

A LAS PUERTAS DE LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL

A LAS PUERTAS DE LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL

Una guía detallada para la aplicación de las
Leyes 39/2015 y 40/2015

Agustí Cerrillo i Martínez (coord.)

Mario Alguacil Sanz

Sandra González Aguilera

M. Ascensión Moro Cordero

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MADRID, 2016

Colección: MONOGRAFÍAS

ALGUACIL SANZ, Francisco

A las puertas de la administración digital : una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015 / Agustí Cerrillo i Martínez (coord.) ; Mario Alguacil Sanz, Sandra González Aguilera, M. Ascensión Moro Cordero. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2016. – 326 p. ; 24 cm. – (Colección MONOGRAFÍAS)

Bibliografía: p. 319-326

ISBN 978-84-7351-561-0 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-562-7 (formato electrónico). – NIPO 635-16-051-0 (formato papel). – NIPO 635-16-052-6 (formato electrónico)

I. España-Administración pública. 2. Procedimiento administrativo-España. I. González Aguilera, Sandra. II. Moro Cordero, M. Ascensión. III. Cerrillo i Martínez, Agustí, coord. IV. Instituto Nacional de Administración Pública (España). V. Título. VI. Serie

35(460).07:004

Primera edición: diciembre 2016

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-561-0 (formato papel) 978-84-7351-562-7 (formato electrónico)

NIPO: 635-16-051-0 (formato papel) 635-16-052-6 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-37724 - 2016

Preimpresión: Contenidos y Proyectos ISLIZ

Impresión: Ulzama Digital

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

CONTENIDO

| | |
|---|----|
| Presentación | 13 |
| Capítulo I. Prólogo: la administración digital | 17 |
| 1. Transformación e innovación en las Administraciones públicas .. | 17 |
| 2. La transformación digital de las Administraciones públicas | 20 |
| 3. La agenda digital de las Administraciones públicas: desde la Unión Europea hasta los ayuntamientos. | 22 |
| 4. El análisis de los datos y la generación de conocimiento | 25 |
| 5. Apertura: Hacia la transparencia automatizada de los datos públicos | 26 |
| 6. La gestión y organización de la seguridad | 28 |
| 7. Las oportunidades para la innovación: la gestión inteligente de las ciudades | 29 |
| 8. La estrategia de gestión inteligente | 32 |
| 9. La calidad de vida de la ciudadanía: objetivo de la gestión inteligente | 33 |
| 10. El derecho como hoja de ruta hacia la administración digital. ... | 34 |
| Capítulo II. La regulación de la administración digital | 37 |
| 1. La regulación como impulso de la administración digital | 40 |
| 1.1. Del código a la norma. Las normas técnicas, los estándares abiertos y el programario libre | 41 |
| 1.2. De las normas supranacionales a la autorregulación | 46 |

| | |
|--|----|
| 1.3. Los avisos legales y las cartas de servicios | 48 |
| 2. La evolución de la regulación de la administración electrónica en España | 49 |
| 3. La distribución de competencias en materia de administración digital: las normas estatales, autonómicas y locales | 51 |
| 4. La diversidad y complejidad de la regulación de la administración digital | 52 |
| 4.1. Las normas sobre administración electrónica | 55 |
| 4.2. Las normas sobre gobierno abierto | 57 |
| 4.3. Las normas sobre seguridad | 58 |
| 4.4. Las normas sobre protección de datos | 58 |
| 5. Ámbito de aplicación de la regulación de la administración electrónica | 59 |
| | |
| Capítulo III. Los fundamentos jurídicos de la administración digital . | 61 |
| 1. Los principios de la administración digital | 62 |
| 1.1. El principio de igualdad | 62 |
| 1.2. El principio de simplificación | 65 |
| 1.3. El principio de transparencia | 66 |
| 1.4. El principio de calidad | 67 |
| 1.5. El principio de accesibilidad y de usabilidad | 69 |
| 1.6. El principio de interoperabilidad | 71 |
| 1.7. El principio de seguridad | 73 |
| 1.8. El principio de neutralidad | 74 |
| 2. Los derechos de las personas en el uso de los medios electrónicos . | 76 |
| 2.1. Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas | 80 |
| 2.2. Derechos del interesado en el procedimiento administrativo | 82 |
| 3. La administración digital y la buena administración. El mal funcionamiento de la administración digital | 84 |
| 4. Las obligaciones de las Administraciones públicas | 88 |
| 5. La asistencia en el uso de los medios electrónicos | 90 |
| 6. El acceso a la información y los servicios a través de medios electrónicos | 92 |

| | |
|---|-----|
| 6.1. El punto de acceso electrónico general y el portal de Internet | 93 |
| 6.2. La sede electrónica | 94 |
| 6.3. Portales específicos: el portal de transparencia, el portal de datos abiertos, el perfil de contratante y la ventanilla única. . | 102 |
| 6.4. Los tableros electrónicos. | 104 |
| 6.5. Los boletines oficiales | 105 |
| | |
| Capítulo IV. La seguridad en la administración digital | 107 |
| 1. La seguridad en las transacciones electrónicas. | 107 |
| 2. El Esquema Nacional de Seguridad. El Plan de Adecuación | 110 |
| 3. Recomendaciones y criterios para adecuar las organizaciones al ENS. El Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información .. | 116 |
| 4. Organización de la seguridad | 121 |
| 5. La protección de los datos personales. | 123 |
| 5.1. El derecho a la protección de los datos personales. Evolución de los riesgos y evolución de la legislación | 124 |
| 5.2. Los datos personales: concepto y derechos de las personas .. | 127 |
| 5.3. Los usos de datos personales por las Administraciones públicas. | 131 |
| 5.4. La creación de ficheros de datos personales por las Administraciones públicas. | 132 |
| 5.5. La obtención de datos por las Administraciones públicas | 133 |
| 5.6. La cesión de datos entre Administraciones públicas. | 134 |
| 5.7. La seguridad de los datos personales. | 136 |
| 5.8. El uso de <i>cookies</i> por las Administraciones públicas | 138 |
| 5.9. La garantía de la protección del derecho a la protección de los datos personales | 141 |
| | |
| Capítulo V. El gobierno abierto | 143 |
| 1. El gobierno abierto | 143 |
| 2. La transparencia pública | 146 |
| 3. La difusión de información pública. | 147 |
| 4. El acceso a la información pública | 152 |
| 5. La accesibilidad de la información pública. | 158 |

| | |
|--|------------|
| 6. La calidad de la información pública | 159 |
| 7. La responsabilidad por la actividad informativa de las Administraciones públicas. | 160 |
| 7.1. Información creada y difundida por la misma Administración pública | 161 |
| 7.2. Información creada por un tercero canalizada por la Administración | 162 |
| 8. Los datos abiertos y la reutilización de información pública. La protección de la propiedad intelectual en Internet y las licencias <i>creative commons</i> | 163 |
| 8.1. Los datos abiertos | 163 |
| 8.2. La reutilización de la información pública | 166 |
| 8.3. La protección de la propiedad intelectual y las licencias <i>creative commons</i> | 171 |
| 9. Las Administraciones públicas en las redes sociales | 172 |
| 10. La participación y la colaboración ciudadana a través de Internet. Los órganos colegiados electrónicos | 174 |
| 11. Buen gobierno y relación por medios electrónicos de los miembros de la corporación | 176 |
| | |
| Capítulo VI. El procedimiento administrativo electrónico | 181 |
| 1. La transformación de los procedimientos administrativos | 181 |
| 2. La simplificación administrativa. Declaración responsable y comunicación previa | 184 |
| 2.1. Selección de procedimientos: la priorización de los procesos a tratar | 192 |
| 2.2. Análisis de la situación actual y propuesta de mejoras | 193 |
| 2.3. Aprobación corporativa e implementación | 195 |
| 3. El procedimiento administrativo electrónico | 197 |
| 3.1. Iniciación del procedimiento | 199 |
| a) El registro electrónico | 202 |
| b) La solicitud y la aportación de documentación | 205 |
| c) La identificación y la firma electrónica en las administraciones públicas | 210 |
| 3.2. Ordenación del procedimiento. El expediente electrónico ... | 222 |
| 3.3. Instrucción del procedimiento | 226 |

| | |
|--|-----|
| a) Actos de instrucción | 226 |
| b) Las copias electrónicas | 226 |
| 3.4. Terminación del procedimiento | 229 |
| a) La resolución | 229 |
| b) La notificación electrónica | 230 |
| c) El archivo electrónico de documentos | 240 |
| d) La gestión documental en el marco de la Administración digital | 246 |
| e) La tramitación simplificada del procedimiento administrativo común | 256 |
| f) La actividad administrativa automatizada | 257 |
| 4. Régimen transitorio | 261 |
| | |
| Capítulo VII. La contratación pública electrónica | 265 |
| 1. La contratación pública electrónica | 265 |
| 1.1. El impulso de la contratación electrónica desde la Unión Europea y su acogida en España | 266 |
| 2. La regulación vigente de la contratación pública electrónica | 267 |
| 3. Los elementos que caracterizarán la contratación pública electrónica en el futuro cercano. Las previsiones de la Directiva 2014/24/UE | 269 |
| 4. Los principales instrumentos de la contratación electrónica | 274 |
| 4.1. El perfil de contratante y la plataforma de contratación del sector público | 274 |
| 4.2. La subasta electrónica | 277 |
| 4.3. Los sistemas dinámicos de contratación | 278 |
| | |
| Capítulo VIII. La cooperación y las relaciones interadministrativas por medios electrónicos | 282 |
| 1. Las relaciones interadministrativas electrónicas | 282 |
| 2. El Esquema Nacional de Interoperabilidad y las normas técnicas de interoperabilidad | 284 |
| 2.1. El Esquema Nacional de Interoperabilidad | 287 |
| 2.2. Las normas técnicas de interoperabilidad | 291 |

ÍNDICE

| | |
|---|------------|
| 3. Reutilización de sistemas y aplicaciones. | 294 |
| 4. Transferencia de tecnología entre administraciones. | 296 |
| Capítulo IX. Epílogo. Hacia una Administración basada en un funcionamiento íntegramente electrónico: una nueva hoja de ruta. | 299 |
| 1. Razones que justifican la elaboración de una nueva hoja de ruta. | 299 |
| 2. Estrategia de futuro en materia de administración digital | 301 |
| 3. Administración digital en un contexto de gestión inteligente. | 305 |
| 4. Ingredientes de una nueva hoja de ruta de la transformación digital. | 307 |
| 5. El relato | 309 |
| Capítulo X. A las puertas de la administración digital en tuits | 311 |
| Abreviaturas. | 317 |
| Bibliografía. | 319 |

PRESENTACIÓN

El complejo proceso de incorporación de los medios electrónicos en el funcionamiento de las Administraciones públicas y en sus relaciones con la ciudadanía está en continua evolución. El desarrollo de la tecnología, y su incidencia en la sociedad, genera nuevas oportunidades para las Administraciones públicas para prestar los servicios a la ciudadanía de manera innovadora. Estas nuevas oportunidades se están dando a conocer con la expresión «administración digital».

La administración digital se refiere al uso de la tecnología no solo para automatizar los procesos de las Administraciones públicas, sino también para generar valor público. La administración digital va más allá de la administración electrónica. Las nuevas tecnologías móviles, el *cloud computing*, el *big data*, los datos abiertos y la colaboración entre las Administraciones públicas, la ciudadanía, las empresas y la sociedad civil se unen a los mecanismos e instrumentos propios de la administración electrónica para construir unas Administraciones públicas abiertas y eficientes que prestan unos servicios personalizados y accesibles a la ciudadanía y a las empresas. De este modo, la administración digital no sólo persigue incrementar la eficacia administrativa, sino también fortalecer la apertura y la transparencia de las Administraciones públicas y la personalización de los servicios que ofrecen a la ciudadanía y a las empresas a través de la innovación que facilitan las nuevas tecnologías que se van consolidando día a día.

En los últimos años, las estrategias de administración digital están ganando terreno a las de administración electrónica. Como observa el *2016 Trends to Watch*, muchas Administraciones públicas ya están transitando de la administración electrónica a la administración digital¹. Esta transición responde al

¹ Accesible en: <<https://goo.gl/XOhhwK>> (última consulta: septiembre de 2016).

cambio que se deriva de superar la automatización de los procesos de las Administraciones públicas ya existentes en el que se centraba la administración electrónica para repensar el funcionamiento de las Administraciones públicas e innovar ofreciendo nuevos servicios personalizados y de manera proactiva que se propone la administración digital. La administración digital tiene un mayor calado y mayor complejidad que la administración electrónica, aunque comparte algunos de sus fundamentos.

En efecto, la administración digital, como la administración electrónica, tiene un carácter poliédrico: tecnología, organización y derecho (Cerrillo i Martínez, 2008). Pero además, confluyen en el proceso de transformación de las Administraciones públicas el surgimiento de nuevas tecnologías y la innovación en la prestación de servicios.

En las próximas páginas, se analiza particularmente el marco que diseña la legislación vigente para el desarrollo de la administración digital. La entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público constituye una buena oportunidad para analizar el impacto del Derecho en la construcción de la administración digital.

Sin embargo, el libro no solo constituye un análisis de la nueva regulación de la administración electrónica, sino que tiene una vocación más ambiciosa. El libro persigue analizar el papel que tiene la regulación en el proceso de construcción de la administración digital. En particular, el libro propone una hoja de ruta que acompañe a los gestores y estudiosos de la administración digital en el proceso de análisis y aplicación de las normas que se han aprobado en los últimos años que inciden en la incorporación de los medios electrónicos en el funcionamiento de las Administraciones públicas y en sus relaciones con la ciudadanía. De este modo, el libro no solo persigue interpretar la normativa vigente, sino que trata de dar respuesta a las dudas y complejidades que con toda seguridad surgirán en el proceso de aplicación de estas normas y, más allá, en el proceso de construcción de la administración.

Este libro tiene su origen en los materiales que los autores prepararon para el Máster Universitario de Administración y Gobierno Electrónico de la Universitat Oberta de Catalunya. Sin embargo, el proyecto que inicialmente se llevó a cabo ha adquirido una mayor dimensión. Este libro no solo constituye una aproximación a la regulación de la administración digital, sino que recoge la experiencia adquirida en los últimos años por sus autores en el análisis, el diseño y la implementación de la administración digital tanto desde la Universitat Oberta de Catalunya como desde el Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat. De este modo, el libro además de aportar un análisis de la normativa vigente relativa a la administración digital

también tiene en consideración e incorpora aspectos técnicos y organizativos que exige su implementación.

El libro ha sido el resultado del trabajo conjunto de los cuatro autores sobre la redacción inicial realizada por Agustí Cerrillo de los capítulos II, III, IV, V y VII; Mario Alguacil de los capítulos I y IX; y Sandra González y Ascen Moro de los capítulos IV, VI, VII y VIII.