

PEREZ GARRIDO, J. (2021), “Identificación digital: perspectivas de futuro de la firma electrónica”, *Estudios sobre derecho digital*, coord. por Perea Ortega, R., p. 251-282

RICO CARRILLO, M., “El reglamento europeo sobre identificación y servicios de confianza electrónicos”, *Revista General de Derecho Europeo*, Nº. 35, 2015

AVANCES EN LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO EN ANDALUCÍA.

María Isabel Rivas Castillo¹

I. INTRODUCCIÓN: LA ACEPTACIÓN DEL CAMBIO.

Lejos queda aquélla primera clase de Derecho Administrativo en la que quien años más tarde sería mi Maestro, el profesor D. Lorenzo Martín-Retortillo, nos abría las puertas de un apasionante escenario en el que como un castillo medieval comenzaba a desplegar su imponente majestuosidad ante un tímido grupo de alumnos de tercer curso de la vieja Licenciatura en Derecho. Recuerdo con cierta nostalgia las primeras clases de la que sin saberlo sería mi disciplina, la que tantas y tantas alegrías y satisfacciones me da y por qué no, también horas de desvelo y alguna que otra preocupación. Unas clases en las que con ilusión íbamos adentrándonos por los entresijos del Derecho administrativo, descubriendo poco a poco que detrás de esa fachada de una Administración tediosa y compleja se escondía su verdadera esencia: servir a los intereses generales. Muy pronto, entre novedosos principios, técnicas de organización, prerrogativas, potestades, un sin fin de instituciones y no pocas normas administrativas, iría encontrando su espacio una de las piezas esenciales con las que podíamos garantizar derechos y libertades de los ciudadanos, y no me refiero a la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que sin duda ha sido

¹ Profesora Contratada Doctora del Dpto. Derecho Público, Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz (UCA). Desde septiembre de 2019 es Directora de Secretariado de Procesos Académicos del Vicerrectorado de Estudiantes y Empleo de la UCA. Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, y Doctora en Derecho por esta misma Universidad (Régimen Jurídico de las Infraestructuras Ferroviarias). Sus investigaciones están relacionadas con temas diversos: medios de transporte (servicios e infraestructuras) (terrestre, aéreo y marítimo-portuario), sectores regulados, administración electrónica, protección ambiental, servicios públicos, derechos fundamentales, seguridad pública, e innovación docente en estudios jurídicos. Evaluadora externa y colaboradora permanente en varias revistas jurídicas. Miembro del Grupo de Investigación Administraciones Públicas, libertades públicas y políticas sectoriales (SEJ-582).
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9857-4584>
mariaisabel.rivas@uca.es

uno de los grandes legados del siglo XIX, sino al procedimiento administrativo. Una institución jurídica de perfiles propios que como afirmaba el profesor García de Enterría actuaría como medida de prevención y de eficacia en la actuación administrativa (García de Enterría y Fernández, 2004)². Una institución que, integrada en la teoría general del Derecho, garantizaría por un lado los derechos de los ciudadanos, pero además, la pronta y eficaz satisfacción de los intereses generales mediante la adopción de las medidas y decisiones necesarias y ordenadas por los órganos administrativos competentes.

En la Ley sobre Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, el legislador ya destacaba en su Exposición de Motivos cómo las garantías que se pretenden con el procedimiento y los recursos administrativos podían desvirtuarse por demoras, retrasos, o molestias innecesarias a los ciudadanos, llevándonos a una realidad en la que la prestación de los servicios se volvía ineficaz. Las directrices que el legislador había acogido en el Título III de la Ley (1958), orientadas a conseguir que la actuación administrativa se desarrollase conforme a normas de economía, celeridad y eficacia, debían ser recibidas por la Administración como verdaderas normas jurídicas, adoptando las medidas que fuesen necesarias en aras a agilizar los servicios y hacerlos más operativos. Eficacia en la actuación administrativa y en el procedimiento que quedaban vinculados inexorablemente. Disposiciones que de forma temprana se establecieron por el legislador y no pocas afectarían al procedimiento administrativo; desde la normalización de documentos (formularios), la mecanización y automatización de los trabajos de oficina, fijación de horarios adecuados a los administrados (*horario de despacho*), la concentración en un único expediente de los asuntos en los que interviniesen varios órganos administrativos, la no aportación de datos por los ciudadanos cuando ya estuviesen en poder de la Administración debiendo llevarse a cabo las comunicaciones internas que fuesen necesarias, y la subsanación de solicitudes en caso de no cumplir los requisitos a priori, fueron algunas de las disposiciones acogidas en aquella norma procedimental de referencia. Unas medidas que examinadas hoy nos recuerdan a directrices actuales derivadas del uso de las nuevas tecnologías en el día a día de nuestras Administraciones públicas. El uso de medios electrónicos, de las tecnologías derivadas de la «revolución digital» servirán para cumplir

² El profesor García de Enterría nos hablaba de prevención en el sentido de que a diferencia del proceso judicial, gracias al procedimiento administrativo la Administración pública actúa antes de tomar una decisión, pudiendo rectificarla en caso de error o incluso cuantificar el daño si se diesen irregularidades en el cumplimiento de la resolución adoptada, procediendo en consecuencia acordando medidas complementarias que limiten el perjuicio que pudiera ocasionarse (principio de proporcionalidad), a diferencia de un proceso en sede judicial que se activa previo incumplimiento y alteración de un derecho, de una libertad, en definitiva, tras la vulneración de un bien jurídico protegido, es decir, el daño ya está hecho, y en no pocas ocasiones se ha llegado a situaciones en las que resulta muy difícil o casi imposible restituir el daño ocasionado.

aquellos objetivos aún presentes de simplificación, agilidad y eficiencia de las Administraciones, debiendo ser acogidos por el legislador al tiempo de diseñar su régimen jurídico adaptado al nuevo siglo: la posibilidad de no aportación de documentos cuando ya obren en poder de una Administración pública, las comunicaciones entre órganos administrativos mediante el uso de medios digitalizados y el concepto de «proveedor de datos», los archivos electrónicos, registros electrónicos disponibles los 365 días del año que facilitan el acceso de los ciudadanos a los servicios, o la mecanización de trámites gracias a programas informáticos, son algunos ejemplos del paralelismo que podríamos establecer.

II. REFLEXIONES SOBRE LA CONEXIÓN INEXORABLE ENTRE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA.

II.1. El dominio tecnológico desde la óptica del Derecho Administrativo.

Estamos ante la era de la información y sus principios, instrumentos y herramientas afectan a todos los ámbitos de nuestra vida, a nuestras relaciones sociales, familiares, laborales, económicas, culturales, educativas, sanitarias, etc. No hay espacio en el que se desarrolle el ser humano que hoy en día en pleno siglo XXI no esté influenciado por componentes y elementos electrónicos y afectado por decisiones derivadas de la suma de algoritmos y de la conjugación de datos; una realidad que afecta al mundo del Derecho y lógicamente al Derecho administrativo que quedará impregnado de nuevos elementos y herramientas que darán forma a principios de actuación esenciales en un escenario que se diseña entre lo material y lo virtual, entre lo tradicional y lo contemporáneo. Un nuevo marco de actuación marcado por la inmediatez y por la celeridad en la toma de decisiones, muchas de ellas ya automatizadas, diseñado sobre un objetivo claro que no es otro que eliminar distancias y ganar terreno al tiempo, un horizonte en el que se activa la vieja quimera con la que sueña el hombre desde hace siglos: romper las barreras del tiempo y el espacio. Si en el siglo XIX fueron aquellas novedosas maquinarias de la industria textil las que junto a imponentes máquinas de vapor y al incipiente telégrafo las que sirvieron para agilizar la labor de los trabajadores, reducir tiempos en recorrer cientos de kilómetros, o conseguir la comunicación a pesar de las distancias, en el siglo XXI son las nuevas tecnologías las que nos ofrecen la posibilidad de conseguir nuestro anhelado sueño. Realizar una compra para nuestro hogar o efectuar una transacción de relevancia para nuestro negocio con empresas que se encuentran a miles de kilómetros, mantener una reunión de trabajo o de ocio con personas que están en otros continentes, conseguir cruzar los océanos en pocas horas o desplazarnos por el territorio nacional o europeo a altas velocidades, son algunos de los logros que las nuevas tecnologías nos ofrecen.

Vivimos en una sociedad digitalizada en la que el uso de la tecnología ha reportado grandes beneficios a ciudadanos y empresas, un contexto en el que las Administraciones Públicas deben también acudir a medios tecnológicos, tanto en sus relaciones con los particulares como en su actuación interna, consiguiendo de esta forma convertirse en organizaciones más eficientes y rentables al servicio de la ciudadanía. Nuestra Administración pública tiene que asumir la responsabilidad de adecuar su forma de actuar a un entorno que ha cambiado, debe adaptar su organización y su actividad a un contexto diferente, y ello no debemos plantearlo como una opción o una facultad sino como una obligación inherente a la esencia de la propia Administración, pues en caso contrario dejaría de servir a unos intereses generales en constante transformación y persuadidos por la modernización tecnológica.

Desde una perspectiva práctica nos encontramos en un momento clave en el que debemos preguntarnos qué es aquello que de la sociedad de la información y el conocimiento está siendo utilizado por terceros de forma óptima y provechosa, y de todo ello, qué podríamos trasladar al día a día de nuestras Administraciones públicas; fijarnos en el procedimiento administrativo y con un mismo fin de utilidad, valorar qué nuevas herramientas podríamos integrar en él para mejorar la gestión y la actuación del sector público. Un objetivo en el que será esencial reflexionar y reconsiderar desde la óptica jurídico-pública, desde el Derecho Administrativo, cada elemento que integra el procedimiento administrativo, analizar qué deberíamos mantener de la actuación cotidiana de nuestras Administraciones al trasladar a ellas el conocimiento y el uso de sistemas tecnológicos, pues seguirían siendo necesarios, y en cambio, qué podríamos eliminar o transformar porque “sobrarían” o tendrían que adaptarse, o incluso innovarse en la actuación administrativa al implementar los nuevos medios digitales.

II.2. Algunos datos reales sobre la posición de nuestras Administraciones públicas en la conquista tecnológica: un gran esfuerzo que va dando sus frutos.

Desde un primer momento ha sido significativa la implicación y apuesta de la Unión Europea en y por la digitalización; en este contexto, entre las actuaciones que cada año desarrolla la Comisión Europea destaca la actividad de supervisión de los avances digitales de los diferentes países de la Unión, que reflejada desde el año 2014 en el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) sirve de guía en el proceso de transformación electrónica; un informe que estructurado en cinco indicadores permite realizar un seguimiento de la evolución de los países europeos en la competitividad digital, valorando los logros y visualizando los fallos y atrasos para focalizar en ellos futuros esfuerzos. Estos indicadores son la

conectividad, el capital humano, el uso de internet, la integración de la tecnología digital y los servicios públicos digitales. A tenor de los datos reflejados en el DESI en el año 2020, la Administración pública española se situaba en el segundo puesto de la UE en relación con los servicios públicos digitales, demostrando un nivel alto de interacción en línea entre los órganos administrativos, los ciudadanos y las empresas³. El 90% de nuestras administraciones están aún en proceso de transformación digital, y aunque entre ellas el 30% ya se sitúa en niveles considerados avanzados, solo el 2% de los organismos oficiales han concluido su proceso de digitalización. En esta línea, reveladores serán los datos relativos a los años 2020 e inmediatamente posteriores, pues se incluirán parámetros de actuación derivados de las medidas que se han ido adoptando para hacer frente a la pandemia provocada por el Covid-19 y que han tenido un impacto significativo en indicadores sociales como el relativo a la conectividad y al uso de los servicios de internet por la ciudadanía⁴.

Al tiempo de programar la realización de la administración electrónica en nuestro país, desde muy temprano se fueron identificando obstáculos que debíamos salvar a la hora de activar la puesta en marcha de su digitalización; trabas normativas, problemas derivados de la propia tecnología, la alfabetización digital⁵, la brecha digital, problemas económicos o la falta de estrategia fueron algunos de los primeros escollos que los poderes públicos tuvieron que afrontar en el camino hacia un nuevo horizonte tecnológico. Sin duda el papel y la responsabilidad que debía desempeñar y asumir el legislador era esencial, nuestras normas no estaban preparadas ni habían sido pensadas para un contexto tecnológico, y era imprescindible realizar cambios para acomodarse a un nuevo escenario. Por otro lado, no podemos negar que la digitalización no se da por igual en todo el mundo ni tampoco dentro de nuestras fronteras; hay desigualdad en el acceso a internet y a las nuevas tecnologías, una realidad que ocasiona desequilibrios entre sujetos y que ha quedado evidenciada en los últimos tiempos con la pandemia del Covid-19. Una inestabilidad que conocemos bajo la denominación de «brecha digital» y en la que los estudiosos vienen fijándose

³ Información ofrecida en línea por el Departamento de Seguridad Nacional (DSN) del Gabinete de la presidencia del Gobierno de España (datos de acceso libre directamente en la web del DSN).

⁴ Desde el primer momento de la pandemia en España se fueron adoptando medidas para garantizar la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas entre la ciudadanía y que esos servicios se prestasen sin problemas durante la crisis sanitaria; las grandes empresas de telecomunicaciones en nuestro país se comprometieron a garantizar la conectividad, el funcionamiento y la supervisión de las redes, procurando un uso responsable de las mismas, acelerándose durante los primeros meses el desarrollo de nuevos usos digitales vinculados directamente con el Covid-19: aplicaciones móviles de autodiagnóstico, análisis de la movilidad de las personas para estudiar el impacto del confinamiento, o el sistema de información centralizado para la coordinación de las necesidades de personal y equipamiento de los hospitales, son algunos ejemplos de ello.

⁵ Se entiende por alfabetización digital el proceso de aprendizaje que permite a una persona adquirir competencias para entender y aprovechar el potencial educativo, económico y social de las nuevas tecnologías.

desde hace más de veinte años. Aunque inicialmente la brecha digital se atribuyó al subdesarrollo, considerándose algo transitorio que desaparecería cuando la tecnología se hiciese popular, el paso del tiempo nos ha demostrado que a pesar del acceso a internet y la intensa comercialización de dispositivos electrónicos la fractura sigue existiendo; ¿cuáles podrían ser entonces las causas?, especialistas en TIC han identificado entre los motivos de esa situación el alto precio de los dispositivos de tecnología más avanzada y la rapidez con la que va cambiando, la falta de conocimientos sobre su uso o el déficit en la infraestructura de acceso⁶. ¿Cuáles serían las consecuencias de la brecha digital?, en este punto se ha acuñado un nuevo concepto el de «discriminación tecnológica» como forma de exclusión social y de pobreza, ya que se priva a parte de la ciudadanía de los recursos esenciales para desarrollarse y generar riqueza. En un mundo cada día más tecnológico es evidente que esa situación tenga efectos negativos entre la población, tales como la incomunicación, el aislamiento, barreras al estudio y al acceso al conocimiento, se acentúan las diferencias sociales (Cáritas, 2021)⁷, e incluso la discriminación sexual (Navarro, 2009)⁸, máxime en periodos de crisis como el que estamos viviendo por la pandemia (Pedraza, 2021). Es por todo ello, por lo que el acceso a las TIC de forma integral representa en pleno siglo XXI uno de los objetivos esenciales de nuestra sociedad: administraciones públicas, agentes económicos y sociedad civil comparten el mismo objetivo de eliminar los desequilibrios derivados de las

⁶ Si nos acercamos a ella podríamos distinguir tres tipos de brecha digital:

a) *Brecha de acceso*, referida a las posibilidades que las personas tenemos de acceder a este recurso, en ella entran en juego las diferencias económicas entre sujetos y países, pues es ineludible que la digitalización reivindica inversiones e infraestructuras muy costosas para algunas regiones (menos desarrolladas y rurales).

b) *Brecha de uso*: hace referencia a la falta de competencias digitales que impiden utilizar de manera adecuada la tecnología (por ej. la mitad de la población no sabe adjuntar un archivo a un correo electrónico).

c) *Brecha de calidad de uso*: algunos usuarios han adquirido las competencias digitales para manejar internet, pero no tienen conocimientos suficientes para hacer un buen uso de la red y sacarle el mayor partido.

Información extraída del informe elaborado por Iberdrola sobre las TIC (2021), accesible en línea: <https://www.iberdrola.com/compromiso-social/que-es-brecha-digital>.

⁷ Hace apenas unos meses podíamos ver como Cáritas Madrid destacaba la labor que desde organizaciones sin ánimo de lucro, entre ellas la misma asociación de Cáritas o la asociación “Madrid Futuro”, se estaban desarrollando diferentes actividades y proyectos, entre ellos el Proyecto Brecha Digital, para contribuir a la reducción de la brecha digital en la Comunidad de Madrid, pues hoy en día aquella está considerada como causa de desigualdad social y en cuya lucha hay que concentrar esfuerzos. Una labor loable ante un problema en el que considero que no solo deben trabajar sectores directamente relacionados con las nuevas tecnologías o las Administraciones públicas, sino que va más allá, debiendo involucrarse con acierto a asociaciones y ciudadanos, pues si bien es un objetivo de interés social, que reivindicará en sí mismo la participación activa de nuestras Administraciones, el papel que en él desempeña la población debe ser protagonista. Ver <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2021/04/REVISTA-CARITAS-593-WEB-1.pdf>.

⁸ A esta última se le conoce desde hace algunos años como «brecha digital de género», referida a las diferencias entre hombres y mujeres en el acceso a equipos informáticos y en el uso de dispositivos electrónicos e internet (TIC). Al respecto, en los últimos años han proliferado estudios, principalmente desde la sociología, en los que demuestran y denuncian las diferencias y desigualdades existentes entre hombres y mujeres a la hora de acceder y utilizar las nuevas tecnologías. Cierto es que la brecha de género debe relacionarse con otras variables como la generacional, la formativa o la laboral, pues por ejemplo, a mayor edad las mujeres pierden el interés por el uso y el conocimiento de las TIC, así como entre mujeres sin empleo o con un nivel de estudios no universitario.

nuevas tecnologías; en ese sentido se viene trabajando y buscando soluciones que permitan alcanzar la materialización real del derecho de acceso y uso de las TIC por la ciudadanía (Castell, 2006)⁹. En este punto, debemos destacar la creación del «Observatorio de Brecha Digital» por la Generalitat Valenciana; un órgano colegiado y consultivo que se convierte en foro de participación y encuentro de los distintos sectores, públicos y privados, vinculados a las nuevas tecnologías y al problema de la brecha digital, debiendo colaborar en el diseño de las políticas públicas en materia de brecha digital; sin duda, una iniciativa plausible y que deberíamos imitar el resto de Comunidades Autónomas¹⁰.

Si nos trasladamos al ámbito del sector público seguimos encontrando barreras a la hora de implantar las TIC en el día a día de nuestras Administraciones; entre aquéllas podemos destacar:

- a) La falta de personal especializado en digitalización: el problema es especialmente grave, de hecho, el 67% de las instituciones de nuestro país han tenido que contratar a personal externo porque no hay personal cualificado en ella.
- b) Necesidad de inversiones elevadas en la formación de los empleados de la Administración pública: tres de cada cuatro empleados de la Administración tienen más de 40 años, lo que se traduce en la necesidad de invertir en formación para conseguir facilitar a los empleados el uso de las nuevas herramientas digitales. Se habla de integrar la digitalización en el ADN de la Administración pública.
- c) Adoptar las tecnologías emergentes: con ello conseguiríamos una Administración más ágil, más intuitiva y más útil para el usuario; nos referimos a tecnología como la inteligencia artificial, la biometría o el blockchain.
- d) Cambios en el rol del ciudadano quien debe ser el centro de la estrategia como el cliente para una empresa: en el sector privado, en el año 2019 de casi 1500 millones de euros de la inversión de las empresas, el 23% se destinó a su proceso de digitalización para la transformación de la experiencia de cliente.

⁹ Algunos sociólogos, como el profesor Castell, consideran que internet está siendo el motor de una nueva discriminación, creando un mundo dividido entre aquellos que lo tienen y los que no, aunque junto a la conectividad (acceso a internet) habría que considerar como factores de la brecha digital aspectos como el nivel educativo, la carrera profesional, el trabajo, el origen social y familiar y el nivel cultural.

¹⁰ Decreto 43/2021, de 18 de marzo, de Creación del Observatorio de Brecha Digital en la Generalitat Valenciana (Diario Oficial de la Generalitat Valenciana de 30 de marzo de 2021, núm. 9051).

III. LA METAMORFOSIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO TRADICIONAL EN PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO: ADAPTACIÓN DE PRINCIPIOS, MISMAS GARANTÍAS Y DIFERENTES HERRAMIENTAS.

Desde hace años, en mis clases de Máster sobre Administración electrónica vengo defendiendo que la transformación jurídica de la Administración en electrónica ya no puede limitarse, sin más, al uso de herramientas tecnológicas en la gestión administrativa; muy al contrario, las oportunidades que las nuevas tecnologías nos brindan deben ser aprovechadas por una Administración que en los últimos años reivindica su propia reforma, pues como ya hemos señalado en líneas previas se relaciona con una ciudadanía muy distinta a aquella con la que lo hacía y a la que servía en el siglo XX (Pérez, 1996)¹¹. Una realidad que nos invita a revisar el Derecho administrativo tradicional elaborando un nuevo régimen jurídico adaptando las categorías jurídico-administrativas tradicionales e instaurando algunas nuevas, un momento excelente en el que, como señalaban los profesores Gamero Casado y Fernández Ramos hace algunos años (2016), debemos ir acuñando nuevos conceptos, tales como el de «procedimiento administrativo electrónico común» (Gamero y Fernández, 2016). No faltan las voces que incluso hablan de un Derecho administrativo electrónico, resultado de la fusión entre el Derecho informático (Sánchez, 2003) y el Derecho administrativo, y de la necesidad de dar legitimación a un nuevo lenguaje jurídico derivado de la utilización de las herramientas tecnológicas (Abarca, 2013)¹². Desde que fuese aprobada la Ley de Acceso Electrónico en 2007 somos cómplices del deseo firme del legislador por la renovación de nuestras Administraciones, aceptando que de ella se derivan nuevos principios de actuación y organización, así como de la proliferación de novedosos derechos, ahora digitales, renovadas directrices en las relaciones interadministrativas, instauración de la contratación electrónica, cambios en la regulación del procedimiento administrativo (nuevas formas de

¹¹ En este sentido, desde hace varias décadas, el profesor Antonio PÉREZ LUÑO considera que: “[...] entre los aspectos novedosos de las nuevas tecnologías, que reclaman la capacidad programadora del jurista, ocupa un lugar destacado la necesidad de establecer nuevos marcos teóricos en los que alojar los problemas y cuestiones surgidos de la interacción entre el Derecho y la Informática”.

¹² En palabras del profesor de Filosofía del Derecho SÁNCHEZ BRAVO: “[...] El Derecho de la informática o Derecho informático se delimita así como el sector de los sistemas jurídicos contemporáneos integrado por las normas, resoluciones judiciales y aportaciones doctrinales dirigidos a ordenar, reflexionar y controlar la aplicación de la informática. Se constituye, de este modo, como una rama autónoma y propia del ordenamiento jurídico, que aunque presenta notables conexiones con otros sectores del ordenamiento, de ahí que se le denomine por algunos autores como un derecho que presenta una metodología transversal, merece una consideración independiente dado lo delimitado de su objeto”. En definitiva, podemos entender por «Derecho informático» aquella rama del Derecho que regula los efectos jurídicos derivados de la informática y de las TIC, encargándose además de las transformaciones del Derecho como consecuencia del uso generalizado de herramientas tecnológicas. Destacaríamos por lo tanto la necesidad de transformación de instituciones clásicas y la generación de otras nuevas, pues derivadas del uso de las nuevas tecnologías pueden surgir en las relaciones jurídicas nuevas necesidades, nuevos derechos e innovadoras obligaciones que reivindicarán su atención por el Derecho.

iniciación, de identificación de las partes, notificaciones electrónicas, etc.), o problemas específicos que alteran el régimen tradicional de la responsabilidad patrimonial, son algunas de las novedades que se exponen ante nuestros ojos, que como ciudadanos acogemos con asombro y entusiasmo, y como juristas debemos recibir con ilusión calmada y responsabilidad.

No hay estudio sobre la administración electrónica, sea cual fuere la disciplina desde la que se realice, en el que no se expongan las ventajas y los inconvenientes de su puesta en marcha. No podemos negar que el arranque de esta imponente maquinaria a la que desde hace décadas se ha venido denominando como “Government On Line”, “Administración Clinton”, o “e-Government”, pone encima de la mesa algunos problemas de índole operativo y económico, pero no es menos cierto que los beneficios que reportarían a las Administraciones y a los ciudadanos serían mayores, razón principal por la que se ha apostado por su implantación. Un proceso lento pero firme en el que desde el primer momento, allá por la década de los noventa (s. XX), se consideró esencial identificar las barreras con las que legisladores y Administraciones públicas iban a encontrarse, de esta forma, podían buscarse soluciones que permitiesen superarlas cuanto antes, pues de ello dependía el éxito de nuestra administración electrónica. Como ya vimos, desde el primer momento nos encontramos con inconvenientes diversos tales como el elevado coste en su establecimiento, las diferencias reales y económicas entre Administraciones (es innegable afirmar que la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales han experimentado un ritmo diferente en todo el proceso de implantación tecnológica), las necesidades de formación del personal al servicio de las Administraciones públicas, problemas muchas veces de interoperabilidad en las relaciones interadministrativas, la escasa aceptación por parte de la ciudadanía, bien por la falta de experiencia en el uso de las herramientas digitales, bien por el desconocimiento a la hora de utilizar los programas informáticos de las Administraciones, la desconfianza en este tipo de medios virtuales o la desinformación sobre los servicios que aquellas iban ofreciendo de forma online; circunstancias que se convertían en inconvenientes a la hora de sopesar la aceptación y uso de las nuevas tecnologías por los ciudadanos y que una vez reconocidos había que afrontar y buscar soluciones de mejora. Hoy en día, los datos relativos a la utilización de medios electrónicos por Administraciones y por la población son significativos y optimistas, pues nos reportan un sentir diferente al de hace tres décadas.

Cada día las Administraciones presentan mayor información y canales de comunicación a través de diferentes medios tecnológicos (buzones de atención al usuario, sistemas de Chatbot, teléfonos de contacto, etc.) y cada día son más numerosos los servicios que ofrecen a través de sus oficinas virtuales (sedes

electrónicas), de la misma forma, las relaciones interadministrativas mediante instrumentos electrónicos van creciendo a un ritmo considerable (comunicaciones electrónicas, sistemas compartidos a través de la Red SARA, o el uso de la plataforma de intermediación de datos son algunos ejemplos de ello). El acceso y la utilización de internet se ha multiplicado entre la población, abarcando cada día más tramos de edad, incluso aquellos en los que la brecha digital es más acusada, llegando a un grado adecuado de aceptación de herramientas digitales destacando principalmente algunos sectores como el tributario o el de la denominada e-sanidad: presentación online de la declaración de la renta por los particulares, comunicaciones electrónicas ante requerimientos de pago, petición de cita médica a través de internet (o teléfono) o el uso de la receta médica electrónica son algunos ejemplos de ello (Picón *et al.*, 2016)¹³.

III.1. Revisión de principios y nuevos postulados en una institución que sigue siendo garantía para los ciudadanos.

Es innegable el carácter garantista de nuestro procedimiento administrativo en las relaciones entre ciudadanos y Administraciones públicas; su regulación y su reserva de ley, consagradas en el propio texto constitucional (art. 105), representa una auténtica protección para todo aquel que deba o quiera relacionarse con la Administración (García de Enterría y Fernández, 2004)¹⁴. El cómo estructurarse, en qué condiciones llevarse a cabo y a través de qué medio, son cuestiones que debe proteger en legislador, todo ello en aras a mantener la esencia del procedimiento administrativo. Sin lugar a dudas, entre las funciones y la utilidad del procedimiento destaca como principal la función de garantía, pero no será la única que la doctrina administrativa viene destacando como verdadero exponente de la esencialidad del procedimiento en el día a día de nuestras Administraciones públicas. Velar y garantizar los derechos e intereses que pudieran verse afectados por la decisión de un órgano administrativo es un requisito sustancial y un indicador claro de que nuestra Administración goza de buena salud, pero no podemos olvidar además, que gracias al seguimiento de un íter jurídico, de un camino específico y predeterminado, la Administración podrá resolver con información suficiente, justificar y motivar su elección de forma adecuada, en ejercicio de una competencia conferida por la propia norma, en definitiva, evitaríamos que la Administración

¹³ Más de 78% de la población conoce la historia clínica electrónica, casi el 65% la cita médica a través de internet y cerca del 60% la receta electrónica.

¹⁴ Arbitrar garantías que permitan la defensa de los derechos e intereses individuales es un exponente claro del principio de legalidad, de asegurar la sumisión de la Administración al Derecho; entre ellas se posiciona el procedimiento administrativo como la primera de las garantías, en palabras del profesor García de Enterría «[...] en tanto que supone que la actividad de la Administración tiene que canalizarse obligatoriamente a través de unos cauces determinados como requisito mínimo para que pueda ser calificada de actividad legítima».

fuese arbitraria poniendo en peligro la protección del propio interés general. Una realidad en la que podemos destacar las tres funciones a las que hacía referencia el profesor Esteve Pardo como propias del procedimiento administrativo: función legitimadora (la resolución estará suficientemente legitimada si es fruto de la consecución fiel de actos que conforman el procedimiento, y ello hará que aquella sea incuestionable), de garantía (como decisión con la que velamos por el respeto y cumplimiento de los derechos e intereses que pudieran verse afectados) y racionalizadora y objetiva (suficientemente motivada) (Esteve, 2011).

Si esa misma reflexión la trasladamos a un procedimiento administrativo ahora electrónico, en el que vamos a utilizar las nuevas tecnologías, no podemos olvidar que la protección y el mantenimiento de garantías de derechos e intereses de los sujetos sigue latente al tiempo de diseñar ese nuevo procedimiento digital (Valero, 2019), es más, desde la doctrina administrativa se ha llegado a afirmar que deberíamos aprovechar el potencial de las TIC para reforzar la efectividad de los principios básicos de nuestro sistema democrático y de derecho (Cerrillo, 2016). Afirmaciones ambas con las que estoy completamente de acuerdo.

III.2. Un nuevo diseño como oportunidad hacia la simplificación procedimental.

III.2.1. La búsqueda constante por la sencillez en la actuación administrativa.

Origen que lleva a buscar de manera casi constante medidas para mejorar, simplificar y agilizar la actuación de las AAPP. Eliminar trabas que supongan un coste y una carga innecesaria para ciudadanos y Administraciones; dar fluidez a los procedimientos administrativos y conseguir la eficiencia en la actuación administrativa cotidiana. Para ello, en pleno siglo XXI, no podíamos sino que internalizar el uso de las nuevas tecnologías en el día a día de unas Administraciones públicas que se presentaban obsoletas y de actuación tediosa tres décadas después de la gran reforma constitucional. La ciudadanía ha cambiado, la sociedad ya no se conforma con largas listas de espera, con el “vuelva usted mañana”, sus transacciones comerciales por medios electrónicos, su relación con bancos y entidades financieras a un solo “clic”, la reserva de un billete de tren desde el salón de tu casa, la reclamación del importe por un vuelo suspendido con tu móvil, o la matriculación en la Universidad a través de sistemas informatizados de automatrícula, son el reflejo fiel de una comunidad muy distinta a la del siglo XX. La misma sociedad a la que sirve con objetividad la Administración, la cual se verá retada por su propia razón de ser que no es otra que dar cumplimiento a los intereses generales, a los intereses de esa sociedad transformada; una afirmación que obliga a las AAPP a estar a la altura del nuevo perfil social, todo un tsunami digital para el que debemos estar preparados Administraciones y ciudadanía en su conjunto.

La simplificación en los procedimientos administrativos es sin duda una de las grandes asignaturas pendientes de nuestra disciplina; recordemos cómo en la Ley de Procedimiento de 1958 el legislador ya nos decía en su Exposición de Motivos que en la actuación administrativa debían imperar principios como el antiformalismo y la simplificación; un escenario que llevó a aceptar solicitudes sin que aquellas reuniesen todos los requisitos preestablecidos, instaurando la posibilidad de la subsanación y cuyo plazo, de diez días, se ha mantenido hasta hoy, como podemos ver en el art. 68 de la LPAC, y de esta forma poder agilizar la tramitación del procedimiento de que se trate. Igualmente, esa búsqueda hacia procedimientos más sencillos motivaron el uso de nuevos medios en las comunicaciones entre órganos administrativos, así como en las notificaciones a terceros, nos referimos al uso del telegrama, sin duda todo un avance derivado del impulso industrial del siglo XIX, y que podríamos considerar precursor del internet del siglo XX.

Unos principios que en un escenario como el actual en el que impera el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en nuestro día a día, reivindicarán su uso en la actuación y diseño de nuestras Administraciones públicas, dibujando estructuras orgánicas y procedimientos administrativos sobre redes de conexión que permitirán trasladar parámetros de inmediatez y comunicaciones instantáneas, que traspasarán los viejos muros de una veterana Administración que desde hace décadas sueña con un verdadero cambio, ahora impregnado de aires tecnológicos.

Tras varias modificaciones puntuales en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, integrando el uso de las nuevas tecnologías en la actuación administrativa, entraría en escena la Ley 11/2007, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Una norma estatal que si bien pecaría de discreta y silenciosa, representaría el primer gran paso de nuestras Administraciones hacia su verdadera modernización, caracterizada ahora por el uso de las TIC dentro y fuera de sus “fronteras”. La clave de ello fue la transformación de una *simpática* potestad de las Administraciones a relacionarse con los ciudadanos a través de medios electrónicos en obligación y deber, un imperativo que el legislador camuflaría en forma de derecho, al reconocer directamente el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos en su artículo 1º. Solo si la Administración asumía la responsabilidad de convertirse en electrónica podría materializar el derecho que el legislador otorgaba a la ciudadanía, una vieja declaración de intenciones que en 2007 comenzaba a coger forma con firmeza y seguridad, un compromiso de adaptación de la organización y de la actividad administrativa a nuevos tiempos y que supondrían el auténtico reto para legisladores y gobiernos que debían transformar a nuestras Administraciones públicas en organizaciones al servicio de

una ciudadanía distinta, más moderna, más exigente, más digital, y ello en ejercicio de parámetros de buen gobierno con un horizonte de una buena administración adaptada al siglo XXI. Un legado que sería acogido en otras normas estatales como la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, la Ley 15/2014, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, hasta llegar a la Ley 39/2015, de 1 de octubre de 2015, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector público.

III.2.2. Especial referencia a la triple “A” (Actuaciones Administrativas Automatizadas) como herramientas de simplificación administrativa.

La llegada de la robotización y la inteligencia artificial (en adelante IA) a las Administraciones públicas debería servir para simplificar y agilizar las actuaciones administrativas, eliminando trabas burocráticas y haciendo más transparente la toma de decisiones de sus órganos en el ejercicio de sus funciones (incluso minimizando la corrupción). La “triple A” (actuación administrativa automatizada) que poco a poco se va consolidando entre la normativa sobre procedimiento administrativo y va siendo acogida por las distintas Administraciones se encuentra en un estado de crecimiento efectivo. El legislador estatal recogió en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público la definición de Actuación administrativa automatizada, en su artículo 41.1 se establece que: [...] *Se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público.*

Si bien, hoy en día no todas las actuaciones integradas en un procedimiento podrían convertirse en “triple A” conforme a las directrices normativas vigentes, pues algunas de ellas serían imposibles de incluir en un programa informático sin espacio alguno para la decisión y la voluntad (elemento clave y diferenciador). En este punto, la aplicación de técnicas de IA serían francamente útiles, pues nos situarían en un espacio intermedio entre las actuaciones administrativas automatizadas puras, y la toma de decisiones tradicional por parte de empleados públicos; una realidad que va ganando terreno día a día y que nos llevará inevitablemente en un futuro próximo a revisar el concepto mismo de “actuación administrativa automatizada” en caso de utilizar métodos de IA en el desarrollo conductas que hoy en día no tendrían cabida en las actuaciones automatizadas tal

y como la entendemos actualmente (y que muy bien resume el legislador en el art. 41 de la LRJSP) (Muñoz, 1998)¹⁵.

III.3. La interoperabilidad como principio pacificador hacia la administración electrónica.

Otro de los elementos que son clave en el desarrollo y puesta en marcha de la administración electrónica y en ella de la consolidación del procedimiento administrativo electrónico es la interoperabilidad. Algunos estudiosos, como el profesor Gamero, han llegado a considerarla como el verdadero desafío del siglo XXI pues será clave en el rediseño de una nueva Administración con vocación digital (Gamero, 2009); una idea capital que comparto plenamente y a la que me referí en mi estudio sobre las relaciones electrónicas entre Administraciones Públicas. Como ya expuse en su momento, la interoperabilidad es la esencia y el corazón que impulsará la implantación de la Administración electrónica sin la que sería imposible hablar de relaciones electrónicas interadministrativas (Rivas, 2019). En esta línea, ya en 2003 la Comisión Europea nos recordaba que hablar de interoperabilidad no es hacerlo de una simple cuestión técnica reducida a la conexión entre redes informáticas, sino que integrar la interoperabilidad como pieza de desarrollo de la administración electrónica en Europa debía ir más allá por cuanto ello permitiría no solo el intercambio de información entre redes, sino además la reorganización de los procedimientos administrativos para conseguir que la Administración fuese más ágil y eficiente; una realidad que no solo afectará a las Administraciones de los distintos Estados miembros en sus relaciones entre sí sino también a su actividad con empresas y con el sector privado en general, al mismo tiempo que con la ciudadanía. Aunque el Marco Europeo de Interoperabilidad se elaboró y presentó en 2002, en el año 1999 la Comisión ya identificó la necesidad de la interoperabilidad entre las Administraciones públicas, y desde entonces viene respaldando programas y actuaciones con las que pueda desarrollar, promover y usar soluciones de interoperabilidad en la Unión Europea. Aquél año se presentó la Decisión 1719/1999/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio, en la que se identificaban proyectos de interés común relativos a las redes transeuropeas destinadas al intercambio electrónico de datos entre Administraciones, proyectos que podrían realizarse si se garantizaba la

¹⁵ Aunque pudiera parecernos un tema de “última generación” hablar de IA (Inteligencia Artificial), debemos considerar que algunos administrativistas ya se habían fijado en ella al tiempo de realizar sus estudios sobre el sector de las telecomunicaciones, allá en la década de los noventa, al tiempo de experimentarse los primeros grandes cambios del sector, como el profesor Santiago Muñoz Machado quien nos recordaría a modo de llamada de atención el papel esencial que estaban ocupando las nuevas tecnologías, y en ella la aparición de la inteligencia artificial, sin duda un descubrimiento que para algunos científicos debía situarse como el tercer gran acontecimiento de la historia del universo, tras la propia creación del universo y de la propia vida (E. Fredkin).

interoperabilidad de las redes telemáticas transeuropeas. Junto a ella, se presentaría la Decisión 1999/1720/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio, por la que se aprobaba un conjunto de acciones y medidas al objeto de garantizar la interoperabilidad de las redes telemáticas transeuropeas destinadas al intercambio electrónico de datos entre Administraciones, así como el acceso a las mismas.

En nuestra Ley de Acceso Electrónico de 2007 ya se definía qué es la interoperabilidad, teniendo por tal a «la capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que estos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos» (Anexo), incluyéndose entre los elementos de la actuación administrativa electrónica, considerados por el propio legislador como comunes a todas las Administraciones y esenciales en la actividad diaria de nuestro organismo público (Preámbulo). Integrada en un primer momento entre los componentes de cooperación interadministrativa, la interoperabilidad se identificaba como factor protagonista en la apuesta por el impulso de la administración electrónica (cooperación en el uso de medios electrónicos) (Martínez, 2017)¹⁶; una fusión inmediata entre colaboración e interoperabilidad recogida entre los principios generales derivados de la utilización de las nuevas tecnologías de la información en el artículo 4 de la LAE, aunque su autonomía como principio jurídico se reconocería en el artículo 10.3 de la propia Ley¹⁷. Como ya nos recordaba el legislador en el artículo 41 de la Ley de Acceso Electrónico esa interoperabilidad no sería solo técnica, sino también debía ser semántica y organizativa; era esencial prevenir situaciones de discriminación que pudieran derivarse de la elección tecnológica por parte de los ciudadanos, pues no olvidemos que la consagración y materialización real del derecho a relacionarse y comunicarse con las Administraciones públicas a través de medios electrónicos lleva aparejada la obligación esencial de que no existan obstáculos que pudieran impedir su ejercicio en condiciones de libertad e igualdad, entrando en juego un principio fundamental y específico de la administración electrónica como es el de la **neutralidad tecnológica**. Para evitar que todas estas encomiendas “cayesen en saco roto” el legislador prevé la necesidad de diseñar un Esquema Nacional de Interoperabilidad. Con fecha de 8 de enero de 2010 veía la luz el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, aprobado por Real Decreto 4/2010, en cumplimiento del artículo 42.3 de la Ley

¹⁶ Como sostiene el profesor Martínez Gutiérrez hablar de interoperabilidad es hacerlo de cooperación tecnológica.

¹⁷ Artículo 4 de la Ley de Acceso Electrónico: e) **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 una de ellas **como**, en su caso, **la prestación conjunta de servicios** a los ciudadanos. En particular, se garantizará el reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos y de los medios de identificación y autenticación que se ajusten a lo dispuesto en la presente Ley.

de Acceso Electrónico. Estándares abiertos, o al menos los de uso generalizado, interconexión de redes entre Administraciones públicas, reutilización de sistemas y aplicaciones, o transferencia de tecnología, se convierten en pilares del nuevo diseño administrativo. Siguiendo la estela de la Ley de Acceso Electrónico, en su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 1671/2009, se incluían directrices relacionadas con la interoperabilidad; un legado que ha sido acogido tanto por las Leyes de Procedimiento y de Régimen jurídico del Sector Público (art. 3.2 de esta última), como en el nuevo Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos de marzo de 2021 (Real Decreto 203/2021 de 30 de marzo).

La comunicación entre Administraciones públicas, el envío y la recepción de datos, el flujo de conocimiento, en definitiva, compartir información entre ellas de forma segura será primordial en un escenario de “Administración electrónica”, lo que nos permitirá además reducir las cargas tanto a los órganos de tramitación de los procedimientos administrativos como a los ciudadanos, agilizando de esta forma la comunicación entre todos ellos. Una pieza esencial de la que dependerá en gran medida el correcto funcionamiento del nuevo escenario digitalizado.

Si nos trasladamos al ámbito andaluz, en el Decreto 622/2019 no podían faltar las referencias a la interoperabilidad y su inclusión entre los principios esenciales en materia de administración electrónica. Es en el artículo 3 del Decreto, tras la declaración de los principios que deben orientar el diseño tanto de procedimientos como de la organización administrativa sobre criterios de simplificación y racionalización, se relacionan los principios derivados directamente de la administración electrónica; entre ellos, y junto a los de accesibilidad y no discriminación, seguridad, conservación, proporcionalidad, impulso de la actuación administrativa automatizada y usabilidad, se incluye la interoperabilidad. Un requisito que de nuevo en forma de principio se vuelve a utilizar en la norma andaluza al tiempo de regular los formularios que deben elaborarse por la Administración autonómica en aras a conseguir de manera efectiva que los ciudadanos puedan relacionarse con los órganos administrativos a través de medios electrónicos; así mismo, la interoperabilidad se consagra entre los principios del punto de acceso electrónico del artículo 14, pues sin ella el acceso por parte de los ciudadanos a la información y a los servicios disponibles de forma telemática no sería posible. Pero como ya hemos apuntado, la interoperabilidad no solo afectará a las relaciones externas de nuestros órganos administrativos, aquellas que mantiene con la ciudadanía (particulares y empresas), sino que será sustancial garantizarla en las comunicaciones entre órganos de la Administración andaluza, una premisa que se contempla en el artículo 29. No cabe duda que es esencial que Administraciones y particulares se muevan en entornos interoperables que

permitan no solo el entendimiento entre las partes sino además la comunicación entre ellas.

III.4. La Inteligencia artificial como instrumento procedimental.

En relación a la inteligencia artificial (a la que popularmente nos referimos con las siglas “IA”) sería realmente interesante buscar cómo se aplica y qué soluciones utiliza el sector privado para analizar y reflexionar sobre la posibilidad de trasladarlas al sector público. En primer lugar, debemos acotar qué entendemos por inteligencia artificial, ese uso de algoritmos que como una constelación de tecnologías conseguirán que las máquinas puedan percibir, comprender, actuar, decidir y aprender para ampliar las capacidades humanas; en definitiva, lograr la automatización de comportamientos inteligentes como razonar, planificar, aprender, comunicar o incluso, por qué no, soñar. Un escenario en el que la apuesta será sin duda la colaboración entre humanos y máquinas (Criado, 2021). La consecución de la IA sería un exponente de la hegemonía humana sobre la razón por la que al mismo tiempo se ceden parcelas de raciocinio a máquinas artificiales.

Volviendo al ámbito de las Administraciones públicas, estas podrían combinar datos gracias a soluciones de IA (es más, no olvidemos que ellas son poseedoras prioritarias de infinidad de datos, incluso de acceso restringido para el resto de la población) y de esta forma, con toda esa información combinada mejorar la asistencia de los ciudadanos (que a fin de cuentas somos los “clientes” de las Administraciones); por ej. para ofrecer una vida más saludable mediante la utilización de soluciones de inteligencia artificial podrían emitirse avisos de revisiones médicas periódicas básicas o especializadas (según patologías previas y antecedentes genéticos), desde la realización de una analítica por motivos de control rutinario, a la alerta de pruebas específicas anuales o bianuales de revisión o que fuesen propias de un proceso médico activo, o la emisión de diagnósticos de pruebas realizadas¹⁸; comunicar

¹⁸ Actualmente en el ámbito sanitario se está utilizando la IA para una interesante gama de casos que van desde la gestión de quejas hasta Chatbots del servicio de atención al paciente, realizar análisis financiero y empresarial, o para llevar a cabo diagnósticos de enfermedades; la IA puede procesar y analizar los datos del paciente con mayor eficiencia que cualquier ser humano, lo que ofrecería una mejor atención y esta más personalizada. Es cierto que un médico puede interpretar los resultados de una prueba (por ej. los valores de la toma de la tensión arterial), pero con soluciones de IA se pueden generar verdaderos bancos de datos de cada paciente y con el conjunto histórico, cruzando los datos, se podrían diagnosticar enfermedades graves con muchísima más antelación. Este tipo de uso, en el que se trabaja con datos personales del paciente podría plantear preocupaciones relacionadas con la privacidad y la seguridad de los mismos; el no cumplir con los protocolos de seguridad podría acarrear enormes consecuencias financieras (responsabilidades derivadas) y para la propia reputación del centro de salud o del sistema de salud en caso de ser público. Un problema al que se enfrenta el sector sanitario es la falta de especialistas con conocimientos técnicos; se considera que el sector sanitario sería adecuado y de objetivo principal para las herramientas de aprendizaje automático o aprendizaje automatizado (como el autoML); con la aplicación de estas técnicas que permiten a la computadora ir aprendiendo de la propia experiencia – por ej.- cuando

a aquellos segmentos de la población que pudieran estar interesados en la oferta de empleo público (con remisión de temarios actualizados para su preparación –organizados y diseñados por la propia Administración pública, pues es ella quien debe ser la primera interesada en la correcta formación de su personal potencial–), también avisos de oportunidades laborales en el sector privado por parte de empresas que acuerden con la Administración la difusión de esta información (y con la que vamos a compartir datos), porque estaríamos ante empresas en las que podríamos encajar según nuestra formación; información de cursos de especialización ofrecidos por empresas privadas (con acuerdo previo) y por las Administraciones públicas; becas, subvenciones y ayudas a las que podríamos acceder acorde a nuestro perfil académico, profesional, laboral, cultural y social (incluidos los viajes del IMSERSO); asistencia continuada durante la tramitación de procedimientos administrativos con la máxima información: desde la iniciación del procedimiento de que se trate, ya sea a instancia del interesado o ya sea de oficio (pensemos en un procedimiento sancionador), en este punto la colaboración humana-máquina/robot será esencial. Pero también el uso de soluciones de IA a nivel interno, para la gestión de su propio personal, de su componente material, gestión de compras necesarias, revisión de sus edificios e infraestructuras, así como de sus mecanismos de seguridad (por ej. en el transporte), renovación de arrendamientos, revisión de los deslindes del DPMT, control de actuaciones de inspección, del rendimiento de los trabajadores, etc. Con todo ello se podrán reducir costes, mejorar la atención al ciudadano, minimizar riesgos (y aumentando la seguridad), optimizar recursos, mejorar los servicios que se ofrecen, etc.

Si las Administraciones públicas utilizasen soluciones de inteligencia artificial conforme a la tecnología actual podríamos automatizar técnicas que no requiriesen determinadas capacidades humanas (otras en cambio, como hemos visto, serían necesarias y ya han sido “cedidas” a la tecnología), aquellas en las que no hubiese una toma de decisión en la que interviniesen márgenes de intuición o discrecionalidad por motivos externos, de esta forma estaríamos liberando al personal público de tareas, pudiendo dedicarse a otras que requiriesen un trato más personal y especializado.

un Chatbot amplía su vocabulario o sus respuestas, o cuando nos va reconociendo la voz, conseguimos que el agente aprenda, que consiga adquirir una habilidad y que la desarrolle no estando presente en su genotipo (rasgos iniciales), una realidad en la que será fundamental el uso de métodos científicos y matemáticos. Hay sistemas de aprendizaje automático en los que se intentará eliminar cualquier necesidad de conocimiento experto para llevar a cabo el análisis de datos y otros, en cambio, se presentan como soluciones informáticas en las que se establecerá un marco de colaboración entre el experto y la computadora (necesitamos de márgenes de intuición -médico + computadora-). OJO, en realidad la intuición humana no se elimina de forma absoluta porque el diseñador del sistema será quien especifique la forma de representación de los datos y qué mecanismos de interpretación y manipulación va a utilizar.

IV. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO EN ANDALUCÍA: DESCUBRIENDO NUEVOS SENDEROS.

IV.1. La normativa como motor y las nuevas tecnologías como brújula y guía hacia la buena administración en Andalucía.

A la hora de reflexionar sobre el tratamiento normativo del procedimiento administrativo en nuestra Comunidad Autónoma debemos situarnos, como punto de partida, en el art. 31 del Estatuto de Autonomía; un artículo en el que se regula el derecho de los andaluces a una buena administración, entendiéndolo por tal el derecho a la actuación de la Administración autonómica proporcional y en armonía con sus fines, a potenciar fórmulas de participación ciudadana en las decisiones que pudieran afectar a la colectividad, así como en la toma de decisiones de forma objetiva, imparcial y en plazos razonables. Objetivos que se traducirían desde una perspectiva procedimental en la apuesta clara y directa por la simplificación, la agilidad y la racionalización de los procedimientos administrativos, en sintonía con el resto de principios generales de las Administraciones públicas hoy día recogidos en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (como desarrollo del artículo 103.1 de la CE), así como en el artículo 133 del propio Estatuto de Autonomía.

Las nuevas tecnologías se presentaron hace décadas como herramientas idóneas que ofrecían la oportunidad para agilizar la tramitación de los expedientes, “*oportunidades de mejora*” a la que se refería el legislador estatal en la Exposición de Motivos de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, todo un referente en la implantación de las nuevas tecnologías en el quehacer de nuestras Administraciones públicas, y que a modo de legado recogerían los diferentes legisladores autonómicos y, entre ellos, el legislador andaluz en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía¹⁹. La eficacia, la transparencia, la colaboración y cooperación entre Administraciones públicas, la proximidad a la ciudadanía, la buena administración, la calidad de los servicios y la racionalización, simplificación y agilidad de los procedimientos,

¹⁹ El Gobierno autonómico ya era consciente años antes de la aprobación de la Ley sobre Administración andaluza en 2007 de la necesidad de aceptar los cambios derivados de la Sociedad de la Información y del Conocimiento, afrontando los retos y aprovechando las oportunidades de aquella, como quedó reflejado en el documento elaborado desde la Consejería de la Presidencia andaluza en el año 2003, bajo el título *Andalucía Segunda Modernización. Estrategias y propuestas*, edit. Junta de Andalucía, Sevilla. Un alegato a favor del uso de las nuevas tecnologías por el sector público andaluz como herramienta indiscutible de una nueva sociedad que era fruto de la revolución digital. Un documento en el que se declaraba que derivado del protagonismo de la Administración sobre la vida de los ciudadanos y en la economía, la demanda de la simplificación tanto organizativa como procedimental era un objetivo preferente de actuación inmediata; premisa que llevaría al Ejecutivo autonómico a aprobar el Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regulaba la información y atención al ciudadano y la tramitación de los procedimientos administrativos por medios electrónicos, hoy derogado por el Decreto 622/2019.

fueron algunos de los principios generales de organización y funcionamiento de la Administración de la Junta de Andalucía que se incluyeron en la Ley; principios que nos resultarían familiares y que nos recordaban a la ya derogada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, aprobada una década antes y en la que, como norma de desarrollo del artículo 103.1 de la Constitución, no habría ni rastro de digitalización ni referencia alguna a la administración electrónica entre sus preceptos. Sí en cambio en nuestra Ley reguladora del funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Junta de Andalucía, en la que se traslada el sentir que desde 2003 había impregnado la actuación administrativa. Recordemos que fue en el Decreto 183/2003, de 24 de junio, en el que se regularon las primeras directrices sobre procedimientos administrativos electrónicos en el seno de la Comunidad Autónoma andaluza, debiendo cada una de las Consejerías ir aprobando las correspondientes Órdenes en las que se establecería la tramitación electrónica de diferentes procedimientos de su competencia, utilizando los medios que fuesen necesarios para reducir y simplificar su tramitación²⁰. Entre otras, la no aportación por los interesados de aquellos documentos que obraban en poder no solo de la Administración andaluza sino de cualquier Administración pública, debiendo preverse mecanismos de consulta y transmisión de datos entre órganos y unidades administrativas, así como la necesidad de suscribir los convenios que fuesen necesarios con terceras Administraciones para poder acceder y consultar sus respectivas bases de datos.

IV.2. Un nuevo impulso a la administración electrónica: el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre.

A finales de 2019 aprobaba el Gobierno andaluz el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía (en adelante, el Decreto). Una norma en la que se regulan aspectos horizontales y comunes de la actuación cotidiana de la Administración andaluza con el objetivo último de conseguir agilizar su actividad, haciéndola más accesible y sencilla para el ciudadano y consiguiendo de esta forma resultados más eficientes. Un conjunto de principios y directrices orientadas a mejorar el servicio y que se han soportado sobre dos pilares esenciales: por un lado, establecer técnicas con las que poder conseguir la simplificación organizativa y de los procedimientos administrativos, fundamentalmente eliminando cargas procedimentales, y por otro lado, avanzar en la implementación

²⁰ Hasta ese momento, únicamente se había contemplado el uso de medios electrónicos, informáticos o telemáticos para efectuar comunicaciones entre órganos administrativos e interesados, siempre y cuando así se hubiese contemplado en la norma reglamentaria correspondiente; un medio opcional, que no era de obligado cumplimiento ni para órganos administrativos ni para los propios ciudadanos. Posibilidad regulada en el Decreto 204/1995, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas organizativas para los servicios administrativos de atención directa a los ciudadanos (BOJA núm. 136, de 26 de octubre de 1995).

de la administración electrónica en el ámbito público andaluz. Dos loables objetivos que como veremos en estas líneas se complementan en su puesta en escena.

IV.2.1. Mejoras en el procedimiento administrativo y nuevas tecnologías: principios generales.

Acorde a los objetivos y finalidades del Decreto 622/2019 recogidos en los artículos 1 y 2, se consagran principios generales relativos a cada uno de los dos basamentos sobre los que se sustenta la norma: por un lado, los relativos a la simplificación organizativa y procedimental (que sin duda nos recuerdan al esquema seguido en su momento por el legislador estatal en la ya derogada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado en su artículo 3), y por otro lado, se consignan principios orientados a la instauración de la administración electrónica. Entre los primeros se dan cita la eficacia y la eficiencia, el servicio efectivo a la ciudadanía, la celeridad, la economía procedimental y organizativa, la racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión, así como la transparencia administrativa. Unos principios que nos resultan familiares, acogidos desde hace décadas por legisladores, así como por Administraciones públicas entre normas reglamentarias sobre directrices de gobierno y administración. Aunque el tratamiento es similar al que se ha dispensado en la mayoría de las normas estatales y autonómicas, limitándose a plasmar a modo de lista los principios que deben imperar en el diseño de cómo han de organizarse las administraciones públicas y cómo deben funcionar, quizá hubiese sido una buena oportunidad, la que nos ha brindado el Decreto andaluz 622/2019, para incluir algunas indicaciones sobre cómo funciona cada uno de estos principios en un contexto novedoso como es el de la administración electrónica²¹. Entre los principios relativos a la administración electrónica se incluyen la accesibilidad y no discriminación, la eliminación de la brecha digital, la seguridad, la conservación, la interoperabilidad, la proporcionalidad, el impulso de la actuación administrativa automatizada (la triple “A”), y la usabilidad. Aunque

²¹ En este sentido podemos destacar la opción del legislador balear en la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de buena administración y buen gobierno de las Illes Balears, en la que se incluyen en su artículo 3, al tiempo de establecer los principios que deben informar la actuación administrativa, pequeñas pinceladas sobre su contenido. En cuanto al principio de servicio efectivo a la ciudadanía, el legislador autonómico nos dice que se tendrá por tal: [...] a) *Orientación a la ciudadanía: la ciudadanía y la satisfacción de sus necesidades reales son la razón de ser de la administración pública. Los servidores y las servidoras públicos tienen que actuar en el ejercicio de sus funciones con voluntad de servicio a la sociedad y tienen que perseguir siempre el interés general. Asimismo, mantendrán la imparcialidad y la equidad en el trato, el servicio y la administración de los intereses de la ciudadanía [...].* Muy significativo también la descripción de “simplicidad y comprensión” indicando que: [...] g) *Simplicidad y comprensión: la Administración de la comunidad autónoma utilizará las técnicas y los métodos que permitan la simplificación de trámites, la eliminación de procedimientos innecesarios y la disminución de los tiempos de respuesta. Las normas y los procedimientos administrativos tienen que ser claros y comprensibles para la ciudadanía. Además, los medios públicos de información de los servicios tienen que utilizar un lenguaje accesible [...].* La eficacia y la eficiencia, así como la transparencia y la celeridad son algunos de los restantes principios que el legislador balear incluye en su exposición.

bien podríamos echar de menos algunos otros principios a los que los legisladores estatal y autonómicos nos tienen acostumbrados, los del artículo 3 del Decreto son sin duda fruto de un ejercicio de razonamiento sosegado, con los que se deja entrever el anhelo por conseguir esa unidad mínima, de la que nos hablaba el profesor García de Enterría hace varias décadas, en el diseño de esta institución jurídica que es el procedimiento administrativo, y que hoy en día podemos incluir la del «procedimiento administrativo electrónico».

IV.2.2. *La simplificación y racionalización procedimental y organizativa de la Administración andaluza.*

IV.2.2.1. Nuevos parámetros y criterios de actuación.

Dividido en dos y sobre un mismo objetivo de simplificación, el artículo 6 del Decreto ordena por un lado las bases que deben considerarse relativas a las fases procedimentales, y por otro lado, directrices que afectan a las cargas derivadas de aquellas, con especial preocupación en mejorar las relativas a la aportación de documentos por los ciudadanos. A modo de lista de obligado cumplimiento se establecen en el artículo 6.2 las reglas que los titulares de la potestad normativa (legislador autonómico y ejecutivo) deberán seguir a la hora de diseñar nuevos procedimientos administrativos, así como al tiempo de revisar los existentes. La máxima de todos ellos será mejorar la relación Administración-ciudadano, haciéndola más ágil y diligente, en la que el uso de herramientas digitales y tecnológicas juegan un papel fundamental en pleno siglo XXI.

Sobre los principios del artículo 3 del Reglamento sobre administración electrónica en Andalucía se configuran nuevos criterios que las Administraciones deberán seguir en aras a alcanzar procedimientos más rápidos y sencillos, así como con el fin de reducir las cargas que de ellos se derivan y que caen sobre los interesados. Como materialización sólida de los principios de eficacia y eficiencia, la Administración andaluza deberá trabajar para eliminar aquellos procedimientos administrativos que no tengan ya utilidad, así como los trámites que supongan dilaciones procedimentales, e incluso unificar procedimientos que por sus características así lo permitan; criterios junto a los que se adhiere como regla la reducción de los plazos en la tramitación de un procedimiento, siempre que ello sea viable. Llegados a este punto quisiera lanzar al aire un interrogante que desde hace tiempo me conduce a la reflexión sobre uno de los elementos clave del procedimiento administrativo, máxime cuando este es electrónico, me refiero a los plazos. Dada la voluntad de los legisladores, tanto estatal como autonómicos por eliminar trámites presenciales y dirigir las actuaciones de los ciudadanos a un escenario completamente electrónico, sobre todo al establecer grupos/interesados que están obligados a priori y por disposición legal o/y reglamentaria a relacionarse con las

Administraciones públicas a través de medios electrónicos (art. 14 de la LPAC), quizá el régimen de plazos tradicional y la categoría de días inhábiles pierde sentido en aquellos supuestos en los que estemos ante procedimientos con este tipo de interesados; desde la perspectiva del ciudadano como actuante ¿qué sentido tendría mantener un calendario de días inhábiles en una relación jurídica en la que el particular deberá relacionarse a través de un medio digital que puede estar operativo las 24 horas de los 365 días del año como lo está el Registro electrónico?, o ¿por qué el legislador no ha cambiado la regla general del cómputo de días en un marco de actuación en el que predomina el procedimiento electrónico, primando los días naturales sobre los hábiles?, quizá este tipo de cuestiones estén aún germinando, máxime si se plantean desde la óptica de la Administración pública, cuyo personal sí está vinculado a un horario concreto, pero que podría ofrecer respuestas claras y bien diferentes cuando la Administración acoja actuaciones administrativas automatizadas con carácter general o incluso utilice algunas de las técnicas de inteligencia artificial a que nos referimos en líneas previas y que el sector privado viene integrando en su día a día.

La «proactividad administrativa», nos dice la norma, es otro de los criterios que la Administración andaluza deberá acoger en el diseño de sus procedimientos electrónicos, pero ¿qué es exactamente la «proactividad»?; según el Diccionario de la Real Academia Española, en su primera acepción, «proactivo» es “*aquél que toma activamente el control y decide qué hacer en cada momento, anticipándose a los acontecimientos*”, si lo trasladamos al quehacer administrativo podríamos encontrarnos con la necesidad de que nuestras Administraciones fuesen quienes “*tomasen la iniciativa*”, que actúen de oficio en procedimientos administrativos que hoy en día se inician a instancia de parte, esto es, que fuese ella y no el ciudadano el que alertase al sujeto cuando pudiese solicitar una ayuda o una subvención, pues sabría que cumple los requisitos para ello, que estaría en disposición de pedir una licencia para realizar “x” obras consideradas como necesarias dada la antigüedad de su inmueble, gestionase de oficio la devolución de ingresos indebidos, o alertase al joven que tendría la oportunidad de solicitar unos estudios concretos de Grado pues son los que más se ajustan a su perfil y a sus calificaciones, todo ello como resultado de cruzar los datos que obrasen en poder de la Administración. De esta forma la Administración podría hacer efectivos derechos de los que el sujeto es titular sin que medie solicitud previa; pensemos por ejemplo su utilidad en procedimientos reglados o en aquellos supuestos en los que se dan derechos preexistentes. La Administración pública pasaría de ser una mera servidora de los intereses generales a hacer la vida más fácil a los ciudadanos. Un objetivo para el que la utilización de herramientas digitales y el diseño de sofisticados programas informáticos serán la clave, sin los cuales difícilmente podría conseguirse su materialización. Un escenario en el que la tramitación de los procedimientos

causarían las mínimas molestias al particular, llegando en la prestación de servicios a niveles de excelencia (Almonacid, 2020).

Otro de los criterios que afectan al procedimiento en su fase de instrucción y que se incorpora entre las reglas de actuación en pro hacia la simplificación procedimental es la relativa al diseño de modelos con los que se facilitaría la elaboración de informes preceptivos que múltiples órganos administrativos deben emitir en no pocos procedimientos. Sin duda, un objetivo realmente interesante desde la óptica de la gestión interna, que sin duda agilizaría la respuesta por parte de órganos de consulta a la hora de elaborar y declarar su parecer en modo de informe.

La automatización en la actuación administrativa es otra de las grandes apuestas de la Junta de Andalucía reflejada en el Decreto, cuyo primer objetivo serán los procedimientos reglados. La agilización de las comunicaciones reduciendo tiempos de espera entre órganos administrativos, el protagonismo del principio de desconcentración en la organización administrativa derivando competencias en órganos jerárquicamente dependientes o la orientación a la ciudadanía son algunas de las restantes medidas en las que la Administración autonómica debe poner su atención y todo su esfuerzo, contando para ello con herramientas tecnológicas.

En el apartado 3º del artículo 6 del Decreto se incluyen los criterios orientados a la reducción de cargas derivadas de la soportada obligación en que consiste la entrega de documentos para el ciudadano, máxime cuando debemos hacerlo de aquellos que obran en poder de alguna Administración pública. En este punto será esencial fomentar la normalización documental, así como la declaración responsable y la comunicación, con estas últimas la entrega de documentos se podrá realizar en un momento considerado idóneo (en el trámite de audiencia, y ya no junto al escrito de solicitud), evitando la “acumulación” de documentos (aunque recordemos se ubicarán en archivos electrónicos) y la multiplicación de datos en manos de organismos públicos. La comunicación entre Administraciones públicas y la transmisión de datos entre ellas será fundamental; para ello, la seguridad en las comunicaciones, el acceso a estos datos exclusivamente por los funcionarios habilitados, la confidencialidad en su tratamiento, su conservación, la trazabilidad, o la interoperabilidad se convierten en requisitos de obligado cumplimiento con los que aseguraremos que el procedimiento administrativo electrónico sigue siendo paradigma de garantía (Gómez Puente, 2019)²².

²² Muy elocuentes las reflexiones del profesor Gómez Puente en su monografía sobre el procedimiento administrativo electrónico; entre ellas quisiera resaltar ahora el lugar destacado que el autor concede al tratamiento de la seguridad y la protección de datos de carácter personal en la puesta en marcha de la administración electrónica, en la que debemos articular mecanismos que garanticen los derechos y las libertades de los ciudadanos ante los posibles riesgos derivados de la acogida de las nuevas tecnologías.

Todo un conjunto de medidas y criterios que no solo deberán tenerse en cuenta en relación con las nuevas normas (disposiciones reglamentarias y anteproyectos de ley de nueva elaboración), sino también a la hora de dar cumplimiento a la revisión normativa a que se refiere el artículo 9 del Decreto. Al tiempo de elaborar un nuevo proyecto normativo recordemos que, de conformidad con el artículo 129 de la LPAC, deberán respetarse los principios de buena regulación; de esta forma, conforme al principio de proporcionalidad la propuesta deberá contener solo la regulación imprescindible, y en materia de procedimiento administrativo deberán establecerse únicamente los trámites que realmente fuesen necesarios, asumiendo la obligación de justificarlos cuando se incorporen nuevos trámites o diferentes a los contemplados en la normativa sobre procedimiento administrativo común. Tanto los proyectos de disposiciones reglamentarias como los anteproyectos de ley deberán ser informados por el órgano directivo central con competencia en materia de organización de los servicios públicos y simplificación administrativa, un informe que si bien no será vinculante tendrá carácter preceptivo. De esta forma reforzamos la garantía en el cumplimiento de los criterios de simplificación. En esta línea, resulta muy útil el «Manual para la simplificación de los procedimientos administrativos y agilización de trámites» a que se refiere el artículo 13 como guía de orientación para facilitar el análisis, diagnóstico y mejora de los procedimientos administrativos.

Paralelamente, la Consejería con competencia en materia de administración pública asume el compromiso y la obligación de elaborar, al menos cada cuatro años, los *planes de calidad y simplificación*. En orden al artículo 130 de la LPAC, en el que se regula la necesidad de que las Administraciones públicas revisen y adapten la normativa vigente a los principios de buena regulación, el Decreto andaluz consagra en el artículo 9, como instrumento de simplificación, los «Planes de Calidad y Simplificación Normativa»²³. Una figura que nos resulta familiar desde hace algún tiempo por su acogida a nivel estatal, pues desde antes incluso de que fuese aprobada la nueva Ley de Procedimiento, anualmente cada Ministerio elabora su propio «plan de simplificación y reducción de cargas» (que es como se denominan), plasmándose los resultados en un informe que se elabora desde el Ministerio con competencia en materia de administración pública (actualmente, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública)²⁴. Pero no ha sido la única vez que el Gobierno andaluz adopta este tipo de herramientas de simplificación

²³ Simplificación y calidad normativa eran dos objetivos esenciales sobre los que se había estado trabajando en la fase preparatoria de las dos leyes estatales de 2015, de procedimiento y de Régimen Jurídico, como recordaba el legislador en el propio Preámbulo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: [...] la necesidad de dotar a nuestro sistema legal de un derecho administrativo sistemático, coherente y ordenado, de acuerdo con el proyecto general de mejora de la calidad normativa que inspira todo el informe aprobado por la CORA.

²⁴ En octubre de 2014, por Resolución de 7 de octubre, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, se hacía público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de septiembre de 2014, por el que se tomaba conocimiento del Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la Adminis-

normativa; aunque focalizado en la actividad económica, apenas unos meses más tarde, en marzo de 2020, se aprobaba el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía; en él se instaura el «Plan para la Mejora de la Regulación Económica de Andalucía», que junto a la constitución de la Comisión Interdepartamental para la promoción de la industria en nuestra Comunidad, se trabajaría para identificar las barreras que determinados sectores de nuestra economía se encuentran al tiempo de relacionarse con la Administración y al objeto de poner en marcha su actividad, constatando la necesidad de agilizar y simplificar procedimientos administrativos relativos a varias materias: sector energético, medioambiental, salud, ordenación del territorio, y urbanismo, entre otras. En el marco del Plan de Mejora de la Regulación Económica, en marzo de 2021, se ha presentado un informe de “remodelación” normativa, proceso en el que se han revisado más de 440 procedimientos con incidencia en la actividad económica regulados en normativa autonómica, de los cuales se ha considerado que cerca del 20% de ellos tienen trámites que podrían ser objeto de simplificación²⁵.

IV.2.2.2. Registro y Catálogo de Procedimientos y servicios.

Desde el Decreto 622/2019, y relacionado con el objetivo de simplificación administrativa, se crea el «Registro de Procedimientos y Servicios», un inventario de procedimientos administrativos y servicios de cuyo mantenimiento se responsabiliza la Consejería de la Junta de Andalucía con competencia en materia de administración pública, encargada de la coordinación y del seguimiento de la calidad de la información²⁶. Estamos ante un registro único cuyos fines están

tración General del Estado, desde el que se instaura la figura de los denominados «Planes de simplificación administrativa y reducción de cargas»:

[...] Las Subsecretarías departamentales, en coordinación con los órganos, organismos, agencias y entidades de derecho público vinculados o dependientes de cada Ministerio, identificarán anualmente en un Plan de simplificación administrativa y de reducción de cargas, los procedimientos de su ámbito ministerial objeto de revisión en ese periodo, planificación que incluirá su análisis y, en cada caso, posterior propuesta de reducción de cargas, con las decisiones y propuestas normativas que correspondan, junto con los plazos temporales para su consecución. Al finalizar enero de cada año, y con referencia al Plan anual inmediatamente anterior, las Subsecretarías remitirán a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas (Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos) información de las propuestas y decisiones adoptadas y de las ejecutadas en aquel periodo. Su esencia daría contenido sin duda al que sería, un año más tarde, el artículo 130 de la LPAC.

²⁵ Durante el año 2021 se ha estado trabajando para agilizar los mecanismos de intervención de la Administración en la actividad empresarial, para eliminar trámites de intervención pública considerados innecesarios, y que hacen referencia a las autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones previas. La idea que impera es la de sustituir las autorizaciones por declaraciones previas o comunicaciones, trasladando el control de la Administración a posteriori en lugar de hacerlo a priori. Sobre esta opción que baraja el grupo de trabajo de simplificación hay posiciones contrapuestas entre los estudiosos del Derecho administrativo, pues mientras hay quienes consideran que la labor de control se garantiza de igual forma que en las autorizaciones con el uso de cualquier de las otras dos figuras, hay voces que sostienen que en determinadas actividades el control posterior al inicio de la misma puede tener consecuencias negativas e incluso difíciles de reparar.

²⁶ Cada Consejería deberá gestionar en el Registro la información de los procedimientos de su competencia, así como de los de sus agencias y consorcios, asumiendo la responsabilidad de la integridad, veracidad y actualización de los datos que aparecen en él.

bien definidos en la propia norma: servirá para identificar y conocer todos los procedimientos administrativos y los servicios existentes en el ámbito de la Administración autonómica, se dará homogeneidad en cuanto a la información de cada procedimiento y de cada servicio; se facilitará la gestión administrativa de aquellos, y con él y con el Catálogo de procedimientos y servicios a que se refiere el artículo 11 del Decreto se da cumplimiento a la obligación de publicidad que tiene la Administración pública andaluza sobre esta materia²⁷. Instrumentos de información a los que hoy en día tenemos acceso a través de la web de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía de la Junta de Andalucía, aunque bien es cierto que el Registro no es público, por lo que únicamente como particulares podremos acceder a información muy básica relativa a su funcionamiento y su estructura²⁸. Sí en cambio podemos obtener información de los procedimientos administrativos, así como de los servicios de la Administración autonómica, a través del Catálogo. Este último se presenta como instrumento de publicidad activa, que en palabras del legislador autonómico se tendrá por tal aquella información que obra en poder de los poderes públicos y cuya difusión le corresponde por propia iniciativa (Exposición de motivos de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía)

²⁷ El artículo 21.4 de la Ley 39/2015, establece que las Administraciones Públicas deben publicar y mantener actualizados en su portal web, a efectos informativos, la relación de procedimientos de su competencia, así como los aspectos fundamentales de dichos procedimientos. En el ámbito andaluz, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía ya recogía este compromiso por parte de las administraciones andaluzas en el artículo 14: **Información sobre procedimientos, cartas de servicios Y participación ciudadana.** Las administraciones públicas andaluzas publicarán la información relativa a:

- El catálogo actualizado de los procedimientos administrativos de su competencia, con indicación de su objeto, trámites Y plazos, así como en su caso los formularios que tengan asociadas. Se indicará específicamente aquellos procedimientos, total o parcialmente, tramitación electrónica.*
- Las cartas de servicios elaboradas con información sobre los servicios públicos que gestiona la comunidad autónoma Andalucía, los informes sobre el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos, así con la información disponible que permita su valoración.*
- Una relación de los procedimientos en los que sea posible la participación de la ciudadanía mientras se encuentran en trámite.*

²⁸ Los procedimientos en el registro se clasifican en familias. Actualmente está dividido en 12 familias, que son las siguientes:

- Comunicaciones previas, autorizaciones, acreditaciones e inscripciones registrales.
- Subvenciones, becas y premios.
- Evaluación y certificación.
- Operaciones con bienes, expropiación y reversión.
- Económicos y financieros.
- Sancionadores.
- Conciliación, mediación y arbitraje.
- Información, quejas, sugerencias y agradecimientos.
- Elaboración de disposiciones.
- Recursos humanos.
- Prestaciones sociales y sanitarias y protección de menores.
- Convenios, responsabilidad patrimonial y revisión de la actuación administrativa.

Los distintos órganos públicos de la Junta de Andalucía sí podrán acceder a la información contenida en el Registro, para ello será necesario solicitar la conexión por la persona titular del servicio o unidad TIC, utilizando el formulario que aparece en la web de la Consejería, y dirigirla a la Dirección General de Transformación Digital.

(Lafuente, 2017)²⁹. La información del Catálogo de procedimientos administrativos se recoge directamente y de forma automática del Registro, estando actualmente a disposición del ciudadano en el «portal de atención a la ciudadanía». Estamos ante herramientas que considero muy adecuadas en un marco como el actual y que ya han sido acogidas por otras Comunidades Autónomas ofreciendo buenos resultados³⁰. Actualmente, en el Catálogo hay 2.080 recursos disponibles, de los cuales al cierre de este estudio (septiembre de 2021) solo 1.451 están disponibles (abiertos).

IV.2.2.3. Formularios, información básica y seguridad jurídica.

Sin duda, una forma de facilitar a los ciudadanos su relación con la Administración puede ser ofreciéndoles formularios para la realización de trámites en el seno de un procedimiento administrativo (Núñez, 2020)³¹. Aunque como regla general en la LPAC sigue primando el derecho del ciudadano a configurar su propio documento para relacionarse con la Administración, y que será aceptado siempre y cuando aquél tenga un contenido mínimo establecido (como en el caso de las solicitudes del art. 66.1 de la LPAC - información considerada esencial para dar inicio al procedimiento de que se trate), en el año 2015 el legislador estatal, al tiempo de regular el procedimiento administrativo común, da un paso más respecto a la regulación predecesora. Si bien es cierto que en la Ley de 1992 ya se obligaba a las Administraciones públicas a diseñar y establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes cuando se tratase de procedimientos masivos, esto es, que implicasen resoluciones numerosas, en ningún momento a lo largo de la

²⁹ La publicidad activa se diferencia de la información pública en que en esta última es la ciudadanía la que solicita de los poderes públicos los datos y la información que está en su poder. Aunque a priori podría parecer que solo en este último caso estaríamos ante un verdadero derecho de los administrados, el derecho a acceder a esa información, en muchos supuestos es la propia norma la que instrumentaliza la publicidad activa como un derecho a disponer de cierta información, que se deriva de la obligación misma que tiene la Administración a dar publicidad de aquella; como sería el caso del Catálogo de procedimientos administrativos y servicios.

³⁰ Igual que la Comunidad Autónoma andaluza, las restantes Comunidades Autónomas han ido aprobando y creando sus propios registros y/o catálogos de procedimientos administrativos y servicios, indicando el nivel de digitalización en el que se encuentran cada uno de aquellos. En este sentido, el Parlamento de Canarias aprovechó la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, para instaurar la necesidad de que la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias pusiese en marcha el catálogo de procedimientos administrativos (art. 23). En la recién estrenada Ley aragonesa 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, también se regula el Catálogo de procedimientos administrativos y Servicios prestados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, sin duda una opción acertada desde la óptica de la transparencia de nuestras Administraciones.

³¹ Sin perjuicio de que, como han advertido algunos estudiosos, en los términos en los que se redactado el artículo 12 del Decreto andaluz podría llegar a limitarse la capacidad de expresión de los interesados, puesto que como se verá más adelante estamos ante la imposición en su uso cuando así se hayan establecido los formularios en procedimientos administrativos específicos. Sobre ello, son muy elocuentes las palabras de la profesora Núñez Lozano en el Informe que sobre el mismo elaboró al tiempo de su entrada en vigor, recordando que el mantenimiento en el propio texto de las referencias a posibles situaciones de error o equívoco en el uso por parte de los interesados de los formularios correctos durante la tramitación de un procedimiento, y la posibilidad de subsanación previo requerimiento de la administración actuante, en los términos que aparecían en la redacción inicial del mismo, hubiesen fortalecido las garantías de los interesados; juicio, este último, con el que estamos completamente de acuerdo.

norma el legislador llegó a exigir su uso al ciudadano, dejando que fuese este quien eligiese si utilizarlos o no, una opción similar a la que ha mantenido el legislador en la LPAC, como podemos ver en el artículo 66.4, conservando la obligación de las Administraciones a establecer modelos normalizados para los supuestos de solicitudes masivas, pero recordando, esta vez de manera expresa, que su uso es voluntario. Junto a esta regla general, nos encontramos con que en el artículo 66.6 de la Ley 39/2015, se establece la posibilidad de que las normas que regulen los procedimientos administrativos puedan crear modelos específicos para la presentación de solicitudes, en cuyo caso serán de uso obligatorio por los interesados, una premisa que debemos hacer extensiva al resto de trámites de un procedimiento. Como vemos, al tiempo de regular un procedimiento cuando el legislador o la administración, esta última por vía reglamentaria, especifiquen el uso de formularios en diferentes trámites que se integren en él, deberán ser utilizados obligatoriamente por los interesados, difuminándose la regla general de la libertad de elección e imponiéndose la especificidad. Quizá la opción acogida por el legislador no sea la más aceptada o la más popular desde la óptica del ciudadano, pero tal vez sí que es la más coherente en un escenario con un procedimiento administrativo electrónico en el que el sujeto irá adentrándose en un sistema informatizado, utilizando soluciones informáticas, en las que se irán incorporando formularios electrónicos específicos para realizar los diferentes trámites de ese procedimiento, agilizando de esta forma la comunicación con la Administración.

Una regulación que ha sido completada en el ámbito andaluz en el artículo 12 del Decreto. Los formularios tendrán que inscribirse en el Registro de Procedimientos y Servicios, deberán configurarse utilizando un lenguaje inclusivo, ser redactados de forma clara, incluir las instrucciones de cumplimentación y que esta sea intuitiva para el interesado, en ellos además, deberá incorporar una cláusula con la que se garantice la protección de datos de carácter personal, e indicar qué documentos son de aportación obligatoria, debiendo permitir a los interesados manifestar su oposición expresa a la consulta de aquella información conforme al art. 28 de la LPAC³². Deberá incluirse un espacio en el que el interesado pueda indicar el medio elegido para hacer efectivas las notificaciones, salvo que el sujeto estuviese obligado a relacionarse por medios electrónicos (art. 14 de la LPAC); igualmente para indicar una dirección de correo electrónico o dispositivo electrónico para recibir los avisos de las notificaciones. Cuando los formularios tengan carácter obligatorio porque así se establezca expresamente en la norma de aprobación deberán publicarse en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

³² En relación a la entrega de documentos, recordemos que en el artículo 28 de la LPAC se establece que el interesado tiene derecho a no aportar documentos que ya obren en poder de la Administración actuante o de otra administración, pudiendo recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello.

IV.3 El impulso de los medios electrónicos en el procedimiento administrativo y en la gestión documental.

La segunda gran apuesta del Gobierno andaluz en el Decreto de 2019 ha sido la utilización de medios electrónicos en el desarrollo y la gestión de su actividad diaria, así como en la prestación de servicios a la ciudadanía. Para ello, será fundamental ir acogiendo los medios adecuados evitando cualquier tipo de discriminación, a la que ya tuvimos la oportunidad de referirnos más arriba. Una discriminación tecnológica, derivada del uso de las TIC, que deberá prevenir la Administración andaluza llevando a cabo para ello distintas acciones con las que evitar situaciones de «exclusión digital». En relación a este último, aunque estamos ante un concepto “joven”, el de «exclusión digital», no es la primera ni la única vez que se utiliza entre la normativa andaluza³³; poco antes de que se aprobase el Decreto 622/2019, en la Ley 4/2018, de 8 de mayo, del Voluntariado de Andalucía, el legislador hacía una llamada de atención sobre este concepto, al tiempo de establecer los diferentes tipos de voluntariados en el art. 7; de esta forma, se incluía la exclusión derivada del uso de las nuevas tecnologías entre las causas de rechazo social que debían ser objeto de atención por Administraciones y ciudadanía. En la letra l) del art. 7.1 referido el legislador nos decía que: *1. Se consideran ámbitos de actuación del voluntariado, entre otros, los siguientes: l) Voluntariado digital, con la función de acercar la tecnología a poblaciones con riesgo de exclusión digital que pretende mejorar las competencias digitales de las personas que por diferentes motivos no tienen posibilidad de acceder a la tecnología, evitando la «brecha digital» que los separa de la nueva sociedad de la información.* Toda una apuesta por la eliminación de las barreras tecnológicas³⁴.

Una de las herramientas electrónicas que desde la óptica del ciudadano considero que deberíamos incluir entre las más interesantes del nuevo marco tecnológico, y que evidenciarían que nuestra administración electrónica goza de buena salud, es la «Carpeta Ciudadana»³⁵. Un instrumento con mucho potencial al que se le

³³ La primera vez que se utiliza a nivel normativo el término de «exclusión digital» sería en el ámbito de la Unión Europea, concretamente en la Decisión 2001/48/CE, de 22 de diciembre, del Consejo, por la que se adopta un programa plurianual comunitario de estímulo y el uso de contenidos digitales europeos en las redes mundiales y de fomento de la diversidad lingüística en la sociedad de la información (DOL de 18 de enero de 2001, núm. 14). En ella ya se hacía alusión a una de las grandes preocupaciones que los Estados miembros destacaron en el Consejo Europeo de Lisboa, que era la de evitar la exclusión digital en la naciente sociedad de la información. Ya dentro de nuestras fronteras, la Comunidad Autónoma de Castilla y León sería la pionera al recogerlo en su Acuerdo núm. 117/2005, de 20 de octubre, por el que se suscribía la *Declaración de Principios para construir la Sociedad de la Información, con motivo de la primera celebración del Día de Internet* (Boletín Oficial de Castilla y León de 25 de octubre de 2005, núm. 206).

³⁴ Comunidades Autónomas como Cantabria han dado un paso más otorgando legitimación jurídica a la noción de «área con riesgo de exclusión digital» o también llamadas «zonas blancas». En la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos personales y garantía de los derechos digitales, también se habla de «exclusión digital», concretamente en el artículo 97 al regular las políticas de impulso de los derechos digitales, en las que se establece como uno de sus objetivos fomentar medidas educativas que promuevan la formación en competencias y habilidades digitales básicas a personas y colectivos en riesgo de exclusión digital.

³⁵ A la que se le han dado otras denominaciones, como la “Mi Carpeta” en el País Vasco.

venía dando muy poco valor a nivel usuario, pero cuya realidad poco a poco se ha ido transformando desde el comienzo de la pandemia, incrementándose tanto el conocimiento como la utilización de aquella por los ciudadanos. Con un nivel de desarrollo óptimo, esta facilitaría sin duda el ejercicio de nuestros derechos ante la Administración. El Gobierno de la Junta de Andalucía incluye algunas pinceladas entre el articulado del Decreto sobre la «Carpeta Ciudadana» en el ámbito autonómico: su acceso a través del punto de acceso general electrónico, de las sedes electrónicas e incluso de las aplicaciones móviles que se han diseñado al efecto; qué tipo de información nos brinda esta carpeta, y cómo poder acceder de manera segura (medios de identificación electrónica), así como los órganos responsables de su gestión, de su puesta en marcha y supervisión tecnológica³⁶. Para dotar a aquella de cierto contenido conceptual, pues en el Decreto no se incluye una definición, esto es, ¿qué es realmente la «Carpeta Ciudadana»? , podemos acudir al Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. Si bien es cierto que ni el artículo 7, en el que nos vamos a fijar en primera instancia, ni el artículo 8 en el que se regula expresamente la carpeta ciudadana del sector público estatal, tienen carácter básico, reparar en ellos es inevitable. Del artículo 7.3 del Real Decreto 203/2021, podríamos extraer una buena descripción de qué es una carpeta ciudadana: *[...] un área personalizada a través de la cual cada interesado, mediante procedimientos seguros que garanticen la integridad y confidencialidad de sus datos personales, podrá acceder a su información, al seguimiento de los trámites administrativos que le afecten y a las notificaciones y comunicaciones en el ámbito de la Administración Pública competente.* Por lo tanto, en ella la esencialidad será su propio contenido, esto es, la información que de nosotros tienen las Administraciones públicas y que de forma segura han volcado en esta carpeta y ponen a nuestra disposición con las máximas garantías de seguridad. En un escenario como el nuestro en el que del diseño territorial y del principio de descentralización administrativa surge una pluralidad de Administraciones públicas, así como de nuestro sistema de distribución de competencias, por ello, y ante la ausencia de un único sistema que unifique todos nuestros datos en uno, nos vamos a encontrar con diferentes “carpetas ciudadanas” en cada una de las Administraciones públicas, tengamos o no relación con ellas, esto es, tendremos tantas carpetas como administraciones públicas hayan activado este servicio.

Otro de los grandes retos tecnológicos por parte de nuestras Administraciones, y que desde el primer momento llamó mi atención, no tanto por el despliegue tecnológico que supondría, sino desde mi humilde posición como jurista

³⁶ La Consejería con competencia en materia de administración pública se encargará de la gestión y supervisión de la carpeta ciudadana en Andalucía, y del soporte tecnológico lo hará la Consejería competente en materia digital (apartado 4 del art. 38 del Decreto).

por el efecto que su consagración normativa supondría en las relaciones interadministrativas, una verdadera apuesta por el principio de colaboración entre Administraciones públicas, y cuya materialización es realmente complicada en infinidad de ocasiones (Rivas, 2019: 178). Me refiero a la puesta en acción de plataformas y sistemas electrónicos de intermediación de datos, tales como la Red SARA a nivel estatal o la Red NEREA en Andalucía, para conseguir que la “no aportación de documentos” que se consagra como pilar del modelo de administración electrónica, pueda hacerse realidad. La transmisión de información de unas a otras, la obtención de datos en poder de terceras Administraciones, la verificación y comprobación de documentos o información que transfiere el interesado en el desarrollo de un procedimiento pero de la que no dispone el órgano actuante, etc., son sin lugar a dudas nuevas situaciones a las que debemos hacer frente desde el Derecho Administrativo del siglo XXI.

Otro de los desafíos principales que tenemos encima de la mesa en relación con el procedimiento administrativo electrónico es la digitalización de los documentos. Sin duda, la conversión digital de miles y miles de documentos que llegan a las dependencias administrativas debería ser aprovechado para agilizar los procedimientos administrativos, máxime en un formato electrónico en el que se convierte en necesidad. Con ellos, la Administración recibe de un ciudadano información y datos, que deberá reutilizar en futuros procedimientos que se tramiten con esa misma Administración o con otra. De la entrega de documentos digitalizados deberían extraerse además datos básicos, esenciales y reutilizables que irán desde el domicilio, la Dirección Electrónica Habilitada, en caso de tenerla, el teléfono, la dirección de correo electrónico, la edad, el lugar de nacimiento, estado civil, número de hijos, nivel de estudios, experiencia laboral, etc. con los que la Administración pública podrá ser poco a poco proactiva, en cuyo caso podrá dirigirse al ciudadano para ofrecerle servicios y prestaciones de las que pudiera ser beneficiario, y cumpliendo de esta forma con uno de sus principales objetivos. Para la digitalización y gestión de documentos la Junta de Andalucía debe seguir fomentando el desarrollo de soluciones y programas informáticos que den soporte a estas funciones; en este punto, el Decreto de 2019 en su artículo 37 establece que los sistemas de información que produzcan o custodien documentos electrónicos deberán inscribirse en el Registro General de los Sistemas de Información de la Junta de Andalucía, pues desde él se podrá realizar el seguimiento y el control de la producción y custodia de documentos electrónicos de la administración autonómica, así como de las obligaciones y responsabilidades que conlleva³⁷.

³⁷ Del mantenimiento del Registro General de Sistemas de Información de la Junta de Andalucía se encarga a día de hoy la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABARCA MONTERO, J.G (2013), “¿Preparados para el e-Government?, consideraciones en torno al procedimiento administrativo electrónico”, *Ars Bonit et Aequi* (año 9), núm. 2.
- ALMONACID LAMELAS, Víctor (2020) en “La administración proactiva: actuaciones de oficio como salvaguarda de los derechos reglados de los ciudadanos”, *Revista de Estudios Locales*, núm. 227.
- CASTELL, M. (2006), “Internet y la sociedad red”, *Contrastes: Revista cultural*, núm. 43.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2016), “El papel de los medios electrónicos en la lucha contra la corrupción”, en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 2-104.
- CRIADO, J.I. (2021). “Inteligencia Artificial (y Administración Pública)”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 20.
- ESTEVE PARDO, José (2011) , *Lecciones de Derecho Administrativo*, Madrid, editorial Marcial Pons.
- GAMERO CASADO, Eduardo y VALERO TORRIJOS, Julián (coordinadores) (2008): *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*, Navarra, Thomson / Aranzadi.
- GAMERO CASADO, Eduardo (2009) “Interoperabilidad y administración electrónica: conéctense, por favor”, en *Revista de Administración Pública* núm. 179.

GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2016), *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Madrid, edit. Cívitas, 12ª edición.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R (2004), *Curso de Derecho Administrativo*. Volumen II (novena edición), Madrid, editorial Cívitas.

GOMEZ PUENTE, M. (2019), *La administración electrónica. El procedimiento administrativo digital*, Thomson Reuters-Civitas, 1ª ed.

GRANADOS, Ignacio (2002): “Utopías y realidades del gobierno electrónico en España. Mapa descriptivo”, *Cultura & Política @ Ciberespacio, 1er Congreso Online del Observatorio para la CiberSociedad, Comunicaciones – Grupo 8, Democracia y participación ciudadana en la sociedad interconectada*.

LAFUENTE BENACHES, M. (2017) “Publicidad activa y medios propios de la Administración pública”, *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 45, Iustel.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2017) en «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos», en la obra colectiva coordinada por los profesores VALERO, FERNÁNDEZ RAMOS y GAMERO, *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Valencia, edit. Tirant lo Blanch.

MUÑOZ MACHADO, S. (1998) *Servicio Público y Mercado. Volumen II: las telecomunicaciones*, edit. Cívitas, Madrid.

NAVARRO BELTRÁ, M (2009), “La brecha digital de género en España: cambios y persistencias”, en *Feminismo/s* núm. 14, Instituto Universitario de Estudios de Género de la Universidad de Alicante.

NUÑEZ LOZANO, M.C (2020) “Avances en la simplificación administrativa y administración electrónica: Informe”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 106.

ORTEGA, Luis (1993): “Nuevas tecnologías y procedimiento administrativo”, *Revista jurídica de Castilla-La Mancha* (nº 18 Ejemplar dedicado a: Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común): pp. 211 – 218.

PEDRAZA BUCIO, Claudia Ivette (2021), “La brecha digital de género como vértice de las desigualdades de las mujeres en el contexto de la pandemia por Covid-19”, en *Revista de Filosofía*, vol. 49, núm. 136.

PÉREZ LUÑO, A. E (1996), *Manual de Informática y Derecho*, Ariel, Barcelona.

PICÓN MARTÍN, E., CEBRIÁN BARRANCO, S., y MORALES GARCÍA, J.J, (2016) “Las TIC y la cronicidad: panorama español”, en la obra colectiva *Administración pública y nuevas tecnologías* (Dirigida por Ariana Expósito Gázquez), Almería, edit. ACCI y Universidad de Almería.

RIVAS CASTILLO, M.I (2019), “Las relaciones electrónicas entre Administraciones Públicas”, en la obra colectiva ZAMBONINO PULITO, M. (directora): *Buen Gobierno y buena administración. Cuestiones clave*, Madrid, edit. Iustel, 1ª ed.

RODRÍGUEZ-ARANA Muñoz, Jaime (2009): “El derecho administrativo en el siglo XXI”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña (AFDUDC)* (nº 13): pp. 627 – 643.

SANCHEZ BRACO, A. (2003), “Derecho de la Informática”, *Teoría del Derecho y Filosofía del Derecho*, edit. Iustel.

SANJUÁN GARCÍA, Pablo (2010): “La E-Administración: ¿es común el procedimiento administrativo electrónico?”, *Lex Nova: La revista* (Nº 59): pp. 18 – 21.

VALERO TORRIJOS, Julián (2004): *El régimen jurídico de la E-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo* (Granada, Editorial Comares).

VALERO TORRIJOS, J. (2019), “Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración” en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 58.