilidad entre estos aplicativos cobra una especial trascendencia, puesto que de lo contrario no se generan procesos ágiles de búsqueda de empleo desaprovechándose oportunidades que ofrecen un servicio eficaz a los ciudadanos. Sobre todo en el ámbito de la interoperabilidad con las bases de datos de las agencias de empleo privadas, cuyo trabajo de interconexión con la Administración debería verse mejorado, y no ya como una mera petición por parte de las mismas, sino que una Administración proactiva debería liderar dichos procesos de intercambio de información. Todavía existen otras dificultades en este ámbito, como es la interconexión a nivel internacional, dado que la diferencia de lenguajes operativos y semánticos en este campo es aún mayor, aspectos éstos expuestos al tratar el tema de la interoperabilidad semántica, no encontrándonos ante una verdadera Administración electrónica hasta que estas cuestiones queden superadas.

### ***B. Identificación del ciudadano y organizaciones***

Uno de los requisitos que se exige para asegurar la correcta identificación del ciudadano es que los documentos electrónicos estén firmados electrónicamente, para lo cual el ciudadano cuenta con el DNI electrónico, con un sistema de firma avanzada cuya relación sea pública y accesible para identificarse y autenticar los

---

<sup>403</sup> Sobre el contenido de los documentos electrónicos, véase VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 161.

documentos, así como otros sistemas de firma electrónica, como las claves concertadas en un registro previo a modo de aportación reconocida por ambas partes<sup>404</sup>.

Por lo que respecta a las organizaciones, la firma electrónica ha de estar basada en un sistema de certificados o bien en el establecimiento de un sistema de Código Seguro de Verificación. Los sistemas fundamentados en una firma básica, están conformados por un conjunto de datos recogidos de forma electrónica que identifican al autor y que se incorporan al propio documento<sup>405</sup>. Cuando se fundamentan en una firma avanzada se permite la identificación del firmante así como la detección de cualquier cambio ulterior en los datos firmados. Esta firma queda vinculada al firmante de manera única y a los datos a los que se refiere. Se crea a través de medios que el firmante mantenga bajo su exclusivo control. Por lo que respecta a la firma reconocida, se trata de una firma avanzada que está basada en un certificado reconocido y que es generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma. Se le reconoce el mismo valor que a la firma manuscrita<sup>406</sup>.

Otros de los tipos de firma electrónica con los que nos podemos encontrar, son las firmas con sello temporal o fechada, a las que a la firma electrónica, se le añade el denominado sello de tiempo (*timestamping*), que es un mecanismo que permite demostrar que una serie de datos han existido y no ha sido alterados desde un instante determinado en el tiempo. La autoridad de sellado es la que actúa en este ámbito como tercera parte de confianza testificando la existencia de dichos datos electrónicos en una fecha y en una hora determinada. La firma validada o completa, es aquella que a la firma fechada, añade la validez de un certificado de

---

<sup>404</sup> Como ya se ha expuesto con anterioridad, el 25 de abril de 2016 se ha publicado la Resolución de 6 de abril de 2016, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba el sistema de firma electrónica mediante captura de firma digitalizada con datos biométricos para relacionarse presencialmente con el Servicio Público de Empleo Estatal. Ello implica la posibilidad de almacenar a través de este sistema las evidencias suficientes que permitan un análisis grafológico con garantías equivalentes a la firma manuscrita, por lo que se propone la supresión del soporte papel en las solicitudes de los ciudadanos en relación a la solicitud del percibo de las prestaciones por desempleo.

<sup>405</sup> ALAMILLO DOMINGO, I., "El régimen jurídico de la firma y el sello electrónicos", en LÓPEZ TARRUELA, A., Director, GARCÍA MIRETE, C. M., Coordinadora, *Derecho de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación*, op. cit., página 300, en donde se desarrolla la correlación entre la clave criptográfica privada y pública, la longitud de las claves criptográficas y su gestión.

<sup>406</sup> En relación al valor de los documentos electrónicos firmados digitalmente, véase VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 162.

firma. La firma longeva o de larga duración incorpora a la firma electrónica validada una eficacia determinada a lo largo del tiempo. Incluye la firma de todos los certificados de la cadena de confianza, así como, el resultado de la comprobación de la validez de los mismos en el momento de realizar la firma. Este tipo de firma, permite refirmar y actualizar los sellos de tiempo de forma regular. Como novedad en esta materia y aunque se trata de una recopilación de la regulación existente, contamos con las disposiciones previstas al respecto en los artículos 9 y 10 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en donde se regula los aspectos relativos a la identificación de los administrados y a los sistemas de firma admitidos, que ya han quedado expuestos en otro apartado.

En cuanto a la identificación de los ciudadanos en su actuación ante los Servicios de Empleo, ha de ser mejorada. Con carácter general, los trámites por los que se permite llevar a cabo una gestión de expedientes a los desempleados requieren únicamente un usuario y contraseña, por lo que dependiendo de los casos, la identidad del sujeto podría ser suplantada cuando por ejemplo, para la consulta de un perfil de un demandante de empleo, el usuario y contraseña consiste en el número de NIF y en la fecha de nacimiento del mismo, datos éstos que actualmente se pueden conseguir con relativa facilidad. Los mecanismos de acceso a dicha información deberían reforzarse, puesto que en los citados expedientes se contiene información que afecta a la minusvalía que pueda tener un desempleado, o a situaciones tales como ser víctimas de violencia de género, puesto que la misma es determinante a la hora de establecer la prelación para el envío de demandantes en la gestión de una oferta de empleo.

Por parte de los empresarios también debe verse mejorado el sistema de identificación, sobre todo en los casos en los que en una misma empresa existen diversas personas encargadas de la gestión de la contratación, debiéndose crear perfiles con filtros en función de las competencias que cada persona tenga atribuidas, sobre todo teniendo en cuenta la responsabilidad que se podría generar ante difusiones de información indebidas o ante incumplimientos de las condiciones pactadas en las ofertas de empleo.

Subsanar estas carencias resulta posible con el estado actual del desarrollo de la tecnología, debiendo de tomar la Administración la iniciativa en el

establecimiento de las mayores garantías en la identificación de los usuarios que interactúan ante los Servicios de Empleo. Sólo así se irán dando pasos en el establecimiento de una verdadera Administración electrónica segura y de confianza para los ciudadanos.

### ***C. Datos asociados***

En relación al concepto de documento electrónico se encuentra el concepto de metadatos. Se puede entender por tales todos aquellos datos que describen y definen a otros datos. Por medio de los metadatos se facilita la creación, gestión, uso y conservación de documentos a lo largo del tiempo. La implementación de los metadatos ha sido libre como se ha expuesto hasta la reforma de 2015, y cada organización la diseñaba según sus necesidades particulares. Encontramos un concepto legal de metadatos, que está recogido en el artículo 42, del Real Decreto 1671/2009, por el que se desarrolla la LAE y que los configura como cualquier tipo de información en forma electrónica, asociada a los documentos electrónicos, de carácter instrumental e independiente de su contenido, destinada al conocimiento inmediato y automatizable de alguna de sus características, con la finalidad de garantizar la disponibilidad, el acceso, la conservación y la interoperabilidad del propio documento. El adjetivo de automatizables, viene referido a que los metadatos deben de registrarse en el momento de la captura del documento.

La importancia de los datos asociados a los documentos electrónicos queda puesta también de manifiesto en la regulación establecida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas cuando en su artículo 27. 3, al regular la validez y eficacia de las copias realizadas por las Administraciones Públicas, establece que las copias electrónicas de un documento electrónico original o de una copia electrónica auténtica deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se puedan visualizar al consultar el documento. En cuanto a las copias electrónicas de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización, requerirán que el documento haya sido digitalizado y deberán incluir igualmente los metadatos que acrediten su condición de copia.



En todo caso, debería existir un cierto consenso por parte de todas las Administraciones que interactúan de un modo electrónico a la hora de determinar unos mínimos en la implementación de metadatos en cada uno de los documentos electrónicos con los que se trabaja, de modo que sean totalmente intercambiables dichos documentos entre las distintas Administraciones y los procedimientos y servicios que ofrecen a los ciudadanos. De existir acuerdo en esta materia, la operabilidad de los documentos que se utilizan en cada Administración Pública sería plena y supondría ir más allá de una mera puesta en común de la información contenida en las distintas bases de datos de cada escalón administrativo. Un intento de avanzar en este sentido se ha llevado a cabo con el establecimiento de unos mínimos por parte del Esquema Nacional de Interoperabilidad, aunque a pesar de ello, se deja un amplio margen a los contenidos complementarios que quedan supeditados a las necesidades adicionales de cada organización<sup>407</sup>.

#### ***D. La descripción archivística***

La descripción archivística de los documentos electrónicos ha de cumplir con una serie de objetivos, como son la identificación y explicación del contexto y del contenido de los documentos; facilitar el acceso a los mismos a todos los usuarios; la presentación de los documentos de manera comprensible, haciéndose mención al contexto, a la organización y al contenido de los mismos; la homogeneización de la descripción de archivos y el intercambio de la información a nivel internacional y la verificación de la autenticidad de la procedencia de los documentos, recogiendo tanto la historia de conservación, como la custodia, creación y utilización de cada documento.

Más aún todavía a como ocurre con los documentos físicos, en soporte papel, los documentos electrónicos han de estar organizados, debiéndose clasificar y ordenar su contenido si se quiere aprovechar el potencial innovador de las tecnologías. Con este fin, se ha de constituir un fondo, que es un conjunto de documentos de archivos de la misma procedencia y que han sido originados por una

---

<sup>407</sup> Sobre los contenidos complementarios que se permiten en los documentos administrativos electrónicos, VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 84.

misma institución, familia o persona. Se ha de crear también un subfondo, que se configura como una subdivisión del fondo consistente en un conjunto de documentos relacionados entre sí que se corresponden con las subdivisiones administrativas de la institución o del organismo que las origine. La serie, que estaría formada por los documentos organizados de acuerdo con un sistema de archivo o bien de documentos que se encuentren conservados formando una unidad como resultado de una misma acumulación de un único proceso o de idéntica actividad. El expediente, que estaría formado por la agrupación de distintas unidades elementales. La unidad documental, que sería la unidad elemental de toda esta estructura.

Observamos la importancia de establecer clasificaciones documentales que respeten la estructura determinada por la normativa técnica sobre descripción de documentos electrónicos en los archivos, de modo que, los metadatos que se contengan en ellos así como su información principal sea plenamente intercambiable entre las diferentes estructuras generadas por todas las Administraciones Públicas.

Toda esta información se encuentra distribuida en siete áreas que configuran la identificación de las partes actuantes en cada documento: el área de contexto del mismo; el área de contenido y estructura; el área de condiciones de acceso y uso; el área de documentación asociada; el área de notas y el área de control de la descripción.

El sistema de archivo que se adopte para los documentos electrónicos ha de garantizar el mantenimiento y la preservación a lo largo del tiempo de los documentos de archivo. Ha de garantizar igualmente su validez, autenticidad y accesibilidad, optimizar el rendimiento de los procedimientos y minimizar o eliminar la pérdida de datos.

Se han de constituir archivos locales o de Oficina de Empleo, archivos centrales en el SPEE o intermedios y archivos históricos. Teniendo en cuenta el ciclo de vida de los documentos electrónicos se puede considerar que los documentos activos son aquellos que en su versión definitiva su consulta resulta frecuente. En este sentido, son documentos semiactivos aquellos que mantienen su

valor legal, pero que raramente se consultan; y son documentos inactivos, aquellos cuyo valor administrativo ha desaparecido, aunque hayan adquirido un valor secundario que pueda ser fuente de investigación. Todos los documentos electrónicos cuentan con una normativa por la que se regulan sus estándares que resulta minuciosa. De este modo, a través de diversas normas ISO, se regula el diseño de sistemas de gestión de documentos físicos y electrónicos, su conservación a largo plazo, los formatos admitidos para los documentos electrónicos y los requisitos para los sistemas de gestión de documentos electrónicos de archivo<sup>408</sup>.

Según se establece en la norma ISO 15489-1, el sistema de archivo de documentos electrónicos se basa en dos pilares básicos que son el Cuadro de clasificación, en el que se almacena un documento electrónico junto con otros que proporcionan su contexto, define la forma en la que los documentos electrónicos se organizan en expedientes y se relacionan entre sí; y los Calendarios de retención y disposición, a través de los cuales se transfieren, destruyen y conservan los documentos electrónicos. Es necesario establecer un Calendario de conservación de los documentos electrónicos, lo cual nos permitirá realizar las transferencias correspondientes entre los documentos que se encuentren en vigor, determinar qué documentos serán conservados y durante cuánto tiempo y elaborar estudios de valoración sobre los mismos. Debe de constituirse una Junta calificadora que se encargue de indicar el periodo de conservación y expurgo de los documentos electrónicos.

---

<sup>408</sup> **Norma ISO 15489-1: Diseño de sistemas de Gestión de Documentos Físicos y Electrónicos**

- Establecimiento de políticas y normas
- Asignación de responsabilidades
- Procedimientos y directrices

**Norma ISO 15489-2: Diseño de sistemas de Gestión de Documentos físicos y electrónicos**

- Cuadro de clasificación
- Calendarios de conservación
- Tablas de acceso y seguridad

**Normativa Técnica sobre conservación a largo plazo (ISO/TR 18492):**

- Soportes de almacenamiento y procesos de migración

**Normativa sobre formatos de documentos electrónicos ISO 19005 (PDF-A)**

- Utilización PDF-A

**Requisitos para los sistemas de Gestión de Documentos electrónicos de Archivo: Moreq**

Dentro de los mecanismos y políticas de conservación a largo plazo, la conservación de este tipo de documentos ha de incluir el resellado periódico o en aquellos casos en los que la vulneración de los formatos de firma lo requieran, la realización de copias de seguridad periódicas, la renovación de los soportes en los que se almacenan los documentos electrónicos, la gestión de la obsolescencia de formatos de documentos electrónicos y el seguimiento de los cambios tecnológicos que se vayan incorporando. Se ha de incluir también el control periódico de la integridad de los documentos electrónicos y de las firmas almacenadas en el Gestor Documental, así como la revisión de los registros de acceso.

El mantenimiento del sistema de archivo, incluye el expurgo de los documentos electrónicos que se muestren innecesarios y la transferencia al archivo histórico de los que contengan un valor para la investigación. Se prevé también un sistema de restauración de copias de seguridad en caso de pérdida del documento electrónico.

No cabe duda de que el establecimiento generalizado de un sistema de documentos electrónicos implica una serie de ventajas superiores a los inconvenientes que se pudieran generar. En primer lugar, resulta incuestionable el ahorro de papel que se conseguiría en los Servicios Públicos de Empleo tras su implantación así como el ahorro en el mantenimiento de fotocopiadoras e impresoras. El coste dedicado a archivar y buscar información también queda superado, sobre todo teniendo en cuenta las especificidades de las Oficinas de Empleo en donde concurren personal de la AGE y de las CC. AA., lo cual, en la práctica origina un desconocimiento acerca de la ubicación de los expedientes en papel en los que sea necesaria su consulta. Elimina también el coste de impresión y fotocopiado de documentos; disminuye los costes de búsqueda, almacenamiento y reimpresión de documentos; posee una mayor disponibilidad de la documentación para su envío; supone un ahorro de espacio físico destinado al archivo y almacenaje de papel; así como un mayor economía de tiempo en el mantenimiento de un archivo físico. Estas serían las ventajas por parte de la Administración, pero, no cabe duda que también supone mejoras para los ciudadanos que van a poder relacionarse con las mismas sin tener que desplazarse para realizar las gestiones

necesarias<sup>409</sup>. Esta mejora sería especialmente valorada en aquellos municipios en los que no existe Oficina de Empleo.

La proyección de futuro de los documentos electrónicos pasa por dos tipos de actuaciones. Por un lado, una estructuración organizativa que propicie un desarrollo normativo, una tipificación de documentos en cada estrato administrativo y una tipificación de expedientes igualitaria para cada una de las Administraciones que actúan en el tráfico jurídico. Por lo que respecta al desarrollo tecnológico, se ha de establecer con carácter general un diseño del sistema de catalogación de documentos, así como un diseño del sistema de gestión de expedientes electrónicos que faciliten la relación entre los empresarios y los demandantes de empleo y los Servicios Públicos de Empleo.

El proyecto de implantación de una Administración plenamente electrónica implica una serie de esfuerzos que han de llevarse a cabo catalogando los procesos y procedimientos que forman parte del sistema; y que pasa por la catalogación de los documentos del sistema, tanto los de entrada, como los de salida y los internos; el cumplimiento de la normativa vigente en materia de certificados, firma electrónica, *timestamping*, interoperabilidad y seguridad y por superar la resistencia al cambio por parte de los usuarios, tanto ciudadanos, como personal al servicio de las Administraciones Públicas. Estos esfuerzos han de contar también con un componente tecnológico, como es el establecimiento de un repositorio documental; la prestación de unos *Web services*, tales como el *timestamping*, la firma electrónica, la introducción de la firma longeva de documentos, la gestión de certificados a través de su validación y revocación, la transformación de documentos a formatos de larga duración; y la integración de APIs de conexión y de *Web services*. En todo este proceso ha de haber un gestor que esté en posesión de toda la información necesaria para la indexación o catalogación de la documentación, y el conocimiento de la aplicación que la gestiona que podría estar presente en cada Servicio de Empleo Autónomo y en el SPEE. La catalogación nos va a permitir establecer un catálogo general de documentos electrónicos que

---

<sup>409</sup> En relación a las ventajas que la implantación de la Administración Electrónica implica para los ciudadanos, véase VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 75.

independice al expediente electrónico del lugar donde se ubiquen físicamente los documentos. Por tanto, es necesario establecer una norma común de catalogación de objetos en dicho sistema.

### ***E. Documentos electrónicos y documentos digitalizados***

Tras un cierto recorrido en la implantación de procedimientos electrónicos en la Administración, nos encontramos con que actualmente se tiende a conseguir la digitalización de todos los documentos existentes en formato papel, habiéndose de establecer por tanto los requisitos a cumplir en el proceso de digitalización de documentos en soporte físico o en cualquier otro soporte no electrónico, que sea susceptible de digitalización a través de medios fotoeléctricos. Los componentes que han de tener los documentos electrónicos que hayan sido digitalizados son una imagen, un conjunto de metadatos y la firma electrónica, si procede. Por su parte, la imagen electrónica ha de contener unos requisitos mínimos, como es un formato determinado, un nivel de resolución mínima y una fidelidad con el original. Todo proceso de digitalización ha de garantizar la integridad en la misma, la optimización, la asignación de metadatos y si procede, la firma de la imagen. Las Normas Técnicas de Interoperabilidad regulan todo el proceso de digitalización de un documento en soporte físico y diferencian entre una imagen electrónica, que es el resultado de aplicar un proceso de digitalización a un documento en soporte papel o en otro soporte que permita la obtención fiel de dicha imagen y la digitalización, que sería el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico, en un fichero electrónico que contenga una imagen codificada, fiel e íntegra del documento<sup>410</sup>.

En el artículo 27. 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se establece el concepto de digitalización, como aquel proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en un fichero electrónico que contiene la imagen codificada fiel e íntegra del documento.

---

<sup>410</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 85, donde se contiene una definición del contenido de un documento administrativo digitalizado.

Por tanto y en el ámbito de los documentos digitales, se ha de concluir que digitalizar no es fotocopiar. El resultado obtenido de la digitalización ha de ofrecernos una imagen que sea siempre legible, con independencia del tipo y condiciones del papel en el que se encuentre su original, y que sea no repudiable. Debe crearse simultáneamente con su huella digital y debe ser firmada. Debe poder sustituir al papel en todos los casos y ante todas las instancias. El documento resultante ha de ser localizable, a través de un sistema de indexación eficaz, y por último, la digitalización, ha de ser óptima en cuanto a tamaño y formato. A través de la firma electrónica, el funcionario da fe de la correspondencia del documento que se haya presentado con respecto a su original.

Otra de las potencialidades que nos ofrecen los documentos electrónicos, es la generación de copias electrónicas de documentos electrónicos. En estos casos, el original obra en poder de la Administración y se ha de contar con un sistema de firma electrónica y de sellado de tiempo para comprobar la coincidencia de ambos<sup>411</sup>. Por tanto, se ha de configurar un proceso de digitalización que garantice la autenticidad, integridad y conservación del documento imagen, así como los cauces a seguir para proceder a la destrucción de documentos originales en soporte papel de los que se hayan obtenido las correspondientes copias electrónicas. Las copias resultantes en soporte papel que provengan de documentos electrónicos han de incluir un código o sistema de verificación que permita contrastar su autenticidad.

En definitiva, se trata de introducir todas las garantías posibles para que el documento electrónico generado tenga las mismas garantías jurídicas que el documento en soporte papel, consiguiéndose así que tanto empresarios como demandantes de empleo depositen en el mismo toda su confianza. La gestión de estos documentos electrónicos también aporta otra serie de ventajas para los usuarios de los Servicios Públicos de Empleo, como es la posibilidad de fragmentar la información que aparece recogida en los mismos y que da lugar a una mayor agilización en las distintas fases procedimentales, puesto que tanto el personal al

---

<sup>411</sup> En relación a los medios para la determinación de la coincidencia entre un documento en papel y su correspondiente digitalizado, véase BLASCO DÍAZ, J. L., FABRA VALLS, M. J., "El documento electrónico, aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos", op. cit., página 52.

servicio de la Administración como los destinatarios del mismo, podrían tener acceso a los datos que necesitasen en cada trámite sin tener un conocimiento del resto de información contenida en el documento electrónico. Todo ello son potencialidades que nos ofrecen las nuevas tecnologías y que aplicadas al campo de los Servicios de Empleo implican un auténtico cambio de paradigma en la forma de gestión que hasta este momento se ha venido llevando a cabo en ellos.

### **3. La adaptación al expediente administrativo electrónico**

La actuación administrativa en materia procedimental se ha basado con carácter tradicional en la cumplimentación de una gestión documental fundamentada en la regulación de los distintos trámites que integran cada procedimiento, lo cual ha permitido la impulsión de los sucesivos trámites que conforman el procedimiento. De este modo, las actuaciones de instrucción no son configuradas para su realización más que una vez iniciado y ya avanzado el procedimiento. Así, la subsanación de la solicitud presentada necesita de un acto de comunicación por el que se concede un plazo al interesado, que sólo comenzará a computarse una vez se le notifique el oportuno requerimiento. El ejercicio del derecho de acceso por parte de los interesados requiere de la oportuna presentación de una solicitud y la correspondiente decisión administrativa que lo autorice o entre otros ejemplos que pueden analizarse, los informes y dictámenes sólo se incorporarán al expediente una vez evacuados y recibidos por el órgano o la unidad encargados de la tramitación del procedimiento.

La perfecta ordenación de todos los trámites procedimentales se entendía como una garantía para asegurar la legalidad y oportunidad de las decisiones administrativas. No obstante, en la actualidad dicha concepción ha quedado superada por las novedades tecnológicas que se han ido incorporando paulatinamente al ámbito de la Administración, puesto que el soporte papel no permite llevar a cabo las actuaciones de manera automatizada, ni posibilita las comunicaciones inmediatas o las interconexiones instantáneas de bases de datos, sistemas de información y de los distintos sujetos que participan en los diversos trámites y actuaciones. Por tanto se muestra necesario adaptar las garantías



tradicionales a las posibilidades que permite el uso de medios electrónicos, de modo que sin perjuicio de los interesados y sin afectación a los intereses públicos que, en cada caso puedan verse perjudicados, sea posible maximizar las nuevas opciones de gestión avanzada que facilita la tecnología.

Una de las mayores preocupaciones consiste en adaptar la gestión documental en función de los distintos usuarios de los sistemas de información y las aplicaciones y no tanto de los trámites en sí mismos considerados que han de mantener las garantías en función de los cuales fueron originariamente diseñados. Hay que partir de considerar a los interesados en el procedimiento como uno de los sujetos protagonistas de la gestión documental por cuanto la perspectiva más innovadora en la concepción del procedimiento administrativo lo contempla como secuencias organizadas de obtención y tratamiento de la información; un sistema para estructurar los múltiples contactos y relaciones que se producen entre el ciudadano y la Administración o entre Administraciones diferentes. Desde este punto de vista podría plantearse como novedad que los requerimientos de subsanación se comunicasen simultáneamente a la presentación realizada cuando el registro detecte que falte algún documento por entregar o cierta información por proporcionar en lugar de la frecuente práctica que consiste en impedir directamente la presentación telemática, conculcándose así el reconocimiento de este derecho<sup>412</sup>.

Por tanto, como advierte Valero Torrijos, uno de los cauces en los que se ha de profundizar en la modernización tecnológica de las Administraciones Públicas consiste en reestructurar el modelo de gestión documental basado en la utilización del soporte papel y las relaciones presenciales a fin de aprovechar el potencial innovador de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Desde la perspectiva jurídica en la que nos movemos es interesante examinar los problemas que este proceso paulatino implica, teniendo en cuenta las limitaciones que establece el régimen jurídico vigente. Habrá que tener en cuenta también la trascendencia del Derecho como mecanismo para dotar de seguridad jurídica la actividad administrativa, tanto desde la perspectiva de los intereses generales como de la de los ciudadanos. De modo que, si bien no puede aspirarse a la eficacia a

---

<sup>412</sup> Sobre la garantía del establecimiento de relaciones telemáticas ante la Administración, véase VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 288.

costa de aquella, tampoco cabe admitir que la innovación tecnológica se vea dificultada como consecuencia de un marco normativo inadecuado; aunque en numerosas ocasiones el problema no radica tanto en las normas vigentes como en la interpretación que se hace de las mismas, destacando al respecto una práctica administrativa excesivamente reglamentista, aumentada en muchos casos por la minuciosidad de normas técnicas a las que se pretende otorgar eficacia jurídica<sup>413</sup>.

En este sentido, el uso de medios electrónicos en la gestión documental ante la Administración implica un importante cambio en relación tanto a la obtención de la información como a los aspectos relativos a su conservación, además de las singularidades en relación a los requisitos de integridad y autenticidad de los documentos que se obtienen a través de la firma electrónica y los sellos de tiempo<sup>414</sup>, y todo ello teniendo en cuenta que la tecnología ofrece potencialmente mayores garantías que la gestión en soporte papel.

Siendo el legislador consciente de la necesidad de incorporar medios técnicos en la gestión de la actividad administrativa, introdujo en el artículo 45 de la LRJ-PAC el empleo y aplicación de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos<sup>415</sup>. Dicha norma se autodefine como novedosa en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones, inspirándose el cambio legislativo en la incorporación de medios técnicos al procedimiento administrativo. El citado artículo fue objeto de desarrollo mediante el Real Decreto 263/1996 de 16 de febrero, por el que se regulaba la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, el cual, introducía la necesidad de homogeneizar las técnicas y medios electrónicos entre las distintas Administraciones, a pesar de ser su ámbito de aplicación la

---

<sup>413</sup> En relación a la rigidez del Derecho regulador de las nuevas tecnologías, véase VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 210.

<sup>414</sup> *Ibidem*, página 75, en concreto en relación a las garantías que dichos medios electrónicos establecen.

<sup>415</sup> Donde se hace hincapié en la conveniencia de la inclusión de medios electrónicos en la gestión administrativa, IGLESIAS FRÍAS, M. E., “Administración y Nuevas Tecnologías”, en DAVARA RODRÍGUEZ, M. A., Coordinador, *Encuentros sobre Informática y Derecho 1992-1993*, Aranzadi, Pamplona, 1993, página 227.

Administración General del Estado y su correspondiente Administración Institucional<sup>416</sup>.

En este sentido, con la expresión *comunicaciones electrónicas de los particulares*, se hacía alusión a cualquier documento que un ciudadano dirigiera en soporte electrónico, informático o telemático a una Administración Pública, con independencia de que pueda encajar en alguna de las categorías que el Real Decreto 772/1999 de 7 de mayo, por el que se regulaba 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, en cuyo artículo 3 b, se distinguía entre solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos.

Estos soportes electrónicos, que permitían una nueva forma de relacionarse con la Administración, habían de establecerse con base en programas y aplicaciones electrónicas, informáticas y telemáticas previamente aprobadas por el órgano competente. Todos estos programas, aplicativos y plataformas que posibilitan el establecimiento de procedimientos electrónicos ante los Servicios Públicos de Empleo, se analizan en los apartados correspondientes a los destinatarios de las acciones que se prestan en los mismos. Además, hay que tener en cuenta que todos ellos permiten la aplicación de un sistema de gestión más eficiente al no tener que depender las actuaciones de los administrados de desplazamientos físicos ante al órgano competente<sup>417</sup>.

El expediente informático hace posible así el cumplimiento de tres principios de la regulación sobre procedimiento administrativo: el de celeridad en la tramitación (artículo 74)<sup>418</sup>, el de normalización (artículo 70.4) y el de acceso y

---

<sup>416</sup> En este sentido, VALERO TORRIJOS, J., 2000, "*Administración Pública, ciudadanos y nuevas tecnologías*", en SOSA WAGNER, F., Coordinador, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, homenaje al profesor Dr. RAMÓN MARTÍN MATEO, tomo III (páginas 2943 y ss.), Valencia, Tirant lo Blanch, en cuya página 2953, establece la aplicabilidad a las Administraciones territoriales del Real Decreto 263/1996, sobre la base de que la jurisprudencia constitucional admite la fijación reglamentaria de las bases en aquellos supuestos marcadamente técnicos de una materia (STC 147/1991, de 4 de junio, FJ 4).

<sup>417</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 77, que cita las ventajas propias de la implantación de la Administración Electrónica.

<sup>418</sup> COTINO HUESO, L., "Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración Electrónica", op. cit., página 131, que desarrolla los principios propios del procedimiento administrativo electrónico.

conocimiento por el ciudadano del estado de tramitación del expediente (artículo 35 a)<sup>419</sup>. Una de las diferencias en relación al expediente tradicional es que en los expedientes electrónicos, el foliado se lleva a cabo mediante un índice electrónico, firmado por la Administración, órgano o entidad actuante según proceda<sup>420</sup>. Dicho índice garantiza la integridad del expediente electrónico y permite su recuperación cuando sea preciso<sup>421</sup>. De este modo, la revisión de los expedientes puede ser sustituida a efectos legales por la puesta a disposición a los ciudadanos de los expedientes electrónicos, reconociéndose también en estos casos el derecho a obtener copia del mismo<sup>422</sup>.

Puesto que las notificaciones forman parte del expediente electrónico, un elemento a resaltar en el mismo es que la indicación por parte del interesado del medio de notificación es únicamente una cuestión preferente, dado que no se prevé expresamente ninguna consecuencia jurídica para los supuestos de incumplimiento<sup>423</sup>.

El principio del antiformalismo en la actuación ante las Administraciones Públicas no ha de ser total y absoluto<sup>424</sup>, sino que se encuentra sometido a una elemental limitación de identidad de origen y destino<sup>425</sup>. Aunque en el artículo 38 LRJAP-PAC no se establecían límites a la recepción de escritos de los particulares en los registros públicos, interpretado a la luz del artículo 70 del mismo texto legal que regulaba el contenido de las solicitudes que se formulen ante la

<sup>419</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, L., "Nuevas tecnologías y procedimiento administrativo", *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, número 18, agosto, 1993, página 216.

<sup>420</sup> En el artículo 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas se determina el contenido de los expedientes en formato electrónico.

<sup>421</sup> Sobre las ventajas del Índice electrónico, RIVERO ORTEGA, R., *El Expediente Administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, op. cit., página 171.

<sup>422</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., "El procedimiento administrativo por medios electrónicos", en ALLI ARANGUREN, J. C., ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., *La administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, op. cit., página 297, en donde se mantienen los derechos de los ciudadanos propios de un procedimiento tradicional.

<sup>423</sup> BELTRÁN AGUIRRE, J. L., "El procedimiento administrativo por medios electrónicos: a instancia de parte y de oficio", en ALLI ARANGUREN, J. C., ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., Coordinadores, *La administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, op. cit., página 326.

<sup>424</sup> BAUZÁ MARTORELL, F. J., *Procedimiento Administrativo Electrónico*, op. cit., página 77, y su relación con el principio de antiformalismo en la relación con los ciudadanos.

<sup>425</sup> En relación a los límites del principio de antiformalismo en la actuación ante la Administración, véase BLASCO DÍAZ, J. L., FABRA VALLS, M. J., "El documento electrónico, aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos", op. cit., página 55.

Administración, habrá que entender que sin los datos de identificación del interesado o su representante difícilmente se podrá admitir un escrito en un registro, pues la subsanación de defectos se haría imposible.

Por tanto, el antiformalismo queda diluido en materia de sede electrónica, puesto que las comunicaciones que los particulares dirigen a un órgano administrativo deben cursarse a través de un programa o una aplicación específica para dicho órgano administrativo. No obstante, la realización de un diseño de un sistema de comunicación electrónica, informática o telemática en la relación jurídico-administrativa no puede depender de la discrecionalidad de cada órgano en la aplicación de que se trate, puesto que, dificultaría no únicamente las comunicaciones interadministrativas, sino que haría recaer en el ciudadano la carga de tener que acudir a diferentes herramientas en función de la Administración Pública con la que pretenda relacionarse<sup>426</sup>.

En tal sentido y desde un punto de vista de la normalización física, debido a la organización administrativa en clave competencial, se ha dado lugar a que existan modelos de comunicación a la Administración, incluso normalizados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 70 de la LRJAP-PAC, no sólo distintos según la entidad a la que afecten, sino que hasta llegan a exigir requisitos diferentes para un mismo procedimiento en una u otra Administración<sup>427</sup>.

Los modelos y sistemas normalizados que la Administración deberá establecer, según la habilitación contemplada en los artículos 70.4 de la LRJAP-PAC, y 5 del RD 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regulaba la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado y que quedará derogado con la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas según lo dispuesto en su Disposición Derogatoria Única 2 f), así como, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro, habrían de estar configurados con una homogeneización europea, haciendo

---

<sup>426</sup> Sobre la necesidad de establecer mecanismos comunes entre las distintas Administraciones que faciliten el acceso de los ciudadanos, véase VALERO TORRIJOS, J., *Administración Pública, ciudadanos y nuevas tecnologías*, op. cit., página 262.

<sup>427</sup> BAUZÁ MARTORELL, F. J., "Ventanilla Empresarial Virtual", *Actualidad Informática*, Aranzadi número 37, octubre 2000, que muestra la necesidad de establecer medios de relación con la Administración homogéneos.

posible que un ciudadano de cualquier Estado miembro de la Unión Europea pudiera iniciar y mantener una relación jurídico-administrativa con cualquier Administración, con unos documentos de idéntico formato, lo cual otorgaría una mayor seguridad jurídica<sup>428</sup>.

En este sentido se muestra inaplazable la simplificación de una reducción física de documentos por parte de la Administración<sup>429</sup>, así como de la necesaria normalización de sistemas electrónicos, informáticos y telemáticos, que ha sido denominada como *Babel informática*<sup>430</sup>.

Según lo expuesto, tal y como ha destacado Rivero Ortega, las ventajas que se derivan de la generalización del uso del expediente electrónico son numerables, resaltando la posibilidad de su consulta en cualquier momento y en cualquier lugar, sin tener que estar sujetos al espacio físico de archivo del mismo, reduciéndose las molestias producidas a los usuarios de los Servicios Públicos de Empleo, por lo que se facilitaría la gestión documental sobre todo por lo que atañe a los empresarios en su relación con los Servicios de Empleo; presenta la ventaja de poder ofrecer enlaces a toda la documentación relevante para la comprensión de un asunto determinado a modo de hiper-expediente administrativo; beneficia no sólo a los ciudadanos, sino también al resto de Administraciones que tienen acceso a la información de un modo más ágil, en nuestro ámbito competencial el Ministerio de Trabajo y la Seguridad Social; está presente una despersonalización, que bien entendida posibilita un trato más objetivo de los casos y permite un manejo simultáneo de los expedientes<sup>431</sup>.

---

<sup>428</sup> En relación a la seguridad jurídica que aporta la determinación de cauces semejantes de relación con la Administración desde un punto de vista electrónico, véase VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 292.

<sup>429</sup> BLASCO DÍAZ, J. L., FABRA VALLS, M. J., "El documento electrónico, aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos", op. cit., página 58.

<sup>430</sup> ESCOBAR ESPINAR, M., *El comercio electrónico. Perspectiva presente y futura en España*. Biblioteca Fundación Retevisión, Madrid, 2000, página 101, nuevo concepto introducido que alude a la situación de ortodoxia telemática existente.

<sup>431</sup> RIVERO ORTEGA, R., *El Expediente Administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, op. cit., página 168, que cita las ventajas propias de la Administración electrónica.

#### 4. Los elementos del procedimiento electrónico

Tras haber examinado la adaptación que se ha de llevar a cabo para la correcta configuración del expediente administrativo al procedimiento electrónico, se podría resaltar el análisis de la regulación que la LAE contiene en un plano estrictamente procedimental. Se trata de una serie de determinaciones que resultan de aplicación general al conjunto de procedimientos y que se pueden sistematizar en la determinación de la competencia del órgano administrativo y en la búsqueda de una mayor simplificación de la actividad procedimental<sup>432</sup>. En relación al primero de los aspectos la LAE propone que la transformación de las pautas de actuación de las Administraciones Públicas y la incorporación de técnicas electrónicas en la misma no suponga una alteración no querida de la competencia del órgano administrativo en el régimen de atribución competencial que esté previamente establecido. Por ello, el hecho de que a través de las nuevas tecnologías se pueda dar difusión de una oferta de trabajo o de una demanda de empleo fuera del territorio en el que ejerce su competencia el respectivo Servicio de Empleo desde que el que se produzca su difusión, no significa que su competencia al realizar la gestión administrativa se vea alterada. En ocasiones, como ha destacado Aguilar Ros, el empleo de técnicas electrónicas puede dar lugar a una externalización en todo o parte de la actividad administrativa bien en órganos administrativos o bien en el marco de la actividad contractual. En ambos casos, el aseguramiento de la competencia ha de llevarse a cabo sobre la base de la imputación de los efectos de la actividad automatizada al titular de la competencia previo conocimiento por éste de las reglas de actuación de la actividad externalizada, así como, de las pautas y consecuencias de la imputación de la responsabilidad derivada de dicha actuación. De este modo, la introducción de técnicas electrónicas puede suponer la ruptura de la identidad absoluta entre las unidades administrativas y la tramitación y gestión de los procedimientos, por ello,

---

<sup>432</sup> PALOMAR OLMEDA, A., "Gestión electrónica de los procedimientos", en GAMERO CASADO, E., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 611, que considera la transformación de los procedimientos administrativos mediante la utilización de técnicas electrónicas como una ocasión importante para la simplificación administrativa.

tanto la LAE como la LRJAP-PAC obligan a la asunción formal de la competencia por el órgano administrativo que tenga asignada como propia la misma<sup>433</sup>.

Lo que resulta evidente es que la aplicación de las técnicas telemáticas es una oportunidad inmejorable para efectuar una reconfiguración procedimental. La misma ha de pasar por aplicar una simplificación procedimental<sup>434</sup>, una reducción de los documentos a aportar por los usuarios de los Servicios Públicos de Empleo y una generalización de los principios de celeridad y eficacia en la actuación administrativa. En la LAE se prevén una serie de medidas o actuaciones de carácter concreto que han de permitir la consecución del objetivo propuesto. Nos referimos a la reducción o supresión de la documentación requerida a los ciudadanos, a la previsión de instrumentos de participación, a la reducción de plazos y tiempos de espera, de especial trascendencia en la materia relativa al empleo o a la racionalización de la distribución de cargas de trabajo y de las comunicaciones internas. En este sentido la aplicación de las nuevas tecnologías va a facilitar notablemente la generalización de los medios de gestión citados, a lo que habría que añadir que una de las características esenciales de la LAE es la de conseguir que la transformación electrónica de los procedimientos sea también la oportunidad para alcanzar el ejercicio real de unos derechos que resultan difícilmente ejercitables en el marco de la actuación procedimental común<sup>435</sup>. En tal sentido, la simplificación procedimental es uno de los objetivos que se pretenden lograr con la entrada en vigor de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, puesto que se establece en la misma una regulación conjunta de las fases procedimentales relativas a los procedimientos sancionadores, de responsabilidad patrimonial y procedimiento administrativo común, determinándose el empleo de medios electrónicos en cada una de dichas fases.

---

<sup>433</sup> AGUILAR ROS, R., PALOMAR OLMEDA, A., "El Procedimiento Electrónico (Gestión Electrónica de los Procedimientos)", en PIÑAR MAÑAS, J. L., Director, *Administración Electrónica y ciudadanos*, op. cit., página 647, que se centran en la concreción de la obligación de asunción competencial por los órganos administrativos.

<sup>434</sup> Dicha simplificación aparecía ya en el texto de la LAE como una de las finalidades de la misma, véase CIERCO SEIRA, C., "La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras", op. cit., páginas 162 y siguientes.

<sup>435</sup> En cuanto a la posibilidad de exigir los nuevos derechos del ciudadano electrónico dentro de los esquemas del procedimiento tradicional, véase *ibidem*, página 650.



Con independencia de tener que establecer unos medios que aseguren el cumplimiento de los derechos establecidos en el artículo 6 de la LAE, nos podemos referir también a toda una serie de determinaciones específicas referidas a las distintas fases del procedimiento. Así, en la fase de iniciación, nos encontramos con que en el artículo 35 de la LAE se prevé que para que la misma pueda tener lugar de un modo telemático, es preciso que el correspondiente órgano administrativo ponga a disposición del usuario los modelos o sistemas electrónicos precisos. En este sentido, Bauzá Martorell ha criticado el hecho de que se condicione una iniciación procedimental a una actuación material por parte de la Administración, como es la puesta a disposición de un modelo determinado<sup>436</sup>. Esta limitación va a quedar superada con la obligación para las Administraciones Públicas prevista en los artículos 66 y siguientes de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de la generalización del empleo de los medios electrónicos en las distintas fases procedimentales. En cuanto a la documentación a acompañar, en el artículo 35.2 de la LAE se establece que los interesados podrán aportar al expediente copias digitalizadas de los documentos, cuya fidelidad con el original garantizarán mediante la utilización de firma electrónica avanzada<sup>437</sup>. Habría que tener en cuenta al respecto que la firma electrónica exigida no da fe del documento remitido, sino únicamente del transmitido. Se prevé también que pueda solicitarse el cotejo del archivo en el que consten las copias digitalizadas aunque únicamente en el caso de que no pueda exigirse del interesado la aportación del documento en cuestión para su cotejo. Al estar presente un consentimiento implícito del administrado para que se acceda a la información personal que se contenga en tales documentos, se entendería implícito

---

<sup>436</sup> BAUZÁ MARTORELL, F. J., *Procedimiento Administrativo Electrónico*, op. cit., página 54.

<sup>437</sup> Entendida ésta como el conjunto de datos electrónicos técnicamente combinados entre sí de tal manera que se garantice la privacidad de la comunicación, la veracidad de la identidad del firmante, la autenticidad de su voluntad y la integridad del mensaje. Se trata de una firma digital basada en una criptografía asimétrica, véase MARTÍN DELGADO, I., "Identificación y autenticación de los ciudadanos", en GAMERO CASADO, E., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 494.

el principio de finalidad para la que el ciudadano aporta los documentos como habilitación exclusiva<sup>438</sup>.

Por lo que respecta a la instrucción del procedimiento, lo que se demanda en la LAE en relación a las aplicaciones es que garanticen el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables de los procedimientos, así como, la tramitación ordenada de los expedientes, facilitándose a la vez la simplificación y la publicidad de los procedimientos. Una interpretación conjunta de la LAE nos llevaría a afirmar que la responsabilidad de los procedimientos deberá coincidir con la competencia atribuida al órgano y que en relación con la tramitación deberá referirse en el mecanismo de publicidad que se contiene en el artículo 35 de la LRJAP-PAC, al que se remite el artículo 6 de la LAE. Por otro lado, la LAE no contiene ninguna referencia expresa a las comunicaciones interorgánicas, y sí por el contrario, a las comunicaciones entre Administraciones Públicas y a las comunicaciones entre la Administración y los ciudadanos, por lo que el régimen de garantías habrá de configurarse en relación a los principios generales de seguridad establecidos. En relación a los mecanismos de participación la LAE prevé para estos supuestos preceptos que se refieren a las comunicaciones electrónicas y a la práctica de las notificaciones en el procedimiento administrativo, por lo que se desaprovecha la ocasión para introducir vías o mecanismos de participación realmente efectivos.

En cuanto a la terminación de los procedimientos, la redacción del apartado 2 del artículo 38 de la LAE nos permitía afirmar que sólo era posible realizar la fase de terminación de un modo electrónico cuando ello esté expresamente previsto en las normas procedimentales, a diferencia de lo que ocurría en el resto de las fases del procedimiento en las que no se exigía dicho requisito para su puesta en funcionamiento, por lo que se trataría de un requisito que ha de ser expreso y que no admite ninguna determinación implícita<sup>439</sup>, siendo ésta una de las novedades

---

<sup>438</sup> AGUILAR ROS, R., PALOMAR OLMEDA, A., "El Procedimiento Electrónico (Gestión Electrónica de los Procedimientos)", en PIÑAR MAÑAS, J. L., Director, *Administración Electrónica y ciudadanos*, op. cit., página 655, por lo que no haría falta autorizaciones posteriores por parte del ciudadano.

<sup>439</sup> En relación a distintas formas de finalización del procedimiento, véase AGUILAR ROS, R., PALOMAR OLMEDA, A., "El Procedimiento Electrónico (Gestión Electrónica de los Procedimientos)", en PIÑAR MAÑAS, J. L., Director, *Administración Electrónica y ciudadanos*, op. cit., página 660.

introducidas por la reforma de 2015 que prevé la realización de todas las fases procedimentales a través de medios electrónicos.

Como hemos expuesto con anterioridad, el examen del procedimiento administrativo electrónico muestra la necesidad de efectuar, a su vez, un examen previo de los requisitos subjetivos, objetivos y formales de las comunicaciones entre Administración y los ciudadanos<sup>440</sup>. Desde un punto de vista subjetivo, habría que prestar atención a la necesidad de la identificación electrónica de los interesados que dirigen escritos y solicitudes a un órgano administrativo. Aunque, del mismo modo, los procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático debían garantizar la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerciese (tal y como se establecía en el artículo 45.3 de la LRJAP-PAC antes de su derogación). En sede electrónica, la identificación se logra a través de asignación de claves y contraseñas a titulares que cifran sus comunicaciones<sup>441</sup>.

Otro de los elementos que se puede considerar como propios del e-procedimiento es la necesidad de que el texto que se comunica sea íntegro y no pueda ser interceptado (confidencialidad), ni modificado (integridad) sin el consentimiento de su autor (autenticidad). En los distintos apartados en los que se expone las actuaciones que los particulares pueden realizar ante la Administración y en concreto ante los Servicios Públicos de Empleo, se irá haciendo mención a los requisitos de acceso y de autenticación exigidos en cada uno de ellos. Únicamente apuntar en este epígrafe la necesidad de incorporar las garantías de integridad y autenticidad que sean adecuadas a los actuales soportes técnicos, que ponen de manifiesto problemas inexistentes en un entorno de documentos y expedientes gestionados en papel. Nos referimos al supuesto en el que por ejemplo un documento requiera la firma de varias personas físicas, en cuyo caso, la garantía de inalterabilidad que ofrece la firma digital podría verse afectada, puesto que las segundas o ulteriores firmas implicarían una modificación del documento inicial, por lo que ya no podría confiarse en su autenticidad. El problema suele presentarse

---

<sup>440</sup> De cara a poder determinar con mayor detalle los elementos constitutivos del procedimiento administrativo, véase BAUZÁ MARTORELL, F. J., *Procedimiento Administrativo Electrónico*, op. cit., página 23.

<sup>441</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos, a propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas*, op. cit., página 128, que señala los requisitos necesarios para poder actuar ante las sedes electrónicas.

ante la ausencia de un proyecto institucional adecuadamente concebido en orden a la modernización tecnológica de la gestión administrativa que contemple la distribución de certificados digitales y la implantación de medidas jurídicas que obliguen a su uso efectivo en el contexto de una relación de prestación de servicios profesionales según las exigencias propias de la realidad social y tecnológica en la que ha de desenvolverse<sup>442</sup>. Esta carencia se halla presente en los portales de empleo tanto de los distintos Servicios de Empleo Autonómicos como en el SPEE, ya que no se encuentran incluidos dentro de las respectivas sedes electrónicas puestas en funcionamiento en cada ámbito administrativo y únicamente cuentan con un sistema de autenticación de destinatarios basado en un usuario y contraseña.

## 5. La mensajería electrónica

### A. Regulación

La implantación de la Administración electrónica no sólo implica la utilización de las nuevas tecnologías para una gestión administrativa meramente interna, sino que la aplicación de una visión integral del procedimiento administrativo digital, supone la articulación de técnicas que permitan el intercambio documental por vía telemática, renunciando al uso del soporte papel en las relaciones que se establezcan entre la Administración y los ciudadanos<sup>443</sup>.

Se podría clasificar la necesidad de la implantación de las notificaciones telemáticas desde un doble punto de vista: por un lado, en relación a los ciudadanos, la posibilidad de establecer relaciones con la Administración en cualquier lugar en que se encuentren y a cualquier hora; por lo que respecta a las empresas, su progresiva cualificación profesional y disponibilidad de TIC's, permite la reducción de costes y tiempo de gestión en la práctica de las notificaciones.

---

<sup>442</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 224, todo ello teniendo en cuenta una implantación plena de los elementos propios de la Administración Electrónica.

<sup>443</sup> Para profundizar más en los nuevos medios de mensajería electrónica en las relaciones con la Administración, véase GAMERO CASADO, E., *Notificaciones telemáticas y otros medios de notificación en el procedimiento administrativo común*, op. cit., página 4.

La regulación normativa de las notificaciones telemáticas se encuentra recogida, como hemos visto anteriormente, en el artículo 59 de la LRJAP-PAC y en la LAE, así como en el artículo 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En el artículo 28 de la LAE se establece que para que la notificación se pueda practicar utilizando algún medio electrónico se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o haya consentido su utilización, sin perjuicio de que reglamentariamente las Administraciones Públicas puedan establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditativos, tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos.

En este supuesto, tanto la indicación de la preferencia en el uso de medios electrónicos como el consentimiento citados, podrán emitirse y recabarse por medios electrónicos. El sistema de notificación debe permitir acreditar la fecha y la hora en que se produzca la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación, así como la de acceso a su contenido, momento a partir del cual la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales. En los casos en los que existiendo constancia de la puesta a disposición transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada con los efectos previstos en el artículo 59.4 de la LRJAP-PAC, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso.

Durante la tramitación del procedimiento el interesado podrá requerir al órgano correspondiente para que las notificaciones sucesivas no se practiquen por medios electrónicos, utilizándose en ese caso los demás medios admitidos en el artículo 59 de la LRJAP-PAC. En modo semejante se muestra el artículo 41, 1 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas al establecer que los interesados que no estén obligados a recibir notificaciones electrónicas, podrán decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública, mediante los modelos normalizados que se

establezcan al efecto, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos. Habría que apreciar dos matices al respecto, por un lado, que la posibilidad de elección sobre el tipo de comunicación con la Administración queda restringido a las personas físicas, y por otro, que se ha de emplear el modelo normalizado habilitado al efecto para solicitar el cambio de medio de relación con la Administración, lo cual constriñe el principio de libertad de forma que regía en la relación analógica con la Administración.

Por último, se establece en el artículo 28 de la LAE, que producirá los efectos propios de la notificación por comparecencia el acceso electrónico por los interesados al contenido de las actuaciones administrativas correspondientes siempre que quede constancia de dicho acceso.

Estos artículos, pretenden subsanar las deficiencias en la regulación que se establecía sobre las notificaciones telemáticas en el ya derogado apartado tercero del artículo 59 de la LRJAP-PAC y que analizábamos en el apartado relativo a la mensajería electrónica como medio de notificación administrativa y sus especialidades procedimentales.

El que se haya introducido en una disposición con rango de Ley y directamente relacionada con el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas una regulación normativa especial sobre las notificaciones telemáticas, cuando las notificaciones postales seguían el régimen establecido en la Ley del Servicio Postal y en sus reglamentos de desarrollo, supone la manifestación del principio de equivalencia de garantías, en cuya virtud un ciudadano ha de encontrarse igualmente protegido si se relaciona con la Administración en soporte papel o si lo hace a través de medios telemáticos<sup>444</sup>.

A pesar de que en la LAE, se pretende establecer un régimen general que resulte de aplicación a cualquier medio telemático de notificación, en realidad se está circunscribiendo a un concreto servicio de telecomunicación, que es la mensajería electrónica, excluyendo otros como el fax, la telefonía vocal, o los

---

<sup>444</sup> GAMERO CASADO, E., *Notificaciones telemáticas y otros medios de notificación en el procedimiento administrativo común*, op. cit., página 7, que resalta la igualdad de protección que han de tener los ciudadanos con independencia del medio que elijan para relacionarse con la Administración.

sistemas EDI<sup>445</sup>. No obstante, todas estas prácticas presentan un menor interés relativo debido a que está prevaleciendo la canalización del tráfico electrónico a través de Internet.

Como hemos visto, en el apartado primero del artículo 28 de la LAE se requiere para que la notificación se practique utilizando algún medio electrónico, el consentimiento del interesado. Este requisito plantea la disquisición de su necesidad, debido a que una notificación lo que pretende es asegurar que el acto administrativo llegue a su destinatario en una fecha cierta y con integridad de su contenido, por lo que aunque el interesado no hubiera indicado el medio telemático como preferente, tal notificación se podría intentar por la Administración para forzar dicho medio de comunicación<sup>446</sup>. Otros autores, como Valero Torrijos<sup>447</sup>, reputarían tal notificación como inválida, debido a que el consentimiento para que la notificación se practique a través de algún medio electrónico es un requisito legal inexcusable.

La regulación que se establece en el artículo 28 de la LAE, parece distinguir entre el supuesto en que el interesado ha prestado su consentimiento de un modo expreso y aquellos en los que pudiera aceptar tal medio, por ejemplo, respondiendo a un requerimiento de la Administración efectuado por un cauce telemático y sin previa prestación de su consentimiento. A la hora de establecer este requisito habría sido interesante que la Ley hubiera diferenciado entre procedimientos iniciados de oficio e iniciados a instancia de parte. El requisito de previa elección del medio por el interesado debería tener plena vigencia en los procedimientos iniciados a instancia de parte, no así en los iniciados de oficio, en los que la Administración podría optar por el medio de comunicación para efectuar la práctica de la notificación. En los casos en que el medio elegido fuese infructuoso, el acto no adquiriría eficacia y se debería optar por el medio desechado en un principio. La circunstancia de que las garantías en relación a las notificaciones telemáticas tengan

---

<sup>445</sup> Electronic Data Interchange.

<sup>446</sup> GAMERO CASADO, E., *Notificaciones telemáticas y otros medios de notificación en el procedimiento administrativo común*, op. cit., página 10, que nos muestra una disfuncionalidad de la Administración a la hora de forzar las comunicaciones telemáticas con los ciudadanos como medio válido para conseguir la práctica de la notificación.

<sup>447</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Régimen Jurídico de la e-Administración*, op. cit, página 108.

la consideración de régimen jurídico común, aplicable a todas las Administraciones públicas, es el argumento que explica la regulación de las mismas en una norma con rango de Ley, aplicable a todos esos ámbitos. Dichas previsiones no dejan de ser interesantes aunque actualmente carentes de interés ante la regulación establecida en el artículo 41 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que determina que las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía. Por ello se requiere una rápida y efectiva adecuación de los sistemas de notificación en los Servicios de Empleo, cuya relación con empresarios va a pasar a ser de carácter telemático en la mayoría de los supuestos, pudiéndose optar en el caso de los desempleados por un medio telemático o en papel de notificación.

### ***B. Particularidades y problemática***

En el texto de la LAE se establecen unas normas específicas en relación a las incidencias que pueden concurrir en el acceso al contenido de la notificación, y que por tanto, tendrán repercusión en la eficacia del acto administrativo notificado. La primera particularidad que resulta reseñable es que la notificación se entenderá practicada cuando se produzca el acceso del interesado al contenido de su dirección electrónica. En este sentido, el momento en el que se perfecciona la notificación dependería de la voluntad del interesado, a pesar de haberse establecido un plazo de diez días, transcurrido el cual sin acceder al contenido de la notificación y sin que el destinatario haya accedido a su contenido, la misma se entiende practicada, lo cual supondría un rechazo tácito a ésta. Dicha especialidad supone una excepción al protocolo aplicable al resto de medios admitidos por la Ley. La citada presunción equipara el rechazo de la notificación, entendido éste como la actitud deliberada a no ser notificado, con una mera omisión de acceso que vendría caracterizada por una actuación involuntaria, por lo que podría haber sido positivo que la Ley estableciese que la notificación, en estos casos, se entendiera practicada a todos los efectos, entendiéndose que se ha producido una notificación tácita en vez de un rechazo tácito de la notificación.



No se contempla la posibilidad de efectuar un segundo intento de notificación, lo cual podría suponer un cierto agravio en aquellos casos en que el interesado opta por la vía telemática como medio de notificación. En el régimen jurídico de la notificación postal establecido tanto en la Ley del Servicio Postal, como en la propia LRJAP-PAC se prevé un segundo intento de notificación que ha de tener lugar en el espacio de tres días y a distinta hora. Esta previsión se concreta en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en su artículo 42, al permitir que la notificación en el domicilio del particular pueda recepcionarse por un mayor de 14 años, y distinguiendo a su vez si se realizó antes o después de las 15 horas. En caso de no ser atendida dicha notificación, la misma, pasa a lista de envío por espacio de un mes y si aún así no se consigue practicar la notificación, se procede a la publicación sustitutiva del acto. Existe por tanto una asimetría de criterio entre ambos medios de notificación, que se podría solventar concediendo por ejemplo, un plazo más amplio de depósito de la notificación en el buzón del destinatario hasta igualarlo (un mes), con el que disponen los receptores de notificaciones postales.

En aquellos casos en que se acredite por parte del interesado la imposibilidad técnica o material del acceso, tanto de oficio como a instancia del interesado, se puede declarar infructuoso el intento de notificación, no surtiendo así eficaz el acto y debiéndose de practicar de nuevo el mismo. En tal sentido, podría haber establecido el legislador los supuestos del alcance de la imposibilidad, que deberían circunscribirse a circunstancias en las que el acceso no ha podido tener lugar por razones materiales, esto es, imputables a situaciones estrictamente objetivas y específicamente relacionadas con el servidor de correo electrónico o con el prestador de servicios de certificación que interviene en el proceso de notificación. Esta situación sigue sin contemplarse en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en donde en sus artículos 43 a 46 desaparece el supuesto de imposibilidad técnica o material en el acceso a la notificación, preceptuándose que las mismas se entenderán practicadas con la comparecencia del interesado ante la sede electrónica de la Administración u Organismo competente.

Por lo que respecta a las consecuencias de haber acreditado la imposibilidad técnica o material en el acceso, no aparecen determinadas en la LAE ni posteriormente en la Ley 39/2015 de 1 de octubre, por lo que no quedaría claro si se debería proceder a un segundo intento de notificación o directamente a su publicación. Si se optase por repetir la notificación, cabría plantear por qué cauce hacerlo, puesto que el elegido por el interesado (telemático), ha resultado infructuoso.

Estas disfuncionalidades que han sido puestas de manifiesto responderían a que la regulación que se establece en la LAE en relación al modelo de comunicación entre los ciudadanos y la Administración Pública no responde a un modelo de innovación a partir de las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones, sino que lo que se ha consolidado con este texto legal, son los parámetros propios de la gestión en soporte papel y las comunicaciones presenciales<sup>448</sup>. Ante la nueva regulación sobre la materia que estamos tratando y en lo que respecta a los Servicios Públicos de Empleo y los usuarios de éstos, parece que la mitad de los mismos, esto es, los empresarios, se van a ver avocados a relacionarse de un modo telemático con la Administración según las previsiones establecidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, debiendo de iniciar sus procedimientos y recibir las notificaciones de las Oficinas de Empleo a través de la sede electrónica de estos servicios, para lo cual, en numerosas ocasiones habrán de acudir a gestores externos que cuenten con los medios y conocimientos necesarios para realizar dicho tipo de actividad.

### ***C. La evolución en las nuevas formas de notificación***

Desde un punto de vista práctico, uno de los servicios telemáticos más extendidos en la actualidad es la mensajería electrónica, que se puede llevar a cabo a través de diferentes sistemas o redes, ya sean móviles como los SMS, o a través de Internet con los MMS. El medio más frecuente de envío y recepción de correos electrónicos, es la prestación de dicho servicio a través de un servidor de Internet.

---

<sup>448</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 114, que pone de manifiesto cómo la estructuración de la Administración electrónica no ha partido de una configuración propia, sino que se ha asentado sobre los parámetros existentes de una Administración tradicional.

Una de las ventajas de este tipo de comunicación, es que supone el medio más sencillo de comunicarse con una persona donde quiera que se encuentre a lo largo del mundo<sup>449</sup>.

Resulta interesante también en este apartado hacer una referencia a los efectos a que da lugar cada uno de los sistemas de correo electrónico existentes, debido a que en función de las características que reúnan, darán lugar a un mayor o menor grado de constancia de la notificación. En primer lugar, analizaríamos la mensajería electrónica en redes de intranet y en relaciones de sujeción especial, todo ello teniendo en cuenta que los Servicios Públicos de Empleo cuentan con dichas intranets. Éstas, entendidas como unas redes de telecomunicación informática que conectan internamente entre sí los equipos de una determinada organización, pudiendo a su vez conectarse a otras redes, son objeto de estudio, puesto que existe una gran cantidad de redes intranet dependientes de la Administración<sup>450</sup>. En este ámbito, los mensajes electrónicos circulan de un modo controlado bajo un administrador del sistema dotado de la condición de funcionario público, que es el encargado de certificar los intercambios electrónicos habidos en el dominio. A través de un mecanismo de traza con que se encuentran provistos los servidores de mensajería electrónica nos permite señalar de qué dirección IP se ha enviado o descargado un mensaje en un equipo terminal.

Según ha puesto de manifiesto Gamero, dado que las notificaciones telemáticas en una intranet son impuestas a sus destinatarios para garantizar la eficacia de dicha notificación por correo electrónico, éstas habrían de reunir una serie de características entre las que destacamos la atribución a cada uno de los usuarios de clave personal y secreta de acceso, incluyendo ello la responsabilización de los usuarios en relación al uso y custodia de la clave; la configuración automática de todos los envíos con acuse de recibo, archivándolos en el expediente y el nombramiento de un administrador del sistema que pueda emitir un certificado del itinerario del documento a través de la intranet. El documento que

---

<sup>449</sup> Una sistematización de las ventajas que nos ofrece la implantación de la Administración Electrónica la encontramos en *ibidem*, página 332.

<sup>450</sup> GAMERO CASADO, E., *Notificaciones telemáticas y otros medios de notificación en el procedimiento administrativo común*, op. cit., página 245, que resalta la importancia de las comunicaciones internas entre los distintos escalones administrativos como un aspecto que también forma parte de la Administración electrónica.

cumpla con todas estas garantías puede adquirir la condición de documento público administrativo, dando fe de que ese intercambio electrónico tuvo lugar, sin que sea necesario el establecimiento de un sistema de firma electrónica del documento, sobre todo, teniendo en cuenta que la firma no constituye un requisito para el valor probatorio ni siquiera en los documentos en soporte papel<sup>451</sup>.

Como origen de las notificaciones telemáticas, en la mayoría de las Administraciones Públicas se empezó por implantar dicho medio de notificación como el cauce habitual. De este modo, las convocatorias de los órganos administrativos colegiados de las Universidades, se han llevado a cabo a través de este medio, sin que se haya discutido su validez<sup>452</sup>. Así, cabría atribuir pleno valor a las notificaciones realizadas mediante el sistema de mensajería electrónica, sobre todo teniendo en cuenta, que en caso de que pudiera producir alguna incidencia, el interesado siempre podrá presentar prueba en contrario de que no recibió el mensaje.

Otro paso en el desarrollo del sistema de mensajería electrónica fue la implantación en la Administración General del Estado de las normas X. 400<sup>453</sup>, que establecen estándares de seguridad en la transmisión de información. Como ventajas a este sistema, cabe destacar la agilidad en las comunicaciones y la reducción de costes<sup>454</sup>. La utilización de este sistema de comunicación, a pesar de no contar con un mecanismo de cifrado, posee un alto nivel de seguridad. Tanto la transmisión de los mensajes como su recepción por la unidad de destino quedan salvaguardados con el empleo de las notificaciones de entrega y de acuses de recibo propios, que son enviados a la unidad de origen, indicando cuándo se ha depositado

---

<sup>451</sup> GAETE GONZÁLEZ, E. A., *Instrumento público electrónico*, Bosch, Barcelona, 2002, página 95, que hace una enumeración de los requisitos que han de cumplir los documentos electrónicos.

<sup>452</sup> STSJ Galicia, de 28 de noviembre de 2001, rec. 1702/1999, que se pronuncia sobre la validez de un reglamento aprobado por un Claustro Universitario convocado mediante correo electrónico, procedimiento éste que no es cuestionado por el recurrente.

<sup>453</sup> SANDOVAL DÍAZ, P. M., *Manual para el impulso del correo electrónico en la Administración*, MAP-BOE, Madrid, 1998, que desarrolla los aspectos relativos a las innovaciones introducidas en los sistemas de mensajería electrónica.

<sup>454</sup> En relación a las ventajas que nos ofrece la implantación de un sistema de mensajería electrónica, véase 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 181.

el mensaje en el buzón de destino y el momento en que ha sido leído. El control de funcionamiento del sistema posee mecanismos de traza, por lo que se puede seguir las fechas y hora de pasos por cada uno de los nódulos intermedios, así como la de entrega del mensaje al buzón del destinatario, por lo que, la gestión de las fechas no recae en las aplicaciones finales, sino en el sistema de interconexión en su conjunto<sup>455</sup>.

El desarrollo de otras aplicaciones posteriores supuso el progresivo abandono de este sistema y la implantación progresiva de los sistemas denominados a la w3. En este sentido, la Resolución de 8 de abril de 2003, de la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social, sobre la aplicación del estándar de comunicaciones basado en el protocolo IP, más conocido como Internet, como única plataforma de comunicación entre la TGSS y los autorizados al sistema de remisión electrónica de datos (RED), sustituyéndose la plataforma X.400, en vigor hasta el 1 de enero de 2004.

En toda esta evolución en materia de notificaciones hay que tener presente también la existencia de herramientas de telecomunicación que han supuesto nuevas vías de notificación administrativa. Nos estamos refiriendo al *facsimilar público* o *burofax*. Habría resultado de utilidad, que Correos y Telégrafos, hubieran instaurado un sistema de notificaciones equivalente al burofax a través del correo electrónico, lo que constituiría un *buroE-mail*.<sup>456</sup> A través de este sistema, la Administración envía a Correos y Telégrafos un mensaje electrónico que contenga la notificación, que se transmite por redes seguras hasta la oficina de destino, donde el mensaje es impreso y se entrega en el domicilio siguiendo los trámites de la notificación postal. El acuse de recibo podría acreditarse mediante certificación remitida por vía telemática a la Administración notificadora. El haber podido introducir este sistema de notificación habría reducido los plazos en la gestión documental de los expedientes y habría supuesto un ahorro también de costes, todo

---

<sup>455</sup> Implantación de un Sistema de Tratamiento de Mensajes para soporte a la Organización, incluido en la segunda parte del Plan de Modernización de la Administración General del Estado.

<sup>456</sup> GAMERO CASADO, E., *Notificaciones telemáticas y otros medios de notificación en el procedimiento administrativo común*, op. cit., página 250, que señala propuestas de mejora en relación al sistema de comunicaciones telemáticas de las que hemos extractado las que se han enumerado.

ello sin perjuicio de introducir a la vez técnicas que permitan la notificación directa al interesado por medios seguros y sin intervención de Correos y Telégrafos.

Otro supuesto sería aquel, según ha expuesto Gamero Casado, en el que la Administración no cuente con otro medio de notificación y con su actividad se arriesgue a generar un acto presunto. En este caso, como ha señalado Gamero Casado, se habría de intentar la notificación por un servicio convencional de mensajería electrónica, lo cual garantizaría alguna constancia en la notificación. La misma podría ser perfectamente válida aunque su prueba tenga un menor valor que la presente en los documentos públicos administrativos. En el ámbito de la prueba, la LECiv trata de igual manera los documentos electrónicos e informáticos, aunque debería tenerse en cuenta una cierta gradación en función de aquellos en cuya generación se haya observado un mayor grado de seguridad. Si a ello le añadimos que el interesado ha podido indicar una dirección de correo electrónico como preferente a la hora de recibir las notificaciones de las Administraciones Públicas, nos encontramos con distintos niveles de seguridad en el intercambio de información entre la Administración y los ciudadanos.

En primer lugar, el supuesto de un ciudadano que haya consignado una dirección electrónica a efectos de notificaciones y cuente con una firma digital avanzada. Esta situación, daría lugar al más alto grado de seguridad. En segundo lugar, cuando indique la dirección de correo electrónico a efectos de notificaciones y disponga de una clave de acceso o PIN, ya sea notificado con acuse de recibo o sin él. En tercer lugar, cuando el ciudadano no haya indicado una dirección de correo electrónico, disponga de firma digital avanzada y la Administración le notifique de oficio con acuse de recibo. Por último, el supuesto que menos seguridad otorgaría, sería el supuesto en el que el ciudadano no indique una dirección electrónica a efectos de notificaciones, sólo disponga de clave de acceso o PIN y la Administración le notifique de oficio con acuse de recibo.

En orden a establecer mecanismos que garanticen una mayor seguridad jurídica en las transacciones telemáticas, la Ley 34/2002 de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, establece en su artículo 12 el deber de conservación de datos de dichas transacciones, que recae sobre los prestadores de servicios electrónicos de comunicación. Resulta útil el

tener que dejar constancia de un determinado intercambio telemático en que se ha de recoger el día y la hora determinados en que se produjo el envío de un mensaje de correo electrónico a una determinada dirección IP, así como el día y la hora en que se produjo la recepción de dicho mensaje en otra dirección IP.

Para evitar que el plazo de conservación finalice antes de la apertura del período probatorio y se proceda a la destrucción de los datos, el interesado, en favor a la conservación de los mismos, podría recabar del juez la petición del certificado del prestador del servicio como medida cautelar a la vez que interpone la demanda o el escrito de contestación. La posibilidad de verificar pericialmente el origen IP de un determinado mensaje de correo electrónico, podría dar lugar a que se pudiera prescindir de que tales notificaciones se firmen digitalmente como una garantía de la identidad del emisor. No obstante, Torres López se muestra contraria a dicha opción, puesto que entiende necesaria la firma electrónica en el citado tipo de mensajes para asegurar su autenticidad<sup>457</sup>.

En el desarrollo de las relaciones telemáticas entre la Administración y los ciudadanos, se ha previsto la posibilidad de que se cursen a los ciudadanos notificaciones de resoluciones de expedientes por correo electrónico a título meramente informativo, tal y como está recogido en el artículo 42. 1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El supuesto que podría resultar conflictivo, sería aquel en el que el ciudadano recibiese esta notificación telemática y sin embargo no reciba la postal. En este supuesto y siguiendo el régimen previsto en el artículo 58.3 de la LRJAP-PAC, el acto notificado podría adquirir eficacia cuando el ciudadano realice actuaciones de las que se deduzca su conocimiento del contenido del acto. En este caso, no habría nada que objetar a la notificación realizada por correo electrónico a través de cualquier servicio de mensajería electrónica.

En aquellos supuestos en los que medie una relación de especial sujeción a la Administración, ésta puede regular de distinta forma los medios de notificación de los actos administrativos, facilitando en ciertas ocasiones los requisitos de constancia. En los casos en los que la notificación se lleve a cabo a través de un

---

<sup>457</sup> TORRES LÓPEZ, M. A., "El documento electrónico en las relaciones jurídico-administrativas: especial referencia a los actos de comunicación", op. cit., páginas 270 y siguientes.

medio personal, el notificador ha de ostentar la condición de funcionario público, puesto que se ha de cumplir con el requisito de preconstituir la prueba de constancia requerida<sup>458</sup>.

No obstante todo lo expuesto, hay que hacer frente a los problemas que surgen de la incompatibilidad de sistemas y aplicaciones entre plataformas y sistemas operativos, teniendo en cuenta también la necesidad de preservar las garantías de los individuos frente a la Administración. Se ha intentado establecer un paralelo entre el régimen de notificación por mensajería electrónica y la regulación general de los medios de notificación, todo ello en un intento de remediar los déficits que hemos podido observar en el artículo 59 de la LRJAP-PAC. Para conseguir este fin, se publicaron el Real Decreto 209/2003 y la Orden PRE/1551/2003, que pormenorizan los requisitos que deben reunir los dispositivos y aplicaciones para la práctica de las notificaciones por correo electrónico, así como la entidad u organismo que preste el servicio. Ambos, son reglamentos que han servido para constituir la Dirección Electrónica Única y el Sistema de Notificaciones Telemáticas Seguras<sup>459</sup>.

Tal y como ha expuesto Gamero Casado, estos requisitos habrían de establecerse como Derecho Común por el legislador estatal, puesto que son determinantes del momento en el que los actos son eficaces<sup>460</sup>. Cabe esperar que la generalización de estos sistemas de comunicación redunde en beneficio de los ciudadanos y por tanto, en una simplificación administrativa, dándose así cumplimiento a los principios de eficacia y eficiencia<sup>461</sup>.

Se observa igualmente un exceso de celo en algunas regulaciones en materia de notificaciones electrónicas, que no tienen parangón con lo que sucede en las notificaciones postales. Así, en el caso de las notificaciones postales se admite la entrega a cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su

---

<sup>458</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 133, que señala algunos requisitos propios de las garantías anejas a las comunicaciones postales tradicionales en la Administración para contraponerlos a los existentes con la implantación de la Administración Electrónica.

<sup>459</sup> En relación a la configuración del sistema de notificaciones telemáticas y su regulación normativa, véase *ibidem*, páginas 179 y siguientes.

<sup>460</sup> GAMERO CASADO, E., *Notificaciones telemáticas y otros medios de notificación en el procedimiento administrativo común*, op. cit., página 260.

<sup>461</sup> BLASCO DÍAZ, J. L., FABRA VALLS, M. J., "El documento electrónico, aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos", op. cit., página 59, que se centra en las ventajas de la aplicación de la Administración electrónica al ámbito de las notificaciones.



identidad, admitiéndose la representación mandataria implícita del receptor. Sin embargo, se intenta preservar al máximo que un tercero que disponga de las claves de acceso pueda consultar el buzón de correo del destinatario<sup>462</sup>.

Una solución a adoptar en este ámbito, podría ser aceptar los medios de notificación telemática cuando sea el ciudadano el que desee comunicarse con la Administración a través de este medio, así como, cuando en las relaciones de relación especial la propia Administración actuante haya previsto este medio de comunicación, dotando a sus efectivos de la correspondiente dirección electrónica provista de clave de acceso.

Con carácter general en la mayoría de los Servicios Públicos de Empleo y en concreto, en el Servicio Regional de Empleo y Formación, se recaba el consentimiento de los desempleados a la hora de optar por el sistema de notificación electrónica, se establece un régimen de usuario y contraseña para poder acceder a las notificaciones pendientes tanto para empresarios como para desocupados y se opta por un sistema de notificación vía SMS al notificar actos de mero trámite. Este sistema resulta insuficiente si se tienen en cuenta las previsiones de la reforma que se contemplan en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que prevé que la práctica de las notificaciones telemáticas se lleve a cabo a través de la comparecencia en las sedes electrónicas de las Administraciones competentes, por lo que el sistema se ha de adaptar a los requisitos exigidos por la nueva regulación que introduce un modelo más garantista para los usuarios.

## **6. Acceso electrónico a la Administración**

### ***A. La sede electrónica***

Los ciudadanos han tener la opción de relacionarse con la Administración Pública de un modo electrónico a través de unos mecanismos determinados que garanticen el estatuto jurídico del administrado electrónico. Los puntos de acceso a este tipo de procedimientos, son las sedes electrónicas, por lo que a continuación

---

<sup>462</sup> Sobre la implantación de garantías para los ciudadanos que preserven a los mismos de suplantación de personalidad, véase VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 135.

expondremos sus características y elementos esenciales, con una especial referencia a las sedes de los Servicios Públicos de Empleo.

La ya mencionada LAE ha establecido en el Ordenamiento Jurídico español una regulación general sobre el régimen jurídico de la Administración electrónica, siendo uno de los aspectos más destacados al respecto el relativo a la sede electrónica de la Administración Pública<sup>463</sup>. La Administración electrónica no debería tener una consideración distinta la que correspondiera a la Administración General, puesto que la incorporación de las TIC's supone solamente el uso de medios diferentes para el cumplimiento de los fines que tiene encomendados<sup>464</sup>. Afirma Martín Delgado, que la sede electrónica tampoco implica un concepto diferenciado del de sede administrativa, por lo que se debería de hablar de sede administrativa electrónica, y no sólo de sede electrónica. La finalidad es prestar los mismos servicios que la Administración ofrece presencialmente a los usuarios. Por ello, se ha de proceder a equiparar sede administrativa con sede administrativa electrónica, puesto que la actuación de ambas es la satisfacción de los derechos de los ciudadanos<sup>465</sup>. No obstante, existen algunas diferencias entre ambas que iremos indicando.

Todas las actuaciones que se han de llevar a cabo a través de la Administración electrónica, ya sean los servicios que se prestan, como las instituciones jurídicas que se emplean para otorgar seguridad al sistema, cumplen sus funciones dentro de la denominada sede electrónica. Para ello, el éxito de la generalización de esta forma de actuación administrativa, depende del grado de confianza que los ciudadanos depositen en la misma<sup>466</sup>.

---

<sup>463</sup> MARTÍN DELGADO, I., "Concepto y Régimen Jurídico de la Sede Administrativa Electrónica", en COTINO HUESO, L., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *Administración Electrónica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, página 501, que expone la importancia de la sede electrónica en cuanto que ostenta una especial relevancia en tanto que medio de entrada a las relaciones telemáticas con la Administración.

<sup>464</sup> MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., "Administración Electrónica: origen, definición institucional y contexto actual", *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, número 14, 2007, páginas 79 y siguientes, que resalta que la implantación de las TIC's a las Administraciones Públicas tan solo supone un cambio de instrumentos que permiten a la misma el cumplimiento de sus objetivos.

<sup>465</sup> Sobre la satisfacción de los derechos de los ciudadanos electrónicos, véase PALOMAR OLMEDA, A., *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos, a propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas*, op. cit., página 125.

<sup>466</sup> *Ibidem*, páginas 346 y siguientes, que establece ciertos requisitos para conseguir la confianza de los ciudadanos en la generalización de la Administración electrónica.

La LAE, consciente de la relevancia de otorgar una definición legal de sede electrónica, así como del establecimiento de unos mínimos básicos sobre su régimen jurídico dedica los artículos 10 a 12 a dicha cuestión<sup>467</sup>. Por su parte, el RLAE, en el ámbito de la Administración General del Estado, ha regulado la creación de la sede electrónica (artículo 3); las características, condiciones e identificación de la misma (artículo 4); las condiciones de identificación (artículo 5); el contenido y los servicios que se prestan a través de ésta (artículo 6); así como, las reglas especiales de la responsabilidad que se pueda derivar (artículo 7) por los servicios e información que en ellas se ofrece. En el artículo 10 de la LAE se define la sede electrónica como aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias. Se puede resaltar del concepto que nos ofrece la LAE, que es la primera vez que en nuestro Ordenamiento Jurídico se consigna una definición de lo que es una sede electrónica. Sin embargo, el concepto podría resultar un tanto restrictivo, sobre todo si tenemos en cuenta que sólo se hace mención a que estará disponible para los ciudadanos, no haciéndose referencia a la otra parte de la relación que se establece, que es la propia Administración. Sede electrónica lo sería también el acceso al que se dirige el personal al servicio de la Administración Pública a la hora de atender las demandas de los ciudadanos<sup>468</sup>. Se trataría de resaltar que las relaciones que se entablan a través de las sedes electrónicas, pueden ir referidas a los ciudadanos con una Administración, o bien a las Administraciones entre sí, por lo que lo primordial en la sede electrónica es ser un punto de encuentro para dichas relaciones y no tanto su gestión por parte de la Administración.

La dirección electrónica a través de la cual accedemos a la sede electrónica es la puerta de acceso a la sede en cuestión. Pero la sede electrónica es algo más, no es sólo un sitio en Internet, sino el lugar oficial de prestación de los servicios electrónicos al ciudadano, así como el lugar desde el que parten las actuaciones administrativas electrónicas practicadas de oficio y el propio funcionamiento interno

---

<sup>467</sup> En relación al concepto que se puede ofrecer sobre sede electrónica, véase PALOMAR OLMEDA, A., *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos, a propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas*, op. cit., páginas 358 y siguientes.

<sup>468</sup> *Ibidem*, página 126, que nos ofrece un concepto doctrinal de sede electrónica.

de la Administración. Un concepto más amplio de lo que constituye la sede electrónica, habría permitido clarificar aspectos tales como la responsabilidad, la actualización de la información, o la calidad de los servicios que se prestan<sup>469</sup>.

Habría que destacar que la sede electrónica es un instrumento que sirve para la satisfacción del derecho de los ciudadanos a relacionarse telemáticamente con la Administración y que no se limita solamente a la obtención de información de una página Web o a la realización *on-line* de trámites administrativos<sup>470</sup>. A pesar de que la sede electrónica constituya un espacio virtual, mantiene también el carácter de Administración que viene determinado por la conexión que se establece en la LAE entre sede y ejercicio de competencias, y entre sede y titularidad y gestión pública de la misma. La sede electrónica de este modo, resulta un mecanismo a través del cual la Administración puede ejercer sus competencias. Podemos observar cómo la generalización de las TIC's implica la adopción de unos cambios organizativos de gran transcendencia, por lo que el concepto de territorio, como ámbito competencial propio, quedaría superado<sup>471</sup>. La sede electrónica constituiría el nuevo territorio que delimita el espacio de actuación de cada Administración actuante, aunque sin prescindir del concepto tradicional de territorio en el marco de la distribución competencial<sup>472</sup>. Se trata por tanto, de un mecanismo de carácter público y sujeto al Derecho Administrativo.

Sería interesante distinguir si la titularidad habría de ir referida a la dirección Web, al contenido de la misma, o a ambos, puesto que se podría dar el caso de que la titularidad de la dirección fuese privada y el contenido de la información que se ofrece, público, lo cual generaría problemas a la hora de definir la responsabilidad

---

<sup>469</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos, a propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas*, op. cit., página 125, todos ellos elementos conformadores de una Sede Electrónica.

<sup>470</sup> Sobre la información cualificada que se ofrece a través de una sede electrónica, véase MARTÍN DELGADO, I., "Concepto y Régimen Jurídico de la Sede Administrativa Electrónica", en COTINO HUESO, L., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *Administración Electrónica*, op. cit., página 502.

<sup>471</sup> En relación a la superación de determinados elementos propios del antiguo procedimiento administrativo, PIÑAR MAÑAS, J. L., "Revolución Tecnológica y nueva Administración", en PIÑAR MAÑAS, J. L., Director, *Administración Electrónica y Ciudadanos*, Aranzadi, Pamplona, 2011, páginas 51 a 65.

<sup>472</sup> MARTÍN DELGADO, I., "Concepto y Régimen Jurídico de la Sede Administrativa Electrónica", en COTINO HUESO, L., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *Administración Electrónica*, op. cit., página 507, que determina la necesidad de mantener algunos de los conceptos configuradores del procedimiento administrativo tradicional.

que se pudiera derivar. La cuestión de fondo radica en el concepto que se tenga de sede electrónica. Tampoco resultaría directamente atribuible a la Administración la gestión técnica de la sede electrónica, por lo que estaríamos introduciendo otro elemento de responsabilidad que iría más allá de la responsabilidad directa frente a la Administración. Esta interpretación tendría entrada como consecuencia de lo previsto en el artículo 45.1 de la LAE, donde al regularse la reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración, se afirma que las Administraciones pueden ser titulares de los derechos de propiedad intelectual de aplicaciones que hayan sido desarrolladas por sus servicios o cuyo desarrollo haya sido objeto de contratación. De este modo, el concepto de gestión ha de interpretarse en el sentido de gestión de contenidos en el marco de actuaciones administrativas y no tanto de gestión informática<sup>473</sup>.

A la vez que las Administraciones Públicas han puesto en funcionamiento sedes electrónicas, nos encontramos también con páginas Webs que nos ofrece la Administración en las que están presentes determinados elementos que visualmente son semejantes, pero que nos ofrecen diversas funcionalidades, por lo que pasamos a continuación a hacer una breve referencia sobre los mismos.

El artículo 8 de la LAE determina el concepto de puntos de acceso general como aquel espacio de acceso a la información y a los servicios electrónicos de la Administración. Por su parte, las ventanillas únicas, quedan configuradas en el artículo 44 de la LAE, como los medios por los que los ciudadanos pueden acceder a las informaciones y servicios públicos sin distinción entre Administraciones territoriales. Tanto uno como el otro, junto a las sedes electrónicas, constituyen medios de comunicación entre la Administración y el ciudadano para la prestación de información y de servicios. En este sentido, se podría afirmar que el punto de acceso electrónico al igual que la sede electrónica, constituyen una prolongación virtual de la oficina administrativa tradicional, de modo que a través de ellas, el ciudadano

---

<sup>473</sup> Sobre el concepto de gestión en las Administraciones Públicas, véase PALOMAR OLMEDA, A., *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos, a propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas*, op, cit., página 126.

puede entablar relaciones jurídicas con la Administración Pública, ya sea solamente obteniendo información o estableciendo actos de comunicación<sup>474</sup>.

Según lo expuesto hasta el momento, un punto de acceso electrónico sería un directorio con enlaces a los servicios electrónicos de una misma Administración<sup>475</sup>. En este sentido, en el artículo 8.2 b) de la LAE se establece que los puntos de acceso consisten en sedes electrónicas creadas y gestionadas por los departamentos y organismos públicos y disponibles para los ciudadanos a través de redes de comunicación. En el Anexo de definiciones de la Ley se configuran los puntos de acceso como el conjunto de páginas Web agrupadas en un dominio de Internet cuyo objetivo es ofrecer al usuario, de forma fácil e integrada, el acceso a una serie de recursos y servicios dirigidos a resolver necesidades específicas de un grupo de personas o el acceso a la información y servicios de una institución pública. Nos encontraríamos ante una dirección electrónica que nos conduce a la sede electrónica de un órgano Administrativo.

Pero la LAE no sólo define lo que es una sede electrónica, sino que también establece el régimen jurídico de las mismas. Se exige un acto o norma de creación formal de la sede electrónica. El que se haya optado por un sistema en el que se respete la libertad para las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, no significa que exista libertad para la creación de las propias sedes electrónicas<sup>476</sup>. La LAE configura el acceso electrónico de los ciudadanos ante la Administración como un derecho subjetivo de los ciudadanos y configura todo un estatus del administrado electrónico. Por tanto, la sede electrónica es el canal principal de acceso de los ciudadanos a las Administraciones Públicas, además de ser el principal soporte de otros instrumentos de la Administración electrónica, como los

---

<sup>474</sup> En relación a la distinción entre punto de acceso electrónico y sede electrónica, véase 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*, número 35, 2007, página 240.

<sup>475</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 238.

<sup>476</sup> Sobre la necesidad de constitución de sedes electrónicas, MARTÍN DELGADO, I., "Concepto y Régimen Jurídico de la Sede Administrativa Electrónica", en COTINO HUESO, L., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *Administración Electrónica*, op. cit., página 513.

registros electrónicos, o los Boletines o Diarios Oficiales correspondientes a cada Administración<sup>477</sup>. Habría que tener en cuenta además, que en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas se prevén determinados supuestos en los que los interesados se pueden comunicar con las Administraciones Públicas a través de un punto de acceso general electrónico que funcionará como portal de acceso a las notificaciones puestas a disposición en las sedes electrónicas de la Administración u organismo actuante.

La sede electrónica forma parte de las obligaciones que ha de asumir cada Administración territorial, constituyendo el entorno para la prestación electrónica de los servicios públicos y para la satisfacción de los derechos de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas. En el artículo 10 de la LAE se contienen unos requisitos que se han de cumplir en toda sede electrónica de titularidad pública, así como, los principios que se han de respetar en su funcionamiento. Por ello, no todas las páginas Web públicas existentes en estos momentos, a pesar de tener una dirección de Internet, ser de titularidad pública y ofrecer servicios a los ciudadanos son sede electrónica. Debe de mediar un acto de creación y darse la publicidad adecuada. A pesar de ello, la ausencia de un acto formal de creación de la sede no impediría que las páginas Webs de carácter público, fuesen materialmente una sede electrónica, siempre que se respeten las condiciones previstas en la LAE<sup>478</sup>.

Puesto que la LAE alude a la Administración Pública, órgano o entidad administrativa a la hora de crear una sede electrónica, han de quedar descartadas las Webs de las sociedades mercantiles públicas, que estarían excluidas del ámbito de aplicación de la Ley.

La creación de una sede electrónica no constituye una decisión discrecional de cada Administración, sino una obligación legal. Desde el momento en el que la

---

<sup>477</sup> MARTÍN DELGADO, I., "Concepto y Régimen Jurídico de la Sede Administrativa Electrónica", en COTINO HUESO, L., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *Administración Electrónica*, op. cit., página 216, que nos ofrece un concepto de sede electrónica relacionado con el acceso a la información oficial.

<sup>478</sup> 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?", op. cit., página 242, que se centra en un criterio material que es el que otorgaría validez a la constitución de la sede electrónica.

sede electrónica es el instrumento para el desempeño de las potestades administrativas por medios electrónicos y permite el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, todo ente administrativo que tenga la consideración de Administración Pública y que lleve a cabo actuaciones con efectos frente a terceros, deberá establecer su sede electrónica, ya sea de titularidad exclusiva o compartida con otras Administraciones o entidades administrativas.

Un criterio válido es el de la personalidad jurídica a la hora de concretar el deber de creación de las sedes electrónicas. En este sentido, toda entidad administrativa que goce de personalidad jurídica propia, estará obligada a ofrecer a los ciudadanos una sede electrónica. Corresponde a cada Administración, como expresión de su capacidad de organización, la decisión de crear una única sede electrónica, o bien tantas sedes como órganos administrativos tengan encomendados el ejercicio de competencias. Corresponde, por tanto, a todos los Servicios de Empleo Autonómicos en cuanto que organismos dotados de personalidad jurídica la creación de sus respectivas sedes electrónicas a través de las cuales se puedan establecer relaciones telemáticas con los usuarios de los mismos con el máximo de garantías previstos en la legalidad. Ello cobra una especial importancia, sobre todo teniendo en cuenta, que la mayoría de los empresarios se van a ver obligados tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas a relacionarse telemáticamente con los Servicios de Empleo.

Con independencia de los requisitos previstos por la LAE para la creación de una sede electrónica, hay que resaltar que no se exija que ésta sea interoperable, lo cual resulta llamativo puesto que es la interoperabilidad la que permite el acceso al contenido de la sede electrónica por parte de los ciudadanos, el intercambio de información y la prestación conjunta de servicios, además de resultar un presupuesto previo fundamental para el funcionamiento de la Administración electrónica.

En relación a lo que sucede con los requisitos formales en relación a la sede electrónica, los requisitos de contenido, son escasos<sup>479</sup>. En un sentido amplio y garantista de los derechos de los ciudadanos, se podría entender que todas las

---

<sup>479</sup> En relación a los contenidos de la sede electrónica, véase VALERO TORRIJOS, J., *Régimen Jurídico de la e-Administración*, op. cit., página 18.



exigencias que se predicán de la Administración electrónica, resultarían de aplicación también a la sede electrónica, ya que todo ello resulta necesario para el cumplimiento de los derechos que tienen reconocidos los ciudadanos. Los mínimos que se contienen en la LAE, serán ampliables por cada Administración, e incluso por cada órgano administrativo en función de su ámbito competencial y de las funciones que desarrolle.

Uno de los requisitos que se exige en la creación de una sede electrónica es la disponibilidad de medios para formular sugerencias y quejas<sup>480</sup>. Las mismas no han de limitarse a los aspectos relativos a la propia sede, sino que podrán ir referidas a cualquier aspecto de la actuación administrativa en aplicación del principio de participación.

La sede electrónica habrá de alojar también el correspondiente registro electrónico. Como mínimo, cada Administración Pública dispondrá de un sistema de registro electrónico suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidas a ésta. En dicho campo hay que actuar con especial precaución en los aspectos referentes a la seguridad, la integridad y la visibilidad de la fecha y la hora oficial de la sede electrónica. La sede ha de permitir además ser el instrumento para la práctica de las notificaciones que deban dirigirse a los ciudadanos.

También habrán de mostrar las relaciones actualizadas de solicitudes, escritos y comunicaciones que puedan presentarse en el correspondiente registro de la sede; la relación de los medios electrónicos que los ciudadanos pueden utilizar en el ejercicio de su derecho a relacionarse telemáticamente con las Administraciones Públicas; o los días que se consideran inhábiles a efectos de cómputo de plazos respecto de las solicitudes presentadas electrónicamente<sup>481</sup>.

Una de las funcionalidades más destacables de las sedes electrónicas es la posibilidad de ser lugar de publicación de la versión electrónica de los diarios y

---

<sup>480</sup> Sobre el contenido de las sedes electrónicas, 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 270.

<sup>481</sup> En relación al derecho de los ciudadanos a relacionarse telemáticamente con la Administración, véase *ibidem*, página 194.

boletines oficiales de las distintas Administraciones territoriales, así como la de actuar como tablón electrónico de anuncios. De este modo, en el artículo 11 de la LAE se exige que la publicación en diarios y boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración tenga los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa, pudiendo dar lugar dicha publicación telemática, a una mayor difusión de la información contenida en la misma. Por su parte, en el artículo 12 se regulan los efectos de las publicaciones electrónicas en los tabloneros de anuncios. Se señala al respecto que, la publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria deban publicarse en el tablón de anuncios o edictos, podrá ser sustituida o complementada por su publicación en la sede electrónica del organismo correspondiente<sup>482</sup>.

La indefinición del sistema establecido hasta el momento no garantizaba el derecho de los ciudadanos a establecer una relación plenamente telemática con la Administración, puesto que dejaba opción a la Administración a sustituir la publicación en papel por su publicación en la sede, o bien a complementarla, por lo que no se derivaba del precepto una obligación para la Administración<sup>483</sup>. Un sistema más garantista, debería haber optado por el establecimiento de la obligación para la Administración de proceder a la publicación por ambos medios<sup>484</sup>.

En definitiva, no se ha de olvidar que una de las finalidades de la progresiva implantación de la Administración electrónica es la sucesiva eliminación de la Administración en papel, de este modo en el artículo 30. 4 de la LAE, se prevé la destrucción de los documentos en soporte papel que hayan sido objeto de copia electrónica. La reforma acometida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, garantiza de un modo expreso el derecho de los ciudadanos a relacionarse de un modo telemático con la Administración, así como la obligación de ésta de dotarse de los medios y

---

<sup>482</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., "El Procedimiento Administrativo por medios electrónicos. Disposiciones Comunes", en ALLI ARANGUREN, J. C. Y ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., Directores, *La Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, op. cit., página 295.

<sup>483</sup> *Ibidem*, páginas 296 y siguientes.

<sup>484</sup> 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?", op. cit., página 266, que propone la obligatoriedad para la Administración de proceder a la publicación de determinados actos tanto en la sede electrónica como en los tabloneros tradicionales.

sistemas necesarios para que ese derecho pueda ejercerse. Habiéndose de tener en cuenta al respecto que, en el entorno actual, la tramitación electrónica no ha de ser considerada una forma especial de gestión de los procedimientos, sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones, y en concreto de los Servicios Públicos de Empleo ante la agilidad que presenta el mercado de trabajo.

Centrándonos ya en los Servicios Públicos de Empleo, el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), ha puesto en marcha la sede electrónica en Internet, para atender al derecho de la ciudadanía de interactuar con la Administración por medios electrónicos, tal como establece la LAE. La sede electrónica, con carácter general, permite acercar la Administración a la ciudadanía desde cualquier lugar con conexión a Internet para realizar los mismos trámites que se realizaban de forma presencial, evitando desplazamientos y tiempos de espera<sup>485</sup>. Además, la sede electrónica, como veíamos, permite usar las aplicaciones disponibles los 365 días del año las 24 horas del día. Desde la entrada a la sede electrónica del SPEE se está navegando en una conexión segura en la que toda la información entre la sede viaja "encriptada o cifrada". Además, el acceso mediante certificados electrónicos garantiza la identidad de la persona y protege el tráfico de datos. Por ello, para acceder a la mayoría de servicios de la sede electrónica, se requiere el uso de un certificado electrónico.

Como ejemplo reciente de una concreción normativa de los aspectos que estamos analizando, contamos con la Orden de 3 de octubre de 2014, de la Consejería de Economía y Hacienda de la Región de Murcia (BORM número 249, de 27 de octubre de 2014), por la que se acuerda la integración en la sede electrónica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia del Servicio de Notificación Electrónica por comparecencia. En la misma, se explicita la dirección en la que estará accesible el servicio, determinándose que se habrá de realizar un control periódico de las notificaciones practicadas, llevándose a cabo una publicación de

---

<sup>485</sup> En relación a las ventajas de la Administración Electrónica, véase 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 181.

dicha información y desarrollándose una herramienta que permita la explotación automática del servicio, debiendo estar operativa a lo largo del año 2015.

Por último, destacamos que en el artículo 38 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, se ofrece un concepto de sede electrónica; la responsabilidad del titular de la misma; las condiciones e instrumentos de creación de éstas; así como, los principios que habrán de respetar en las informaciones, servicios y transacciones que se puedan realizar en ellas. Todo ello supone más bien una reiteración de las normas existentes que una regulación novedosa, habiéndose perdido la oportunidad de avanzar en el establecimiento de un sistema plenamente garantista para los usuarios aunque teniendo en cuenta ciertas peculiaridades como en el caso de los Servicios de Empleo ocurre con los empresarios que van a estar obligados a establecer relaciones telemáticas con las Oficinas de Empleo aún en los casos en los que como actualmente estos servicios no se hallan integrados en una sede electrónica.

### ***B. Las ventanillas únicas***

Descendiendo a un nivel inferior, las ventanillas únicas ni siquiera han de formar parte de lo que se conoce como Administración electrónica, sino que la propia LAE las define como los canales a los que los ciudadanos pueden dirigirse para acceder a las informaciones, trámites y servicios públicos determinados por acuerdos entre varias Administraciones.

Nos podríamos encontrar con que una misma dirección electrónica fuese punto de acceso y sede electrónica, sobre todo si tenemos en cuenta la regulación que nos ofrece la LAE en relación con los puntos de acceso, que no tiene carácter básico, por lo que dependería de cada Administración la concreta configuración de su Web.

La confusión parte del concepto de sede electrónica que nos ofrece la LAE, puesto que la define como una dirección electrónica, encontrándonos con direcciones que no sean sede, pero sí punto de acceso. Resulta esencial distinguir desde un punto de vista material, que los puntos de acceso sólo contendrán relaciones de servicios, facilitando el acceso a los mismos; y que las sedes electrónicas por su parte constituyen el espacio virtual en el que se llevan a cabo actuaciones administrativas,

sean de obtención de información, de sustanciación de trámites o bien de tramitación de procedimientos.

Otra diferencia que encontramos entre ambos es el régimen jurídico aplicable, puesto que las sedes electrónicas resultan de obligada creación para las Administraciones Públicas y no así los puntos de acceso. Por otro lado, el régimen de responsabilidad previsto en la LAE es aplicable a las sedes y no a los puntos de acceso.

Por último, se ha de resaltar en relación a la materia que se está tratando, la reciente entrada en vigor del Real Decreto 127/2015 de 27 de febrero<sup>486</sup>, por el que se integran los Centros de Ventanilla Única Empresarial y la Ventanilla Única de la Directiva de Servicios, en los puntos de Atención al Emprendedor. Todo ello en relación a las nuevas competencias asumidas por los Servicios Públicos de Empleo, que también van a desempeñar tareas propias del asesoramiento empresarial, con la finalidad de simplificar un entramado administrativo excesivamente complejo a la hora de iniciar una actividad empresarial. De nuevo adquiere importancia la necesidad de conseguir un modelo administrativo con bases de datos plenamente interoperables que relacionen de un modo directo la información contenida en los distintos ámbitos administrativos que ostentan competencias en la materia de empleo.

En la Disposición Adicional Segunda de la Ley 14/2013 de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, se establecía la integración de las ventanillas únicas en los puntos de atención al emprendedor, de modo que los actuales PAIT, puntos de asesoramiento e inicio de tramitación, pasen a recibir la denominación de puntos de atención al emprendedor o PAE, y los centros de ventanilla única Empresarial VUE, y la ventanilla única de la Directiva de Servicios, eugo.es VUDS, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, quedarán integrados en los Puntos de Atención al Emprendedor. Tanto la red VUE como la de PAIT, son fruto de distintas iniciativas que se han puesto en marcha entre los años 1999 y 2003, con el objeto de facilitar, simplificar y acelerar la creación de las empresas. De este modo, los centros VUE se crearon al amparo del Protocolo de Colaboración de 26 de abril de 1999 entre la Administración General del Estado, las

---

<sup>486</sup> BOE número 2671, de 13 de marzo de 2015.

Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y el Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación y las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

Posteriormente, se aprobó el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de julio de 2005, para la implantación de una red de Oficinas Integradas de Atención al Ciudadano, con el fin de incrementar la colaboración con las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, potenciándose así, la red de Ventanillas Únicas Empresariales mediante su unión a la nueva red de oficinas integradas. Todo ello desembocó a que diversas Comunidades Autónomas, redefinieran sus centros VUE en Oficinas Integradas-Ventanillas Únicas Empresariales.

Por otro lado, los PAIT, se crearon en la Ley 7/2003 de 1 de abril, de la sociedad limitada Nueva Empresa, que modificaba la Ley 2/1995 de 23 de marzo, de Sociedades de Responsabilidad Limitada, adicionando una nueva Disposición Adicional, la octava, relativa el Documento Único Electrónico DUE, en la que se creaban los PAIT. Los PAIT se configuraban como oficinas dependientes de organismos públicos o privados mediante las cuales se ofrecía a los emprendedores servicios de información, asesoramiento y tramitación electrónica, incluyendo en esta definición a los centros VUE, que podían actuar como PAIT en lo relativo a la tramitación electrónica a través del DUE.

La Directiva 123/2006 de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, establecía en su artículo 8 que los procedimientos en materia de establecimiento de servicios, debían ser accesibles por medios electrónicos, entre otras obligaciones. Dicha Directiva fue traspuesta mediante la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, estableciéndose una Ventanilla Virtual, eugo.es, desde la cual se han de poder realizar todos los trámites relacionados con el inicio y el ejercicio de una actividad de servicios, así como los de proporcionar información sobre requisitos aplicables a los prestadores establecidos en los diferentes Estados miembros o sobre las vías de reclamación existentes, entre otros aspectos.

Tras el transcurso de todas estas experiencias, la Ley 14/2013 de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, la viene a

unificar en una sola red de apoyo a los emprendedores, la red de PAE, hecho que se recoge en su artículo 13 y en su Disposición Adicional Segunda y Sexta.

Los PAE se definen como oficinas pertenecientes a organismos públicos y privados que se encargarán de facilitar la creación de nuevas empresas. El inicio efectivo de su actividad y desarrollo, a través de la prestación de servicios de información, tramitación de documentación, asesoramiento, formación y apoyo a la financiación empresarial. Todo ello se efectúa con la finalidad de prestar un servicio unificado, tanto a los emprendedores, como a las empresas, estableciendo un catálogo amplio de servicios que incluyan el establecimiento, el ejercicio y el cese de la actividad. Además, amplía estas funciones a posibles Ventanillas Virtuales que se puedan incorporar y fija en el PAE electrónico del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, la obligatoriedad de ofrecer el conjunto de servicios que en el mismo se contemplan.

Actualmente, existe por tanto, una única red de oficinas de atención a los emprendedores, bajo una única denominación, con el fin de evitar costes por duplicidades de las Administraciones Públicas, mejorando la información al ciudadano y a las empresas y ofreciendo una tramitación electrónica completa en todos los estados por los que transite una empresa. Esta integración se ha de llevar a cabo tanto a nivel de oficinas tanto físicas como virtuales, respetándose en todo momento lo que se ha desarrollado hasta ahora, sobre todo en lo que respecta a la VUDS que, debido a su propia regulación, seguirá ofreciendo sus servicios sin perjuicio de integración en el PAE.

Puesto que está en funcionamiento la Plataforma Emprende en 3, como proyecto de simplificación administrativa, aprobada por el Consejo de Ministros el 24 de mayo de 2013, se facilita la comunicación por parte de los emprendedores y empresas de las declaraciones responsables a las Entidades Locales, por lo que resultaba conveniente, establecer la integración de esta Plataforma en la red PAE. En definitiva, esta integración se constituye como un primer paso para alcanzar el objetivo de una interrelación real, no sólo de las distintas Plataformas de la UE y la Administración General del Estado, sino también para llegar a incorporar, otras plataformas de tramitación electrónica pertenecientes a las Comunidades Autónomas y a las propias Entidades Locales, y todo ello teniendo en cuenta la reciente asunción

de la competencia en materia de asesoramiento empresarial asumida por los Servicios Públicos de Empleo, que determina la necesidad de ofrecer una respuesta ágil en el mercado laboral.

## 7. Los registros electrónicos

### A. Su origen

Hemos expuesto hasta el momento cuál es el instrumento a través del cual los ciudadanos se relacionan de un modo telemático con la Administración, y que uno de los elementos que había de contener la sede electrónica son los registros electrónicos<sup>487</sup>, por lo que vamos a referirnos a continuación al análisis de las funcionalidades que se nos ofrecen a través de los mismos y a su diferenciación de instrumentos de naturaleza semejante<sup>488</sup>.

El Real Decreto 263/1996 de 16 de febrero, por el que se regulaba la utilización y técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, estuvo vigente hasta el 19 de noviembre de 2009, momento en que fue derogado por el Real Decreto 1671/2009 de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAE, que establecía en desarrollo del artículo 45 de la LRJ-PAC, un marco normativo para la utilización de medios técnicos en las comunicaciones propias de la relación jurídico-administrativa. Dicha regulación, junto a la legislación sectorial, sobre todo en el ámbito tributario y de la Seguridad Social, determinaban el régimen inicial propio de las comunicaciones entre la Administración y los ciudadanos en soporte distinto al tradicional. Hay que tener en cuenta que, de lo establecido en el artículo 11 del Real Decreto 77/1999 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, se desprende que

---

<sup>487</sup> Sobre los elementos configuradores de la sede electrónica, FABRA VALLS, M., BLASCO DÍAZ, J. L., "La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro", op. cit., página 97.

<sup>488</sup> BLANCO, M. D., "Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas", en GAMERO CASADO, E., VALERO TORRIJOS, J. Coordinadores, *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*, op. cit., página 543, que determina la diferencia entre los registros electrónicos y otros instrumentos semejantes, así como la obligatoriedad del uso de los mismos.



los órganos administrativos no pueden emitir o recibir comunicaciones, sino que éstas han de efectuarse a través de la oficina de registro prevista en dicho artículo.

En un primer momento había que entender que la existencia de registros físicos en una Administración concreta y la opción de que el ciudadano pudiera comunicarse telemáticamente con la Administración, implicaba que el mismo pudiera remitir una solicitud en soporte magnético al terminal informático de la oficina de registro para que ésta a su vez diera traslado de la misma al órgano competente para resolver<sup>489</sup>.

El desarrollo de la implantación de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas ha permitido que las comunicaciones de los ciudadanos con la Administración, o bien entre Administraciones directamente, se puedan sustanciar a través de un registro existente en la red, estableciéndose controles y garantías al respecto para preservar los derechos de los ciudadanos. Tal previsión, estaba contemplada en la habilitación que se establecía en el artículo 38.9 de la LRJAP-PAC, en la redacción otorgada por el artículo 68.1 de la 24/2001, por la que se permite la creación de registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones que se transmitan por medios telemáticos.

Posteriormente, y en desarrollo del artículo 38 de la LRJAP-PAC, el Real Decreto 209/2003 de 21 de febrero, por el que se regula los registros y notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos, establecerá el régimen jurídico de los registros telemáticos, que resultará de aplicación en defecto de normas sectoriales que regulen los registros telemáticos específicos<sup>490</sup>. El Real Decreto 772/1999, otorga a la oficina de registro la consideración de órgano administrativo, ya que tiene atribuidas funciones con efectos jurídicos frente a terceros. Esta naturaleza, como resalta Bauzá Martorell, perdería su sentido si

---

<sup>489</sup> DELGADO PIQUERAS, F., "Los registros administrativos, informáticos y telemáticos", en PUNZÓN MORALED A, J., Coordinador, *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*, Lex Nova, Valladolid, 2005, página 147, que cita las primeras funcionalidades de los registros telemáticos, estableciendo al respecto un balance positivo de su generalización.

<sup>490</sup> REGO BLANCO, M. D., "Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas", en GAMERO CASADO, E., VALERO TORRIJOS, J. Coordinadores, *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*, op. cit., página 552.

observamos cómo desde un punto de vista práctico el registro no es un órgano separado del órgano de pertenencia, sino una dependencia instrumental más, al igual que sucede con el resto de unidades<sup>491</sup>. Si entendemos que una oficina de registro constituye un órgano en sí, ello implicaría la necesidad de crear un organigrama administrativo paralelo al de la organización de las Administraciones Públicas.

También cabría plantearse, si de la actuación de una oficina de registro y los efectos que se desprenden frente a terceros, derivan de la actividad propia o del órgano administrativo a través de esa oficina de registro. Un elemento a tener en cuenta, es que los elementos con que cuenta ese registro no son propios sino que pertenecen al órgano donde se incardina<sup>492</sup>.

Quedaría en este momento sin determinar la naturaleza jurídica de los registros telemáticos, considerados por una norma con carácter reglamentario como órganos administrativos, cuando en la práctica participan de la cualidad de unidad. Tradicionalmente se ha distinguido entre Registros generales y auxiliares. De este modo, los artículos 38 de la LRJAP-PAC y 12 del Real Decreto 1034/1999, y 772/1999, consideraban general la oficina del registro de la sede del órgano administrativo; y auxiliares, los registros situados en las unidades administrativas del órgano. A pesar de esta distinción, sobre el registro de un órgano administrativo, recae un principio de unidad, por lo que constituye un registro único<sup>493</sup>. De este modo, los registros auxiliares, se encargan de remitir a los generales toda anotación que efectúan, respetando el orden temporal de recepción o salida de escritos y comunicaciones.

Si nos encontramos ante los registros telemáticos, esta distinción pierde su razón de ser, puesto que resulta idéntico tanto para la sede del órgano, como para

---

<sup>491</sup> Sobre la incardinación de los Registros Telemáticos, BAUZÁ MARTORELL, F. J., "Régimen Jurídico de los Registros Telemáticos", *REDA*, Aranzadi número 118, abril-junio 2003, página 183.

<sup>492</sup> En relación a los registros únicos, véase DELGADO PIQUERAS, F., "Los registros administrativos, informáticos y telemáticos", en PUNZÓN MORALEDA, J., Coordinador, *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*, op. cit., página 148.

<sup>493</sup> FABRA VALLS, M., BLASCO DÍAZ, J. L., "La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro", op. cit., página 98.

las unidades radicadas en un lugar distinto<sup>494</sup>. La territorialidad que informa la separación entre registro general y auxiliar se diluye en la relación jurídico-administrativa electrónica, en la que el espacio deja de ser un condicionante de la organización y el funcionamiento de la Administración Pública<sup>495</sup>.

Como expone Bauzá, la unidad registral a la que hemos aludido cuenta con la excepción de los denominados registros sectoriales, que en muchas ocasiones encuentra su motivación en la separación práctica entre las relaciones de general y especial sujeción. Si existen hacia el exterior registros telemáticos que cuentan con un sistema de garantías basado en la firma electrónica avanzada como garantía de autenticidad e integridad de la persona que interactúa con la Administración, hacia el interior se constituyen registros a través de la Intranet Corporativa, sin más garantías que un código de usuario y una clave personal para facilitar las relaciones y comunicaciones dentro de la propia organización.

En la evolución de la Administración electrónica la aparición de los registros telemáticos ha sido posterior a la regulación normativa que permitía la comunicación telemática con la Administración. Los registros telemáticos se regulan a partir del año 2001, mientras que desde la LRJAP-PAC ha visto la luz un desarrollo pormenorizado de normas que establecen un procedimiento administrativo telemático, sobre todo en el ámbito tributario y en el de la Seguridad Social. De este modo, y durante un tiempo, han existido procedimientos en los que se recepcionaban y transmitían documentos al margen de un registro telemático<sup>496</sup>. Ello da lugar a plantearse si estos registros son necesarios en el tráfico administrativo y puede sustanciarse el mismo con las garantías de control previstas en la reglamentación de la presentación telemática, o bien, si esta situación se debe a una falta de regulación normativa concreta<sup>497</sup>, sobre todo teniendo en cuenta que existen determinados actos de trámite que se efectúan en los Servicios Públicos de

---

<sup>494</sup> Para determinar el régimen de los registros ubicados en dependencias separadas de los órganos de adscripción, BAUZÁ MARTORELL, F. J., "Régimen Jurídico de los Registros Telemáticos", op. cit., página 185.

<sup>495</sup> Nuevos condicionantes que influyen en la organización administrativa, *ibidem*, página 184.

<sup>496</sup> En relación a la duplicidad de procedimientos, véase DELGADO PIQUERAS, F., "Los registros administrativos, informáticos y telemáticos", en PUNZÓN MORALEDA, J., Coordinador, *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*, op. cit., página 151.

<sup>497</sup> BAUZÁ MARTORELL, F. J., "Régimen Jurídico de los Registros Telemáticos", op. cit., página 187, que intenta concretar los motivos de las disfuncionalidades propias de los Registros Telemáticos.

Empleo que no requieren de la formalidad y garantías de un registro en sentido estricto, ni de una firma reconocida, sino que se podrían materializar a través de un cauce informal, lo cual agilizaría la comunicación entre las Oficinas de Empleo y los usuarios de éstas.

El hecho de que se permitan efectuar comunicaciones telemáticas con la Administración al margen de un registro telemático, guarda relación con la utilización facultativa o forzosa de estos últimos. Con carácter general, en el artículo 16.1 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, se establece que la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones en registros telemáticos, tendrá carácter voluntario para los interesados, siendo alternativa a la utilización de los lugares señalados en el artículo 38.4 de la LRJAP-PAC<sup>498</sup>. Con la reforma introducida en el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la voluntariedad a la hora de elegir relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, queda reducido a las personas físicas, lo cual, en el ámbito competencial propio de los Servicios Públicos de Empleo posee una especial trascendencia en relación a los empresarios, ya que en su mayoría quedarán exentos de poder elegir no relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos. Se podría hacer mención a que este precepto únicamente tiene en cuenta las comunicaciones de los interesados, no considerando que el órgano administrativo sea también sujeto de la relación jurídico-administrativa electrónica, por lo que toda notificación telemática de una resolución ha de registrarse de salida necesariamente<sup>499</sup>.

Sólo se podría presentar el registro telemático como una alternativa al tradicional si ambos modelos de registros realizasen idénticas funciones. En los supuestos en los que un registro telemático no nos permita la realización de copias o la presentación de documentación anexa no se podría argüir su carácter

---

<sup>498</sup> FABRA VALLS, M., BLASCO DÍAZ, J. L., "La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro", op. cit., página 99.

<sup>499</sup> DELGADO PIQUERAS, F., "Los registros administrativos, informáticos y telemáticos", en PUNZÓN MORALEDA, J., Coordinador, *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*, op. cit., página 150.

alternativo<sup>500</sup>. Se produce así una distinción entre el régimen general establecido para todas las comunicaciones electrónicas y su aplicación analógica a determinados procedimientos específicos, en los que se determina como obligatoria la comunicación con la Administración a través de medios telemáticos.

Lo que resulta indubitado es que la utilización de los medios telemáticos no puede dar lugar a una reducción de las garantías en el procedimiento administrativo. De un modo inmediato y puesto que depende de cada Administración hasta este momento el establecimiento de los registros telemáticos, quedaba conculcado el derecho de los ciudadanos a cursar a través de estos registros cualquier escrito o solicitud dirigida a un órgano administrativo, extremo éste que se había conseguido con la LRJAP-PAC. Ésta es una limitación de dichos registros a la que hay que añadir que tampoco admiten la presentación de escritos o solicitudes en procedimientos para los que no estén concebidos tales procedimientos, sin que ello tenga que implicar la totalidad de procedimientos que gestiona el órgano en cuestión<sup>501</sup>.

Se muestra necesario, por tanto, que la norma de creación de los registros telemáticos establezca los procedimientos que se puedan tramitar en los mismos. Actualmente, y según lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se establece al respecto que dicha previsión habrá de estar contemplada en la sede electrónica de acceso a cada registro, lo cual presupone que todas las Administraciones hayan establecido las correspondientes sedes electrónicas en sus diferentes ámbitos de actuación, siendo ésta una previsión que no se ha cumplido en los Servicios Públicos de Empleo. De este modo, y según se puede deducir de lo expuesto, el origen en el funcionamiento de los registros telemáticos resultó limitado, puesto que sus funciones eran menores que las correspondientes a las tradicionales oficinas de registro, a través de las cuales se puede gestionar la

---

<sup>500</sup> DELGADO PIQUERAS, F., "Los registros administrativos, informáticos y telemáticos", en PUNZÓN MORALED A, J., Coordinador, *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*, op. cit., páginas 152 y siguientes, que profundiza en el análisis de la alternancia a la hora de presentar documentación ante la Administración.

<sup>501</sup> BAUZÁ MARTORELL, F. J., "Régimen Jurídico de los Registros Telemáticos", op. cit., página 190.

entrada o salida de cualquier documentos que sea competencia o no del órgano en cuestión<sup>502</sup>.

En el ámbito de los registros telemáticos, todavía se puede determinar otra especialidad más en relación a la presentación de documentación ante la Administración. En Derecho Administrativo existe el principio de libertad de forma rigiendo todo el procedimiento, por lo que se admiten los escritos de los particulares que no se ajustan a los modelos normalizados de solicitud, tal y como se determina en el artículo 70.4 de la LRJAP-PAC. Sin embargo, en sede telemática resulta necesario tener disponibles las aplicaciones y programas informáticos requeridos en la norma de creación del registro electrónico, en donde se incluyen formularios normalizados para la tramitación de concretos procedimientos por vía telemática. Así, un administrado ha de relacionarse con la Administración únicamente a través de los medios formalmente admitidos. Resulta paradójico que se establezcan medios telemáticos que faciliten la comunicación con la Administración y sin embargo se endurezcan los requisitos formales, superados en las relaciones con la Administración en soporte papel<sup>503</sup>.

Otra especificidad de esta regulación, es la limitación establecida en cuanto a no poder presentar más documentación que aquella que vaya dirigida al órgano que ha creado el registro. El artículo 38.4 de la LRJAP-PAC, establecía un sistema intercomunicado de registros, que permitía que un documento dirigido a un órgano administrativo pudiera ser registrado en la oficina de registro de cualquier otro órgano administrativo perteneciente a ese sistema intercomunicado<sup>504</sup>.

Pero no todo son inconvenientes, puesto que la presentación telemática de documentación simplifica el procedimiento administrativo y permite que el ciudadano se relacione directamente con el órgano competente para resolver su solicitud, sin que deba de existir un intermediario que dé traslado del mismo<sup>505</sup>. La

---

<sup>502</sup> Sobre el origen del funcionamiento de los Registros Telemáticos, véase FABRA VALLS, M., BLASCO DÍAZ, J. L., "La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro", op. cit., página 101.

<sup>503</sup> Sobre las condiciones de la presentación de documentos ante los Registros Telemáticos, BAUZÁ MARTORELL, F. J., "Régimen Jurídico de los Registros Telemáticos", op. cit., página 190.

<sup>504</sup> En relación al sistema intercomunicado de registros, véase FABRA VALLS, M., BLASCO DÍAZ, J. L., "La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro", op. cit., página 101.

<sup>505</sup> *Ibidem*, página 98, que propone una serie de ventajas en la utilización de los Registros Telemáticos.

existencia de un sistema intercomunicado de registros tenía su razón de ser en un mundo físico, donde la documentación fluye en el tráfico jurídico en soporte papel, y ha evolucionado hasta la regulación actual prevista en el artículo 16. 1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el que establece que los registros electrónicos han de ser plenamente interoperables y han de estar interconectados con el Registro Electrónico General. Sin embargo, otro aspecto negativo a tener en cuenta sería el desconocimiento por parte del ciudadano de cuál es el órgano competente para incoar un procedimiento y qué ocurriría en el caso de que se inicie un procedimiento ante un órgano incompetente, puesto que los registros no han estado intercomunicados hasta este momento. Para dicho supuesto, tanto el Real Decreto 772/1999, como el 209/2003, preveían el archivo de la solicitud, previa comunicación al remitente. En esta ocasión, observamos cómo de nuevo, se limitan los derechos de los interesados, puesto que en los registros convencionales y tras la presentación de una documentación ante un órgano incompetente éste se encarga de remitirlo al que corresponda sin necesidad de archivo de la documentación recibida<sup>506</sup>. Para evitar la pluralidad de entes, registros y sedes electrónicas ante las que se pueden encontrar los ciudadanos en sus relaciones con los Servicios Públicos de Empleo, una propuesta al respecto sería la creación de un portal único de empleo que centralice todas las competencias que los mismos tienen asumidas y que discrimine cuál es el órgano que va a ser el destinatario de los documentos y solicitudes presentados a través del mismo.

Ya ha quedado puesto de manifiesto que en su origen las funciones propias de los registros telemáticos eran inferiores en número a las propias de los registros tradicionales. Básicamente, estas funciones consisten en la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones, y en la anotación de los correspondientes asientos de entrada y salida<sup>507</sup>.

---

<sup>506</sup> Que propone soluciones ante la problemática de la aplicación de las nuevas tecnologías, DELGADO PIQUERAS, F., "Los registros administrativos, informáticos y telemáticos", en PUNZÓN MORALED A, J., Coordinador, *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*, op. cit., página 159.

<sup>507</sup> FABRA VALLS, M., BLASCO DÍAZ, J. L., "La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro", op. cit., página 101, siendo éste una nota común con los expedientes tradicionales en papel.

También habría que tener en cuenta que una de las características que nos plantea el uso de medios electrónicos al ámbito de las Administraciones Públicas es la necesaria participación de intermediarios en lo que respecta al acceso a las redes de comunicaciones y al funcionamiento de los servicios, así como a su disponibilidad, en concreto en los registros, de modo que se puedan hacer efectivos el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos<sup>508</sup>.

### ***B. Ventajas e inconvenientes de su implantación***

La implantación de las nuevas tecnologías al ámbito del procedimiento administrativo, incluida la generalización del uso de los registros telemáticos, implica una serie de ventajas en la simplificación administrativa<sup>509</sup>, a la vez que supone la materialización efectiva del principio general de celeridad que debe informar la actuación administrativa<sup>510</sup>. Las oficinas tradicionales de registro obligan a la Administración a organizar la actividad de información y atención al público en un tiempo determinado, mediante la presentación de escritos y solicitudes en soporte papel. La presentación de dichos escritos y solicitudes en soporte electrónico, sin embargo, nos permite la posibilidad de presentar tal documentación en cualquier momento del día, como ya ha quedado expuesto, sin tener en cuenta un horario de atención al público<sup>511</sup>. De este modo, a la presentación en soporte digital de documentos ante la Administración debe de ir pareja la función de sellado temporal, por la que se certifique la hora y el día en que

---

<sup>508</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 99, que profundiza en la protección de los derechos de los ciudadanos ante los registros electrónicos.

<sup>509</sup> La simplificación administrativa como consecuencia de la implantación de las nuevas tecnologías aparece contemplada en VALERO TORRIJOS, J., "La simplificación del procedimiento administrativo desde la perspectiva de la innovación tecnológica: las claves jurídicas de una relación de desencuentro", en MACHO, L. M.; ALMEIDA CERREDA, M.; SANTIAGO IGLESIAS, D., Coordinadores, *La simplificación de los procedimientos administrativos, Actas del IX Congreso de la Asociación Española de profesores de Derecho Administrativo*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2014, página 229.

<sup>510</sup> DELGADO PIQUERAS, F., "Los registros administrativos, informáticos y telemáticos", en PUNZÓN MORALEDA, J., Coordinador, *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*, op. cit., página 165, que profundiza en el estudio de la aplicabilidad del principio de celeridad como consecuencia de la implantación generalizada de las TIC's.

<sup>511</sup> Donde se analizan las ventajas de la implantación de la Administración electrónica, VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 100.



un ciudadano declara su voluntad ante un órgano administrativo. A la firma electrónica por la que se otorga una mayor garantía en las comunicaciones habría que sumarle una certificación de la fecha de declaración de voluntad realizada por vía electrónica y que podría estar atribuida al servidor informático que preste el servicio. Si no se admitiera esta posibilidad, más que ante una Administración de futuro, nos encontraríamos ante una Administración de presente<sup>512</sup>.

En tanto en cuanto en el propio procedimiento administrativo no se establece una garantía segura de que el escrito o solicitud del interesado ha tenido entrada en el órgano destinatario, sino que únicamente exige que sea un tercero el que acredite que el escrito o solicitud se ha depositado en un momento determinado, otro tercero, en esta ocasión un tercero servidor en calidad de prestador de servicios de certificación podría ser el encargado de ejercer esta tarea. En este sentido, podría ser conveniente la creación de una sede central desde la que se controlase los mensajes y requerimientos recibidos y se emitieran a los interesados correos informativos acerca de que la solicitud o escrito ha tenido entrada en el órgano competente<sup>513</sup>, de forma que se otorgue una mayor garantía en las relaciones telemáticas de empresarios y desempleados con los Servicios Públicos de Empleo.

En relación al régimen del horario de atención al público, la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones a la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas ha generado lo que se ha llamado una crisis del órgano administrativo, que en cierto modo se resiste a una reestructuración en sentido virtual<sup>514</sup>. Ello se debe a determinadas problemáticas que pueden surgir como consecuencia de la práctica administrativa. De este modo, la hora de la sede telemática puede no coincidir con la hora oficial que rige el lugar

---

<sup>512</sup> OCHOA MONZÓ, J.: *¿Hacia la ciberadministración y el ciberprocedimiento?*, op. cit., página 168, que contrapone el concepto de Administración de futuro al de Administración de presente.

<sup>513</sup> TORRES LÓPEZ, M. A., "El documento electrónico en las relaciones jurídico-administrativas: especial referencia a los actos de comunicación", op. cit., páginas 259-260, que hace alusión a algunos elementos que deberían tenerse en cuenta a la hora de garantizar plenamente los derechos de los ciudadanos ante una Administración electrónica.

<sup>514</sup> Para un mayor desarrollo del concepto de crisis del órgano administrativo, véase BAUZÁ MARTORELL, F. J., "Régimen Jurídico de los Registros Telemáticos", op. cit., página 195.

desde que el interesado se encuentre<sup>515</sup>. A esta situación vino a dar respuesta el Real Decreto 209/2003, que determinaba la hora oficial propia del ámbito territorial del registro como la que rige las relaciones entre el ciudadano y la administración. Así, los registros telemáticos se rigen por la fecha y la hora oficial española, que ha de constar de un modo visible en la dirección electrónica por la que se permita el acceso al registro. La hora oficial en el territorio del Estado español, será por tanto la correspondiente a la península y el archipiélago balear, excepto en el caso de que el registro tenga como ámbito territorial la Comunidad Autónoma de Canarias, en cuyo caso, la hora oficial es la correspondiente al archipiélago canario. Estos requisitos se encuentran recogidos en el citado artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el que se especifica que las disposiciones de creación de registros electrónicos determinarán el órgano o unidad responsable de su gestión, así como la fecha y hora oficial y los días declarados inhábiles.

Si nos desenvolvemos en un ámbito telemático, ha de estar prevista la posibilidad de una interrupción en las comunicaciones en soporte magnético<sup>516</sup>. Para solventar este supuesto, habría que tener en cuenta si las interrupciones son intencionadas o no. El artículo 17 del Real Decreto 772/1999, en la redacción dada por el Real Decreto 209/2003, permitía la interrupción de solicitudes, escritos y comunicaciones con carácter excepcional. Esta excepcionalidad radicaba en razones justificadas de mantenimiento técnico u operativo y por el tiempo imprescindible<sup>517</sup>. Se establecía la obligación genérica de que la interrupción se anunciase a los potenciales usuarios del registro con la máxima antelación posible. Esta obligación era complicada de cumplir, porque lo más habitual puede ser la

---

<sup>515</sup> DELGADO PIQUERAS, F., "Los registros administrativos, informáticos y telemáticos", en PUNZÓN MORALEDA, J., Coordinador, *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*, op. cit., páginas 156-159, que expone ciertos aspectos problemáticos consecuencia de la implantación de la Administración electrónica.

<sup>516</sup> Los supuestos de interrupción de la prestación de un servicio telemático están contemplados en FABRA VALLS, M., BLASCO DÍAZ, J. L., "La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro", op. cit., página 104.

<sup>517</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 233, que enumera los límites que han de resultar de aplicación a las interrupciones telemáticas para conseguir una adecuada prestación del servicio público.

imprevisión. Aún en estos casos, se había de indicar a los usuarios tal circunstancia, aunque esta indicación también puede ser de difícil cumplimiento, dado que una interrupción como tal de una comunicación telemática haría imposible otra comunicación relativa a la interrupción de la primera<sup>518</sup>.

Unas de las garantías que ofrecía el registro era la copia sellada o recibo de presentación que el ciudadano podía oponer frente a terceros en relación a la presentación en plazo de un escrito, documento o solicitud ante un órgano administrativo<sup>519</sup>. Ahondando en la seguridad jurídica, a toda remisión de un escrito en soporte magnético a la Administración, ha de seguir un mensaje de confirmación, advirtiendo de que su no recepción, o bien el envío de un mensaje de error, da lugar a que no se haya producido la recepción, debiendo llevarse a cabo la presentación en otro momento o bien utilizando otros medios (artículo 17.3 del Real Decreto 772/1999)<sup>520</sup>. Quedaba sin regular a quién correspondía la carga del envío del mensaje de confirmación, o bien de error, aunque lo más apropiado sería que le correspondiese al órgano de creación del registro telemático que además debía de asumir el hacer visible en la página Web el texto en cuestión. El contenido del mensaje de confirmación había de ser el de un documento de reenvío al interesado con los mismos datos proporcionados por éste, al que había de incorporarse la validación temporal del documento particular en el que se hacía constar la acreditación de la hora y la fecha en que se produjo la recepción por el registro telemático, así como una clave de identificación de la transmisión<sup>521</sup>.

Todas las comunicaciones que se llevaban a cabo en soporte magnético, hacían necesarias que se añadiera un elemento de seguridad que haga posible comprobar el elemento subjetivo del mensaje. De este modo, en el artículo 17.3 del

---

<sup>518</sup> Para profundizar en las imposibilidades prácticas de comunicación con la Administración de un modo telemático, véase DELGADO PIQUERAS, F., "Los registros administrativos, informáticos y telemáticos", en PUNZÓN MORALEDA, J., Coordinador, *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*, op. cit., página 163.

<sup>519</sup> *Ibidem*, página 150, que propone medidas de seguridad a la hora de que el ciudadano tenga constancia de la documentación aportada a través de un Registro Telemático.

<sup>520</sup> Las alternativas a la presentación de documentación a través de un Registro Electrónico están contempladas en COTINO HUESO, L., "Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración Electrónica", op. cit., página 132.

<sup>521</sup> DELGADO PIQUERAS, F., "Los registros administrativos, informáticos y telemáticos", en PUNZÓN MORALEDA, J., Coordinador, *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*, op. cit., página 150, que cita una serie de medidas de seguridad en la presentación telemática de documentos.

Real Decreto 772/1999, se establecía que el mensaje de confirmación había de garantizar la identidad del registro. Se ha planteado, sobre todo en estos primeros momentos de aparición de la Administración *on-line*, que dicha garantía venga constituida a través de la criptología propia de la firma electrónica. Pero por otro lado, el artículo 45 de la LRJAP-PAC, exigía la conservación de las comunicaciones electrónicas, informáticas y telemáticas, por lo que en el propio Real Decreto 772/1999, requería que el mensaje de confirmación admitiese la impresión en soporte legal o archivo informático por el interesado, que se entenderá válido para garantizar la disponibilidad del documento en un momento posterior<sup>522</sup>. De modo semejante se muestra la regulación actual prevista en el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en donde se establece que el registro electrónico de cada Administración u Organismo garantizará la constancia, en cada asiento que practique, de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede y persona u órgano administrativo al que se envía, y en su caso, referencia al contenido del documento que se registra. Para ello, se emitirá automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del documento de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro, así como un recibo acreditativo de otros documentos que, en su caso, lo acompañen, que garantice la integridad y el no repudio de los mismos.

La posibilidad de presentar solicitudes, escritos y comunicaciones en los registros telemáticos durante las 24 horas todos los días del año hace innecesaria la distinción en soporte legal entre días hábiles e inhábiles. Se trata de una de las ventajas que nos prestan las tecnologías de la información y las comunicaciones, ya que nos permiten la presentación telemática al margen de un horario determinado de atención al público<sup>523</sup>. A pesar de esta peculiaridad, el Real Decreto 209/2003,

---

<sup>522</sup> El régimen de garantías en la presentación telemática de documentos está recogida en DELGADO PIQUERAS, F., "Los registros administrativos, informáticos y telemáticos", en PUNZÓN MORALEDA, J., Coordinador, *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*, op. cit., páginas 159 y siguientes.

<sup>523</sup> VALERO TORRIJOS, J., "La simplificación del procedimiento administrativo desde la perspectiva de la innovación tecnológica: las claves jurídicas de una relación de desencuentro", en MACHO, L. M.; ALMEIDA CERREDA, M.; SANTIAGO IGLESIAS, D., Coordinadores, *La simplificación de los procedimientos administrativos, Actas del IX Congreso de la Asociación Española de profesores de*

seguía sometiendo las comunicaciones electrónicas, informáticas y telemáticas en el procedimiento administrativo al régimen de días hábiles e inhábiles. De este modo, en el artículo 18 del Real Decreto 772/1999, que ha quedado derogado por el Real Decreto 1671/2009 de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAE, se establecía que serían días inhábiles para los registros telemáticos y para los usuarios de éstos, sólo los así declarados para todo el territorio nacional en el calendario anual de días inhábiles. Para aquellos registros telemáticos destinados a la recepción de solicitudes, escritos y comunicaciones referentes a trámites o procedimientos cuya instrucción corresponda a un órgano cuya competencia esté territorialmente delimitada a una Comunidad Autónoma, provincia o municipio, serán también inhábiles los así declarados en el ámbito territorial correspondiente<sup>524</sup>. Si nos ceñimos a los registros de salida, en el Real Decreto 772/1999, se prohibía realizar salidas de escritos y comunicaciones en días inhábiles, lo cual anula la ventaja de la incorporación de medios técnicos al procedimiento administrativo. No encontraríamos inconveniente alguno para que se prohibiera en este momento registrar salidas en día inhábil y quedaría sin regular en ese momento qué sucedería con el supuesto en el que una comunicación de salida en soporte magnético inicie su proceso en un día hábil y se ultime en un día inhábil.

En el ámbito de las entradas sí que se contemplaba el caso de que se reciban escritos, solicitudes y comunicaciones en un día inhábil en un registro telemático, en cuyo caso se entendería efectuada en la primera hora del primer día hábil siguiente, de modo que en el registro de entrada se inscribían como fecha y hora de presentación aquella en que se produjo la recepción, constandingo como fecha y hora de entrada las cero horas y un segundo, del primer día hábil siguiente. Éste fue un aspecto criticado a la norma y que ha dado lugar a su próxima derogación, puesto que resultaba incongruente permitir la presentación de documentos ante un órgano administrativo en cualquier momento del día, semana y año; para a continuación remitir a que en el caso de que un documento fuera presentado en día inhábil tendrá

---

*Derecho Administrativo*, op. cit., página 238, que desarrolla una serie de ventajas propias de la presentación de documentos a través de registros telemáticos.

<sup>524</sup> DELGADO PIQUERAS, F., "Los registros administrativos, informáticos y telemáticos", en PUNZÓN MORALED A, J., Coordinador, *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*, op. cit., página 157, que cita una serie de propuestas prácticas en la resolución de problemas para la presentación telemática de documentación.

fecha y hora de entrada en la Administración a las cero horas y un segundo del primer día hábil siguiente. No sólo resulta incongruente, sino que además, se ha trasladado el mismo esquema de funcionamiento del soporte tradicional en papel al soporte magnético.

Otro supuesto a destacar sería aquel en el que el problema técnico en el registro telemático a la hora de presentar una documentación se prolongase a lo largo del día inicialmente previsto como plazo de presentación, o bien se produjese en el último día del mismo, en cuyo caso debería contemplarse una ampliación automática, puesto que de lo contrario se estaría vulnerando el derecho de los interesados a la presentación telemática de escritos, solicitudes y documentos reconocido por la Administración competente al admitir esta vía de relación con los ciudadanos<sup>525</sup>. Se impediría también la relación administrativa, cuando necesariamente se hayan de utilizar medios telemáticos y concurra el supuesto anterior<sup>526</sup>.

La principal ventaja que podemos encontrar en el ámbito de los Servicios de Empleo en relación a la generalización del uso de los registros electrónicos es la flexibilidad que permite para sus usuarios el poder presentar documentación e iniciar procedimientos sin necesidad de tener que desplazarse hasta la Oficina de Empleo, así como el poder hacerlo a cualquier hora del día. En cuanto a los desempleados, los trámites a realizar ante la oficina se verían simplificados, pudiendo dedicar el tiempo invertido en el desplazamiento físico a la búsqueda activa de empleo. Por el lado del empresario, le ayudaría a maximizar su tiempo encargándose a los procedimientos automatizados la tarea de llevar a cabo los trámites meramente mecánicos de gestión ante los Servicios de Empleo.

---

<sup>525</sup> La protección de los derechos del ciudadano electrónico está contemplada en DELGADO PIQUERAS, F., "Los registros administrativos, informáticos y telemáticos", en PUNZÓN MORALEDA, J., Coordinador, *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*, op. cit., página 156.

<sup>526</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 232, que contrapone la alternancia en la presentación del uso de medios telemáticos y tradicionales.

### ***C. La intercomunicación de registros***

#### **a. El registro telemático estatal**

Por lo que respecta al registro telemático estatal, éste se encuentra integrado en la iniciativa estatal denominada Proyecto SICRES (Sistema de Información Común de Registros de Entrada y Salida). Dicho Proyecto, se aprobó por Acuerdo de 4 de abril de 1997, del Consejo de Ministros para la progresiva implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local, mediante Resolución de 7 de abril de 1997, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas<sup>527</sup>.

La finalidad del registro telemático es la informatización de los registros de todas las Administraciones Públicas, a través de la articulación de técnicas y aplicaciones que permitan su intercomunicación<sup>528</sup>. Sin embargo, tal acción no ha de reducirse a garantizar la intercomunicación de los registros, sino que ha de permitir también que los ciudadanos puedan realizar todo tipo de gestiones desde su domicilio por vía telemática, superándose así el cumplimiento de lo que se ha denominado “*falta de conectividad de las Administraciones*”<sup>529</sup>.

El siguiente paso con el que se pretendía avanzar en la implantación de la Administración electrónica fue la creación de registros administrativos telemáticos, completamente automatizados, esto es, registros a través de los que puedan tener lugar entradas y salidas de documentos electrónicos con plenas garantías de autenticidad, confidencialidad, integridad, no rechazo o no repudio en origen y destino, y constancia o sello de fecha<sup>530</sup>. Tal previsión ya aparecía recogida en la

---

<sup>527</sup> BOE número 89, de 14 de abril de 1997.

<sup>528</sup> GAMERO CASADO, E., *Notificaciones telemáticas y otros medios de notificación en el procedimiento administrativo común*, op. cit., página 162, que contempla con mayor profundidad un estudio acerca de las utilidades del registro telemático.

<sup>529</sup> Uno de los problemas actuales de la relación entre Administraciones Públicas, que se encuentra contemplado en SÁNCHEZ BLANCO, A., *Internet, empresa y poderes públicos*, Comares, Granada, 2000, página 92.

<sup>530</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *La Ley de Administración Electrónica, Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a*

Ley 24/2001 de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, al adicionar el apartado 9 del artículo 38 de la LRJAP-PAC. En este sentido, como señala Valero Torrijos, la implantación de los registros telemáticos constituyó un instrumento decisivo para facilitar las relaciones con los ciudadanos<sup>531</sup>.

De este modo, vemos cómo se han ido aprobando sucesivas normas que permiten el desarrollo reglamentario de la disposición que se preveía en el artículo 45 de la LRJAP-PAC, puesto que su previsión acerca de la e-Administración, ha resultado insuficiente. Así, hemos visto la evolución a través del Real Decreto 263/1996 y 772/1999, a través de los cuales, se ha impulsado la utilización de los medios telemáticos en el ámbito de las Administraciones Públicas, sobre todo en lo que afecta a su relación con los ciudadanos.

Se ha pretendido ofrecer un marco normativo más idóneo que permita dar una respuesta a las carencias que se han ido mostrando a lo largo de este apartado. El ámbito tributario fue uno de los primeros que estableció una regulación que afronta la presentación telemática de distintas declaraciones periódicas, aunque se hacía necesaria una regulación que estableciese el marco general para abordar las transmisiones a distancia de escritos, comunicaciones, solicitudes y demás documentos administrativos<sup>532</sup>.

La regulación normativa al respecto ha sido el resultado de una acumulación normativa consecuencia de haber atravesado diversas etapas en las que ha habido una ausencia de un planteamiento general. Esta circunstancia la podemos encontrar en las dos expresiones diferentes con que se refería el artículo 38 de la LRJAP-PAC a la incorporación de las modernas tecnologías a los registros telemáticos: por un lado se alude a la necesidad de instalar en soporte informático los registros generales, así como aquellos destinados a la recepción de escritos y comunicaciones; de otro, se contemplan los citados registros telemáticos. En

---

*los Servicios Públicos*, op. cit., página 246, que recoge las garantías para los ciudadanos que han de cumplirse en la actuación administrativa telemática.

<sup>531</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Régimen Jurídico de la e-Administración*, 2004, Comares, Granada, página 80.

<sup>532</sup> Para un mayor estudio acerca de las deficiencias que muestra el sistema actual de presentación de documentación a través de registros telemáticos, véase VALERO TORRIJOS, J., *El régimen jurídico de los registros administrativos telemáticos: algunas cuestiones problemáticas*, VII Jornadas sobre tecnologías de la información para la modernización de las Administraciones Públicas, A Coruña, 2002.



realidad, se trataría de expresiones sinónimas y sin una diferencia entre ambas que pudiera justificar el establecimiento de un régimen jurídico diferente<sup>533</sup>.

Se podría concluir que el registro telemático constituye una modalidad de registros informatizados caracterizado por su actitud para dejar constancia de las actuaciones administrativas o de los ciudadanos establecidas desde la distancia<sup>534</sup>. La limitación de que sólo se pueda realizar a través de registros telemáticos aquellas actuaciones propias del ámbito competencial del órgano que lo ha creado, y en cuanto al aspecto objetivo, que sólo se puedan realizar actuaciones específicamente previstas en su norma de creación han de ser entendidas en el marco de la singularidad de las relaciones telemáticas que dan lugar al desplazamiento de las reglas generales sobre la presentación de dichos escritos, aunque una técnica legislativa más depurada las podría haber superado. A priori, nos podría parecer que implican una limitación de las posibilidades de presentación de escritos y documentos para los ciudadanos, aunque salvo los supuestos en los que resulte preceptiva la presentación telemática o en soporte magnético, los ciudadanos siempre pueden utilizar los medios de presentación alternativos referidos en el artículo 38.4 de la LRJAP-PAC. Esta limitación encontraría su razón de ser en las dificultades que supondría la admisión indiscriminada de la presentación indirecta a través de los registros telemáticos de escritos y documentos que fueran dirigidos a órganos administrativos que carecieran del soporte tecnológico para su recepción con las debidas garantías. Se plantearía en este caso la necesidad de la impresión de tales documentos, aunque dicha actuación implicaría la necesidad de acreditación de la identidad del emisor, así como la integridad en la comunicación, aspectos que la firma electrónica no aseguraría en sus más mínimos elementos<sup>535</sup>.

---

<sup>533</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 103, que expone cómo en la práctica, el régimen que debería aplicarse tanto a los registros telemáticos como a los tradicionales, debería ser el mismo, al prestar idénticas funciones.

<sup>534</sup> El concepto de Registro Telemático está recogido en VALERO TORRIJOS, J., *El régimen jurídico de los registros administrativos telemáticos: algunas cuestiones problemáticas*, op. cit., página 100.

<sup>535</sup> DELGADO PIQUERAS, F., "Los registros administrativos, informáticos y telemáticos", en PUNZÓN MORALEDA, J., Coordinador, *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*, op. cit., páginas 165-166, que cita algunos problemas en relación a la acreditación de la personalidad a la hora de obtener copias de los documentos digitalizados ante la Administración.

### **b. Modelos de mejora**

Entre las distintas opciones que se pueden tener en cuenta a la hora de configurar un sistema que permitiese la presentación telemática indirecta en un registro no perteneciente al órgano competente de la Administración, habrían de tenerse en cuenta una serie de presupuestos, como la implantación de registros telemáticos comunes para todas las Administraciones Públicas, que permitiesen que una vez constatada la imposibilidad de utilizar el registro propio del órgano o entidad competente, el ciudadano pudiera tener la certeza de poder conocer cuál es el registro al que ha de dirigirse para practicar la presentación telemática. Ambos registros estarían alojados en servidores diferentes, por lo que se minimiza el riesgo de que existan problemas de funcionamiento en los dos, gozando el ciudadano de una vía alternativa de ejercer su derecho telemáticamente.

Otra opción sería que cada Administración estableciese registros telemáticos alternativos con sistemas de acceso independientes a fin de evitar que los problemas técnicos les puedan afectar a la vez, siendo uno de los principales inconvenientes la multiplicación y consiguiente complejidad de los registros telemáticos así como su localización, las dificultades económicas que ello implicaría para las Administraciones con menores disponibilidades económicas y la limitación de los supuestos a que sea preceptiva.

Como expone Delgado Piqueras, el que nos encontremos con una nueva forma de registrar documentos que van dirigidos a la Administración Pública de un modo más ágil y eficaz no puede llevarnos a conculcar ciertos derechos que tienen reconocidos los ciudadanos. En el artículo 70.4 de la LRJAP-PAC, en relación a la utilización de modelos normalizados, se establecía que los solicitantes podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo que deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan. Como vemos, el ciudadano tiene derecho a ampliar la información suministrada a la Administración a través de los modelos de escritos que ésta le facilite, siempre que el espacio y el formato que ponga a su disposición resulten insuficientes para la comunicación de la información que estime necesaria para la defensa de sus derechos e intereses legítimos. La principal dificultad de admitir

estas ampliaciones vía telemática radican en la acreditación de la identidad del autor del documento, así como su integridad, de modo que cada modificación en el mismo deba ser tenida en cuenta por el órgano administrativo destinatario de la información remitida.

En algunas ocasiones, como ha ocurrido en el ámbito tributario<sup>536</sup>, se ha exigido que la documentación complementaria sea aportada en cualquiera de los registros previstos en el artículo 38.4 de la LRJAP-PAC, habiendo constituido este requisito una carga añadida, puesto que se establece como vía complementaria el correo certificado o la mensajería, negándose injustificadamente las vías gratuitas de presentación indirecta. Llevada al extremo esta situación se ha llegado a prohibir la presentación telemática de aquellas solicitudes que implicaban una remisión documental anexa<sup>537</sup>.

Habría que poner en práctica los mecanismos que nos ofrece la firma electrónica y que garantizan razonablemente la identidad del autor de los documentos y su integridad<sup>538</sup>. Para ello, las aplicaciones informáticas utilizadas en los registros telemáticos se han de adaptar a las necesidades específicas de la presentación documental por esta vía, de modo que al igual que ocurre con los datos recogidos a través de formularios normalizados, fuera posible firmar digitalmente los archivos adjuntos, siendo ésta una previsión contemplada en el artículo 35 de la LAE.

### **c. Recibos acreditativos**

En relación a la expedición del recibo acreditativo de la presentación de la documentación, se podría destacar que del mismo modo que se ha iniciado un procedimiento telemático se debería expedir dicho recibo por el mismo cauce. Tras ésta afirmación hay que referirse al cumplimiento del resto de los requisitos que el

---

<sup>536</sup> Orden ECO/586/2002, de 8 de marzo, en materia de Seguros y Fondos de Pensiones.

<sup>537</sup> Así se establecía en la Orden HAC/1025/2002, de 7 de mayo, cuya disposición novena impide la presentación telemática de los modelos 036/037 cuando se solicite la asignación de número de identificación fiscal, se modifiquen datos censales que impliquen una modificación en la escritura pública de constitución de la entidad o en sus Estatutos sociales o se declare el cese en la actividad por disolución, absorción, fusión u otras causas de extinción de la entidad.

<sup>538</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 172, que nos ofrece propuestas a la hora de solventar la falta de acreditación en la actuación ante la Administración.

artículo 6 del Real Decreto 772/1999, establecía con carácter general, atendiendo a las especialidades que plantean los registros telemáticos. Por lo que respecta al contenido del recibo, se exigía que la acreditación del mismo consistiese en una copia fiel del documento en la que se hiciera constar el lugar y la fecha de presentación, o por el contrario, un recibo en el que se especificase el remitente, el órgano destinatario y un extracto del contenido de la solicitud, escrito o comunicación. Por lo tanto, no basta con que el registro telemático ofrezca al ciudadano únicamente un número o código de registro o un epígrafe expresivo de la naturaleza del documento presentado, siendo necesaria la consignación de al menos un resumen del contenido de la presentación llevada a cabo que habrá de manifestarse de forma comprensible para el interesado.

En cuanto al soporte del recibo, si se ha expedido por vía telemática, implica que se haya generado por tales medios, por lo que no quedaría justificado exigir al ciudadano que lo imprima en formato papel para acreditar la presentación realizada ya que no quedarían suficientemente garantizadas las exigencias de integridad a que se refería el artículo 45.5 de la LRJAP-PAC. De cualquier modo, ésta ha de ser una opción que ha de quedar a elección del interesado, quien podrá optar por la versión impresa de la acreditación asumiendo la carga de que existan diferencias entre la documentación presentada y la obrante en poder de la Administración; o bien conservar el recibo en soporte en el que fue emitido, debiendo en este caso la Administración competente establecer las medidas técnicas que garanticen la inalterabilidad, o que al menos, su alteración pueda ser advertida en el documento telemático remitido por vía digital<sup>539</sup>.

En el artículo 6.1 del Real Decreto 772/1999, se exigía que la expedición del recibo se llevase a cabo en el mismo momento de la presentación de la solicitud, de modo que la acreditación debe ser automática y la puesta a disposición del interesado, también, no pudiendo retrasarse más de lo que sea razonable por motivos técnicos. No sería conveniente remitir dicho recibo por correo electrónico al interesado, puesto que se le estaría trasladando la carga de la prueba. Está presente además otro argumento que impide utilizar con exclusividad la vía

---

<sup>539</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 107.

telemática cuando se pretenda emplear la dirección de correo electrónico asociada a la firma electrónica. El carácter voluntario de las notificaciones telemáticas establecido en los artículos 105 b) de la Ley General Tributaria, y 59.3 de la LRJAP-PAC, quedaría conculcado si por el hecho de disponer de certificado digital y realizar una presentación telemática se derivase necesariamente la admisión de esta vía de comunicación, debiéndose exigir en todo caso una declaración expresa al respecto por parte del interesado al amparo de los referidos preceptos. En definitiva, la admisión de la notificación practicada en la dirección electrónica del interesado requiere de un desarrollo reglamentario que especifique las circunstancias en que habrá de llevarse a cabo y en concreto, en lo que respecta a las condiciones que deba reunir el proveedor de servicios responsable de la gestión de las direcciones electrónicas<sup>540</sup>.

Dicha afirmación seguiría teniendo vigencia tras la entrada en vigor del citado artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, puesto que su regulación en materia de constancia de los asientos que se practiquen en el registro electrónico es escueta. La principal novedad que introduce es la emisión automática de un recibo con valor de copia autenticada del documento de que se trate, en el que se hará constar la información que se ha indicado anteriormente.

## **II. El Gobierno Abierto**

### **1. Participación en la toma de decisiones**

Todos estos cauces de comunicación telemática entre el Espacio Telemático Común y los Servicios de Empleo quedarían vacíos de contenido si no se implementan con otro concepto como es el de Gobierno Abierto, que podría definirse como un modelo de gobierno que incorpora como pilares fundamentales de su funcionamiento los principios de transparencia, participación y colaboración con la ciudadanía, aprovechando las oportunidades que ofrecen las tecnologías de la

---

<sup>540</sup> En relación a la necesidad de establecer un desarrollo normativo de las notificaciones telemáticas, véase FABRA VALLS, M., BLASCO DÍAZ, J. L., "La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro", op. cit., página 113.

información y la comunicación, con el objetivo de mejorar la calidad de la democracia y el funcionamiento de los gobiernos y las Administraciones Públicas<sup>541</sup>. Este concepto resulta de vital importancia en la configuración actual de las tareas que son propias de los Servicios Públicos de Empleo, puesto que permitirá poder estructurar un sistema totalmente participativo en el que todas las partes interactuantes puedan participar de un modo activo. Existen aproximaciones diversas a la implementación práctica del concepto de Gobierno Abierto y las administraciones y organismos que desarrollan actuaciones en esta materia y que han adoptado visiones particulares al respecto. No obstante, hay un consenso generalizado en relación al contenido de cada uno de los pilares en los que se sustenta el Gobierno Abierto<sup>542</sup>. En cuanto a la transparencia aplicada al funcionamiento de los gobiernos, implica que éstos pongan a disposición de la sociedad toda la información relacionada con su actividad, gestión y administración. Ello supone explicar el qué, el cómo y el por qué de la actividad el sector público<sup>543</sup>.

La participación en un Gobierno Abierto supone hacer copartícipes y dar voz a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y diseño de políticas públicas, proporcionándoles la oportunidad de expresar sus opiniones y sugerencias sobre las acciones gubernamentales y a las Administraciones Públicas mejorar sus actuaciones y servicios<sup>544</sup>.

La colaboración continua entre las Administraciones Públicas de diversos niveles, así como entre los gobiernos y ciudadanos, empresas, y organizaciones,

---

<sup>541</sup> Definición obtenida del *Estudio sobre Objetivos, Estrategias y Actuaciones Nacionales e Internacionales en Materia de Gobierno Abierto*, Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la SI, en: <http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/> (último acceso: 24 de enero de 2015).

<sup>542</sup> Para profundizar en los aspectos relativos al Gobierno Abierto, véase ALMONACID LAMELAS, V., *Agenda para la gestión municipal 2015-2019*, La Ley, El consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2015, página 181.

<sup>543</sup> GARCÍA MACHO, R., *Ordenación y transparencia económica en el Derecho público y privado*, op. cit., página 253, que considera la transparencia como un instrumento que permite el conocimiento y la motivación de la actuación administrativa.

<sup>544</sup> SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z., "La participación: un buen gobierno y una buena administración", en SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z., Coordinadora, *Nuevas Tecnologías, Administración y Participación Ciudadana*, Comares, Granada, 2010, página 62, donde la transparencia queda configurada por tanto como un mecanismo que proporciona una mejora en la actividad de la Administración.

contribuye a la prosperidad y mejora de la calidad de vida de todas las partes<sup>545</sup>. Los ciudadanos, además de aportar su opinión sobre las políticas públicas, se convierten en socios de los gobiernos para ayudar a definir su agenda política y los métodos a aplicar<sup>546</sup>.

Aunque la transparencia, participación y colaboración hace tiempo que vienen siendo defendidos como elementos esenciales para un buen gobierno, el uso de las nuevas tecnologías para poner en práctica estos principios está ampliando el impacto y los efectos de las políticas de apertura y transparencia<sup>547</sup>. Se ha puesto de manifiesto cómo el uso de las TIC's por parte de la Administración Pública no sólo facilita la transparencia y la participación, sino que además abre las vías para desarrollar nuevos modelos de gobierno, de manera que lo que se debe replantear no es únicamente el medio de relación entre la ciudadanía y el gobierno sino la propia naturaleza de esta relación<sup>548</sup>. Las iniciativas encaminadas a la apertura de los gobiernos a la participación ciudadana, no resultan novedosas. Algunos de los precedentes que han contribuido a la interpretación que actualmente se lleva a cabo de un Gobierno Abierto se encuentran en relación en los avances producidos en el acceso a la libre información pública.

El uso de las TIC's en las prácticas de Gobierno Abierto no podría entenderse sin el desarrollo de la Sociedad de la Información ni sin el constante proceso de modernización tecnológica de las Administraciones Públicas, que en los últimos años han tenido como hito destacado la posibilidad de realizar actos administrativos

---

<sup>545</sup> Un ámbito en el que la colaboración entre las Administraciones y las empresas se hace más patente es el de la contratación pública, en el cual, el establecimiento de un sistema de compras abiertas puede ser la garantía en la prevención de la corrupción, en este sentido véase las propuestas que al respecto propone, CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "Las compras abiertas y la prevención de la corrupción", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época*, nº 15, enero-junio 2016.

<sup>546</sup> El desarrollo de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, está contemplada en ALMONACID LAMELAS, V., *Agenda para la gestión municipal 2015-2019*, op. cit., página 181.

<sup>547</sup> COTINO HUESO, L., "Derecho y Gobierno Abierto. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones Públicas", *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, número XIV, 2013, página 52 en donde el autor resalta la importancia de una adecuada regulación normativa que sirva para fijar, limpiar y dar esplendor al Gobierno Abierto, formulando propuestas de regulación del uso de las TIC's que favorezcan la participación, transparencia y difusión de la información.

<sup>548</sup> ALMONACID LAMELAS, V., *Agenda para la gestión municipal 2015-2019*, op. cit., página 184, que contempla nuevos modos de participación ciudadana en la toma de decisiones específicos de la implantación de las Nuevas Tecnologías.

y servicios públicos a través de medios telemáticos, lo que se ha denominado Administración electrónica<sup>549</sup>. La apuesta de muchos gobiernos por favorecer la reutilización de la información pública para facilitar la creación de servicios de valor añadido, así como las nuevas posibilidades abiertas por Internet para aumentar los canales de colaboración entre gobiernos y ciudadanos constituyen también elementos que impulsan el Gobierno Abierto<sup>550</sup>.

Pero, también habría que añadir algunos elementos concretos que han favorecido la implantación de un modelo de Gobierno Abierto durante estos últimos años, entre los que destacamos la creciente desafección de los ciudadanos respecto a la política y los desafíos a los que se enfrentan las sociedades hoy en día, especialmente en un entorno global de crisis financiera y económica que requieren una respuesta de los gobiernos que contribuya a la mejora del funcionamiento de las Administraciones Públicas y al rendimiento económico del país; la apuesta de la Administración de Estados Unidos por el desarrollo de un Gobierno abierto ha actuado como un efecto llamada para otras administraciones y otros países, habiéndose situado el Gobierno Abierto en la agenda de la política mundial; o la creación del "*Open Government Partnership*", que incluye a cincuenta y ocho países y que se encarga de establecer la instauración de gobiernos más abiertos a la sociedad, ha difundido dicho movimiento en todo el mundo<sup>551</sup>.

Una vez expuesto este contexto y para continuar con la concepción que tienen sobre el Gobierno Abierto los países más avanzados en esta materia, así como las recomendaciones que provienen de los organismos internacionales, se ha llevado a cabo una revisión de los objetivos de Gobierno Abierto de los países más activos en esta materia que incluye desde las estrategias planteadas para lograr dichos objetivos, hasta las actuaciones llevadas a cabo para contribuir a lograr los

---

<sup>549</sup> De este modo, ya no cabría identificar la e-democracia con la posibilidad de votar electrónicamente, sino que la participación ciudadana electrónica ha de abarcar un ámbito de actuación mucho más amplio, véase COTINO HUESO, L., "Derecho y Gobierno Abierto. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones Públicas", op. cit., página 54.

<sup>550</sup> Estudio de la demanda y uso de Gobierno Abierto en España, ONTSI (observatorio nacional de las telecomunicaciones y de la SI), Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Gobierno de España, 2013, página 17.

<sup>551</sup> Sobre la trascendencia del Gobierno Abierto en la definición de las agendas públicas, véase ALMONACID LAMELAS, V., *Agenda para la gestión municipal 2015-2019*, op. cit., página 186.



propósitos fijados. De este modo y de acuerdo con las declaraciones realizadas por algunos de los países y organizaciones internacionales que desarrollan políticas de Gobierno Abierto más activas, los objetivos generales del Gobierno Abierto están encaminados a la mejora del sistema democrático y del funcionamiento de los gobiernos y administraciones a través de propósitos más específicos, que se concretan en un diagrama que se estructura entre acciones encaminadas a mejorar y fortalecer la democracia y acciones dirigidas a mejorar la eficiencia y eficacia de los gobiernos.

La mayor parte de los países que llevan a cabo actuaciones en materia de Gobierno Abierto, todavía no han establecido marcos estratégicos completos, sino que han optado por la puesta en marcha de actuaciones concretas dejando para más adelante el desarrollo de los marcos de referencia. Por dicha razón, no se han podido identificar para todos los gobiernos activos en la materia, estrategias o planes de acción globales.

Los ejemplos tradicionales de países con estrategias de Gobierno Abierto con Estados Unidos, sobre todo a partir de 2009, y Reino Unido, en 2010, a los que han seguido los países comprometidos con el Open Government Partnership (OGP), como Brasil, Méjico, Filipinas Indonesia, Noruega, y Sudáfrica; y países anglosajones como Australia y Nueva Zelanda y otros como Chile o Canadá. El avance de actuaciones que se ha llevado a cabo en el ámbito del OGP, está dando lugar a la aparición de planes estratégicos en este campo, ya que uno de los requisitos para la incorporación de los gobiernos es la puesta en marcha de un Plan de Acción de Gobierno Abierto.

En el ámbito europeo, el Plan de Administración Electrónica de 2010 se ha configurado por su trascendencia como documento de referencia en materia de transparencia, participación y producción de servicios públicos en colaboración y ha sido el punto de partida para el lanzamiento de estrategias posteriores, como la relativa a Datos abiertos de 2011, que pretende la homogeneización de las reglas de

apertura y reutilización de la información pública en los países de la Unión Europea<sup>552</sup>.

En el ámbito del Ordenamiento Jurídico del Estado español, las estrategias adoptadas al respecto en línea con las directrices europeas han ido por el camino del fomento de la apertura de datos públicos y su reutilización, tal y como se ponía de manifiesto con la elaboración de la Ley 37/2007 de Reutilización de la Información del Sector Público y el Real Decreto 1495/2011, por el que se desarrolla su ejecución en la Administración General del Estado<sup>553</sup>. Por lo que respecta a la Estrategia 2011-2015 del Plan Avanza2, la política pública de incorporación de España a la Sociedad de la Información, planteaba el compromiso para crear un marco de referencia en Gobierno Abierto en la Administración Estatal y tiende a poner en marcha experiencias piloto que demuestren las posibilidades y el potencial del Gobierno Abierto. Este es un compromiso que se ha reforzado y que se ha extendido considerablemente en la reciente Agenda Digital para España, presentada por el actual gobierno en el Parlamento, y el Plan de Acción de Gobierno abierto presentado a mediados del año 2012 por España al OGP.

Por lo que respecta a los gobiernos regionales y locales, si bien las Comunidades Autónomas han desarrollado ciertas actuaciones propias del Gobierno Abierto, aún resultan escasas las que se han publicado como Hojas de Ruta de Gobierno Abierto, habiendo sido el Gobierno de Navarra el primero en llevarlo a cabo, así como otras Comunidades Autónomas que lo han realizado a través de reflexiones estratégicas de Gobierno Abierto en el marco de planes más generales.

## 2. Objeciones al modelo

Tras la exposición de los objetivos y estrategias del Gobierno Abierto se ha analizado un extenso grupo de actuaciones llevadas a cabo a nivel internacional por

---

<sup>552</sup> COTINO HUESO, L., "Derecho y Gobierno Abierto. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones Públicas", op. cit., página 55, que resalta que en los propios genes de las TIC's se encuentran la transparencia, la apertura, la participación y la colaboración.

<sup>553</sup> Estudio de la demanda y uso de Gobierno Abierto en España, op. cit., página 32, donde se lleva a cabo una valoración en el Ordenamiento Jurídico Español de la posibilidad de acceder los ciudadanos a los datos que obran en poder de la Administración.

distintos gobiernos; así como a nivel nacional, abarcando tanto un ámbito estatal como autonómico y local. Del análisis de estas actuaciones, se han clasificado una serie de grupos entre los que destacamos las actuaciones en materia de transparencia; actuaciones que propician la participación; actuaciones de colaboración; y actuaciones de Open Data<sup>554</sup>.

El panorama de las actuaciones de Gobierno Abierto en el mundo está dominada por las iniciativas del Open Data, puesto que el rendimiento que se pueda obtener de una determinada actuación, siempre está presente. Una de las principales objeciones que podrían hacerse al sistema de gestión de la información más extendido en el ámbito de las Administraciones Públicas desde la perspectiva de la innovación tecnológica se refiere a la ausencia de un planteamiento avanzado desde la perspectiva del acceso a la información, de manera que las condiciones en que tenga lugar faciliten la posterior reutilización por terceros, incluso con fines comerciales. En concreto, el modelo basado en el Open Data, nos ofrece pautas de gestión documental que más allá de esta última dimensión, podrían servir para fortalecer el carácter democrático de las Administraciones Públicas desde la perspectiva de la transparencia administrativa. Ahora bien, al margen de otras consideraciones, el principal problema radica en que el modelo de gestión documental más extendido y sobre todo por lo que respecta a la perspectiva jurídica, la configuración legal del derecho de acceso a la información en poder de las Administraciones Públicas están concebidos en gran medida para satisfacer las necesidades internas de la organización, sin que la perspectiva de un potencial uso posterior por terceros y en particular, sujetos privados haya sido contemplada hasta fechas muy recientes. Resulta indispensable partir de la realidad actual a fin de valorar los cambios necesarios para avanzar hacia un modelo innovador de gestión documental que facilite el acceso y la reutilización de la información administrativa a partir de los parámetros del Open Data<sup>555</sup>.

---

<sup>554</sup> GRAELLS I COSTA, J., RAMILO ARAUJO, M., *Ciudadanía y administraciones en red, la Administración Pública ante la nueva sociedad en red*, op. cit., página 67, que contempla los datos abiertos como propios de un sistema de participación ciudadana en la toma de decisiones.

<sup>555</sup> Como novedad en el nuevo sistema de gestión administrativa propio de la implantación de las nuevas tecnologías, contamos con el concepto de open data, véase VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 383.

La implantación de los portales Web con datos públicos y la diversidad de formatos de los mismos es la tipología de actuación más extendida, sobre todo en Estados Unidos y en la Unión Europea. Las actuaciones de transparencia se están instrumentalizando sobre todo a través de los portales Web gubernamentales que funcionan como grandes contenedores de información sobre la actividad, agenda y actualidad del gobierno, definen la estructura y composición de la Administración y recogen la información económico-financiera de un Estado. En este último supuesto, se presta especial atención a la explicación del destino de los fondos de los contribuyentes. Las actuaciones de participación se encuentran principalmente concentradas en iniciativas de consultas públicas a través de Internet sobre el diseño de estrategias y políticas públicas y procesos legislativos, así como en las peticiones ciudadanas, que favorecen que las personas difundan y dirijan sus propuestas al gobierno<sup>556</sup>.

El marco de actuación en el Ordenamiento Jurídico español es similar al de otros países y se encuentra dirigido hacia la apertura y reutilización de datos públicos, siguiendo las directrices europeas, la legislación española y las iniciativas de fomento de esta práctica<sup>557</sup>. Tanto a nivel estatal como autonómico y local existen diferentes ejemplos de portales Web de acceso a la información pública.

Las Administraciones Públicas han avanzado en los últimos años en la mejora de su presencia en Internet gracias a las prescripciones de la LAE, lo que ha favorecido la implantación de elementos de transparencia y participación con los ciudadanos. De este modo, la mayoría de ellas se han integrado en las redes sociales generalistas siguiendo un modelo de uso informativo en el que la red se utiliza como un medio más de difusión unidireccional de los mensajes que se pueden considerar institucionales.

---

<sup>556</sup> GRAELLS I COSTA, J., RAMILO ARAUJO, M., *Ciudadanía y administraciones en red, la Administración Pública ante la nueva sociedad en red*, op. cit., página 114, que ponen de manifiesto cómo las nuevas tecnologías favorecen la participación ciudadana en la toma de decisiones de los distintos gobiernos.

<sup>557</sup> Para un estudio comparado sobre el nivel de aplicación de las nuevas tecnologías al ámbito de las Administraciones Públicas, véase VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, op. cit., página 385.

### 3. Gobierno Abierto, transparencia y participación ciudadana

En el ámbito de la transparencia y su relación con el Gobierno Abierto, se han llevado a cabo actuaciones como la publicación del patrimonio e intereses de los cargos públicos, tanto a nivel nacional como regional y local<sup>558</sup>. Con carácter previo a la entrada en funcionamiento del Portal de la Transparencia por parte del Gobierno estatal, nos encontramos con numerosas referencias a la participación ciudadana y a la realización de consultas públicas y aportaciones ciudadanas, que tuvieron su origen en el portal Irekia del Gobierno Vasco, así como otras iniciativas de participación no basadas en las TIC's, en las que se tiene en cuenta las opiniones de los ciudadanos a través de foros presenciales para discutir el destino de partidas presupuestarias municipales, en relación a los presupuestos participativos o el diseño de políticas o planes públicos.

La información recopilada sobre los objetivos, estrategias y actuaciones ha permitido construir un modelo de desarrollo de Gobierno Abierto en el que tengan cabida las diversas visiones identificadas y los ámbitos en los que se está materializando el concepto de Gobierno Abierto. La transparencia, por tanto, desde la perspectiva del Gobierno Abierto, tiene como objetivo ofrecer información abierta y accesible sobre cada institución pública a la ciudadanía, en los ámbitos de la información de la actividad de cada institución, información económica y de gestión de la institución u otra información pública de interés, siendo dicho acceso a la información cada vez mayor<sup>559</sup>.

La participación tiene como objetivo conocer la opinión de la ciudadanía respecto a la actividad de cada institución pública, diferenciándose distintos grados de participación, pudiéndonos referir a una consulta pública a una aportación ciudadana o bien al diseño de políticas públicas, supuesto éste en el que podría tener cabida la participación de los actores sociales y de los usuarios de los Servicios Públicos de Empleo. El objetivo de la colaboración es aprovechar la información, el conocimiento y la experiencia colectiva para conseguir el beneficio

---

<sup>558</sup> <http://transparencia.gob.es/> (último acceso: 16 de abril de 2016).

<sup>559</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "Web 2. 0 y la participación ciudadana en la transparencia administrativa en la sociedad de la información", en COTINO HUESO, L., Coordinador, *Libertades de expresión en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, op. cit., página 132.

común de cada institución pública y de la ciudadanía en los grados de desarrollo conjunto de soluciones a retos comunes; la co-prestación de servicios públicos y el establecimiento de servicios basados en la reutilización de la información del sector público. A su vez, la puesta en marcha de actuaciones de Gobierno Abierto, se ha llevado a cabo a través de una serie de elementos habilitadores que se basan o no en las TIC's, considerándose las mismas como un elemento que potencia la transparencia administrativa y la legitimidad democrática de las Administraciones Públicas<sup>560</sup>.

La aplicación de todas estas medidas ha dado lugar a una serie de consideraciones al respecto. Por un lado, se prevé que el desarrollo de las políticas de Gobierno Abierto se basen en la puesta en práctica de los principios de transparencia, participación y colaboración, aunque con una serie de especificidades. Las iniciativas al respecto han de ir encaminadas a conseguir una mayor apertura de datos públicos, proliferando los portales de Open Data, con el objetivo de fomentar la reutilización de dicha información y la transparencia de la actuación de las Administraciones Públicas<sup>561</sup>. En este punto el debate se centrará en la naturaleza de los datos a publicar y en el grado de transparencia logrado<sup>562</sup>. Las Administraciones Públicas seguirán apostando por su presencia en las redes sociales generalistas para fomentar así la participación de los ciudadanos, que en el ámbito de empleo se puede concretar en su presencia en la red profesional LinkedIn, Xing o Viadeo, entre otras. Del mismo modo, se propiciará la escucha activa de lo que realmente preocupe a los ciudadanos en cualquier materia, con especial atención a aquellos medios que se basen en el uso de las TIC's. A corto

<sup>560</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "Web 2. 0 y la participación ciudadana en la transparencia administrativa en la sociedad de la información", en COTINO HUESO, L., Coordinador, *Libertades de expresión en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, op. cit., página 133.

<sup>561</sup> No obstante, hay que tener en cuenta que no se puede identificar el concepto de open data con el de Gobierno Abierto ni con el de transparencia, puesto que ello supondría un reduccionismo al tomar la parte por el todo, véase COTINO HUESO, L., "Derecho y Gobierno Abierto. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones Públicas", op. cit., página 58.

<sup>562</sup> BLASCO DÍAZ, J. L., "El sentido de la transparencia administrativa y su concreción legislativa", en GARCÍA MACHO, R., Editor, *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, Madrid, 2010, página 256, que pone el acento en dos aspectos esenciales de los datos que se han de facilitar a la ciudadanía, como son los relativos a cuáles se han de publicar, y en función de los mismos, determinar unos indicadores que nos permitan conocer el nivel de transparencia logrado en un momento determinado y en un ámbito concreto.

plazo las iniciativas de colaboración con la sociedad, a excepción de la reutilización de los datos públicos, se desarrollarán menos que el resto de actuaciones, aunque continuarán llevándose a cabo actuaciones tendentes a la co-prestación de servicios, elaboración de políticas públicas y la creación de comunidades colaborativas de la Administración<sup>563</sup>.

También hay que tener en cuenta otros factores que influyen en la instauración del Gobierno Abierto, como son el liderazgo político y la situación socio-económica. En este sentido se va dejando apreciar una disposición positiva de los responsables públicos respecto al Gobierno Abierto, porque converge con las demandas de los ciudadanos y las necesidades del actual entorno dictado por la situación socio económica. Sin embargo, existe todavía un cierto desconocimiento sobre la implantación de estas políticas, pareciendo necesarias prácticas de éxito para convencer a los más escépticos. La situación económico financiera de las Administraciones Públicas podría ir en contra de la adopción de políticas de Gobierno Abierto, al menos hasta que exista una mayor concienciación de sus beneficios y de su potencialidad<sup>564</sup>.

Por último, la creación de un marco estratégico por parte del Gobierno Español, a través de la publicación de la LTBG, la configuración de un Plan de Acción de España en el OGP, así como la actuación de algunas Comunidades Autónomas en este campo, va a hacer que se incluya el Gobierno Abierto en la agenda política de las Administraciones Públicas del país, lo que daría lugar a la plena incorporación a las estrategias vigentes en esta materia. No cabe duda de que la repercusión que ha tenido el término Gobierno Abierto en el desarrollo de diversas iniciativas tendentes a una mayor transparencia en la gestión y una mayor participación y colaboración con la ciudadanía en las tareas de Gobierno.

En otro ámbito, las demandas sociales derivadas de la situación de crisis económica que están viviendo gran parte de los países del mundo, parecen

---

<sup>563</sup> <http://transparencia.gob.es/transparencia/> (último acceso: 12 de abril de 2016).

<sup>564</sup> 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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*, op. cit., página 260, que determina algunos elementos en contra para la plena aplicación de las nuevas tecnologías al ámbito público.

converger y complementarse con los principios de un Gobierno más abierto. Es en este contexto en el que se ha detectado que existe una amplia coincidencia respecto a los objetivos que se persiguen con la apertura de los gobiernos, como puede ser el acercamiento de las administraciones al ciudadano y la mejora de su funcionamiento, lo cual se puede lograr a partir de una mayor transparencia en la actuación y una participación y colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil<sup>565</sup>.

### III. La transparencia

#### 1. Retos y oportunidades

En un sentido estricto se puede configurar a la transparencia en el sector público como la comunicación a los ciudadanos de las operaciones del gobierno. De este modo, la información sobre la actividad oficial se hace disponible hacia la parte interesada<sup>566</sup>. En general, cuando hablamos de transparencia, nos estamos refiriendo a la posibilidad de los ciudadanos de poder tener conocimiento de la información que obra en poder del Gobierno<sup>567</sup>.

La referencia a la transparencia abarca a su vez una serie de conceptos más amplios como son los de apertura, los de tener conocimiento de información propia de procedimientos en los que no se es interesado, o bien el de información activa por parte de la Administración para que ésta actúe antes de que la citada

---

<sup>565</sup> Todavía quedarían pasos importantes por recorrer, a pesar de que en los distintos Estatutos de Autonomía se describan principios y derechos emergentes de la órbita del Gobierno Abierto, puesto que en el ámbito jurídico no se han plasmado en una exigibilidad concreta, véase COTINO HUESO, L., "Derecho y Gobierno Abierto. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones Públicas", op. cit., página 64.

<sup>566</sup> COTINO HUESO, L., "El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades", en VALERO TORRIJOS, J., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., Coordinadores, *Régimen jurídico de la transparencia en el Sector Público, del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Pamplona, 2014, página 38.

<sup>567</sup> COTINO HUESO, L., "La nueva Ley de transparencia y acceso a la información", *Anuario Facultad de Derecho, Universidad de Alcalá*, número VII, 2014, página 1, en donde resalta la importancia de considerar el acceso a la información como un derecho fundamental en el marco de la libertad de información del artículo 20 CE.



información le sea requerida por la ciudadanía<sup>568</sup>. Centrándonos ya en el texto de la LTBG, en sus artículos 5 y siguientes se identifica con el concepto de publicidad activa, dejándose de lado el derecho de acceso a la información pública a pesar de ser ambos conceptos que se hayan interconectados<sup>569</sup>.

La transparencia ha sido configurada con carácter tradicional como un elemento de control a la Administración y al poder político, de modo que se pudiera tener conocimiento a través de ciertos mecanismos de su sometimiento a la legalidad<sup>570</sup>. No se trata tanto de un medio de sometimiento continuo, sino más bien de la posibilidad de los poderes públicos de poder ser observados, lo cual implica un cambio cultural que determina la efectividad misma de la transparencia<sup>571</sup>.

Pero la transparencia no fue considerada desde sus orígenes como un derecho fundamental, sino que ha atravesado todo un desarrollo paulatino desde su consideración como un principio ético hasta tener su configuración como uno de naturaleza jurídica. En este sentido, las primeras manifestaciones del acceso a la información pública han ido unidas de la mano de la libertad de expresión e información, de cuyo ejemplo dio cumplimiento la legislación sueca del siglo XVIII<sup>572</sup>. No obstante, su generalización en el ámbito de la Administración no se produce hasta la segunda mitad del siglo XX en un momento histórico en el que la propia Administración no dejaba de crecer captando gran número de recursos para prestar los servicios propios del Estado del Bienestar.

---

<sup>568</sup> En todo este proceso no cabe duda que las nuevas tecnologías juegan un papel imprescindible al respecto, resaltando algunas de las leyes publicadas en la materia que la utilización de la tecnología es un instrumento que facilita la transparencia y el conocimiento de la actuación de la Administraciones Públicas, véase PALOMAR OLMEDA, A., "Gestión electrónica de los procedimientos", en GAMERO CASADO, E., Y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *La Ley de Administración Electrónica*, Aranzadi, 2010, página 614.

<sup>569</sup> COTINO HUESO, L., "El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades", op. cit., página 40.

<sup>570</sup> OLMEDA GÓMEZ, J. A., *Ciencia de la Administración. Teoría de la organización y gestión pública*, vol. I, UNED, Madrid, 1999, páginas 731-737.

<sup>571</sup> Sin embargo, hasta el momento, la normativa estatal y autonómica en materia de transparencia podría ser calificada de insustancial jurídicamente, inaplicada y con propósitos esencialmente propagandísticos, véase COTINO HUESO, L., "La regulación de la participación y de la transparencia a través de Internet y medios electrónicos. Propuestas concretas", *Journal of public policies and territories*, nº 2, Vol. 1, 2012, página 27.

<sup>572</sup> COTINO HUESO, L., "El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades", op. cit., página 44.

Cuando nos referimos al ámbito internacional, la transparencia aparece configurada como un principio propio del buen gobierno y en relación a la lucha contra la corrupción y en favor de la ética pública. Si nos centramos en concreto en la UE, la transparencia presenta una íntima relación con la participación ciudadana y con la obligación de los poderes públicos de ofrecer información a la ciudadanía, así como, una exigencia del buen gobierno aunque restringida al ámbito de cada Estado<sup>573</sup>. Con el Reglamento CE 1049/2001, se reguló el derecho electrónico de acceso a la información, quedando configurado el mismo como un derecho de carácter fundamental.

Centrándonos ya en el Ordenamiento Jurídico del Estado español, se puede afirmar que la transparencia aparece definida en palabras de Guichot como un derecho de naturaleza iusfundamental<sup>574</sup>, de modo que la misma y el acceso a la función pública podrían quedar bajo el amparo de las disposiciones previstas en el artículo 20.1 CE. No obstante, se trata de hacer un ejercicio de efectividad de dichos principios por parte de los gestores de las distintas Administraciones Públicas y de los órganos jurisdiccionales<sup>575</sup>.

Según se desprende de lo dispuesto por la Comisión Europea en 2003, el concepto de gobierno electrónico resulta una evolución que desemboca en las formas de participación y democracia<sup>576</sup>. En el campo presente, la información es el

---

<sup>573</sup> COTINO HUESO, L., "El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades", en VALERO TORRIJOS, J., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., Coordinadores, *Régimen jurídico de la transparencia en el Sector Público, del derecho de acceso a la reutilización de la información*, op. cit., página 49.

<sup>574</sup> GUICHOT REINA, E., "El proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas", *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 84, 2012, página 102.

<sup>575</sup> Un ejemplo de que la transparencia y la participación se puede alcanzar a través de la aplicación de las TIC's lo encontraríamos en el ámbito empresarial con la publicación de la Ley 26/2003, de 17 de julio, cuya finalidad es el reforzamiento de la transparencia en las sociedades anónimas cotizadas, véase COTINO HUESO, L., "Derecho y Gobierno Abierto. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones Públicas", op. cit., página 67.

<sup>576</sup> Comunicación 1 COM (2003) 567, El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa, Bruselas, 26 de septiembre de 2003.

presupuesto de la participación ciudadana y para ello, el uso de las TIC's juega un papel importante<sup>577</sup>.

La transparencia también se encuentra relacionada con el concepto de gobierno abierto, que fue introducido por Obama en su discurso de 2009, pasando a tener la consideración de ser un elemento esencial del mismo, junto a la reutilización de la información, la participación pública y la colaboración<sup>578</sup>. El elemento más novedoso al respecto no es que la Administración tenga que facilitar cierta información a los ciudadanos, sino que lo haga bajo el concepto de reutilización y bajo la noción de open data<sup>579</sup>. A pesar de ello, no se debe de considerar al gobierno abierto como un elemento de moda que pronto va a quedar relegado, sino que ha de ser entendido como un auténtico compromiso en relación a la transparencia y el acceso a la información pública.

Se puede resaltar que aquellos Estatutos de Autonomía que han contemplado entre sus derechos los que hasta este momento hemos considerado como emergentes, no han llevado a cabo posteriormente un desarrollo normativo de los mismos. A pesar de ello, su reconocimiento tiene una consideración jurídica por relativa que ésta sea<sup>580</sup> y que resulta más comprometida que las que se han llevado a cabo en el ámbito autonómico y local. En opinión de Cotino Hueso resulta mejorable en la LTBG el cumplimiento de la obligación por parte de las Administraciones Públicas de ofrecer información activa a la ciudadanía; el que no se regule el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental; las garantías ante los supuestos en los que no haya sido posible el acceso a la

---

<sup>577</sup> COTINO HUESO, L., "La regulación de la participación y de la transparencia a través de Internet y medios electrónicos. Propuestas concretas", op. cit., página 3.

<sup>578</sup> COTINO HUESO, L., "El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades", en VALERO TORRIOS, J., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., Coordinadores, *Régimen jurídico de la transparencia en el Sector Público, del derecho de acceso a la reutilización de la información*, op. cit., página 58.

<sup>579</sup> En este sentido, la difusión de la información que mejora la reutilización de la misma, puede llevarse a cabo a través de espacios específicos en los que los poderes públicos puedan ofrecer la misma, véase CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "Web 2. 0 y la participación ciudadana en la transparencia administrativa en la sociedad de la información", en COTINO HUESO, L., Coordinador, *Libertades de expresión en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, op. cit., página 145.

<sup>580</sup> COTINO HUESO, L., "El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades", en VALERO TORRIOS, J., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., Coordinadores, *Régimen jurídico de la transparencia en el Sector Público, del derecho de acceso a la reutilización de la información*, op. cit., página 61.

información, o la necesidad de establecer mecanismos de colaboración con la sociedad civil y el sector de la infomediación interesado en la reutilización, entre otros.

En el ámbito de los Servicios Públicos de Empleo la transparencia en la actuación administrativa pasaría por el ofrecimiento de información a los usuarios acerca de las distintas programaciones anuales que se llevan a cabo de acciones formativas, así como de la proyección de futuro de cada una de las familias profesionales en las que las mismas se estructuran. Ello puede ser útil a un desempleado o a un trabajador en activo que realice una de estas acciones para conocer la tendencia de empleabilidad del curso en el que está interesado.

También puede resultar interesante el ofrecimiento de información en relación a la distribución presupuestaria por servicios, de modo que se puedan obtener conclusiones acerca de si se está dotando económicamente a los servicios que gestionan las políticas activas de empleo o las pasivas, resultando dicha opción definidora de la política pública en materia de empleo por la que se está optando.

## **2. Transparencia y procedimiento administrativo**

Analizada hasta este momento la transparencia y sus implicaciones con la participación ciudadana y el gobierno, nos disponemos a exponer a continuación su nexo de unión con el procedimiento administrativo, puesto que en definitiva la actuación administrativa ha de estar sometida a unos cauces que se concretan en los distintos procedimientos existentes.

El ofrecimiento de información a la ciudadanía por parte de la Administración no guarda una relación directa con aquellas actuaciones que la misma desempeña en el ejercicio de sus potestades y que sí que se hallan tasadamente sometidas a un estricto procedimiento administrativo, a pesar de que dicho acceso a la información quede habitualmente sometido a unos cauces formales<sup>581</sup>. Es sobre todo en el ejercicio del ofrecimiento de la denominada información activa donde nos

---

<sup>581</sup> FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., "Procedimiento Administrativo e información del sector público", en VALERO TORRIJOS, J., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., Coordinadores, *Régimen jurídico de la transparencia en el Sector Público, del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Pamplona, 2014, página 283.

encontramos con que la actividad administrativa se halla menos sometida a los límites preestablecidos. En este sentido, la competencia para la determinación del procedimiento administrativo común en virtud de la cláusula del artículo 149. 1. 18 CE, se encontraría atribuida al Estado, no correspondiendo a las distintas Comunidades Autónomas establecer una normativa diferente a la dispuesta en la LTBG<sup>582</sup>.

Del conjunto de derechos que quedarían reconocidos en la LTBG y que fundamentalmente se pueden agrupar en los de acceso a la información pública, publicidad activa, difusión de decisiones administrativas y reutilización de la información del sector público, sólo el de derecho de acceso se tenido un reconocimiento con carácter tradicional que halla su fundamento en el reconocimiento constitucional del artículo 105 b) CE. Hasta la aprobación de la LTBG el ejercicio del derecho a la información carecía de una regulación procedimental propia siendo aplicables las previsiones generales establecidas en la LRJ-PAC o en su caso en la normativa sectorial aplicable. Sin embargo, como hemos indicado, el ejercicio de este derecho en la LTBG aparece contemplado de un modo pormenorizado en sus artículos 17 y siguientes en los que se establece la necesidad de una solicitud previa dirigida al órgano que está en poder de la información a la que se desea acceder, a excepción de aquellos casos en los que la misma se halle en poder de sujetos privados, debiéndose de dirigir la persona interesada en estos supuestos a la Administración, organismo o entidad previstas en el artículo 2. 1 a las que se encuentren vinculadas<sup>583</sup>.

Un aspecto que resultaría positivo en la nueva regulación de la LTBG es la determinación de las causas de inadmisión de dicha solicitud, a diferencia de lo que ocurría con anterioridad en el artículo 37 de la LRJ-PAC. Teniendo en cuenta que la motivación de dichas solicitudes no se considera un elemento esencial en la

---

<sup>582</sup> Si bien las regulaciones autonómicas, locales y propias de las instituciones corporativas autónomas servirían para completar y complementar la regulación estatal, véase COTINO HUESO, L., "Derecho y Gobierno Abierto. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones Públicas", op. cit., página 72.

<sup>583</sup> FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., "Procedimiento Administrativo e información del sector público", en VALERO TORRIJOS, J., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., Coordinadores, *Régimen jurídico de la transparencia en el Sector Público, del derecho de acceso a la reutilización de la información*, op. cit. página 298.

misma, cualquier demanda de información que un desempleado o un empresario presente ante los Servicios de Empleo debería ser atendida en sus justos términos, salvo aquellos supuestos en los que se requiera una identificación más específica de la información solicitada, en cuyo caso se requerirá al interesado para su concreción o cuando pueda afectar a intereses o derechos de terceros, que se les concederá un trámite de alegaciones.

Prosiguiendo con el desarrollo del procedimiento en materia de acceso a la información, éste ha de finalizar en el plazo de un mes desde su incoación, ampliable a otro mes más en caso de que la complejidad de la información requerida sí lo haga necesario. Las resoluciones denegatorias habrán de ser motivadas. Se prevé igualmente que la formalización del acceso a la información se ha de realizar preferentemente por medios electrónicos, de modo que el empleo de las TIC's encuentre su concreción.

La LTBG ha previsto que las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa previa prevista en el artículo 24.

### **3. La difusión de información por medios electrónicos**

Como hemos expuesto con anterioridad la transparencia se plasma en una serie de medios que permiten a los ciudadanos tener acceso a la información que obra en poder de la Administración, teniendo que tener en cuenta que los medios electrónicos son determinantes a la hora de concretar tales mecanismos<sup>584</sup>.

Uno de los principales medios con que cuenta hoy en día la Administración Pública para hacer efectivo el cumplimiento de la obligación de la obligación de difusión de la información pública, es la que se ha denominado publicidad activa. Para ello, la misma se puede valer de los distintos medios electrónicos existentes en la actualidad. La consideración que al respecto ha ido adquiriendo la información

---

<sup>584</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "El uso de medios electrónicos en la difusión de información pública", en VALERO TORRIJOS, J., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., Coordinadores, *Régimen jurídico de la transparencia en el Sector Público, del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Pamplona, 2014, página 324.

pública también ha variado con el paso del tiempo, pasando de una concepción de elemento necesario para el ejercicio de derechos y obligaciones a ser un instrumento para el incremento de la transparencia administrativa. A pesar de los beneficios que reporta su uso, éste no está exento de riesgos respecto a bienes y derechos de terceras personas. Nos estamos refiriendo a las cuestiones que puedan surgir en relación a la protección de datos, el exceso de información, las críticas de la información ofrecida, o la falta de capacidad de interpretar y entender la misma<sup>585</sup>. La regulación de estos medios de comunicación y difusión de la información ha sido paulatina en función de su establecimiento por parte de los órganos administrativos.

En el artículo 5 de la LTBG se determina la obligación de las Administraciones Públicas de publicar cierta información así como los principios con los que se debe efectuar dicha difusión, entre los que indica los de gratuidad, calidad y accesibilidad. Estas obligaciones han de ir en relación al reconocimiento de derechos de los ciudadanos a dicho acceso a la información.

De la lectura conjunta de la LTBG y de la LAE se desprende que la difusión de información por medios electrónicos debe de cumplir con el principio de transparencia y publicidad, por el que las Administraciones Públicas se deben de comprometer a publicar de forma periódica y actualizada dicha información; el principio de accesibilidad a la información por medios electrónicos, que implica la obligación de la Administración de que la información ofrecida pueda ser recibida por cualquier persona; el principio de calidad, que persigue la difusión de una información estructurada, clara y comprensible; el principio de responsabilidad en la veracidad y autenticidad de las informaciones ofrecidas; el principio de seguridad, por el que se ha de exigir las mismas garantías que si se estuvieran utilizando medios analógicos; el principio de cooperación entre las Administraciones, que exige la plena consecución de la interoperabilidad entre las bases de datos de las mismas; el principio de neutralidad tecnológica y

---

<sup>585</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "El uso de medios electrónicos en la difusión de información pública", en VALERO TORRIJOS, J., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., Coordinadores, *Régimen jurídico de la transparencia en el Sector Público, del derecho de acceso a la reutilización de la información*, op. cit., página 326.

adaptabilidad al progreso de la técnica y el principio de reutilización de la información publicada por el que la información que se ofrece no es útil únicamente para conocer una actividad concreta de la Administración sino que además ha de ser reutilizable para otros fines.

En cuanto a la información del sector público en Internet, la LTBG establece unas obligaciones en relación a la publicación de información en los portales de transparencia, sedes electrónicas o páginas webs de las Administraciones. La introducción de un listado de información al que se le ha de dar publicidad supone un avance con respecto a la regulación anterior, puesto que se parte de una base sobre la que empezar a hacer efectivo este derecho<sup>586</sup>.

Pero este listado sólo constituye un mínimo que se ha de garantizar a los ciudadanos, pudiendo la Administración ofrecer información en relación a la organización de las Administraciones Públicas, de modo que se puedan conocer sus responsables y el personal al servicio de la misma; información sobre los procedimientos tramitados por las Administraciones Públicas, sobre todo en relación a los requisitos jurídicos o técnicos necesarios en dichos procedimientos; información sobre la actividad desarrollada por las Administraciones Públicas, que abarque tanto la planificación de la actividad, como a su gestión; información normativa y de relevancia jurídica y que tradicionalmente se difundía a través de canales informales, como son las directrices, instrucciones, acuerdos, anteproyectos de Ley, o proyectos de reglamentos; y por último la información de interés general, como puede ser la información cartográfica o sobre el tráfico<sup>587</sup>.

Una vez que ha quedado definido qué tipo de información se ha de dar publicidad en el ámbito de las Administraciones Públicas, procede hacer mención a

---

<sup>586</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "El uso de medios electrónicos en la difusión de información pública", en VALERO TORRIJOS, J., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., Coordinadores, *Régimen jurídico de la transparencia en el Sector Público, del derecho de acceso a la reutilización de la información*, op. cit., página 340.

<sup>587</sup> Todo ello se debe de articular con el respeto del deber de secreto profesional como restricción a la transparencia y a la difusión de información pública, cuya vulneración puede ocasionar infracciones administrativas y penales: COTINO HUESO, L., Cuando se cierra una puerta (la de la información pública), se abre una ventana (la de las filtraciones). Aproximación al tratamiento jurídico de las filtraciones y el "whistleblowing", en COTINO HUESO, L., SAUQUILLO OROZCO, J. L., CORREDOIRA ALFONSO, L., Editores, *El paradigma del Gobierno Abierto, retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*, Universidad Complutense de Madrid, 2015, página 7.



los medios a través de los cuales se va a llevar a cabo dicha actuación. En la LTBG se determina que la información se difundirá a través de sedes electrónicas o páginas webs (artículo 5. 4). A pesar de ello, no se establece un criterio básico sobre el medio a utilizar, siendo este dato de especial importancia por cuanto que cada uno de ellos cuenta con unas características específicas. También se ha de determinar quién es el responsable tanto del diseño de la información como de su actualización.

El primero de los canales telemáticos que la Administración puede emplear para difundir su información es la creación de un portal de la transparencia, que se podría configurar como un espacio en Internet que facilita el acceso de la ciudadanía a toda la información que debe difundir la Administración General del Estado así como aquella información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia<sup>588</sup>.

Por lo que respecta a la sede electrónica, y puesto que ya ha sido conceptualizada anteriormente, únicamente resaltaremos que la LAE define a la misma de un modo un tanto confuso debido a su relación con los portales de transparencia, los puntos de acceso electrónico y las páginas webs. Otros espacios de Internet a través de los que también se puede difundir información son los portales de datos abiertos, que serían aquellos espacios en los que las Administraciones Públicas difunden datos e información en formatos que facilitan su reutilización.

El empleo de estos medios ha de ir acompañado de la implantación de garantías para que la confianza de los ciudadanos en su empleo vaya aumentando poco a poco. Los principios de responsabilidad y calidad han de resultar plenamente aplicables a este ámbito de la actuación administrativa<sup>589</sup>.

---

<sup>588</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "El uso de medios electrónicos en la difusión de información pública", en VALERO TORRIJOS, J., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., Coordinadores, *Régimen jurídico de la transparencia en el Sector Público, del derecho de acceso a la reutilización de la información*, op. cit., página 352.

<sup>589</sup> De lo contrario nos encontraríamos con calificaciones de la Ley como "gatopardesca", en el sentido de que se hace cambiar todo para que nada cambie, véase COTINO HUESO, L., "La nueva Ley de transparencia y acceso a la información", *Anuario Facultad de Derecho, Universidad de Alcalá*, número VII, 2014, página 16.

La comunicación de la información pública a través de medios telemáticos permite el incremento de la transparencia en la actuación de la Administración y la mejora de las relaciones entre las Administraciones y entre estas y los ciudadanos. Para ello es necesario que las Administraciones cuenten con los medios necesarios para poder adoptar tales mecanismos telemáticos; se ha de adoptar mecanismos que permitan la concreción de las características con las que se prestará el servicio de difusión de la información; tener en cuenta mecanismos que denuncien la falta de calidad en la información ofrecida; que se pueda identificar el órgano administrativo responsable de la información que se difunde y por último, el recordar que el incumplimiento reiterado de la función de información puede dar lugar a responsabilidades disciplinarias muy graves<sup>590</sup>.

La difusión de información por medios electrónicos que se lleva a cabo en los Servicios Públicos de Empleo todavía se encuentra en una fase incipiente, puesto que tanto en la sede electrónica del Servicio Público de Empleo Estatal como en las webs de los distintos Servicios de Empleo Regionales que se han ido constituyendo se limita al ofrecimiento de los servicios que se pueden gestionar ante los mismos, siendo esta faceta algo más próximo a la información que se ha de contener en una cartera de servicios que al contenido mismo de lo que ha de ser una Administración transparente.

En este sentido, la posibilidad de poder ofrecer información de un modo activo por parte de estos servicios sobre las proyecciones de futuro sobre los distintos nichos de empleo o las tendencias de los nuevos yacimientos de empleo, sería parte de la información que con carácter proactivo se debería de ofrecer a través de las webs y sedes electrónicas de estos organismos. Otro de los sectores que también se encuentra carente de información en el sentido definido por la transparencia es el de las políticas activas de empleo, en el que se debería ofrecer información a los desempleados acerca de las familias profesionales que más empleabilidad han tenido en los últimos periodos de tiempo a los efectos de que

---

<sup>590</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "El uso de medios electrónicos en la difusión de información pública", en VALERO TORRIJOS, J., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., Coordinadores, *Régimen jurídico de la transparencia en el Sector Público, del derecho de acceso a la reutilización de la información*, op. cit., página 364.

puedan decidir qué acciones formativas solicitar en función de sus expectativas y de su perfil profesional.

#### **IV. Buen Gobierno y Servicios Públicos de Empleo**

El denominado *Gobierno Electrónico*, en tanto que instrumento que permite alcanzar el estado más actual de Buen Gobierno, va más allá de una mera oferta de mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas a través de los canales electrónicos de la información y de la prestación de nuevos servicios. En este sentido, es en el que hay que fortalecer la legitimidad democrática de la Administración a través de una mayor transparencia y participación ciudadana en la elaboración y desarrollo de las políticas públicas, así como en la toma de decisiones. En definitiva, se trataría de implementar la eficacia y calidad de las actividades y los servicios que la Administración presta a la sociedad<sup>591</sup>.

La opción política que se ha elegido sobre todo desde la Unión Europea a favor de la gobernanza colaborativa da lugar a la constitución de estos procedimientos administrativos de tercera generación que son capaces de satisfacer las nuevas necesidades que estos modelos demandan<sup>592</sup>. Por tanto, las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento han de ser capaces de responder a tales requerimientos, debiendo de potenciar el concepto de Administración cooperativa y del derecho fundamental a la buena Administración. Por todo ello, resulta necesario un buen gobierno para alcanzar un desarrollo económico, político y social óptimo de una nación, a través de la participación entre todos sus actores sociales. Una de las claves para alcanzar una buena gobernanza es la calidad institucional. Este complejo concepto puede ser entendido, como la capacidad de promoción de conductas íntegras y de desincentivación de conductas corruptas por parte del sistema institucional formal e informal. O dicho de otro modo, para

---

<sup>591</sup> En relación a la importancia que adquiere el ciudadano en el sistema y la eficacia de los resultados, véase, por ejemplo: *US E-Government Act of 2002*, en: <http://www.archives.gov/about/laws/egov-act-section-207.html> (último acceso: 25 de octubre de 2014).

<sup>592</sup> Sobre la configuración del derecho fundamental a una buena Administración, véase COTINO HUESO, L., "El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades", en VALERO TORRIJOS, J., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., Coordinadores, *Régimen jurídico de la transparencia en el Sector Público, del derecho de acceso a la reutilización de la información*, op. cit., páginas 49 y siguientes.

considerar que una democracia es de calidad es necesario que se establezcan mecanismos e instituciones dirigidas a promover por un lado, la integridad de los servidores públicos (entendidos en un sentido amplio, incluyendo a políticos, funcionarios, servidores públicos en general...) y por otro lado, a prevenir y a luchar contra la corrupción. En concreto y centrándonos en la promoción de la integridad, podemos entender ésta en el ámbito público, como la virtud que permite al servidor público actuar cotidianamente de forma coherente con el principio de servicio público y con los valores congruentes con el mismo, como la imparcialidad, la eficacia, la transparencia, o la legalidad.

Así las cosas, es preciso para alcanzar una democracia de calidad, clarificar cuáles son los principios básicos que sostienen el sistema democrático; así como, tratar de desarrollar qué instrumentos de tipo institucional, normativo y cultural son necesarios para que dichos principios no sean traicionados en el funcionamiento real de las Democracias existentes. A clarificar los principios éticos y de actuación que deben regir la labor de los miembros del Gobierno y altos cargos y asimilados de la Administración del Estado de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, dedica la Ley 19/2013 su Título II (artículos 25 y siguientes), otorgándoles rango de Ley. Igualmente, se clarifica y refuerza el régimen sancionador que les resulta de aplicación, en consonancia con la responsabilidad a la que están sujetos.

Toda esta regulación que acabamos de exponer ha de reflejada en unos nuevos cauces de participación en la toma de decisiones de la Administración Pública. En el caso de los Servicios Públicos de Empleo, tanto a nivel Estatal como Comunitario, nos encontraríamos con dos grandes sectores de colaboración. Por un lado, la participación de los Agentes Sociales en la definición de las líneas de actuación en materia de Formación Ocupacional y por otro, dicha colaboración en la determinación de las Políticas Activas de Empleo.

En el primero de estos ámbitos las prescripciones de esta Ley de Transparencia, podrían quedar plasmadas de un modo más directo mediante la articulación de mecanismos que permitieran un mayor acceso a la información que obra en poder de la Administración. No se trataría solamente de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas a través de la legislación sectorial de subvenciones

que prevén la publicación periódica de las cuantías concedidas, sino que implicaría dar un paso al frente. La transparencia necesaria con que actúa la Administración, debería dar lugar a hacer públicas las relaciones de beneficiarios de subvenciones que no han cumplido con sus obligaciones en una convocatoria determinada y que han de reintegrar importes concretos a la Administración. En definitiva se trataría de una obligación de carácter público, puesto que si se ha notificado la resolución de reintegro de la subvención ya se ha concedido el trámite de alegaciones y ha transcurrido el plazo pertinente para poder recurrir la misma. Esta medida permitiría conocer la trayectoria de una concreta entidad colaboradora, que podría a su vez optar a ser beneficiaria de una subvención diferente en otro ámbito de la Administración. No solamente resultarían de aplicación cuestiones de Transparencia en la gestión de expedientes que se realizan en los Servicios Públicos de Empleo, sino que también estarían presentes los temas relacionados con una mayor colaboración de los agentes privados en la configuración de sus propias políticas de empleo.

En este sentido, anualmente se realiza una programación de acciones formativas que van a ser objeto de convocatoria para la siguiente anualidad. Un sistema propio de Buen Gobierno y que fuese plenamente colaborativo debería de ser capaz de integrar las opiniones de todos los sectores implicados en dicha decisión. Habitualmente existen órganos consultivos y de participación para elaborar estas programaciones anuales, en los que tienen representación los denominados agentes sociales, constituidos por los sindicatos más representativos; Entidades Locales, que pueden ser beneficiarias de estas subvenciones y organizaciones empresariales. Sin embargo, no forman parte de estas Comisiones el resto de entidades colaboradoras que también participan en la impartición de las citadas acciones formativas. La explicación que se ha venido dando a esta situación, es que las mismas encuentran recogidos sus intereses en aquellos que son defendidos por las organizaciones y confederaciones de empresarios, aunque no se tiene en cuenta que no en todos los casos, dichas entidades colaboradoras se encuentran inardinadas en una de estas organizaciones. Aunque así lo fuese en todo supuesto, su configuración del interés general podría ser distinta a la defendida por la organización de pertenencia.

La difusión el uso de las nuevas tecnologías y la aplicación de las técnicas propias del Buen Gobierno facilitarían una colaboración de todos los agentes implicados en la definición de las acciones formativas propias de los Servicios Públicos de Empleo. La posibilidad de realizar encuestas, tendencias de mercado o demandas puestas de manifiesto por los empresarios a través de las propias páginas Webs de los Servicios Públicos de Empleo, permitiría dicha labor. Pero no solamente esto, sino que también se debería de tener en cuenta el parecer de los destinatarios de tales acciones, esto es, los desempleados y los trabajadores en activo que realicen cursos formativos. Se muestra necesaria la participación de este sector, al ser los destinatarios directos de las acciones, puesto que tienen un conocimiento de primera mano, de cuáles son las carencias formativas que les impiden conseguir entrar en el mercado de trabajo, o bien poder promocionar en el mismo.

Los desempleados cuentan con un mayor grado de objetividad al definir las familias profesionales por las que muestran más interés, dado que no tienen intereses económicos directos en que en una anualidad se imparta una acción concreta u otra, supuesto éste que sí está presente en los agentes sociales, puesto que cuentan con una estructura determinada y pueden tender a dilatar en el tiempo la explotación de los medios invertidos para la impartición de determinadas acciones formativas, aún a riesgo de no ser las demandadas por la mayoría de los empresarios en un momento determinado. En este sentido, las nuevas tecnologías también podrían facilitar en gran medida la participación ciudadana en la determinación de las acciones formativas a impartir.

Más allá de estos supuestos, otra actuación propia de la transparencia y el Buen Gobierno que se podría aplicar a los Servicios Públicos de Empleo consiste en realizar controles exhaustivos de inserción laboral de las acciones formativas programadas. Actualmente se efectúan estos controles con un carácter limitado y en ocasiones, son las propias entidades colaboradoras las encargadas de llevarlos a cabo mediante la realización de encuestas telefónicas, de las que no se puede derivar ninguna constancia fidedigna. Si tenemos en cuenta la intercomunicación de datos que nos permiten las nuevas tecnologías y el acceso a la base de datos de la Seguridad Social por parte de los Servicios Públicos de Empleo, sería conveniente

introducir sistemas de comprobación sobre la inserción laboral en los meses posteriores a la realización con éxito de una acción formativa, accediendo directamente a la Seguridad Social y comprobando los contratos suscritos por un desempleado tras haber realizado una determinada acción formativa y siempre y cuando el ámbito y tipo de contrato guarde relación con la familia profesional de la acción realizada.

La obtención de esta información y su gestión adecuada, pueden ser muy clarificadoras a la hora de configurar las necesidades formativas de la sociedad en un momento determinado, así como, a través de su interpretación por los expertos en formación profesional, pudiendo perfilar las tendencias en esta materia.

La materia referida al acceso a la Información Pública, propia de la Transparencia en la actuación administrativa, cuenta con un importante medio de difusión a través de las distintas páginas Webs de los Servicios Públicos de Empleo. En dichas Webs existen áreas de trabajadores y de empresarios que pueden entrar en intercomunicación con la Administración a través de un sistema de autenticación de usuario y contraseña. Una vez autenticados pueden realizar diversos trámites dependiendo del área en el que nos encontremos, como la renovación del sellado de la demanda de empleo o dar de alta una demanda de empleo en el caso de que el perfil sea el de empresario. No obstante, el concepto de acceso a la información que se contiene en la Ley es más amplio que la mera posibilidad de realización de trámites *on-line* con la Administración. El poder tener conocimiento del estado de la tramitación de un procedimiento en cada momento se muestra crucial en los casos en los que por ejemplo, un empresario ha solicitado un trabajador a una de estas oficinas, máxime, teniendo en cuenta que se compite con el sector privado en éste ámbito. Los filtros realizados para la búsqueda y selección del trabajador requerido, así como la toma de contacto con el destinatario, constituirían trámites que han de poder ser consultados por el empresario.

La información pública periódica de las gestiones realizadas, de las demandas y ofertas tramitadas, así como de las bajas en las acciones formativas y los motivos de las mismas, también habría de constituir una información que se debería facilitar con carácter de normalidad a los ciudadanos. Se corregiría así un sistema que funciona a medio gas y que no posee un adecuado cauce para detectar las

necesidades propias del mercado laboral, y que se podría conseguir con los medios técnicos con los que se cuentan en la actualidad. Ésta debería ser la tendencia que habría de estar presente en la actuación de los Servicios Públicos de Empleo y que en su sector particular de actuación, constituiría la concreción de las disposiciones previstas en la propia LTBG, debiendo ser ésta una actividad a desarrollar en los distintos sectores para que la Ley estatal no quede como una mera declaración de intenciones, y concreten todas las previsiones y principios contemplados en la misma. No obstante, las infracciones que se pudieran cometer en este ámbito, ya se encuentran recogidas en la propia Ley, por lo que una voluntad política decidida a su aplicación ayudaría de un modo determinante a subsanar las deficiencias que muestra el sistema en la actualidad.





## **Conclusiones finales**

**I.** No cabe duda que las TIC's pueden ofrecer un gran valor añadido a la gestión pública, de modo que se consiga hacer frente a una inexcusable modernización y revalorización de principios como la libertad, la transparencia o la igualdad. Todo ello estaría enmarcado en el ámbito de un Gobierno Abierto, que permitiese a la población una participación activa en la toma de decisiones acerca de la configuración y funcionamiento de los servicios públicos de empleo. En el ámbito propio de la actividad que prestan, esta participación, como ya se ha expuesto, podría traducirse en una toma de decisiones sobre por ejemplo cuáles son las familias profesionales sobre las que se deben programar más cursos de formación anualmente o qué papel debería desempeñar la intermediación laboral de las propias Oficinas de Empleo.

En este sentido, nos encontramos ante un modelo mejorable y que deberá evolucionar hacia un sistema de integración, de modo que se pueda liberalizar el monopolio sobre los servicios públicos que puedan ser desempeñados por cualquiera que desee y que cumpla con los requisitos establecidos. En consecuencia, los Servicios Públicos de Empleo serían susceptibles de verse afectados por este proceso. Sus funciones tradicionales de registro de personas desempleadas, gestión de prestaciones y búsqueda de empleo, necesitan un nuevo nivel de efectividad que no se suele corresponder con la realidad, quizás debido a la falta de medios y de recursos. En el modelo integrador o colaborativo propuesto sería la propia Administración la que debe servir de plataforma integradora para que se produzca un equilibrio óptimo entre la oferta y la demanda. Además, la Administración debe actuar en este proceso como garante de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, tareas estas indelegables y protectoras que corresponde a la misma.

**II.** La modernización de los Servicios Públicos de Empleo ha sido un tema que se ha venido planteado con las últimas reformas legales acometidas en la materia. Así, ya en el Real Decreto-Ley 5/2006 de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, convalidado por la Resolución de 29 de junio de 2006 y en la Ley 43/2006 de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, se

establecía el compromiso de modernizar los Servicios Públicos de Empleo. Sin embargo, esta tendencia no se ha plasmado en una regulación concreta, precisa y detallada. La modernización pasa por dos cauces, por un lado la aplicación de las nuevas tecnologías a la prestación de las actividades propias de los Servicios Públicos de Empleo y por otro, por adaptar la normativa estatal a la internacional existente en la materia.

Los actores sociales que participan en la intervención contra el desempleo han planteado importantes críticas al poder central burocratizado ante su incapacidad de adaptarse a las nuevas necesidades del mercado de trabajo. La rigidez de la propia estructura burocrática ha dado lugar en innumerables ocasiones a la ineficacia de las políticas públicas de empleo, principalmente debido a que los Servicios de Empleo se han convertido en unos meros agentes técnicos de gestión de subvenciones sin participar en la realización ni aplicación de estas políticas. Ésta, precisamente es una de las críticas que se les ha planteado de manera recurrente, si bien ha de tenerse en cuenta que su actual configuración orgánica y funcional es consecuencia de una evolución histórica que se ha debatido entre el reforzamiento de un sistema público de empleo y la concurrencia con uno privado, todo ello en aras al cumplimiento de la normativa internacional reguladora de la materia, rodeado de grandes requisitos formales por cumplimentar. El reforzamiento actual de los Servicios Públicos de Empleo resulta notorio tras las últimas reformas del mercado laboral, al haberse dotado de más medios materiales y personales a los mismos, reconociéndose a su vez la posibilidad de crear agencias privadas de colocación con ánimo de lucro, cuya existencia queda sometida a la previa autorización por parte de la correspondiente Comunidad Autónoma, por lo que en muchas ocasiones se encuentra sometida su generalización al interés de dichas Comunidades Autónomas y a la voluntad de permitir o no la concurrencia del sector privado con el público en esta materia.

La convergencia hacia los modelos de gestión pública europeos se muestra como una estrategia de modernización inexcusable, en la que tiene una gran importancia la descentralización de funciones hacia Administraciones más cercanas a los usuarios, la delegación de funciones a terceros actores y una mayor desburocratización. Todo ello, ha de facilitar un proceso en el que los distintos

actores compitan efectivamente —más allá de una mera colaboración bienintencionada pero que se ha demostrado insuficiente— en la consecución de un objetivo eficiente. En este sentido, una adecuada intercomunicación de las bases de datos de las distintas administraciones con competencias en la materia resulta crucial para que se pueda prestar un adecuado servicio a los destinatarios.

**III.** Se sigue optando tras las últimas reformas por la gestión conjunta de la prestación por desempleo y las políticas activas de empleo, con la finalidad de conseguir una Agencia Integral de Empleo. Aunque el Servicio Público de Empleo Estatal se encarga de la prestación por desempleo y los Servicios de Empleo Autonómicos de la gestión de las políticas activas de empleo, lo cierto es que la necesaria y efectiva coordinación entre ambas instancias es un objetivo que aún está por cumplir. En este sentido, las propuestas doctrinales que se posicionaban a favor de traspasar la gestión de la prestación por desempleo a los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos no han visto satisfechas sus pretensiones tras la reciente reforma del mercado laboral, lo que no debe obstar al objetivo de intentar mejorar la efectiva coordinación entre dichos actores aprovechando el potencial que ofrece la tecnología.

**IV.** Otro aspecto que todavía quedaría pendiente sería la potenciación del Servicio Público de Empleo para la atención de determinados colectivos en riesgo de exclusión social. La tendencia generalizada es atribuir al Servicio Público de Empleo Estatal unas mayores competencias en materia de inserción, por lo que sería necesario aplicar las mismas a ciertos colectivos con menos posibilidades de ser contratados, como el colectivo de inmigrantes o el de personas con discapacidad. Todo ello daría lugar, de una parte, a tener que aplicar unas especiales condiciones sobre la protección de la información que obra en poder de la Administración, ya que en muchos casos ésta iría referida a datos relativos a la salud de los usuarios o a la violencia de género; y, de otra, a garantizar efectivamente su acceso a los servicios superando las limitaciones que podría genera la llamada “brecha digital”, desafío que adquiere una singular importancia por cuanto, a partir de la entrada en vigor de la reforma legal de 2015, dichos servicios se han de prestar necesariamente utilizando medios electrónicos.

En todo caso, sigue poniéndose de manifiesto la preferencia por un sistema público de prestación de este servicio, como se puede desprender de la previsión de excluir de la prohibición de subcontratación a los docentes que impartan las distintas acciones formativas, puesto que, en el caso de que se trate de una Administración Pública no quedaría sometida a dicha prohibición. Por tanto y si se establece un régimen de concurrencia competitiva tales privilegios deberían quedar suprimidos.

V. Las conclusiones expresadas por la Mesa del Diálogo Social, formada por el Gobierno, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y los sindicatos CCOO y UGT, sobre el desarrollo del último Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo de 2006, ponen de manifiesto, entre otras debilidades del sistema, la deficiente coordinación del conjunto del mismo; la falta de una planificación estratégica de la formación profesional para el empleo; la escasa vinculación con la realidad del tejido productivo, especialmente en lo referente a la formación de demanda dirigida a la PYME; la no disponibilidad de un sistema de información integrado; la falta de evaluación del su impacto y una definición poco eficiente del papel de los agentes implicados en el sistema. Sin duda, todas estas deficiencias requieren un compromiso por parte de los poderes públicos para su subsanación aprovechando la posibilidades que permiten las TIC's, puesto que tales carencias han debilitado el sistema de formación hasta ahora vigente para afrontar los retos que plantea la actual etapa de recuperación económica, así como las tendencias que influirán en la dinámica del mercado de trabajo español y de los sectores productivos en los próximos años.

Por lo que respecta a la forma de afrontar los retos planteados, parece necesario aumentar la actual tasa de inversión en I+D+i, que en el caso español representa menos de la mitad de la media europea. El papel de la tecnología como motor de crecimiento económico y por lo tanto como generador de empleo es un tema ampliamente estudiado y ya no se duda de que la alternativa europea al desafío de los países de la cuenca del Pacífico no es otra que el desempeño excelente y la productividad creciente de los trabajadores del conocimiento. Aplicando todas estas consideraciones, los Servicios Públicos de Empleo han de desplegar de manera proactiva un modelo de servicios integrado y personalizado construido sobre el

conocimiento de las necesidades de nuestros ciudadanos demandantes de empleo y de las empresas, de modo que se acerque de forma clara la gestión de las políticas de empleo a través de los canales adecuados al perfil de cada usuario, sin que éste se vea en la necesidad de tener que desentrañar la estructura administrativa y que sirva a la vez para situar a trabajadores y empresas en la vanguardia de la sociedad de la información.

**VI.** Se debe tender a facilitar el efectivo acceso a las ofertas de trabajo mediante diversas técnicas de intermediación y asistencia para la búsqueda de empleo. Para ello sería necesario instaurar y desarrollar unas relaciones fluidas con los empresarios y transformar paulatinamente los Servicios Públicos de Empleo en auténticas empresas de servicios a través de la modernización de su propia gama de actividades a desarrollar, la creación de oficinas específicas por empresa y por sector de actividad y la mejora de la imagen pública a través de la utilización de las tecnologías de la información —y en particular las redes sociales profesionales y, por qué no, también las generales— de modo que se dé a conocer a un mayor número de destinatarios las actividades que se prestan en los mismos. Para ello, la aplicación de las previsiones contempladas en los Reales Decretos 1671/2009 de 6 de noviembre, de desarrollo de la LAE, 3/2010 de 8 de enero, por el que se establece el Esquema Nacional de Seguridad y 4/2010 de 8 de enero, por el que se establece el Esquema Nacional de Interoperabilidad, resultan de especial interés, puesto que se reconoce la interoperabilidad como objetivo prioritario y a la vez insalvable para la consecución del modelo de Administración electrónica. En ellos se configura el desarrollo técnico y organizativo del marco regulador del acceso electrónico de los ciudadanos ante las Administraciones y se determinan las pautas para que tal relación se base en la intercomunicación de la información obrante en cada una de las Administraciones existentes; todo ello teniendo en cuenta la previsión de una serie de medidas de seguridad que garanticen la correcta preservación de la información que obre en ellas y que permita la agilización y simplificación procedimental. De este modo, se facilita el ejercicio de derechos y el cumplimiento de obligaciones por medios electrónicos y el acceso electrónico de los ciudadanos a la información y al procedimiento

electrónico, con lo que se consigue una mayor transparencia en la actuación administrativa.

Se puede resaltar cómo todas estas previsiones, aunque pormenorizadas en relación al ámbito de la interoperabilidad, tienen un carácter reducido, puesto que se configuran como meras directrices o consejos sin la adecuada fuerza preceptiva, al menos tal y como se encuentran reguladas actualmente. En este sentido, mientras que se mantenga dicha situación, la implantación plena de la interoperabilidad será lento y adolecerá de una proyección integral.

**VII.** La eficacia necesaria en la búsqueda de empleo requiere una gestión personalizada de las necesidades de los desempleados, lo que implica un diagnóstico preciso de las demandas de cada uno, así como un estrecho seguimiento de los mismos a lo largo del periodo en que están inscritos en estos servicios, incluso a lo largo de toda su vida profesional. Esta medida se puede conseguir a través de aplicaciones como POL, que permiten realizar un seguimiento de toda la vida laboral de un trabajador, si bien ha de estar interconectada con las restantes bases de datos a las que se tiene acceso desde los distintos Servicios Públicos de Empleo, de modo que el flujo de información sea continuo y esté plenamente actualizado. Pero la potencialidad de estas herramientas no ha de limitarse a una mera interconexión, cuyos requisitos y obligaciones estarían contemplados en el citado Real Decreto 4/2010 de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad, sino que ha de permitir la consecución de la realización de una labor de intermediación en un plano superior al de la propia Comunidad Autónoma en la que actúe, incluso operando a nivel internacional teniendo en cuenta la actual realidad del mercado de empleo: sólo así se podrá conseguir dar cumplimiento al objetivo de la movilidad profesional. En la actualidad y debido a la fragmentación existente en el Estado Español consecuencia de la transferencia a las distintas Comunidades Autónomas de las competencias en materia de empleo, cada Comunidad se está encargando de la gestión de las ofertas y demandas de su respectiva área, por lo que no se está ofreciendo a los ciudadanos la posibilidad de obtener una información actualizada sobre las ofertas existentes en otras Comunidades y, claro está, mucho menos a nivel internacional. Este hecho tiene su razón de ser en que cada Comunidad

gestiona su propio presupuesto y existen numerosas contrataciones que están subvencionadas, exigiéndose que para poder ser beneficiario de las mismas el desempleado se halle inscrito en la correspondiente Comunidad Autónoma concedente de la subvención. Todo ello contrasta con la finalidad que tiene atribuida la Red EURES, que precisamente tiende a facilitar la contratación de trabajadores en todo el territorio de la Unión Europea.

**VIII.** Se haría necesario por tanto superar la fragmentación en la gestión existente entre las distintas Comunidades Autónomas, de forma que a través de una mayor interoperabilidad entre las plataformas de los Servicios Públicos de Empleo se pueda ofrecer a trabajadores y empresarios la posibilidad de contratación en cualquier parte del territorio español en igualdad de condiciones.

Esta propuesta se ha de relacionar también con la de seguir avanzando en la descentralización de la prestación propia del Servicio Público de Empleo, de forma que pudieran ser las Corporaciones Locales, como entidades más cercanas a los ciudadanos, las que pudieran llevar a cabo la prestación de este servicio. Aunque la problemática relativa a la interconexión adquiere como consecuencia una relevancia adicional que se proyecta sobre las dificultades organizativas, jurídicas y técnicas de la interoperabilidad, no puede obviarse que contribuiría a un mejor conocimiento de las necesidades profesionales de cada zona y de los propios usuarios del servicio. A su vez, la puesta en común de esta información, facilitaría la movilidad de los trabajadores en todo el territorio nacional y europeo a través de las redes existentes.

**IX.** Como consecuencia de la aplicación de las TIC's es necesario un mayor impulso en la coordinación del conjunto de las prestaciones de servicios para los solicitantes de empleo, de manera que se permita una estrecha coordinación entre las labores de orientación, intermediación, información y prestaciones.

Esta coordinación ha de facilitar la tramitación burocrática a realizar ante las Oficinas de Empleo en dos momentos. En una primera etapa se ha de evitar que los demandantes de empleo, cuando vayan a inscribirse en una Oficina, deban ser atendidos en los servicios relativos a información, inscripciones, demandas, prestaciones, y orientación laboral, debiendo solicitar números de espera y hacer



colas distintas para cada una de estas actuaciones. Se debería permitir a través de la correspondiente cesión de información entre la Administración del Estado (que ostenta las competencias en políticas pasivas de empleo) y las Comunidades Autónomas (que tienen encomendadas las políticas activas), que los interesados puedan ser atendidos por una única persona que tenga a su disposición la información necesaria así como el acceso a las bases de datos para poder realizar toda la anterior tramitación de una sola vez.

Más aún, en un segundo momento todo el itinerario al que nos hemos referido ha de poder estar disponible vía telemática, de modo que los demandantes puedan inscribirse en la Oficina de Empleo y realizar cualquier otra tramitación, como solicitar la prestación por desempleo o modificar su propio *curriculum* a través de la Web.

**X.** En cuanto a la obligación de los empresarios de comunicar a las Oficinas de Empleo la finalización de los contratos de trabajo, no aparece regulada en la actual LE ni en el ET, a pesar de desempeñar la misma un papel destacado en el control del flujo de la mano de obra, por lo que sería conveniente introducir en la materia relativa al empleo, una modificación que contemplase la posibilidad de comunicar telemáticamente la terminación de los contratos, de modo que dicha cuestión quedase controlada de un modo directo y efectivo.

**XI.** Se ha de explotar la sinergia entre los Servicios Públicos de Empleo y los demás agentes afectados a través de la creación de redes entre las autoridades autonómicas y locales, los interlocutores sociales y los centros de enseñanza profesional o de asistencia a los desempleados, de tal forma que las necesidades de todos ellos sean puestas en valor en tiempo real y se les pueda dar una solución inmediata. Para ello resulta imprescindible plantear un sistema avanzado de gestión de la información que tenga en cuenta la perspectiva de cada uno de estos agentes desde las premisas de la interoperabilidad, así como las necesidades del usuario y la efectiva garantía de su derecho a la protección de sus datos personales, en particular por lo que respecta al uso de la información para otros fines y las cesiones sin consentimiento o habilitación legal.

**XII.** Las nuevas tecnologías también podrían facilitar en gran medida la participación ciudadana en la determinación de las acciones formativas a impartir. En este sentido y como peculiaridad de la Transparencia y el Buen Gobierno, se podrían realizar controles exhaustivos de inserción laboral de las acciones formativas programadas. Actualmente se efectúan estos controles con un carácter limitado y en ocasiones, son las propias entidades colaboradoras las encargadas de llevarlos a cabo mediante la realización de encuestas telefónicas de las que no se puede derivar ninguna constancia fidedigna puesto que en la medida en que los resultados que muestren a los Servicios de Empleo sean positivos, tendrán más opciones para volver a ser beneficiarias de subvenciones en las sucesivas programaciones. Si tenemos en cuenta la intercomunicación de datos que nos permiten las nuevas tecnologías, como por ejemplo el acceso a la base de datos de la Seguridad Social por parte de los Servicios Públicos de Empleo, sería conveniente introducir sistemas de comprobación —que podrían ser incluso automatizados, a partir de criterios fijados previamente por el órgano competente para realizar dicha tarea— sobre la inserción laboral en los meses posteriores a la realización con éxito de una acción formativa. Para ello sería necesario instaurar un sistema que, con las debidas garantías jurídicas, permita el acceso directo a las bases de datos de la Seguridad Social a fin de comprobar los contratos suscritos por un desempleado tras haber realizado una determinada acción formativa, siempre y cuando el ámbito y tipo de contrato guarde relación con la familia profesional de la acción realizada.

**XIII.** A pesar de los esfuerzos llevados a cabo en los últimos años, el hecho de que estén presentes distintas plataformas en la interconexión con la Administración Pública da lugar a que se redupliquen procedimientos y a que se produzca confusión para los usuarios, quienes no son plenamente conscientes del entramado administrativo existente y que, más allá de la diversidad competencial subyacente, desean una relación directa y unívoca con la Administración a la hora de resolver cualquiera de los trámites que tienen pendientes con ella. Por tanto la simplificación procedimental propiciada por el uso de las nuevas tecnologías nos permitiría fragmentar la información contenida en los documentos electrónicos y

ceder y usar la que sea necesaria en casa supuesto evitando que el usuario tenga que aportar información que ya obre en poder de la Administración.

**XIV.** Para dar una respuesta eficiente a los retos socio-económicos que actualmente impregnan las relaciones laborales resulta imprescindible recurrir a los Servicios Públicos de Empleo en mayor medida a fin de facilitar la movilidad internacional de la mano de obra y reducir los obstáculos a la libre circulación de los trabajadores dentro de los países pertenecientes al espacio económico europeo.

Ahora bien, más allá de la aplicación que se lleve a cabo en cada Estado de los convenios internacionales existentes en este ámbito, lo cierto es que resulta esencial mejorar la coordinación entre el sector público y los agentes privados, y para ello se precisa de un modelo de gestión avanzado basado en el uso de la tecnología; en concreto permitiendo la relación telemática. Para conseguir estos objetivos, se requiere un esfuerzo en determinados ámbitos, pasando todo ello por la aplicación de las TIC's a las relaciones entre los demandantes y empresarios con los Servicios Públicos de Empleo, y en concreto, el establecimiento por parte de estos últimos de procedimientos y métodos de trabajo más eficaces, así como, explotar plenamente las distintas posibilidades que ofrece la cooperación europea. Los Estados miembros por su parte, mediante la aplicación de su estrategia para el empleo deben apoyar la modernización de los servicios estatales de empleo así como su desarrollo, tanto en lo que se refiere a la calidad en la especialización del personal que presta sus servicios en ellos, como en la consecución de una mayor descentralización que facilite un trato más personalizado a los usuarios.

**XV.** Habría que potenciar la participación de los agentes sociales para mejorar la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores a las nuevas necesidades. Todo ello tomando como punto de partida los principios y formas de actuación propias del Buen Gobierno y del Gobierno Abierto, dándose cumplimiento a su vez a las prescripciones que sobre transparencia se han establecido a nivel comunitario y estatal. En este sentido, el ámbito subjetivo de aplicación de la normativa sobre Administración electrónica resulta manifiestamente insuficiente, ya que se limita a las entidades del sector público y, por tanto, no afecta a los sujetos privados. Sin embargo, la colaboración con los mismos resulta

imprescindible para lograr una mayor eficacia en la colocación de los parados, en especial en los supuestos de larga duración. En concreto, su participación requiere una interconexión más fluida con sus propias bases de datos, la aplicación de las técnicas de simplificación del procedimiento, el análisis avanzado y conjunto de los datos disponibles tanto del sujeto como del entorno económico-laboral o, incluso, la utilización de aplicaciones informáticas que faciliten tanto las interconexiones como la gestión más avanzada del proceso de colocación.

**XVI.** Para aprovechar al máximo las potencialidades de las nuevas tecnologías en las distintas Comunidades Autónomas se podría ofrecer a los usuarios la misma opción puesta en valor por el Servicio estatal, donde se permite mantener entrevistas *on-line* con los orientadores, ofreciéndose una asistencia en tiempo real a los demandantes de empleo. Si a esto añadimos las nuevas funciones asumidas por los Servicios de Empleo, consistentes en prestar labores de asesoramiento, se podría ofrecer dicha atención personalizada también a los empresarios, de modo que se pueda dar solución a las cuestiones planteadas por los mismos en la gestión de sus expedientes de un modo directo y sin necesidad de desplazamientos.

**XVII.** Es necesario introducir un sistema por el que se facilite información a las entidades colaboradoras, sobre todo en relación a las novedades introducidas en cada convocatoria anual de acciones de formación, que suponga un cambio en la continuidad de seguir justificando las subvenciones concedidas en función de cómo se ha venido haciendo hasta el momento. Además, resultaría útil incardinar toda las distintas fases por las que atraviesa una subvención dentro de la misma aplicación informática, de modo que la interposición del correspondiente recurso, para el caso de que no se esté de acuerdo con la resolución de justificación obtenida, quede incluido dentro de dicha plataforma, sin que sea necesaria la remisión del expediente completo al Servicio Jurídico de cada Servicio de Empleo, sino que se pueda tener acceso al mismo a través de GEFE.

**XVIII.** Además y como compromiso exigible, los Servicios de Empleo deberían realizar una actividad de asistencia permanente a las entidades colaboradoras a través de Internet, utilizando para ello sus páginas web, más allá de que tengan un coordinador asignado para la gestión de los expedientes. Así, ha de

quedar cubierta la asistencia técnica de acceso a la plataforma y los problemas que de dicho acceso se puedan derivar, como también, las dudas de gestión administrativa que se pudieran generar. Sólo prestando un servicio integral y ágil a los usuarios la Administración se encontrará en condiciones de poder competir con los sectores emergentes en este ámbito y de alcanzar así compromisos de calidad óptimos.

**XIX.** En definitiva, si se opta por el establecimiento de un Servicio Público de Empleo, habría que dotar a los mismos de un valor añadido con respecto a los sistemas de gestión privada que justifique su permanencia. Dicho valor añadido ha de pasar por un mayor aprovechamiento de la información que obra en poder de las distintas Administraciones que actúan en la intermediación laboral y que ha de fluir entre ellas con agilidad, ayudadas en todo ello por las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones; mediante el diseño de un modelo de gestión que sea plenamente respetuoso con los datos personales de los usuarios. El que los Servicios Públicos de Empleo puedan explotar información, como por ejemplo toda la historia de la vida laboral de un trabajador, les dota de una potencialidad a la hora de ofrecer a los mejores candidatos ante una oferta de empleo, con la que no cuentan los agentes privados que actúan en la intermediación.

**XX.** Dando cumplimiento a los principios recogidos en la LAE, sobre todo el de transparencia, se ha de recuperar la confianza de los empresarios para que de nuevo vuelvan a acudir a los Servicios Públicos de Empleo, no únicamente cuando vayan a obtener una subvención a cambio, sino porque realmente obtengan un servicio de calidad y eficaz. Actuaciones tales como una mayor publicidad de los servicios que se prestan, una apuesta real y efectiva por la simplificación procedimental, una mejor formación del personal que presta sus servicios en los mismos, la eliminación de la fragmentación de las Administraciones intervinientes y la implantación generalizada de procedimientos telemáticos ayudarían a la consecución del objetivo propuesto. La implantación de todas estas medidas es un imperativo para las Administraciones, debiéndose de respetar unos estándares mínimos de transparencia, no pudiendo residenciar una faceta tan esencial en manos de la discrecionalidad de cada Administración, quedando todavía por explotar múltiples posibilidades que el uso de las TIC's puede ofrecer para que el intercambio

de información se efectúe de un modo realmente efectivo en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.

Podríamos concluir que las novedades que se acaban de introducir en nuestro Ordenamiento Jurídico a través de las Leyes 39 y 40 de 2015 no lo son tanto por la innovación de las materias y los medios que establece, ya que en su mayoría son el resultado de una recapitulación de disposiciones dispersas, hasta el extremo que con la reforma se han elevado a categoría legal muchas previsiones reglamentarias hasta ahora aplicables de manera directa únicamente en el ámbito estatal. En todo caso, el hecho de que la tramitación procedimental se prevea con carácter general a través de medios telemáticos, supone el reconocimiento positivo de un cambio de paradigma que ha tenido lugar a través de diversa normativa sectorial durante los últimos años. Sólo resta por comprobar hasta qué punto su aplicación práctica va a permitir dar el impulso necesario —en los términos que hemos tratado de plantear en este trabajo— a la actividad que llevan a cabo las diversas Administraciones Públicas en materia de empleo.



## Bibliografía

- ABRIL ABADÍN, A., DEZA PULIDO, M., GARCÍA MANJÓN, J. V., *Introducción a la innovación en la Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, La Coruña, 2013.
- ACOSTA ESTEVEZ, J. B., *El sistema jurídico de la Organización Internacional del Trabajo y el derecho español*, Cedecs, Barcelona, 1997.
- AGUILAR ROS, R., PALOMAR OLMEDA, A., "El Procedimiento Electrónico (Gestión Electrónica de los Procedimientos)", en PIÑAR MAÑAS, J. L., Director, *Administración Electrónica y ciudadanos*, Civitas, Pamplona, 2011.
- ALAMILLO DOMINGO, I., "El régimen jurídico de la firma y el sello electrónicos", en LÓPEZ TARRUELA, A., Director, GARCÍA MIRETE, C. M., Coordinadora, *Derecho de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- ALLI ARANGUREN, J. C., "El Procedimiento Administrativo por medios electrónicos. Disposiciones Comunes", en *La Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2008.
- ALMONACID LAMELAS, V., *Agenda para la gestión municipal 2015-2019*, La Ley, El consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2015.
- ALVARELLOS GALVE, C., *La Ley Básica de Empleo. Textos y Comentarios*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1981.
- AMUTIO GÓMEZ, M. A., "Los servicios paneuropeos de Administración electrónica", *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, núm. 2, 2006.
- ARANGO RIVADENEIRA, R., *El concepto de los Derechos Sociales Fundamentales*, Legis, Madrid, 2005.
- ARENA G., "E-Government y nuevos modelos de Administración", *RAP*, nº 163, 2004.



- ARENA G., "La transparencia administrativa", *Documentación Administrativa*, nº 248-249, 1997.
- ARENAS POSADAS, C., *Historia económica del trabajo (Siglos XIX y XX)*, Tecnos, Madrid, 2003.
- ARIAS DOMINGUEZ, A., HIERRO HIERRO, J., GARCÍA SILVERO, E., "Estrategias de lucha contra el desempleo: el emergente fenómeno del Outplacement", VV. AA., *Desempleo XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, MTAS, Madrid, 2004.
- AUNÓS PÉREZ, A., *Principios del Derecho Corporativo*, Eunibar, Barcelona, 1939.
- BABIANO MORA, J., "Paternalismo industrial y disciplina fabril en España (1938-1958)", *CES*, Madrid, 1998.
- BAUZÁ MARTORELL, F. J., "Régimen Jurídico de los Registros Telemáticos", *REDA*, número 118, abril-junio 2003.
- BAUZÁ MARTORELL, F. J., *Procedimiento Administrativo Electrónico*, Comares, Granada, 2002.
- BAUZÁ MARTORELL, F. J., "Ventanilla Empresarial Virtual", *Actualidad Informática, Aranzadi* número 37, octubre 2000.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J., *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, Global Law Press, Sevilla, 2006.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J., "La colaboración interadministrativa a través del procedimiento administrativo nacional", en BARNÉS VÁZQUEZ, J., Editor, *La transformación del procedimiento administrativo*, Editorial Derecho Global-Global Law Press, Sevilla, 2008.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J., "Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y del Conocimiento", *Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Administración Pública*, número 40, 2000.
- BELTRÁN AGUIRRE, J. L., "El Procedimiento Administrativo por medios Electrónicos (II): a instancia de parte y de oficio", en ALLI ARANGUREN, J. C., ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., Directores, *La Administración Electrónica en la*

*Administración de la Comunidad Foral de Navarra, Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2008.

- BERNADÍ I GIL, X., "Derecho Público y Administración Electrónica: una visión panorámica", *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, número 1, 2005.
- BLASCO DÍAZ, J. L., "El sentido de la transparencia administrativa y su concreción legislativa", en GARCÍA MACHO, R., Editor, *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, 2010, Madrid.
- BLASCO DÍAZ, J. L., FABRA VALLS, M. J., "El documento electrónico, aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos", Universitat Jaume I, Castellón de la Plana, 2008.
- BORRAJO DACRUZ, E., "El nacimiento del Derecho del Trabajo: el debate ideológico y la situación social en España de 1902", *AL*, núm. 9, 2002.
- CALVO GALLEGO, F. J., RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., "Colocación y Servicios de Empleo", *CES España*, número 228, Madrid, 2011.
- CANTÓ LÓPEZ, M. T., "La ordenación del sistema de registro electrónico en la Administración Pública", *RAP*, número 187, Madrid, 2012.
- CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup>. E., "El reconocimiento de otros intermediarios privados en el mercado de trabajo: las agencias de colocación sin fines lucrativos", en BAYLOS GRAU, A., Coordinador, *Formas y cauces de contratación. Las agencias no oficiales de empleo y las empresas de trabajo temporal*, Madrid, CGPJ, 1995.
- CASTELLS, M., *La era de la información, Vol I La sociedad red*, Alianza Editorial, Madrid, 2001.
- CAVAS MARTÍNEZ, F., "Política de empleo como responsabilidad de los poderes públicos: el objetivo de pleno empleo", en MONEREO PÉREZ, J. L., y MÁRQUEZ PRIETO, A., Directores, *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo: liber amicorum, en honor de la profesora Rosa*

*Quesada Segura*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, D. L., 2016.

- CAVAS MARTÍNEZ, F., "La apuesta por el catálogo de servicios en el sistema de atención y protección de la dependencia", *Documentación Laboral*, número 102, 2014.
- CAVAS MARTÍNEZ, F., "El entramado institucional del empleo en las vertientes pública y privada", en *Estrategia europea, estado autonómico y política de empleo, XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2008.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "Las compras abiertas y la prevención de la corrupción", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época*, nº 15, enero-junio 2016.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "El uso de medios electrónicos en la difusión de información pública", en VALERO TORRIJOS, J., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., Coordinadores, *Régimen jurídico de la transparencia en el Sector Público, del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Pamplona, 2014.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *La Ley de Administración Electrónica*, 3ª ed., Aranzadi, 2010.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "Web 2. 0 y la participación ciudadana en la transparencia administrativa en la sociedad de la información", en COTINO HUESO, L., Coordinador, *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, Publicacions de la Universitat de València, 2010.
- CIERCO SEIRA, C., "La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 38, 2011.

- CORNO, R., "Le agenzie di ricerca e selezione", VV. AA. (A cura di Olivelli, P., Tiraboschi, M.), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffré Editore, Milano, 2005.
- COTINO HUESO, L., "Algunas cuestiones clave de protección de datos en la nube, hacia una regulación nebulosa", *Revista catalana de dret públic*, número 51, 2015.
- COTINO HUESO, L., "Cuando se cierra una puerta (la de la información pública), se abre una ventana (la de las filtraciones). Aproximación al tratamiento jurídico de las filtraciones y el "whistleblowing", en COTINO HUESO, L., SAUQUILLO OROZCO, J. L., CORREDOIRA ALFONSO, L., Editores, *El paradigma del Gobierno Abierto, retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*, Universidad Complutense de Madrid, 2015.
- COTINO HUESO, L., "El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades", en VALERO TORRIJOS, J., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., Coordinadores, *Régimen jurídico de la transparencia en el Sector Público, del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Pamplona, 2014.
- COTINO HUESO, L., "La nueva Ley de transparencia y acceso a la información", *Anuario Facultad de Derecho, Universidad de Alcalá*, número VII, 2014.
- COTINO HUESO, L., "Derecho y Gobierno Abierto. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones Públicas", *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, número XIV, 2013.
- COTINO HUESO, L., "La regulación de la participación y de la transparencia a través de Internet y medios electrónicos. Propuestas concretas", *Journal of public policies and territories*, nº 2, Vol. 1, 2012.

- COTINO HUESO, L., Editor, *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, Publicacions de la Universitat de València, 2010.
- 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., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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., Aranzadi, Pamplona, 2010.
- COTINO HUESO, L., *Consumidores y Usuarios ante las Nuevas Tecnologías*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- COTINO HUESO, L., "Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración Electrónica", *Revista Vasca de Administración Pública*, número 68, 2004.
- CRIADO GRANDE, J. I., "The Politics of E-government in Spain: Between Recent Innovations and Old Inertias", en C. R. Reddick (ed), *Comparative e-Government*, Springer, Nueva York, 2010.
- CRIADO GRANDE, J. I., "Jornadas sobre derechos fundamentales y libertades públicas. Un enfoque interdisciplinar. Los derechos del ciudadano, las reformas administrativas y la nueva gestión pública en red", Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2006.
- DAVARA RODRÍGUEZ, M. A., *Manual de Informática y Derecho*, Aranzadi, Pamplona, 1997.
- DE VAL TENA, A. L., "La intermediación en el Mercado de trabajo comunitario: el SEDOC", *REE*, núm. 7, mayo-agosto, 1994.
- DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Y., M., "La emigración de retorno. Un fenómeno de actualidad", *Cuadernos de Trabajo Social* número 11, 2003.
- DE LA VILLA GIL, L. E., *La formación histórica del Derecho español del trabajo*, última edición en Comares, Granada, 2003.

- DEL REY GUANTER, S; LÁZARO SÁNCHEZ, J. L., "La transformación de la intermediación en el mercado de trabajo a la luz del Convenio 181 OIT: Iniciativa privada y nuevas tecnologías", *RL*, 2000-I.
- DEL REY GUANTER, S., *Potestad Sancionadora de la Administración y Jurisdicción Penal en el Orden Social*, MTSS, Madrid, 1990.
- DELGADO GARCÍA, A. M.: *Las notificaciones tributarias en el ordenamiento jurídico español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- DELGADO GARCÍA, A. M.; OLIVER CUELLO, R., *Administración Electrónica Tributaria*, Bosch Fiscalidad, Barcelona, 2009.
- DELGADO PIQUERAS, F., "Los registros administrativos, informáticos y telemáticos", en PUNZÓN MORALEDA, J., Coordinador, *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*, Lex Nova, Valladolid, 2005.
- DURAND, P., *La política Contemporánea de Seguridad Social*, MTSS, Madrid, 1991.
- ESCOBAR ESPINAR, M., *El comercio electrónico. Perspectiva presente y futura en España*. Biblioteca Fundación Retevisión, Madrid, 2000.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Y., "El Servicio Público en el Derecho de la Unión Europea", *RDUE*, número 7, 2º semestre, 2004.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*, Thomson Civitas, Madrid, 2003.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., "Procedimiento Administrativo e información del sector público", en VALERO TORRIJOS, J., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., Coordinadores, *Régimen jurídico de la transparencia en el Sector Público, del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Pamplona, 2014.
- GAETE GONZÁLEZ, E. A., *Instrumento público electrónico*, Bosch, Barcelona, 2002.
- GALA DURÁN, C., "La recolocación externa de los trabajadores maduros (Outplacement) como vía de actuación ante el desempleo", VV. AA., *Desempleo XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, MTAS, Madrid, 2004.

- GALLART FOLCH, A., *Derecho administrativo y procesal de las Corporaciones de trabajo*, Bosch, Barcelona, 1929.
- GALLEGO MORALES, A. J., "La emergencia de nuevos agentes en los procesos de colocación. Perspectivas y peligros", en MONEREO PÉREZ, J. L., Coordinador, *La reforma del mercado de trabajo y de la Seguridad y Salud Laboral*, Universidad de Granada, 1996.
- GAMERO CASADO, E., "La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica", en GAMERO CASADO, E., Coordinador, *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- GAMERO CASADO, E., "Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración electrónica; su posición en el sistema de fuentes", en GAMERO CASADO, E., Y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *La Ley de Administración Electrónica*, 3ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2010.
- GAMERO CASADO, E., "Interoperabilidad y Administración Electrónica: Conéctese, por favor", *Revista de Administración Pública*, número 179, Madrid, mayo-agosto 2009.
- GAMERO CASADO, E., *Notificaciones telemáticas y otros medios de notificación en el procedimiento administrativo común*, Bosch, Barcelona, 2005.
- GAMERO CASADO, E., Y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., "El Derecho Administrativo ante la era de la información", en GAMERO CASADO, E., Y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *La Ley de Administración Electrónica*, 3ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2010.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I, 13ª ed., Civitas, Madrid, 2006.
- GARCÍA ROMERO, M. B., "Las Empresas de Trabajo Temporal como agencias globales de empleo", *RL*, número 3, 2014.
- GARCÍA RUBIO, F., *Las nuevas tecnologías ante el Derecho y la organización administrativa*, INAP, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2003.

- GARCÉS FERRER, J., *Administración Social Pública. Bases para el estudio de los servicios sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1992.
- GARCÍA MACHO, R., *Ordenación y transparencia económica en el Derecho público y privado*, Marcial Pons, Madrid, 2014.
- GARCÍA MACHO, R., "Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia", en GÓMEZ FERRER, F., Coordinador, *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989.
- GARCÍA MURCIA, J., *Legislación social en la historia de España. De la Revolución Liberal a 1936*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.
- GARCÍA OVIEDO, C., *Tratado elemental de Derecho Social*, Sevilla, 1946.
- GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., MERCADER UGUINA, J., "La Constitución Europea, un paso en la construcción de una Europa más social", *Justicia Laboral*, número 21, febrero, 2006.
- GARRIDO FALLA, F., *Tratado de derecho Administrativo*, Vol II, Tecnos, Madrid, 1989.
- GÓMEZ PUENTE, M., *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, Pamplona, 2002.
- GONZÁLEZ GALLEGO, R., *El derecho al trabajo y su protección en la legislación española. La lucha contra el paro*, Imp. Samarán, Madrid, 1950.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F., "Hacia la implementación de un sistema global de acceso electrónico a las Administraciones Públicas españolas", *RJN*, número 43, 2007.
- GONZÁLEZ ROJAS, F.; OYUELOS, R., *Bolsas de Trabajo y Seguro contra el paro forzoso*, Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1914.
- GONZÁLEZ-SANCHO LÓPEZ, E., "La gestión de la protección por desempleo: el Instituto Nacional de Empleo", *RSS*, número 12, 1981.
- GRAELLS I COSTA, J., RAMILO ARAUJO, M., *Ciudadanía y administraciones en red, la Administración Pública ante la nueva sociedad en red*, Instituto Nacional de Administración Pública, La Coruña, 2013.



- GUICHOT REINA, E., "El proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas", *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 84, 2012.
- GUICHOT REINA, E., "La publicidad de datos personales en Internet por parte de las Administraciones Públicas y el derecho al olvido", *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 154, 2012.
- GUICHOT REINA, E., *Datos personales y Administración Pública*, Aranzadi, Pamplona, 2005.
- IGLESIAS FRÍAS, M. E., "Administración y Nuevas Tecnologías", en DAVARA, RODRÍGUEZ, M. A., Coordinador, *Encuentros sobre Informática y Derecho 1992-1993*, Aranzadi, Pamplona, 1993.
- INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN, "La previsión contra el paro forzoso. Planeamiento general de la cuestión", Madrid, 1928.
- JANOSKI, T., *La economía política del desempleo*, MTSS, Madrid, 1992.
- KARLSSON, M.; TIRABOSCHI, M., "Liberalizzazione e decentramento del collocamento: alcuni spunti di riflessioni offerti dall'esperienza svedese", *Diritto delle Relazioni Industriali*, número 2, 1998.
- LAGUNA DE PAZ, J. C., "Internet: aspectos de su régimen jurídico-público", *REDA*, núm. 113, enero-marzo, 2002.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., *Nuevas tecnologías para la democracia*, IVAP, Oñati, 2002.
- LÁZARO SÁNCHEZ, J.L., *La intermediación en el mercado de trabajo*, CARL, Sevilla, 2003.
- LINARES GIL, M. I., "Acceso a los servicios y la información por medios electrónicos", en Gamero Casado, E. y Valero Torrijos, J., Coordinadores, *La Ley de Administración Electrónica*, 3ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2010.
- LÓPEZ BAEZA, A., *El paro obrero y sus remedios*, Artes Gráficas Municipales, Madrid, 1933.
- LÓPEZ BAEZA, A., "La organización corporativa y la lucha contra el paro", *RPS* números 7-8, 1928.

- LÓPEZ DE LERA, D., "La inmigración en España a fines del siglo XX. Los que vienen a trabajar y los que vienen a descansar", *Reis*, números 71-72, 1995.
- LÓPEZ PARADA, R., "Transferencia y privatización del servicio público de colocación", *Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social* número 212, noviembre, 2001.
- MALDONADO MOLINA, J. A., *Génesis y evolución de la protección social por la vejez en España*. MTAS, Madrid, 2002.
- MARTÍN DELGADO, I., "Concepto y Régimen Jurídico de la Sede Administrativa Electrónica", en COTINO HUESO, L., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *Administración Electrónica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- MARTÍN DELGADO, I., "Identificación y autenticación de los ciudadanos", en COTINO HUESO, L., VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *La Ley de Administración Electrónica*, 3ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2010.
- MARTÍN DELGADO, I., *Las notificaciones electrónicas en el procedimiento administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.
- MARTÍN DELGADO, I., "Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada", *RAP*, núm. 180, 2009.
- MARTÍN VALVERDE, A., "La supresión del monopolio público de colocación", *DL*, número 9, 1989.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., "Régimen Jurídico del intercambio electrónico de datos, documentos y certificaciones entre Administraciones", *RAP*, número 183, Madrid, 2010.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., "Nuevos derechos y nuevos retos del modelo de Administración electrónica", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, año XVIII, número 786, 2009.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., "Administración Electrónica: origen, definición institucional y contexto actual", *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, número 14, 2007.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R., "De las medidas de seguridad en el tratamiento de datos de carácter personal. Ficheros automatizados" en PALOMAR OLMEDA,

- A.; GONZÁLEZ ESPEJO, P., Directores, *Comentario al Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre)*, Aranzadi, Pamplona, 2008.
- MARZAL ZORRILLA, E., *Pobreza y asistencia social en España, siglos XVI al XX*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1987.
  - MARZANO, F., "Interoperability and eGovernment through adoption of standars", Cumbre ESIIG2, en <http://www.esiig2.it>, 7 de enero de 2015.
  - MERCHÁN MURILLO, A., *Firma Electrónica: Funciones y Problemática (Especial referencia al Reglamento UE nº 910/2014, relativo a la identificación electrónica por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE de firma electrónica)*, Aranzadi, Pamplona, 2016.
  - MONEREO PÉREZ, J. L., *La Reforma Social en España: Adolfo Posada*, MTAS, Madrid, 2003.
  - MONEREO PÉREZ, J. L.; MOLINA NAVARRETE, C., "El régimen jurídico sancionador en materia de empleo tras la entrada en vigor del TRLISOS de 2000", *J. L.*, número extraordinario, 2001.
  - MONEREO PÉREZ, J. L., MONEREO PÉREZ, M., OCHANDO CLARAMUNT, C., "Keynesianismo y políticas económicas y sociales: una aproximación crítica a las políticas de empleo", *Sistema*, números 155-156, 2000.
  - MONTOYA MELGAR, A., *Ideología y lenguaje en las Leyes laborales de España (1873-1978)*, Civitas, Madrid, 1975.
  - MORA RUIZ, M., "Metodologías y organización administrativa de la simplificación de procedimientos", en GAMERO CASADO, E., Coordinador, *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación, una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
  - MORENO DE MOLINA, A. M., "La Administración Pública de los Estados Miembros como Administración Comunitaria. Referencia a la situación española", VV. AA., *Manual de Derecho Administrativo comunitario*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000.

- MUÑOZ MACHADO, S., *La regulación de la red, poder y derecho en Internet*, Taurus, Madrid, 2000.
- NORRIS, D. F., "E-Government 2020: Plus ça change, plus c'est la meme chose", *Public Administration Review*, número especial diciembre 2010.
- OCHOA MONZÓ, J.: "¿Hacia la ciberadministración y el ciberprocedimiento?", en SOSA WAGNER, F., Coordinador, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- OJEDA AVILÉS, A., "Los Servicios de Empleo en España", *RSS*, número 15, 1982.
- OLIVER CUELLO, R., "La regulación de la Administración electrónica tributaria", en DELGADO, A. M. y OLIVER, R., Coordinadores, *Administración electrónica tributaria*, Bosch, Barcelona, 2009.
- OLMEDA GÓMEZ, J. A., *Ciencia de la Administración. Teoría de la organización y gestión pública*, vol. I, UNED, Madrid, 1999.
- OLLER RUBERT, M., "La Administración electrónica en Europa", en FABRA VALLS, M., BLASCO DÍAZ, J. L., Coordinadores, *La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*, Universitat Jaume I, Col·lecció Estudis jurídics, núm. 12, Castellón de la Plana, 2007.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., "Nuevas Tecnologías y Procedimiento Administrativo", *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 18, agosto 1993.
- PALACIOS, L.; GRIMM, H., *Las Oficinas de Colocación principalmente en Alemania*, Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, Madrid, 1928.
- PALOMAR OLMEDA, A., *La Factura Electrónica en la Actividad de las Administraciones Públicas, su impulso tras la Ley 25/2013, de 27 de diciembre*, Aranzadi, Pamplona, 2014.
- PALOMAR OLMEDA, A., "Gestión electrónica de los procedimientos", GAMERO CASADO, E., Y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *La Ley de Administración Electrónica*, Aranzadi, Pamplona, 2010.
- PALOMAR OLMEDA, A., *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos, a propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas*, Aranzadi, Pamplona, 2007.

- PARRA, S., Y CAMPANILLAS CIAURRIZ, J., "El procedimiento administrativo electrónico y la normativa de protección de datos de carácter personal", en COTINO HUESO, L., Y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *Administración electrónica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- PELLOUTIER, F., *Historia de las Bolsas de Trabajo. Los orígenes del sindicalismo revolucionario*, Zero, Madrid, 1978.
- PIÑAR MAÑAS, J. L., "Revolución Tecnológica y nueva Administración", en PIÑAR MAÑAS, J. L., Director, *Administración Electrónica y Ciudadanos*, Aranzadi, Pamplona, 2011.
- PITSCHAS, R., "El Derecho Administrativo de la Información. La regulación de la autodeterminación informativa y el gobierno electrónico", en BARNES, J., Editor, *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, 2006.
- QUIRÓS SORO, M. F., "Centenario del Instituto de Reformas Sociales (1903-2003)", *REDT*, núm. 115, enero-febrero, 2003.
- RAMÍREZ MARTÍNEZ, J. M., *Política de Empleo y Protección Social*, Ediciones Gráficas Signo, Barcelona, 1996.
- RAMS RAMOS, L., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Reus, Madrid, 2008.
- RAYÓN SUAREZ, E., "La forma del contrato de trabajo", en BORRAJO DACRUZ, E., Director, *El Estatuto de los Trabajadores. Comentarios a las leyes laborales*, Tomo III, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985.
- REGO BLANCO M. D., "Las cargas administrativas: concepto y régimen jurídico para su reducción", en GAMERO CASADO, E., Coordinador, *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- REGO BLANCO M. D., "Registros, Comunicaciones y Notificaciones Electrónicas", en GAMERO CASADO, E., Y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *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., Aranzadi, Pamplona, 2010.

- RIVAS HERRERO, L. A., *Evolución y retos de los Servicios Públicos de Empleo de la Unión Europea en un contexto de crisis: un estudio comparado*, Comares, Granada, 2013.
- RIVERO ORTEGA, R., "Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de Servicios", *Revista Catalana de Derecho Público*, número 42, 2011.
- RIVERO ORTEGA, R., *El Expediente Administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Aranzadi, Pamplona, 2007.
- ROMÁN VACA, E., "La Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. La Propuesta Bolkenstein", *TL*, número 84, 2006.
- ROSE, J., *En busca de empleo. Formación, paro y empleo*, MTSS, Madrid, 1987.
- ROSENTHAL, F., *L'évolution des Bourses du travail, Droit Social*, Vol. I, núm. 17, 1954.
- ROVIRA FERRER, I., *Los deberes de información y asistencia de la Administración tributaria en la sociedad de la información*, Bosch, Barcelona, 2011.
- RUMEU DE ARMAS, A., *Historia de la Previsión Social en España*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid 1944.
- SANAU, J., "Reformas laborales pendientes", en MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J. L., GONZÁLEZ SEARA, L., Coordinadores, *Las estructuras del bienestar*, Civitas, Madrid, 2002.
- SÁNCHEZ BLANCO, A., *Internet, empresa y poderes públicos*, Comares, Granada, 2000.
- SÁNCHEZ CERVERA-SENRA, J. M., "Colocación y empleo", VV. AA., *Diecisiete lecciones sobre la Ley de Relaciones Laborales*, Universidad de Madrid, Madrid, 1977.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z., "La participación: un buen gobierno y una buena administración", en SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z., Coordinadora, *Nuevas Tecnologías, Administración y Participación Ciudadana*, Comares, Granada, 2010.

- SANDOVAL DÍAZ, P. M., *Manual para el impulso del correo electrónico en la Administración*, MAP-BOE, Madrid, 1998.
- SANTIAGO, E., *Servicios paritarios de colocaciones*, [sn] Madrid, 1927.
- SANZ LARRUGA, F. J., "Documentos y archivos electrónicos", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *La Ley de Administración Electrónica*, 3ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2010.
- SARMIENTO, D., *El soft law administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2008.
- SASTRE IBARRECHE, R., *El Derecho al trabajo*, Trotta, Madrid, 1996.
- SEMPERE NAVARRO, A. V.; CANO GALÁN, Y.; CHARO BAENA, P.; SAN MARTÍN MAZZUCONI, C., *Políticas Sociolaborales*, Tecnos, Madrid, 2005.
- SEVILLA CORELA, M., "Intermediación en el mercado de trabajo. Un modelo de gestión pública integrada", *REDT*, núm. 94, marzo-abril, 1999.
- SIMÓN CASTELLANOS, P., *El régimen constitucional del derecho al olvido digital*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- SIMÓN CASTELLANOS, P., "Los límites jurídico-constitucionales de la Administración electrónica en España y el Open government", *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, número 27, 2001.
- SOETE, L., "Nuevas tecnologías, trabajo del conocimiento y empleo. Retos para Europa", *RIT*, Vol. 120, número 2, 2001.
- THUY, HANSEN Y PRICE, *El servicio público de empleo en un mercado de trabajo cambiante*, Informes OIT, MTSS, 2001.
- TORRES LÓPEZ, M. A., "El documento electrónico en las relaciones jurídico-administrativas: especial referencia a los actos de comunicación", *RAP*, número 55, 1999.
- TORNOS MAS, J.; GALÁN GALÁN, A., *Comunicación Pública, La información administrativa al ciudadano*, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- VALDÉS DAL-RÉ, F., "El Derecho del Trabajo en la Segunda República", *RL*, número 8, abril, 2006.
- VALDÉS DAL-RÉ, F., "Intermediación laboral: apuntes críticos de una reforma socialmente invisible y normativamente provisional", *RL*, número 19, octubre, 2006.

- VALDÉS DAL-RÉ, F., "Los tribunales laborales en España y el Derecho Social comunitario: un diálogo emergente", *AL*, número III, 1993.
- VALDÉS DAL-RÉ, F., *Servicios públicos de Empleo y contratación laboral*, en VV. AA.: *Comentarios a las leyes laborales. El Estatuto de los Trabajadores*, Tomo IV, Edersa, Madrid, 1983.
- VALERO TORRIJOS, J., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., *Régimen Jurídico de la Transparencia en el Sector Público, del Derecho de acceso a la información a la reutilización de la información*, Aranzadi, Pamplona, 2014.
- VALERO TORRIJOS, J., "La simplificación del procedimiento administrativo desde la perspectiva de la innovación tecnológica: las claves jurídicas de una relación de desencuentro", en MACHO, L. M.; ALMEIDA CERREDA, M.; SANTIAGO IGLESIAS, D., Coordinadores, *La simplificación de los procedimientos administrativos, Actas del IX Congreso de la Asociación Española de profesores de Derecho Administrativo*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2014.
- VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, Global Law Press, Editorial de Derecho Global, Sevilla, 2013.
- VALERO TORRIJOS, J., *La Protección de los Datos Personales en Internet ante la Innovación Tecnológica, riesgos, amenazas y respuestas desde la perspectiva jurídica*, Aranzadi, Pamplona, 2013.
- VALERO TORRIJOS, J., "La Administración Pública en la nube. Análisis de las implicaciones jurídicas desde la normativa sobre Administración Electrónica", en MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R., Editor, *Derecho y cloud computing*, Aranzadi, Pamplona, 2012.
- VALERO TORRIJOS, J., "Acceso a los servicios y la información por medios electrónicos", en GAMERO CASADO, E. Y VALERO TORRIJOS, J., Coordinadores, *La Ley de Administración Electrónica*, 3ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2010.
- 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*, número 35, 2007.

- VALERO TORRIJOS, J., *Régimen Jurídico de la e-Administración*, Comares, Granada, 2007.
- VALERO TORRIJOS, J., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., "Protección de datos personales y Administración Electrónica", *Revista Española de Protección de Datos*, número 1, 2007.
- VALERO TORRIJOS, J., *El régimen jurídico de los registros administrativos telemáticos: algunas cuestiones problemáticas*, VII Jornadas sobre tecnologías de la información para la modernización de las Administraciones Públicas, A Coruña, 2002.
- VALERO TORRIJOS, J., "Administración Pública, ciudadanos y nuevas tecnologías", en SOSA WAGNER, F., Coordinador, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, homenaje al profesor Dr. RAMÓN MARTÍN MATEO, tomo III (páginas 2943 y ss.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- VIDA SORIA, J., "La reforma del marco normativo para la ordenación de las relaciones de trabajo", VV. AA., *La incidencia del mercado laboral sobre la estructura, empleo y las condiciones del mercado de trabajo en Andalucía*, Sevilla, 1997.
- VIDA SORIA, J., "Los acuerdos para la estabilidad en el empleo y la negociación colectiva de 1997, en el marco de las reformas del sistema normativo para las relaciones de trabajo", *AL*, Tomo I (1997).
- VILAR, J. B., "El retorno en las migraciones españolas con Europa en el siglo XX: precisiones conceptuales y anotaciones bibliográficas", *Universidad de Murcia, Papeles de Geografía*, 37 (2003), 261-276.
- VV. AA., *Manual práctico de Colocación obrera*, Emilio García Enciso, Pamplona, 1934.

