

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

ÍNDICE

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.