

REBOLLO PUIG, M. (2010): “Los Principios Generales del Derecho (Atrevimiento atribulado sobre su concepto, funciones e inducción)”, en SANTAMARIA PASTOR, J.A. (dir), *Los Principios Jurídicos del Derecho Administrativo*; pág. 1521; Madrid: La Ley. 1ª ed.

VALERO TORRIJOS, J. (2010): “El alcance de la protección constitucional del ciudadano frente al uso de medios electrónicos por las Administraciones Públicas”, en COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (coord.); *Administración Electrónica*; pág. 139; Valencia: Tirant lo Blanch. 1ª ed.

VALERO TORRIJOS, J. (2013): *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*; págs. 179-180; Sevilla: Global Law Press- Editorial Derecho Global. 1ª ed.

ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS DERECHOS DIGITALES DE LOS CIUDADANOS EN SUS RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANDALUZA

Ariana Expósito Gázquez¹

I. EL AVANCE DE LA SOCIEDAD DIGITAL Y LOS EFECTOS EN LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN SUS RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN.

El régimen jurídico y de organización de la Administración Pública lleva años sumergido en una vorágine de reformas para intentar adaptarse a las posibilidades que implican las nuevas tecnologías y dar respuesta a las necesidades que estas generan en la sociedad (Valero y Cerdá, 2020:103). El mejor ejemplo de este proceso de cambio lo encontramos en los instrumentos que se han ido incluyendo dentro de su régimen jurídico: primero, se incorporan “*los medios mecánicos de producción en serie*”² para resolver los expedientes administrativos; luego, se incluye “*la aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos*”³; después, “*la aplicación de medios electrónicos a los procesos de trabajo y la gestión de los procedimientos y de la actuación administrativa*”⁴; y, finalmente, la actuación automatizada íntegra del procedimiento administrativo⁵.

¹ Doctora en Derecho por la Universidad de Almería. Miembro del Grupo de Investigación “Ciencia y Derecho Público en el S. XXI”. La línea de investigación actual está centrada en el análisis jurídico de las nuevas tecnologías y su aplicación e incorporación dentro del Derecho Administrativo.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6718-5148>

aeg581@ual.es

² Vide Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo, artículo 38.

³ Vide Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, artículo 45.1.

⁴ Vide Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, artículo 33.1.

⁵ Vide Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículo 41.1.

En este sentido, las reformas legislativas del procedimiento administrativo y del régimen jurídico del Sector Público tenían como objetivo la adecuación e incorporación de los sistemas informáticos, telemáticos y de automatización del procedimiento a su sistema de funcionamiento. Sin embargo, aun cuando el Reglamento de desarrollo de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos se ha aprobado a principios del año 2021, el régimen normativo sigue sin incorporar los auténticos cambios que necesita la Administración para adaptarse al medio digital. En efecto, es que las distintas reformas no mencionan nunca la transformación digital de la Administración, sino que, únicamente se refieren a su adecuación y conversión a los medios electrónicos. Por tanto, el proceso evolutivo se ha centrado en los medios e instrumentos, alejándose de la finalidad que se persigue: mejorar los servicios públicos, las actuaciones administrativas, los procesos democráticos y el apoyo a las políticas públicas (Martínez Puón, 2017:103). Sin embargo, el siguiente paso natural de evolución de la Administración es asumir el tratamiento y análisis de datos como el motor de su sistema de funcionamiento y toma de decisiones, al igual que se está acometiendo en el resto de los sectores de la sociedad (Canals, 2019: 10). Por ello, el régimen jurídico y de funcionamiento de la Administración debe reorientarse hacia la digitalización de su actividad, olvidando todo lo aprendido hasta ahora que resulte inútil o ralentice el procedimiento, pero siempre que no suponga el menoscabo de los derechos consolidados de los ciudadanos (Martín, 2018: 181 y ss.).

En efecto, los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración han sido los grandes perjudicados por la reforma electrónica, en tanto en cuanto, en algunas de sus consideraciones el legislador parece haberse olvidado del problema de la brecha digital (Gamero, 2016; Pascua, 2016: 203). Por esta razón, para que el progreso no vuelva a vilipendiar los derechos de los ciudadanos, la digitalización de la Administración debe establecer los límites y garantías necesarios para preservar los derechos (digitales) de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

En este sentido, la Carta de los Derechos Digitales ha realizado unas breves consideraciones sobre los derechos de los ciudadanos que deben preservarse en su relación con la Administración. Sin embargo, debe advertirse la insuficiencia de su contenido para garantizar un auténtico régimen jurídico en esta materia, y que, por tanto, deberá ser mejorado y complementando en un breve espacio de tiempo. Al respecto debe señalarse que hay Comunidades Autónomas que ya han iniciado las reformas necesarias para abordar esa transformación digital, y han configurado derechos a los ciudadanos en consecuencia con ese nuevo sistema de funcionamiento de la Administración, como es el caso paradigmático de Galicia y Cataluña. Estas van a servir también de ejemplo para acometer el objeto que a este trabajo interesa: el análisis del régimen jurídico de la Administración andaluza en su relación con los derechos digitales de los ciudadanos.

II. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS DERECHOS DIGITALES DE LOS CIUDADANOS EN SUS RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANDALUZA.

II. 1. Las normas de cabecera y el reglamento de desarrollo.

El punto de partida en este análisis es que ninguna de las normas de cabecera del procedimiento y del régimen jurídico de las Administraciones y el Sector Público concreta un conjunto de derechos específicos de los ciudadanos en sus relaciones digitales. Sin embargo, a lo largo del articulado sí que se recogen determinados aspectos de las relaciones electrónicas que inciden en la vertebración de los futuros derechos digitales de los ciudadanos. Así, de entre las incorporaciones más relevantes de las reformas legislativas del año 2015 [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común y de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Sector Público (en adelante LRJSP)] en esta materia se pueden destacar las siguientes: la concreción de un derecho y un deber de relacionarse por medios electrónicos⁶; la configuración de los sistemas de identificación y firma electrónica⁷; la determinación de los puntos de acceso electrónicos⁸; el establecimiento de registros electrónicos⁹; los derechos derivados de la automatización del procedimiento administrativo¹⁰; la concreción del régimen de las notificaciones electrónicas¹¹; la publicidad de las normas en los portales de Internet¹²; y la participación ciudadana en la elaboración de normas con rango de ley y reglamentos a través de este medio¹³.

Mientras que, en el caso del Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos (en adelante, el Reglamento), a pesar de que los destinatarios principales de sus medidas son el Sector Público, el régimen jurídico que establece afecta a los derechos de los ciudadanos en los siguientes términos: en primer lugar, respecto de los principios que incorpora a su régimen jurídico, como el de neutralidad tecnológica, accesibilidad, facilidad en su uso, proporcionalidad

⁶ Vide Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, artículos 12, 13 y 14.

⁷ *Ibidem* Artículos 9 y 10; Vide Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículo 40, 42, 43 y 45.

⁸ Vide Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículos 36 y 38.

⁹ Vide Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, artículos 6, 16 y 31.

¹⁰ Vide Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículo 41.

¹¹ Vide Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, artículos 41 y 43; Vide Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículo 44.

¹² Vide Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, artículo 132.

¹³ *Ibidem* Artículo 133.

de las medidas de seguridad en los distintos trámites, y de personalización y proactividad¹⁴; la inclusión de nuevos canales de asistencia en los servicios electrónicos, tales como las redes sociales¹⁵; la concreción de la Carpeta Ciudadana del Sector Público estatal¹⁶, el contenido y servicio de las sedes electrónicas y asociadas¹⁷ y la responsabilidad derivada de su gestión¹⁸; complementa el régimen de las actuaciones administrativas automatizadas¹⁹; desarrolla el régimen jurídico de los sistemas de identificación, firma y verificación por este medio²⁰; determina el contenido de las notificaciones administrativas a los interesados por medios electrónicos, la práctica y notificación de la misma²¹; y el ejercicio del derecho de acceso al expediente electrónico y la obtención de copias de documentos electrónicos²².

En el marco de la Administración andaluza, y siguiendo idéntica estructura a la legislación básica, el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimiento y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, pretende impulsar la administración electrónica y la simplificación de los procedimientos. El objetivo perseguido con esta reforma es implementar instrumentos para mejorar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, sin que disminuya la satisfacción de los intereses públicos comprometidos en el desarrollo de su actividad. Sin embargo, debe advertirse que no se articula un apartado específico que regule los derechos de los ciudadanos en sus relaciones electrónicas con la Administración, sino que, a lo largo del texto, se recogen distintos derechos que diseñan el régimen jurídico. Por esta razón, ante la carencia de una compilación de estos derechos, el marco normativo debería ser mejorado otorgando cierta coherencia y uniformidad dentro del ordenamiento jurídico. La dispersión a lo largo del articulado no favorece el acceso a la información por parte de los titulares de estos derechos. Pero es que, en mayor abundamiento, aunque es un adecuado punto de partida, es claramente insuficiente para preservar los derechos de los ciudadanos en sus relaciones digitales con la Administración Pública andaluza.

¹⁴ Vide 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, artículo 2.

¹⁵ *Ibidem* Artículo 4.

¹⁶ *Ibidem* Artículo 8.

¹⁷ *Ibidem* Artículo 11.

¹⁸ *Ibidem* Artículo 12.

¹⁹ *Ibidem* Artículo 13.

²⁰ *Ibidem* Capítulo III.

²¹ *Ibidem* Artículos 41-45.

²² *Ibidem* Artículo 52.

II. 2. El régimen jurídico de los derechos digitales: breves consideraciones.

En nuestro ordenamiento jurídico, el marco normativo regulador de los derechos digitales se establece a partir de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y de Garantía de los Derechos Digitales (en adelante, LOPDP). Los derechos digitales son fruto de las enmiendas que se realizan a la ley durante su tramitación parlamentaria, y tienen carácter novedoso por el mero hecho de que es la primera vez que se desarrolla un conjunto de derechos específicos y propios del mundo digital con un tratamiento tan homogéneo, estableciendo límites y garantías propias para las relaciones que se producen dentro del ciberespacio. Sin embargo, en cuanto a su ámbito objetivo, en su mayoría, es reiterativo respecto de lo que se dispone en otras normas y la jurisprudencia emitida por los Tribunales, tanto europeos, como españoles. Sin perder de vista que su contenido se limita, en reiteradas ocasiones, a establecer el principio de equivalencia funcional entre los derechos del mundo físico y del ciberespacio.

Además, debe advertirse que los derechos digitales están conectados con el artículo 18 CE, de forma general y abstracta, y no en un apartado concreto del mismo. Esto representa una disyuntiva interpretativa en lo que se refiere al bien jurídico que se intenta proteger, el núcleo indisponible de los derechos, los límites y las garantías que se imponen a su ejercicio. No obstante, lo que sorprende aún más de estos es que se pretendan derivar del desarrollo y concreción del artículo 18 CE, pero que se especifique en la norma que los derechos digitales no están regulados por ley orgánica, sino por ley ordinaria²³. Asimismo, en lo que se refiere al objeto del presente trabajo, no se configura un conjunto específico de derechos destinados a regular los derechos digitales de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones, en tanto que el sujeto de las relaciones parece identificarse más con los poderes públicos que con las Administraciones, *stricto sensu*.

Con posterioridad, se aprobó la Carta de los Derechos Digitales, la cual ha sido elaborada a partir del trabajo realizado por el Grupo asesor de expertos constituido por la Secretaría de Estado de la Digitalización e Inteligencia Artificial del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, enmarcado en el proyecto “Plan España Digital 2025”. Tal y como se advierte en el Preámbulo de la Carta, el objetivo que esta acomete no es «descubrir derechos digitales pretendiendo que sean algo distinto de los derechos fundamentales ya reconocidos», sino más bien, de la interpretación del ordenamiento en aras de garantizar los valores y bienes constitucionales, y de la seguridad jurídica de los ciudadanos, de los operadores económicos, y de las Administraciones Públicas en sus respectivas competencias.

²³ Vide Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, Disposición Adicional Primera.

La Carta de los Derechos Digitales implica un importante precedente del tratamiento de los derechos digitales en nuestro ordenamiento jurídico, pese a que su contenido sea meramente “*descriptivo, prospectivo y asertivo*”. En efecto, la Carta no tiene carácter normativo, sino que cumple con la finalidad de reconocer los retos de aplicación e interpretación de los derechos reconocidos en nuestro ordenamiento frente a los problemas que plantea el entorno digital. De tal manera que pretende proponer un marco de referencia para que los poderes públicos inicien y desarrollen su actividad de adecuación del ordenamiento a los riegos y posibilidades que se abren con la expansión y consolidación de la sociedad digital. No obstante, a diferencia de lo que ocurre con los derechos digitales recogidos en la LOPDP, la Carta de los Derechos Digitales sí que realiza ciertas consideraciones sobre los derechos de los ciudadanos en sus derechos con las Administraciones, entre los cuáles se puede destacar el derecho a la ciberseguridad²⁴; el derecho a la neutralidad de Internet²⁵; o el derecho a la participación ciudadana por medios digitales²⁶. Sin embargo, al propósito de este trabajo interesa especialmente lo dispuesto en el artículo 18 el cual recoge los derechos digitales de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

II.3. Estudio comparativo de la correspondencia de los derechos digitales de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública recogidos en la Carta de los Derechos Digitales y la legislación andaluza.

El artículo 18 de la Carta de los Derechos Digitales recoge un conjunto de derechos específicos relativos a las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas, que pueden desglosarse en el estudio de cuatro apartados diferentes.

II.3.1. El derecho a la igualdad en las relaciones digitales y el establecimiento de alternativas físicas a estos medios.

En primer lugar, el artículo 18.1 de la Carta, reconoce que «*el derecho a la igualdad de las personas se extiende al acceso a los servicios públicos y en las relaciones digitales con las Administraciones públicas. A tal fin se promoverán políticas públicas activas que garanticen el acceso a los servicios públicos, a los sistemas y los procedimientos a todos los sujetos y la asistencia en tales procedimientos*».

El contenido del derecho a la igualdad que se recoge en este apartado tiene como finalidad preservar el derecho a relacionarse por medios electrónicos o digitales con las Administraciones, sin que quepa ningún tipo de discriminación o trato

²⁴ Vide Carta de los Derechos Digitales, 14 de julio de 2021, artículo 6.

²⁵ *Ibidem* Artículo 13.

²⁶ *Ibidem* Artículo 16.

desigualitario hacia los ciudadanos. Sin embargo, el contenido de este derecho ya está garantizando en el ordenamiento jurídico, en tanto que en las relaciones interadministrativas y para con los ciudadanos rige el principio de accesibilidad²⁷ en las actuaciones. A efectos comparativos, el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, en el artículo 3, recoge idénticas previsiones, haciendo referencia al principio de accesibilidad y de no discriminación que debe regir en las relaciones electrónicas.

El derecho a la igualdad está vinculado con el establecimiento de medidas necesarias que garanticen la disponibilidad y el acceso a los sistemas y servicios públicos. En este sentido, el artículo 18.4 de la Carta recoge que «*se ofrecerán alternativas en el mundo físico que garanticen los derechos de aquellas personas que no quieran o no puedan utilizar recursos digitales y no resulten obligadas a ello, en las mismas condiciones de igualdad*».

El contenido de este apartado está relacionado con el ejercicio de la vertiente negativa del derecho de acceso a Internet, es decir, el derecho a no usar Internet en las relaciones con la Administración. De este modo, lo que se trata es de que los poderes públicos doten este derecho con las suficientes garantías para preservar su núcleo indisponible. En este sentido, estos deberán disponer de los medios necesarios para que, aquellos que no deseen utilizar Internet, cuenten con los canales tradicionales para posibilitar sus relaciones con el Estado. Pero es que, además, se han configurado derechos específicos que lo dotan de contenido, como es ser asistidos en el uso de medios electrónicos especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, la presentación de solicitudes y la obtención de copias auténticas²⁸. Además, el Reglamento concreta el ejercicio de este derecho en los siguientes canales: en primer lugar, presencial, a través de las oficinas de asistencia al ciudadano; en segundo lugar, en los portales de internet y las sedes electrónicas, es decir, a través de la utilización tanto de personas físicas que contesten a las solicitudes, como de bots que respondan automática a estas peticiones; en tercer lugar, se reconocen las redes sociales como canales de comunicación, cuestión que llama la atención, puesto que, es la primera vez que se incorpora a los medios de actuación de la Administración, y las cuales no cuentan con un régimen jurídico específico; en cuarto lugar, a través de los canales telefónicos, es decir, los números de teléfono habilitados para la atención de los ciudadanos; en quinto lugar, por correo electrónico; y, finalmente, por cualquier otra vía que pueda establecerse de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 de la LPAC²⁹.

²⁷ Vide 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, artículo 2 b).

²⁸ Vide Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, artículos 12 y 13.

²⁹ Vide 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, artículo 4.

Asimismo, para alcanzar la efectividad de este derecho, se prevé la formación de los empleados públicos en esta materia a través de las políticas públicas³⁰, y un conjunto de herramientas dentro para su correcto ejercicio como son las oficinas en materia de registro³¹. Estas oficinas también han sido previstas en la normativa andaluza, cuya concreción y desarrollo está aún pendiente de tratamiento³².

III.3.2. Los principios de transparencia y reutilización de la información.

En segundo lugar, en el artículo 18.2 de la Carta se distinguen dos previsiones distintas. Por un lado, «*el principio de transparencia (...) guiará la actuación de la Administración digital de conformidad con la normativa sectorial. En particular, se garantizará el derecho de acceso a la información pública, se promoverá la publicidad activa y la rendición de cuentas (...)*».

La transparencia es uno de los principios generales que debe respetar la Administración en su actuaciones y relaciones³³, y en iguales términos se recoge en la legislación andaluza en el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, en el artículo 3.1 f). En efecto, la doctrina defiende la transparencia administrativa como un deber propio de la Administración Pública de informar a los ciudadanos sobre la gestión y el derecho correlativo de los ciudadanos a ser informados de forma veraz, objetiva y buscar información en estas (Guichot, 2014: 42).

En consecuencia, será a través de la sinergia de las normas de cabecera del procedimiento administrativo y del Sector Público y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, las que se encarguen de dotar de este carácter las actuaciones administrativas. Además, esta norma acomete la finalidad de vertebrar el derecho de acceso a la información pública (Barrero, 2018: 225; Piñar, 2014: 49), la publicidad activa (Viloria, 2014) y la rendición de cuentas de la Administración relacionada con la buena administración (De Carvajal, 2017: 476), especialmente vinculada con el “*accountability vertical*”, donde el control de la gestión pública pasa a formar parte de las competencias de los ciudadanos (Arenilla, 2014: 85). Sin embargo, la normativa general ya recoge un derecho específico en lo que se refiere a la segunda

parte del contenido del derecho³⁴, por lo que no implica ninguna novedad en el ordenamiento jurídico.

En este sentido, en lugar de reproducir el contenido del artículo, si se hubieran incorporando mayores previsiones sobre la implementación de las políticas de open data, sí que hubiera supuesto una transformación del sistema, y por ende, de los derechos de los ciudadanos (Almonacid, 2019: 21). No obstante, la legislación andaluza sí que está más acertada en esta materia, en tanto que recoge entre las finalidades de la gestión documental, la proporción de fuentes de información que permitan participar en estrategias que pongan en valor la difusión, explotación y reutilización de los datos³⁵. Sin embargo, falta que se articulen las vías y se adecuen los canales necesarios para llevar a cabo esta actividad.

Y, por otro lado, el artículo 18.2 de la Carta establece que «*el principio de reutilización de datos de las Administraciones guiará las actuaciones de la Administración digital, de conformidad con la normativa sectorial. En particular, (...) se velará por la portabilidad de los datos y la interoperabilidad de los formatos, sistemas y aplicaciones, en los términos que prevea el ordenamiento jurídico vigente*». Y, además, el artículo 18.3 de la Carta añade otras consideraciones en esta materia, advirtiendo que «*(...) se impulsará la puesta a disposición entre Administraciones de aplicaciones cuyos derechos de propiedad intelectual sean titulares, salvo supuestos de especial protección por una norma*».

Estas previsiones son claramente insuficientes, en tanto que reproducen el régimen establecido por la Directiva (UE) 2019/1024, de 20 de junio, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del Sector Público, vigente en el ordenamiento jurídico desde julio de 2021. En este sentido, las obligaciones en esta materia se ciñen a animar a los Estados miembros a elaborar documentos abiertos desde el diseño y por defecto, por lo que no existe una obligación sui generis de reutilización y tratamiento de los datos de que disponen³⁶. En este sentido, la normativa andaluza en esta materia garantiza tanto la interoperabilidad de las soluciones implantadas, así como también la reutilización los sistemas y aplicaciones del Sector Público³⁷.

³⁰ *Ibidem* Disposición Adicional segunda.

³¹ *Vide* Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, artículo 6.5; *Vide* 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, artículo 40.

³² *Vide* Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimiento y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, Disposición Final Segunda.

³³ *Vide* Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículo 3.1 c)

³⁴ *Vide* Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, artículo 13. 1 d)

³⁵ *Vide* Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimiento y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, artículo 43. 1 e).

³⁶ *Vide* PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, Directiva (UE) 2019/1024, de 20 de junio, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del Sector Público, artículo 5.2.

³⁷ *Vide* Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimiento y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, artículo 37.4.

El intercambio y reutilización de información entre Administraciones se fundamenta en el principio general de cooperación, colaboración y coordinación³⁸, así como también, en base a los principios de las relaciones interadministrativas³⁹ y el deber de colaboración entre Administraciones⁴⁰. En este sentido, el deber de colaboración se estructura en distintas técnicas: suministro de información, datos, documentos o medios probatorios; creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa; y deber de asistencia y auxilio para atender las solicitudes de información. No obstante, también entra en juego el principio de interoperabilidad entre las Administraciones Públicas (Martínez Gutiérrez, 2017: 2820), cuyos beneficios repercuten tanto en aspectos técnicos, organizativos y como de gestión de políticas públicas (Cerrillo, 2016: 285).

Ahora bien, en strictu sensu, en lo que se refiere a la transmisión de datos entre Administraciones para su posterior reutilización, hay que referirse al artículo 155 LRJSP. Lo especialmente llamativo del régimen jurídico es que el tratamiento posterior de los datos por parte de otra Administración no podrá realizarse si tiene una finalidad incompatible con aquella con la que inicialmente se recogieron⁴¹, salvo en determinados supuestos recogidos por la normativa especial de protección de datos⁴². El Reglamento también realiza en el artículo 61 algunas consideraciones sobre las transmisiones de datos, pero más pensadas para permitir el intercambio de información entre Administraciones cuando las personas interesadas no aportan datos o documentos que obren en poder de las mismas (art. 28 LPAC)⁴³. Y, en idénticos términos al Reglamento se pronuncia el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, en el artículo 42, sobre la transmisión de datos y documentos que ya obren en poder de las Administraciones, mediante consulta automatizada y transmisión electrónica.

Mientras que, en lo que se refiere la reutilización de sistemas de aplicaciones, hay que hacer referencia al artículo 156 LRJSP y el art. 64 del Reglamento. La reutilización de los sistemas y aplicaciones se ha configurado como una obligación para las Administraciones Públicas, en tanto que, como advierte la doctrina son diversas

³⁸ Vide Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículo 3.1

³⁹ *Ibidem* Artículo 140.

⁴⁰ *Ibidem* Artículo 141.

⁴¹ Vide STC 17/2013, de 31 de enero, FJ 4: «La Ley Orgánica de Protección de Datos no permite la comunicación indiscriminada de datos personales entre Administraciones Públicas dado que, además, estos datos están en principio, afectados a finalidades concretas y predeterminadas que son las que motivaron su recogida y tratamiento».

⁴² Vide PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, artículo 5.1; artículo 6.1.; artículo 23.1

⁴³ Vide 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, artículo 61.

las ventajas que presenta este aprovechamiento tecnológico: la reducción de costes y de tiempo en su implantación, el fomento de la transparencia, la participación y la colaboración ciudadana (Rivas, 2019: 193). De este modo, las Administraciones Públicas, de forma previa a la adquisición o desarrollo de una aplicación, deben consultar el directorio general de aplicaciones de la Administración General del Estado⁴⁴, por si existen soluciones disponibles que cubran sus necesidades. Para la doctrina, esta es una de las novedades más importantes de la Ley (Martínez Gutiérrez, 2017: 2844).

El problema es que, las diferencias arquitectónicas de las Administraciones digitales al utilizar modelos distintos de funcionamiento y de análisis de los datos, dificultan la implementación de estas medidas. Así, como advierte la doctrina, en la práctica el principal problema de reutilizar los sistemas reside en su integración con los preexistentes, lo que termina provocando duplicidades y falta de eficiencia real en la implementación. Por ello, la interoperabilidad por defecto es la única solución a esta controversia, aunque sobre la base de libre circulación de datos que se promueve desde la Unión Europea, lo que, a la par, permitiría crear servicios públicos digitales transfronterizos (Cerrillo, 2016: 297). De este modo, hasta que las Administraciones no sean completamente interoperables, capaces de relacionarse en el mismo lenguaje, posibilitando que puedan compartir, tratar y reutilizar los datos que poseen, no se puede hablar del siguiente paso evolutivo en la organización y sistema de funcionamiento de las Administraciones. Por ello, es imprescindible sentar una base legal que obligue a las Administraciones Públicas a diseñar sus sistemas y aplicaciones por defecto compatibles. Por todo lo anteriormente expuesto, se puede advertir cómo la interoperabilidad se ha tornado un principio básico del Derecho Administrativo, el cual represente el eje estructural de la Administración del S. XXI.

II.3.3. Los caracteres de las tecnologías propias de la Administración.

En tercer lugar, la Carta de los Derechos Digitales también se compromete en el artículo 18.3 con: «promover la universalidad, la neutralidad y la no discriminación, en particular por razón de sexo, de las tecnologías usadas por las Administraciones Públicas»⁴⁵.

En este sentido, el principio de universalidad en relación con la no discriminación parece estar vinculado con la accesibilidad y facilidad en el uso de las nuevas tecnologías, en tanto que no se desprende de las actuaciones que realice la

⁴⁴ Vide Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, artículo 17.

⁴⁵ Vide Carta de los Derechos Digitales, 14 de julio de 2021, artículo 18.3.

Administración, sino de las herramientas tecnológicas que esta utilice⁴⁶. Si bien es cierto que se realiza una especial consideración sobre un colectivo particular, sobre el que se desconoce la motivación que lleva a pronunciarse explícitamente por el mismo, en tanto que, hay determinados grupos poblacionales donde la brecha digital es más profunda que el mencionado, como es el caso de las personas mayores, o con la capacidad modificada. En este sentido, la normativa andaluza recoge de forma similar estos principios en relación con las tecnologías que esta utiliza, garantizando la accesibilidad y no discriminación, y la reducción de la brecha digital⁴⁷.

Mientras que, en lo que se refiere al carácter de neutralidad tecnológica debe ponerse de nuevo en relación con el principio de interoperabilidad puesto que la finalidad que persigue es garantizar la elección de distintas alternativas tecnológicas, pero que posibiliten la comunicación e interrelación, mediante la concreción del criterio de interoperabilidad. Para ello, el Sector Público utilizará estándares abiertos y de uso generalizado en la prestación de los servicios públicos por medios electrónicos. Sin embargo, este principio no es una novedad en nuestro ordenamiento jurídico, puesto que ya contaba con un reconocimiento en idénticos términos. En otras palabras, se hace referencia a las características técnicas de la configuración de las tecnologías de la información y la comunicación para que sean compatibles con los productos habituales o de uso general de la población. En este sentido, la Administración tendrá que diseñar el régimen general de funcionamiento de sus programas y servicios para que puedan ser ejecutados en sistemas operativos distintos, y dar cobertura a las diferentes gamas y niveles de desarrollo de las TIC.

En consecuencia, la Administración tendrá que adecuar los servicios públicos electrónicos que preste a los elementos técnicos de las TIC que disponen los ciudadanos. Esto puede generar una gran repercusión y obligar a las Administraciones Públicas a dar cobertura a la prestación de determinados servicios por medios o sistemas obsoletos, en lo que se refiere a sus condiciones técnicas, para garantizar la neutralidad tecnológica de sus actuaciones. Sin duda, esto generará un coste económico añadido, puesto que no sólo tiene la obligación de adaptarse al progreso de las tecnologías, sino de garantizar de manera no discriminatoria que todos tengan acceso. En este sentido, la discriminación por condiciones económico-sociales se puede convertir en una práctica habitual de la Administración, si no garantiza que, con independencia del sistema operativo, todos tienen acceso a la prestación de estos servicios. Esto conlleva una doble

⁴⁶ Vide 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, artículo 2 b).

⁴⁷ Vide Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimiento y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, artículo 3.

inversión: por un lado, mantener el funcionamiento de determinados sistemas operativos, mientras exista actuaciones de los ciudadanos que se desarrollen por esa vía; y, por otro lado, de inversión en materia de progreso y desarrollo de sus sistemas de forma sinérgica al resto de la sociedad. No obstante, debe advertirse que esto está previsto en el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del Sector Público. Si bien, esta norma se refiere al contenido publicado a través de estos sitios web, con independencia de que sea textual o meramente accesible, por ejemplo, el contenido multimedia, o de la intranet. De tal manera que, la finalidad que desarrolla norma es garantizar el acceso a estos recursos y herramientas, a toda la población, superando de este modo la brecha digital⁴⁸.

El artículo 18.3 de la Carta, finaliza añadiendo que: «*las Administraciones Públicas promoverán que la provisión de servicios por medios digitales respete los principios de esta Carta*».

Este es el auténtico cambio legislativo que necesita la normativa, en tanto que lo anterior ya estaba previamente recogido. En efecto, estos caracteres deben desprenderse de los servicios públicos digitales que se prestan a los ciudadanos, y no de las tecnologías que las Administraciones utilizan para desarrollarlos. De tal manera que permitiría relacionarlos con el principio general de “servicio efectivo para los ciudadanos”, “simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos”, “transparencia en la actuación administrativa”, “buena fe y confianza legítima” y “de eficacia en el cumplimiento de los objetivos”⁴⁹. En este sentido, un servicio que es tramitado de manera que no garantiza que los ciudadanos puedan acceder a su prestación, no puede considerarse efectivo. Conocedor de esta situación, el legislador andaluz ha previsto que el Portal de la Junta de Andalucía facilitará de manera intuitiva el acceso a los servicios de administración electrónica que se ofrecen a la ciudadanía⁵⁰, o la concreción de la Carpeta Ciudadana para el cumplimiento de estos fines⁵¹.

De manera que, esto también debe ponerse en relación con las disposiciones generales del artículo 103.1 CE. La minimización del grado de complejidad en la prestación o el desarrollo de la actividad electrónica resulta indispensable para acercar a la ciudadanía en general, la comunicación por esta vía de los ciudadanos con las Administraciones Públicas. Así, a medida que descienda la complejidad de

⁴⁸ Vide Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público, artículo 1.2.

⁴⁹ Vide Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículo 3.1.

⁵⁰ Vide Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimiento y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, artículo 15.3.

⁵¹ *Ibidem* Artículo 38

acceso, tramitación, o prestación de estos servicios es más sencillo que se llegue a abordar la conversión completa de la Administración en sus actuaciones. En este sentido, el elevado nivel de tecnicismo que la Administración venía utilizando en determinados servicios ha ralentizado el acceso de los administrados o interesados a la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos, a la par que minorado sus derechos.

II.3.4. La identificación de los órganos responsables.

En cuarto lugar, el artículo 18.5 establece que: *«el poder público autor de una actividad en el entorno digital deberá identificar a los órganos responsables de la misma»*.

En efecto, este es un derecho expresamente recogido ya en nuestro ordenamiento jurídico [art. 53.1 b) de la LPAC], a la par que, complementado por un desarrollo extenso de la materia, a través de la configuración de los sistemas de identificación y firma digital. Sin embargo, parece evidenciarse que el fin ulterior que se pretende alcanzar con este precepto es la individualización de los actos desarrollados, en aras de dilucidar responsabilidades por las actuaciones administrativas, en caso de que sea necesario. En este sentido, el proyecto normativo de la Carta de los Derechos Digitales incorporaba al respecto la siguiente previsión: *«los daños causados por actividades o decisiones digitales podrán dar lugar a un derecho a la indemnización por toda lesión que las personas físicas o jurídicas sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, de acuerdo con las leyes»*. Sin embargo, estas consideraciones han desaparecido en el texto aprobado, en tanto en cuanto, no se contempla la posibilidad de un reconocimiento patrimonial por las actividades o prestaciones digitales.

No obstante, el régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial va a permitir hacer una interpretación extensiva del reconocimiento de aquellas lesiones o daños en los derechos de los administrados que sean provocadas por la actuación administrativa en la prestación de servicios públicos, ya sean electrónicos o digitales. Sin embargo, sí que es cierto que sería recomendable el establecimiento de una definición legal de que se debe entender por estas modalidades de servicios públicos, y derivado de la misma, el régimen de derechos y obligaciones de las partes intervinientes. En este sentido, la respuesta lógica a esta problemática es aplicar un concepto extensivo de servicio público, adaptándolo a la actividad desarrollada por las Administraciones a través de las tecnologías de la información y la comunicación (Gamero, 2010: 89 y ss.), y en igual sentido, a la digitalización del servicio.

En lo que se refiere a los servicios públicos electrónicos se distinguen distintas categorías: informativos, documentales y transaccionales, los cuales están sujetos a una serie de parámetros de calidad (Martínez Gutiérrez, 2012: 4). En primer lugar, al cumplimiento de los principios generales en materia de administración

electrónica, como son la prestación de servicio efectivo de los ciudadanos, la responsabilidad por la gestión pública, y la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. En segundo lugar, el establecimiento de un régimen de responsabilidad sobre la información que se pone a disposición de los ciudadanos en los portales web y las sedes electrónicas, resultando de aplicación, además de la normativa general del procedimiento administrativo, lo dispuesto en la normativa de transparencia. Y, en tercer lugar, a que la prestación de estos servicios debe respetar las medidas necesarias para garantizar la protección del derecho fundamental a la protección de datos (art. 18 CE) (Piñar, 2020: 6), y todas las obligaciones legales que desarrolla el RGPD, y LOPDP.

En este sentido, estas obligaciones serían igualmente extrapolables a los servicios públicos digitales, en tanto que el compromiso de la Administración en relación con los derechos de los ciudadanos no puede aminorarse. Además, de establecer garantías adicionales para que los datos utilizados en la gestión y organización digital de la Administración sean lo más puros posibles, así como también, sobre la instauración de las medidas necesarias para protegerlos de los riesgos propios del ciberespacio, especialmente, en materia de ciberseguridad. No obstante, debe advertirse que, en el ámbito de los servicios públicos digitales, el RGDP recoge el derecho a solicitar una indemnización por vulneración del derecho a la protección de datos (art. 82.1 RGDP) que, en definitiva, permite un amplio reconocimiento de prestaciones por la actividad administrativa, en tanto en cuanto, los datos se convierten en la nueva materia prima de las actuaciones administrativas. No obstante, para que se produzca el reconocimiento de este derecho deberá reunirse los requisitos legales (artículo 106 CE y artículos 32-34 LRJSP) y jurisprudenciales correspondientes para ello. Sin embargo, hay que advertir que, en determinadas ocasiones, como por ejemplo en materia de ciberseguridad, no será sencillo demostrar la efectividad del daño, y no su mera o hipotética consumación. No obstante, siempre y cuando se constate su existencia, es natural que se reconozca el derecho a la indemnización por los daños causados.

II.3.5. A modo de conclusión parcial sobre la adecuación del régimen jurídico de la Administración electrónica andaluza a las consideraciones generales de los derechos digitales de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones.

En consecuencia, tal y como se desprende del análisis precedente, la normativa andaluza en materia de administración electrónica cumple las previsiones de la Carta de los Derechos Digitales en materia de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración por este medio. Ahora bien, la cuestión es mucho más amplia que esa mera afirmación, en tanto que no era difícil alcanzar ese mínimo dispuesto en la norma, en su mayoría, como se ha analizado, consagrado

en la normativa cabecera en distintos preceptos. Por tanto, el problema tiene una complejidad mayor, puesto que la Carta de los Derechos Digitales se ciñe a recoger determinados derechos a los que tilda de digitales, pero que son puramente relacionados con los medios electrónicos.

No obstante, debe advertirse que el artículo 18.6 y 7 de la Carta de los Derechos Digitales recogen una serie de consideraciones en relación con los derechos de la ciudadanía en el uso de la inteligencia artificial dentro de las Administraciones Públicas, las cuales sí que implican una novedad. Sin embargo, el análisis de este precepto es objeto de estudio en un capítulo específico de esta obra, en tanto que, la dificultad, complejidad y profundidad de su análisis, bien merecen un apartado propio.

III. EL MODELO SISTEMÁTICO DE ACTUACIÓN PARA DISEÑAR UN AUTÉNTICO MARCO REGULATORIO DE LOS DERECHOS DIGITALES DE LOS CIUDADANOS EN SUS RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN: EL PARADIGMA DE OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

III.1. El plan de conversión.

La Carta de los Derechos Digitales no llega a abordar el establecimiento de un régimen jurídico a la altura de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones digitales con las Administraciones Públicas, en tanto en cuanto, aún no se ha emprendido la conversión digital de su organización y sistema de funcionamiento. Sin embargo, hay Comunidades Autónomas que son pioneras en esta transformación digital, y consecuentemente, en la concreción de auténticos derechos digitales y garantías necesarias de los ciudadanos en estas relaciones.

En este sentido, destacan especialmente la Ley 4/2019, de 17 de julio, de Administración Digital de Galicia, y el Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración Digital de Cataluña. La singularidad de estas normas está en el establecimiento de un auténtico plan de conversión digital de la Administración, y no meramente de adaptación al funcionamiento electrónico. En efecto, lo primero es alcanzar esa Administración Digital, y después proveer en el ordenamiento los derechos y garantías necesarias de sus relaciones con los administrados. Por ello, una de las primeras consideraciones es establecer el objetivo que se pretende alcanzar, estableciendo un concepto de Administración Digital. En este sentido, la novedad de esta figura dentro del panorama jurídico imposibilita su representación, aunque se puede advertir su unión inquebrantable hacia el uso de las tecnologías propias de la Revolución Digital y el análisis de datos para generar mayor valor público

en sus servicios. De este modo, la finalidad que persigue dicha transformación es construir una Administración «que permita el empoderamiento de las personas, la democratización de las soluciones tecnológicas y la atención más adecuada de las legítimas demandas sociales»⁵².

Tal y como se viene advirtiendo, la evolución de la Administración se encuentra en la misma materia prima y sistema de funcionamiento de las que se sirve el resto de los sectores de la sociedad: los datos (Capdeferro, 2020:4). En este sentido, a partir de los datos, la evolución de la Administración Digital se basa en cuatro ámbitos distintos:

En primer lugar, el establecimiento de una base normativa que instaure los principios básicos que deben dirigir este proceso: colocar al ciudadano en el epicentro del desarrollo de las políticas y la prestación de los servicios públicos; la transparencia y apertura de las instituciones; la obligación de reutilizar los datos; el control de las instituciones; la participación ciudadana en el desarrollo de las actuaciones administrativas, especialmente, su incremento a través de los canales digitales; y la colaboración y coordinación transversal de las instituciones para el desarrollo de este fin.

Una vez sentados estos principios, habrá que diseñar las infraestructuras y sistemas de funcionamiento que posibiliten el tratamiento digital de las actuaciones de las distintas Administraciones. No se puede pensar en un sistema único al que todas se acojan, sino en una base común, estandarizada e interoperable, a partir de la cual cada Administración pueda desarrollar mejor la prestación de sus servicios y el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas. De tal manera que, las Administraciones deben disponer de las herramientas tecnológicas necesarias, es decir, por un lado, de las sedes, las plataformas web y los portales y, por otro lado, de un sistema de gestión documental y organizativo diseñados en origen para la digitalización. Dentro de este aspecto, es imprescindible dotar al Sector Público y las Administraciones de instrumentos de coordinación y colaboración, de forma que, sean plenamente interoperables, con independencia del nivel organizativo.

En tercer lugar, la capacitación y formación de los empleados públicos en el uso de estas nuevas tecnologías, pero también sobre los principios que rigen en esta transformación de la Administración Públicas (Castillo, 2020:13). La transparencia por defecto y la participación ciudadana deben ser los nuevos ejes de actuación de los empleados públicos (Pérez, 2011:37). En este sentido, como afirma la doctrina, sin educación para la transparencia, tanto dirigida a los empleados públicos, como para los actores que deben intervenir en el proceso, es imposible alcanzar unas

⁵² Vide Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital, Exposición de motivos.

instituciones que instauren este como principio de actuación, y que los ciudadanos exijan su cumplimiento (Messeguer, 2019: 21).

Y, en cuarto lugar, formar a los ciudadanos para relacionarse digitalmente con las Administraciones, complementando sus derechos y las ineficiencias que presenta el régimen jurídico actual. Además, debe analizar las necesidades de la ciudadanía, a través del nuevo sistema de funcionamiento, para implementar nuevos servicios públicos y mejorar los que ya venían prestándose.

III.2. Los datos y su análisis como eje de la conversión del sistema.

La Administración debe iniciar el proceso de cambio asumiendo que los datos son sus nuevos aliados para la prestación de los servicios y el desarrollo de las políticas públicas (Valero, 2018: 389), construyendo grandes bases de datos automatizadas de titularidad pública. Los principios de datos abiertos en el ordenamiento jurídico español no están expresamente previstos, pero su contenido se encuentra perfectamente acomodado dentro de la estructura y funcionamiento de la Administración electrónica (art. 3 de la LRJSP). Tal y como advierte la doctrina, la mayoría de los avisos legales no promueven la efectiva reutilización de los datos, además de generar inseguridad jurídica (Cerrillo, 2014: 74).

Sin embargo, la apertura de los datos implica otras posibilidades, puesto que el acceso a la información permite su reutilización con otros objetivos o finalidades. Todas las entidades que configuran el Sector Público producen y conservan gran variedad de información, la cual debe utilizarse para mejorar los servicios, prestaciones y actuaciones públicas. En este sentido, la Administración debe valerse de dos categorías distintas de datos para auspiciar esa evolución: por un lado, los datos que ella misma produce y almacena; y, por otro lado, aquellos que le proporcionan los ciudadanos.

III.2.1. Los datos *ad intra*.

En lo que se refiere a los datos propios de las Administraciones (*ad intra*) las políticas de transparencia, acceso a la información pública y open data y reutilización de estos, son la base normativa sobre la disposición y utilidad que se podrá dar a estos datos. La propia doctrina ha calificado la normativa vigente como un buen punto de partida para iniciar la reconversión y la apertura de la Administración, pero que necesita ser mejorada y ampliada (Giménez, 2014: 168). En consecuencia, hay que pasar de la transparencia y apertura formal, para conseguir que estos valores se integren en el funcionamiento de las actuaciones como intrínsecos y propios, tal como los que se recogen en el artículo 103 CE. Además, es imprescindible superar la carencia de sinergias legislativas, estableciendo un marco jurídico claro

de obligaciones para la Administración y derechos para los ciudadanos, puesto que se convierte en uno de los mayores obstáculos para implantar la transparencia y la reutilización de la información en nuestro ordenamiento jurídico.

De este modo, la primera traba que encontramos para superar esta fase evolutiva es la falta de regulación de una obligación a las Administraciones Públicas para reutilizar estos datos en su propio beneficio, tanto en mejores políticas como servicios públicos. En este sentido, la Carta de los Derechos Digitales contempla en el artículo 21 el uso para el bien común de los datos personales y no personales del Sector Público como un “bien de interés general”, consideración que debe asumirse íntegramente en la gestión pública. Sobre este particular, los ejemplos paradigmáticos mencionados incorporan el modelo de gobierno de los datos en su sistema de funcionamiento, convirtiendo los datos en un activo digital y maximizando su reutilización. Así, por ejemplo, la legislación gallega habla del establecimiento de la Carpeta ciudadana, como la plataforma que permita recoger los datos específicos de los ciudadanos para prestar servicios individualizados⁵³. Mientras que, en Cataluña se habla de la instauración de un modelo abierto de los datos en el que se garantiza el acceso, el intercambio y la reutilización de los mismos⁵⁴. Además, se reconocen un conjunto de derechos de los ciudadanos relacionados con esta actividad, en tanto que las plataformas de interoperabilidad garantizarán la seguridad de la información, en relación con la autenticidad, confidencialidad, integridad, disponibilidad y trazabilidad de los datos⁵⁵. En efecto, estas medidas promueven el derecho de los ciudadanos a comprobar, y en su caso rectificar, que los datos a través de las que se formulan las decisiones administrativas se ajustan a la realidad, y son conformes a la legalidad vigente.

III.2.2. Los datos *ad extra*.

Por otro lado, estarían los datos pertenecientes a los ciudadanos (*ad extra*), si bien estos dependen en su mayoría de las políticas que se desarrollan de participación y colaboración de los ciudadanos con los asuntos públicos. Hasta el momento, esta cuestión ha sido uno de los caballos de batalla del Gobierno, en tanto que, no ha llevado a cabo ningún proyecto significativo para su consecución. La participación ciudadana en los asuntos públicos es una exigencia propia de la democracia, cuyo contenido se reafirma según lo dispuesto en el artículo 9.2 CE (Tolivar, 2010: 946).

Sin embargo, durante años, la doctrina ha manifestado la insuficiencia de participación ciudadana en el desarrollo de la prestación y desarrollo de los

⁵³ Vide Ley 4/2019, de 17 de julio, de Administración Digital de Galicia, artículo 21.

⁵⁴ Vide Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración Digital, artículo 10.

⁵⁵ Vide Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración Digital, artículo 16.3

servicios públicos. Aunque sí que es cierto que hay Comunidades Autónomas que han promovido este valor, no es el caso de la Junta de Andalucía, a pesar de que la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación ciudadana de Andalucía, en el artículo 9 c), genera entre las obligaciones de la Administración «establecer los medios pertinentes para la promoción del ejercicio efectivo del derecho a la participación ciudadana a través de las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente, a través de la configuración de espacios interactivos en sus sedes electrónicas, portales o páginas webs, así como mediante la promoción de sistemas de votación y encuestas de carácter electrónico».

Sobre el particular, la normativa andaluza afirma la necesidad de proporcionar fuentes de información para la participación de la Junta de Andalucía en las estrategias de Gobierno Abierto que ponen en valor la difusión, explotación y reutilización de datos sobre la actividad de las Administraciones Públicas⁵⁶. Sin embargo, aunque incorpora esta premisa, no articula los canales necesarios para ello, en tanto que las consideraciones que se realizan sobre el portal de Internet son claramente insuficientes, no materializándose en un proyecto o iniciativa concreta⁵⁷. Así, por ejemplo, en la legislación catalana se facilita y garantiza la participación ciudadana en todo el ciclo del diseño, desarrollo, implantación y evaluación de cualquier servicio público, de conformidad con los principios de gobierno abierto⁵⁸. Pero es que, la legislación gallega profundiza aún más en la vertebración de la participación a través de un foro de participación ciudadana⁵⁹ en el ámbito de Internet⁶⁰.

En efecto, la Carta de los Derechos Digitales contempla en el artículo 16, la necesidad promover entornos digitales que contribuyan al desarrollo de la participación ciudadana a través de los medios digitales. En este sentido, se pueden advertir la facilidad que proporciona para el ejercicio de esta actividad tanto los portales como las sedes electrónicas; o también, a través de la materialización en una especie de ágora digital (De la Quadra, 2019: 34). Sin embargo, las redes sociales implican una nueva forma de entender las relaciones con los ciudadanos: por un lado, el ciudadano se convierte en un agente activo de producción de contenidos que pueden ser utilizados por la Administración en el ejercicio de sus funciones; por otro lado, las redes sociales posibilitan la coordinación de peticiones lo que

⁵⁶ Vide Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimiento y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, artículo 43. 1 e).

⁵⁷ Vide Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración Digital, artículo 15. 2.

⁵⁸ *Ibidem* Artículo 7.

⁵⁹ Vide Ley 4/2019, de 17 de julio, de Administración Digital de Galicia, artículo 115.

⁶⁰ *Ibidem* Artículo 52.

permite lograr mejores resultados; y, además, las redes sociales generan una nueva forma de actuar con los individuos (Criado, 2016: 40).

Pero, es que, las redes sociales tienen un amplio potencial para mejorar las Administraciones Públicas, desde dos perspectivas: una externa relacionada con los ciudadanos, puesto que les permite publicar información, pero también el intercambio de opiniones y experiencias, haciendo que se extienda el conocimiento de una manera más efectiva; y otro interno, por su utilización por los empleados públicos con los objetivos y el interés de las organizaciones para las que trabajan (Criado, 2017: 230). En este sentido, las redes sociales ayudan a conseguir el compromiso de participación y colaboración ciudadana que el resto de las plataformas no consiguen alcanzar (Palomar, 2016: 237). Además, estas pueden ayudar a crear, reutilizar y compartir contenidos creando un valor adicional a los servicios públicos que se prestan, pero también para diseñar otros nuevos, atendiendo a la utilización de esa información que las Administraciones reciben.

El principal riesgo de utilización de las Administraciones Públicas de las redes sociales para prestar o desarrollar sus servicios es la protección de los datos personales de los ciudadanos, por lo que, el principio de minimización de los datos se debe convertir en el eje estructural de sus políticas evitando riesgos innecesarios. Además, las técnicas de anonimización cuando se lleven a cabo procesos de participación a través de estos canales juegan un papel trascendental para proteger esos datos personales de los usuarios.

III.3. Los derechos derivados de la implantación de las tecnologías de la Revolución Digital en la Administración.

No obstante, de nada sirve agrupar macrodatos de forma generalizada, si no se cuenta con los mecanismos necesarios para analizarlos y extraer conclusiones relevantes. De ahí se advierte la importancia de que las Administraciones incorporen las técnicas de Big Data y de Blockchain para dotar de valor esos datos. Y, en idéntico sentido, se convierte en un reto en sí mismo conciliar el principio de transparencia y publicidad con los derechos de protección de datos personales y la privacidad de acuerdo con la normativa aplicable (Guichot, 2019: 285). De tal manera que la Administración debe promover la automatización, el uso de la inteligencia artificial y la robotización de todos aquellos trámites dentro de su sistema de funcionamiento, y en el desarrollo del procedimiento administrativo, para alcanzar una mayor eficiencia y eficacia. Si bien, gran parte de la actividad que realiza el personal empleado público podría llevarse a cabo, bien por sistemas automáticos simples, o bien por otro con capacidad autónoma para adoptar decisiones.

Por ello, en todo momento se debe garantizar el sometimiento pleno de su actuación a la Constitución, a la ley y al derecho, asegurando la protección del derecho a los datos personales y la privacidad. Pero, también, se debe garantizar la transparencia y motivación de las decisiones que se adopten, evitando que los ciudadanos sean objeto de actuaciones arbitrarias (Cerrillo, 2019: 13). Estas tecnologías desde el diseño deben estar destinadas a defender los valores sociales y los derechos fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico. El hecho de que éstas tengan autonomía propia para tomar decisiones implica el establecimiento de garantías adicionales para que, en todo momento, se respeten los principios, valores y derechos por los que se constituye el Estado Social, democrático y de Derecho. Y, desde la perspectiva contraria, reconocer el derecho a la responsabilidad derivada del uso de estas tecnologías cuando sean usadas por la Administración.

III.4. Los servicios públicos digitales y los derechos de los ciudadanos.

La finalidad última de agrupación y análisis de datos es prestar servicios públicos de calidad y eficientes, perfectamente adaptados a las necesidades de los ciudadanos. En efecto, los puntos de acceso, los canales de comunicación, los programas y las plataformas deben estar diseñados en origen completamente interoperables, favoreciendo la simplificación del procedimiento y la funcionalidad del sistema (Marcet, 2019: 98). De tal manera que los ciudadanos se convierten en el referente de las decisiones de la Administración. En este sentido, tal y como recoge la legislación gallega, lo que se trata es de promover servicios públicos que permitan la mejor satisfacción de los intereses generales, atendiendo de manera personalizada a la ciudadanía, que promuevan la prestación de servicios conjuntos entre los distintos órganos del Sector Público, o que implanten las actuaciones simplificadas o automatizadas que reduzcan los tiempos de atención o resolución administrativa⁶¹. En similar sentido se pronuncia la legislación catalana, para la cual el carácter de accesibilidad, proactividad y personalización de los servicios se tornan imprescindibles para gestionarlos⁶².

El principio de personalización y proactividad en las relaciones de la Administración ha sido incorporado con carácter general por el Reglamento⁶³, y el cual representa la base que va a revolucionar la transformación digital del régimen de funcionamiento de la Administración Pública, personalizando las actuaciones

⁶¹ Vide Ley 4/2019, de 17 de julio, de Administración Digital de Galicia, artículo 5.

⁶² Vide Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración Digital, artículo 27.

⁶³ Vide 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, artículo 2 f): «la capacidad de las Administraciones Públicas para que, partiendo del conocimiento adquirido del usuario final del servicio, proporcione servicios precumplimentados y se anticipe a las posibles necesidades de los mismos».

administrativas, atendiendo a la información que ya dispone de los ciudadanos. En sentido contrario, esto conlleva un proceso de datificación de la información de que dispone la Administración, de manera que, una vez que accede el usuario a las plataformas de acceso, se cumplimente automáticamente aquella información que obre en poder de la Administración Pública. Sin embargo, la datificación no termina con el desarrollo de esta actividad, sino que debe proponer a los ciudadanos servicios que se anticipen a sus necesidades.

Esta anticipación a las necesidades de los ciudadanos no es posible sin la recogida y análisis de todos los datos que están disponibles para la Administración. Lo que, en sentido contrario, obliga a incorporar a las actuaciones generales de la Administración la utilización de las herramientas de Big Data, y de igual manera, de algoritmos simples, tanto analíticos como predictivos, para proponer esos servicios anticipados; o en su caso, de sistemas de inteligencia artificial. Esto supone un paso abismal en el tratamiento de la información de los ciudadanos y la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, llama la atención que las previsiones normativas en esta materia son escasas para salvaguardar los bienes jurídicos en juego, más aún, cuando su utilización se pueda convertir “en general” en las actuaciones administrativas.

En este sentido, la legislación catalana sí que realiza ciertas consideraciones, por ejemplo, garantizando la protección de los datos personales y el conjunto de los derechos y las libertades que le son propios. Para ello, a través del Registro digital de datos, el departamento competente recogerá el consentimiento de los usuarios, así como también, permitirá el ejercicio del resto de derechos asociados⁶⁴. La legislación gallega se pronuncia en idénticos términos, con la única salvedad de que todo el sistema se vertebra a través de la Carpeta ciudadana⁶⁵. En este sentido, tener un único perfil de ciudadano en sus relaciones con las distintas Administraciones donde, de forma ordenada y sistematizada, se aglutinen todos sus datos, aunque sometido a medidas de control para proteger el acceso a esa información, facilita en gran medida del diseño de los servicios proactivos. Además, promovería la simplificación del procedimiento administrativo, eliminando duplicidades y la presentación de documentos que ya obran en poder de la Administración (art. 28 LPAC). Una crítica reiterada a la Administración, y que no ha sido capaz de solventar en todas las reformas legislativas que ha abordado (Morón, 2015: 27).

En consecuencia, es en la figura de la Carpeta Ciudadana, a partir de la cual se debe iniciar la transformación andaluza, pasando de concebirla como un gestor de consulta de los procedimientos en los que se es parte interesada, o de

⁶⁴ Vide Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración Digital, artículo 31.

⁶⁵ Vide Ley 4/2019, de 17 de julio, de Administración Digital de Galicia, artículo 25.

acceso a las notificaciones electrónicas⁶⁶, a entenderla como la herramienta que posibilita, tras el análisis de los datos que obran en su poder, prestar servicios digitales personalizados y más eficientes a la población. En este sentido, el ejemplo más elocuente es el de la Administración gallega que articula un inventario de información administrativa, cuya utilización es obligatoria en la gestión de los servicios públicos⁶⁷.

Por un lado, se debe señalar que, en lo que se refiere al acceso a los servicios públicos digitales la legislación gallega configura una serie de presupuestos que garantizan su acceso, tales como: promover las medidas necesarias para la identificación y firma de los ciudadanos; la puesta a disposición de los materiales necesarios en los edificios administrativos para posibilitar estas relaciones; la facilitación de los canales necesarios para su prestación; así como también las garantías necesarias para asegurar su continuidad en caso de indisponibilidad tecnológica. Sobre este particular, la normativa prevé que los centros de procesamiento de datos cuenten con los niveles adecuados de seguridad y disponibilidad de los recursos para la proporción de estos servicios digitales⁶⁸. Pero es que, en mayor abundamiento, la normativa catalana establece un modelo de ciberseguridad que se encarga de proteger la integridad del procesamiento y análisis de los datos que obran en su poder⁶⁹. No obstante, la legislación gallega también genera un conjunto de deberes como es el uso adecuado de estos servicios públicos, y el respeto de la normativa en materia de protección de datos en la utilización de la información. Así, a modo de conclusión, la Administración andaluza está alejada de poder alcanzar la conversión digital de su sistema de funcionamiento y organización y, por ende, de establecer un régimen auténtico de derechos digitales de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMONACID LAMELAS, V. (2019): “Entrevista a Víctor Almonacid por Francisco Delgado Morales y Rafael Camacho Muñoz”, *Revista Española de Transparencia*, 9, p. 21.

ARENILLA SÁEZ, M. (2014): “Infracciones”, en WENCES, I., KÖLLING M., y RAGONE, S., *La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: una perspectiva académica*, p. 85, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

BARRERO RODRÍGUEZ, C., (2018): “El derecho de acceso a la información pública: algunas cuestiones claves en la aplicación de las leyes de transparencia”, *Dilemata*, 27, pp. 225-226.

CANALS AMETLLER, D. (2019): “El proceso normativo ante el avance tecnológico y la transformación digital (inteligencia artificial, redes sociales y datos masivos)”, *Revista general de Derecho Administrativo*, 50, p. 10.

CAPDEFERRO VILLAGRASA, O. (2020): “La inteligencia artificial del sector público: desarrollo y regulación de la actuación administrativa inteligente en la cuarta revolución industrial”, *Revista de Internet, Derecho y Política*, p. 4.

CASTILLO BLANCO, F. (2020): “Un sistema de empleo público distópico: ¿sería preciso reformar el EBEP?”, *Documentación Administrativa*, 7, p. 13.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2014): “Los principios de los datos abiertos en la legislación española”, *Revista de Internet, Derecho y Política*, 19, p. 74.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2019): “El impacto de la inteligencia artificial en el Derecho Administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 50, pp. 13 y ss.

⁶⁶ Vide Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimiento y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, artículo 38.

⁶⁷ Vide Ley 4/2019, de 17 de julio, de Administración Digital de Galicia, artículo 61

⁶⁸ *Ibidem* Artículo 84.

⁶⁹ Vide Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración Digital, artículo 34.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2016): *A las puertas de la Administración Digital: una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*, p. 285, Madrid: INAP.

CRIADO GRANDE, J. I. (2016): “Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas Administraciones Públicas colaborativas. ¿Hacia un cambio de paradigma en la gestión pública?”, *Nuevas tendencias en la Gestión Pública*, p. 40, Madrid: INAP.

CRIADO GRANDE, J. I. (2017): “Redes sociales y Administraciones Públicas: Hacia una gestión estratégica del Sector Público”, GIL GARCÍA, J.R., CRIADO GRANDE, J. I., TÉLLEZ MOSQUEDA, J.C., *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: conceptos, enfoques, aplicaciones y resultados*, pp. 230 y ss., Ciudad de México: INFOTEC.

DE CARVAJAL FIBLA, B. (2017): “Administración electrónica, transparencia, y rendición de cuentas: hacia un modelo más social de Gobernanza digital”, en MARTÍN DELGADO, I., *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el derecho*, p. 476, Madrid: INAP.

DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. (2018): “Retos, riesgos y oportunidades de la sociedad digital”, en DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. y PIÑAR MAÑAS, J. L., *Sociedad digital y derecho*, p. 34, Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

GAMERO CASADO, E. (2010): “Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de la Administración Electrónica; su posición en el sistema de fuentes”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., (Coord.), *La ley de la Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, p. 89 y ss., Navarra: Cizur Menor, Navarra.

GAMERO CASADO, E. (2016): “Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica”, *Revista española de Derecho Administrativo*, 175, (2016), edición electrónica sin numerar

GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. (2014): “La Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en el marco del Estado autonómico”, en WENCES, I., KÖLLING M., y RAGONE, S., *La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: una perspectiva académica*, p. 168, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

GUICHOT REINA, E. (2014): “Transparencia: aspectos generales”, en *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno: estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, p. 42, Madrid: Tecnos.

GUICHOT REINA, E. (2019): “Los límites de la transparencia y el derecho de acceso a la información”, en Isaac MARTÍN DELGADO, *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, p. 285 y ss., Madrid: Iustel.

MARCET GISBERT, X. (2019): “Los retos de las Administraciones Públicas como garantes de igualdad y servicio público ante los retos de las innovaciones disruptivas que vienen”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 3, p. 98.

MARTÍN DELGADO, I. (2018): “El acceso electrónico a los servicios públicos: hacia un modelo de Administración digital auténticamente innovador”, en DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. y PIÑAR MAÑAS, J.L., *Sociedad digital y derecho*, pp. 181 y ss, Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., (2012) “Servicio público electrónico y responsabilidad”, *Revista española de Derecho Administrativo*, 155, pp. 4 y ss.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2017): “Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad”, en Eduardo GAMERO CASADO, *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, p. 2820, Valencia: Tirant.

MARTÍNEZ PUÓN, R. (2017): *De la transparencia hacia un gobierno abierto*, p. 113, Valencia: Tirant lo Blanch.

MESEGUER YEBRA, J. (2019): What’s next?, *Revista Española de la Transparencia*, 8, pp. 21 y ss.

NICOLÁS LUCAS, A. (2016): “Principios de actuación y funcionamiento del Sector Público. Las relaciones interadministrativas”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 63, p. 47.

PALOMAR I BAGET, J. (2016): “La capacitación y la formación de los empleados públicos para el uso de redes sociales y herramientas digitales”, en CRIADO GRANDE, J. I., *Nuevas tendencias en la Gestión Pública*, p. 237, Madrid: INAP.

PASCUA MATEO, F. (2016): “La administración electrónica en las nuevas leyes de régimen jurídico y de procedimiento”, *Revista Asamblea*, 34, p. 203.

PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (2011). *Incidencias del Estatuto Básico del Empleado Público en el acceso al empleo del personal de los servicios de salud*, pp. 27-73, Madrid: INAP.

PIÑAR MAÑAS, J. L., (2014): “Derecho de acceso a la información pública: régimen general”, en Isabel WENCES, Mario KÖLLING y Sabrina RAGONE, *La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: una perspectiva académica*, pp. 49 y ss., Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.

PIÑAR MAÑAS, J. L., (2020): “Protección de datos. Las claves de un derecho fundamental imprescindible”, *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 89, p. 6 y ss.

RIVAS CASTILLO, I. (2019): “Las relaciones electrónicas entre Administraciones Públicas”, en María ZAMBONINO PULITO, *Buen gobierno y buena administración*, p. 193, Madrid: Iustel.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2015): “Una reforma precipitada o la desarticulación gratuita del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, *El Cronista del Estado y Democrático de Derecho*, 56, p. 27.

TOLIVAR ALAS, L. (2010): “Principio de participación”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, pp. 946 y ss, Madrid: La Ley.

VALERO TORRIJOS, J. (2018): “La necesaria reconfiguración de las garantías jurídicas en el contexto de la transformación digital del Sector Público”, en DE LA QUADRA SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. y PIÑAR MAÑAS, J.L., *Sociedad Digital y Derecho*, p. 398, Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

VALERO TORRIJOS, J. y CERDÁ MESEGUER, J. I. (2020): “Transparencia, acceso y reutilización de la información ante la transformación digital del sector público: enseñanzas y desafíos en tiempos del Covid-19”, *Eunomía*, 19, 103.

VILLORIA MENDIETA, M. (2014): “Publicidad activa”, en WENCES, I., KÖLLING M., y RAGONE, S., *La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: una perspectiva académica*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

SEGUNDA PARTE: TRANSPARENCIA