

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

ROBERTO GONZÁLEZ DE ZÁRATE LORENTE
Universidad Complutense de Madrid

Cómo citar/Citation

González de Zárate Lorente, R. (2024).
Administración electrónica: balance y perspectivas.
Revista de Administración Pública, 224, 271-306.
doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.224.10>

Resumen

Con el presente trabajo pretendemos llevar a cabo un balance de la situación actual en materia de administración electrónica y referirnos a los ámbitos que consideramos de necesaria mejora. De acuerdo con tal propósito examinamos los aspectos que hemos considerado más destacables acerca de la administración electrónica. Así, partiendo de la evolución en materia de TIC y de administración electrónica, entraremos en su concepto, caracteres y régimen jurídico vigente, analizando desde sus principios informadores a los supuestos más específicos, siguiendo la regulación fundamental acerca de esta cuestión, con especial incidencia del derecho de la Unión Europea, y la doctrina de los tribunales, clarificando cuestiones polémicas en la mayoría de los casos.

Concluiremos con una recapitulación y unas consideraciones acerca de la situación actual en la que, si bien se ha producido una evolución favorable, no resulta menos cierto que es preciso seguir avanzando, en línea con lo indicado en este sentido por la Comisión Europea.

Palabras clave

Administración electrónica; interoperabilidad; seguridad; protección de datos y transparencia.

Abstract

The purpose of this paper is to take an analysis of the current situation in the area of electronic administration and to refer to the areas that we consider need to be improved. To this end, we will examine the aspects of electronic administration that we consider to be the most relevant. Thus, starting from the evolution of Information & Communication Technology (ICT) and electronic administration, we will go into its concept, characteristics and current legal regime, analyzing from its guiding principles to the most specific cases, following the fundamental regulation on this issue, with special incidence of the European Union Law, and the doctrine of the Courts, clarifying, in most cases, controversial issues.

We will conclude with a recapitulation and some considerations on the current situation in which, although there has been a favorable evolution, it is no less true that it is necessary to continue developing, in line with the guidance and indications of the European Commission in this regard.

Keywords

Electronic Administration; interoperability; security; data protection and transparency.

SUMARIO

I. EN GENERAL. II. NUEVAS TECNOLOGÍAS Y DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE. III. ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: 1. Aproximación al concepto e importancia de la administración electrónica. 2. Evolución y caracteres. 3. Examen del régimen jurídico fundamental vigente. 4. Aspectos específicos destacados en materia de administración electrónica. IV. CONCLUSIONES.

I. EN GENERAL

Los elementos de desarrollo tecnológico (Internet, *big data*, *cloud computing*, *blockchain*, conectividad de las redes de 5G) han supuesto una serie de avances que tienen que ser aprovechados por los poderes públicos, y del mismo modo, por las Administraciones públicas para el mejor desenvolvimiento de sus funciones y, en particular, el servicio con objetividad a los intereses generales (art. 103.1 de la Constitución, CE en adelante). La irrupción de estas tecnologías constituye, sin duda alguna, una auténtica revolución. De hecho, se habla de la Cuarta Revolución Industrial o Industria 4.0, y, en particular, en el derecho administrativo, de naturaleza muy tradicional en aspectos como el procedimiento administrativo y la teoría de los actos administrativos, y que da lugar a que, como señala la profesora De la Sierra, haya que «repensar las categorías jurídicas, sin desdeñar aquellas que presenten todavía utilidad, pero también innovar en aquellos aspectos que resulte necesario adaptar»¹. De este modo, nos encontramos ante la necesidad de combinar la tradición con la innovación en el derecho administrativo.

¹ S, De la Sierra Morón (2021), *Control judicial de los algoritmos: robots, administración y estado de derecho*, Tribuna Lefebvre (pág. 1).

II. NUEVAS TECNOLOGÍAS Y DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE

La consecución de los logros a que atendía la Estrategia de Lisboa, lanzada en el año 2000, en el marco de la presidencia española del Consejo de la Unión, con la finalidad de que la economía de la Unión Europea (UE, en adelante) fuera la más competitiva del mundo, precisaba del desarrollo de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC, en adelante).

Se ha de tener en cuenta que pese a la ausencia de una base jurídica específica referida al desarrollo de una acción en materia de TIC, cabe incardinar el desarrollo de las TIC en el marco de las distintas políticas de la Unión como instrumentos necesarios para su consecución. Esto, por otra parte, no deja de abundar en la idea del carácter fundamentalmente medial de las TIC en lo que se refiere al desarrollo de las distintas políticas públicas.

De acuerdo con esto, se formuló en el año 2010 la denominada Agenda Digital para Europa, que atendía al papel fundamental de las TIC para la consecución de tales objetivos. La primera Agenda Digital para Europa atendía al decenio 2010-2020 y en el momento presente nos encontramos con la segunda Agenda Digital para Europa (2020-2030). La Comisión Europea, en el marco del desarrollo de la Agenda Digital, ha propuesto una Brújula Digital para traducir las ambiciones digitales de la UE para 2030 en objetivos concretos y alcanzar estos objetivos². Esto no viene sino a ser una nueva concreción de la idea europea plasmada ya desde la Declaración Schuman, de 9 de mayo de 1950, basada en la necesidad de acometer realizaciones concretas con vocación última del logro de la paz y una unión política. Así, la Brújula se basará en el establecimiento de una serie de objetivos concretos en aras a la verificación de la trayectoria de la UE en relación con el ritmo de la transformación digital, estableciendo hitos en el marco de cuatro puntos cardinales: la capacidad digital en infraestructuras, educación y capacidades de los ciudadanos; transformación digital de las empresas y, finalmente, los servicios públicos digitales.

Para la consecución de tales objetivos, la Unión ha empleado gran número de instrumentos, de *soft law* y de *hard law*. Como instrumentos de *soft law*, destacan las comunicaciones de la Comisión Europea. Cabe apreciar en este ámbito cómo, así lo recuerda el profesor Alonso García³, los actos de *soft law* cumplen distintas funciones, así, la de abordar ámbitos que todavía no se encuentran en situación de ser objeto de una regulación normativa y, por tanto, como avance

² Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital, Comunicación de la Comisión Europea de 9 de marzo de 2021.

³ R. Alonso García (2001), «El *soft law* comunitario», *Revista de Administración Pública*, 154, págs. 63-94 (págs. 74-80). Asimismo, R. Alonso García (2022) en R. Alonso García y P. Andrés Sáenz de Santamaría, *El sistema europeo de fuentes*, Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, (pág. 109).

del *hard law* y, del mismo modo, la de clarificación del régimen jurídico vigente a los operadores jurídicos y económicos. Instrumentos de *soft law* que, como recuerda el citado autor, siguiendo la doctrina contenida en el asunto *Grimaldi*⁴, no por carecer de carácter vinculante dejan de producir efectos jurídicos. Así, los órganos jurisdiccionales nacionales se encuentran obligados a tener en cuenta su existencia⁵.

En el marco de esta segunda Agenda Digital nos encontramos con aspectos heterogéneos y de enorme importancia. Cabe así destacar, en el plano del *soft law*, además de la referida Brújula Digital, el Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020⁶, la Comunicación Marco Europeo de Interoperabilidad-Estrategia de aplicación, de 23 de marzo de 2017⁷, la Comunicación de la Comisión Europea Inteligencia artificial para Europa⁸. Y en lo que a *hard law* se refiere, sobresalen la inteligencia artificial (propuesta de ley sobre IA⁹); la estrategia europea de datos, a cuyo efecto se aprobó el Reglamento (UE) 2022/868, de Gobernanza de datos europeo¹⁰; los servicios digitales, a través del Reglamento 2022/2065, relativo al mercado único de servicios digitales¹¹, y del Regla-

⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de diciembre de 1989 (C-322/88), asunto *Grimaldi*, apdo. 18.

⁵ R. Alonso García (2014), *Sistema jurídico de la Unión Europea*, Navarra: Civitas Thomson Reuters (págs. 48-49). Asimismo, en R. Alonso García (2014), *Las sentencias básicas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, Navarra: Civitas Thomson Reuters (págs. 48-49).

⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Plan de acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020, Acelerar la transformación digital de la Administración, de 19 de abril de 2016 [COM(2016) 179 final].

⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación, de 23 de marzo de 2017 [COM(2017) 134 final].

⁸ Comunicación de la Comisión Inteligencia artificial para Europa, de 25 de abril de 2018 [COM(2018) 237 final].

⁹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de inteligencia artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión, 24 de abril de 2021 [COM (2021) 206 final]. El Parlamento Europeo ha aprobado su posición en primera lectura, en el marco del procedimiento legislativo ordinario (Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2024).

¹⁰ Reglamento (UE) 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2022 relativo a la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (Reglamento de Gobernanza de Datos).

¹¹ Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales).

mento 2022/1925, de mercados digitales (Ley de Mercados Digitales)¹²; la ciberseguridad (con la ley de ciberresiliencia, que está en tramitación¹³) o la administración electrónica (con el Reglamento en materia de interoperabilidad¹⁴).

III. ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO E IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

A) Se trata de una realidad que es objeto de alusión constante. Ríos de tinta se han escrito al respecto. Sin embargo, si intentamos buscar una definición de la administración electrónica, aflora la dificultad. Así, si acudimos al *Diccionario Panhispánico del español jurídico*, nos remite, al seleccionar esa voz, a «acceso electrónico a la administración», que es definido, a su vez, como «derecho de los ciudadanos a utilizar medios electrónicos en sus relaciones con la administración» y señala, a continuación, que comprende «el ejercicio de todos los derechos que reconoce a los ciudadanos el art. 13 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas»¹⁵.

¹² Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2022 sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital y por el que se modifican las Directivas (UE) 2019/1937 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Mercados Digitales).

¹³ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los requisitos horizontales de ciberseguridad para los productos con elementos digitales y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/1020, de 15 de septiembre de 2022 [COM(2022) 454 final] y, como señala la Comisión, será la primera legislación de este tipo en el mundo. El Parlamento Europeo ha aprobado su posición en primera lectura, en el marco del procedimiento legislativo ordinario (Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2024).

¹⁴ Reglamento (UE) 2024/903 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, por el que se establecen medidas a fin de garantizar un alto nivel de interoperabilidad del sector público en toda la Unión (Reglamento sobre la Europa Interoperable).

¹⁵ Acerca de la administración electrónica se han publicado gran número de trabajos. Sin ánimo de exhaustividad, cabe citar: M. Arenilla Sáez (2021), *La Administración digital. Los riesgos de la desintermediación. Las escisiones y las centralizaciones*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública; A. Cerrillo i Martínez (dir.) y S. Castillo Ramos-Bossini (2022), *La Administración Digital*. Madrid: Dykinson; J. A. García Martín, A. Esteban Paúl, C. García Roger y J. J. Torres Carbonell (2021), *Administración electrónica. Aspectos jurídicos, organizativos y técnicos*, Navarra: Aranzadi 2021; M. Gómez Puente (2020), *La Administración electrónica. El procedimiento administrativo digital*, Navarra: Thomson Reuters Aranzadi; I. Martín Delgado y J. A. Moreno Molina (dirs.) (2020) *Administración electrónica, transparencia y contratación pública*, Madrid: Iustel; I.

Tenemos que acudir, por tanto, a efectos de encontrar una definición de administración electrónica, a la Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el papel de la administración electrónica en el futuro de Europa, que la define como «el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones en las administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas»¹⁶. Se trata de la definición comúnmente más empleada¹⁷.

B) La importancia capital de la administración electrónica resulta incuestionable. Son múltiples los ámbitos en los que se puede reputar de sumo interés su

Martín Delgado (dir.) (2017), *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública; D. Terrón Santos y J. L. Domínguez Álvarez (2022), *I-Administración Pública, sistemas algorítmicos y protección de datos*, Madrid: Iustel. Asimismo, como artículos y colaboraciones en obras colectivas, cabe destacar, sin ánimo de exhaustividad: A. Cerrillo i Martínez (2009), «La interoperabilidad y la protección de datos. La interconexión de los registros de protección de datos», en *La protección de datos en la Administración electrónica*, Navarra: Aranzadi Thomson Reuters, págs. 23-58; E. Gamero Casado (2016), «Funcionamiento electrónico del sector público», en *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Sevilla: Universidad de Sevilla, págs. 83-113; E. Gamero Casado (2009), «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», *Revista de Administración Pública*, 179, págs. 291-332; F. González Navarro (2007), «Hacia la implementación de un sistema global de acceso electrónico a las Administraciones Públicas españolas», *Revista Jurídica de Navarra*, 43, págs. 93-165; J. Guillén Caramés (2015), «Breves reflexiones sobre el uso de las nuevas tecnologías en el procedimiento administrativo», en M. Rebollo Puig (coord.), M. López Benítez y E. Carbonell Porras (coords.), *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Libro Homenaje al profesor Luis Cosculluela* (págs. 595-614), Madrid: Iustel; I. Martín Delgado (2016), «La reforma de la Administración electrónica: una panorámica general del impacto de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común en las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública», en F. López Menudo (dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público* (págs. 41-82), Sevilla: Universidad de Sevilla; F. Pascua Mateo (2016), «La administración electrónica en las nuevas leyes de régimen jurídico y de procedimiento», *Asamblea Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 34, págs. 197-224; S. Segarra Tormo (2004), «El papel de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la reforma de la Administración», en *Estudios para la reforma de la Administración Pública* (págs. 533-580), Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

¹⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa, pág. 7.

¹⁷ Véase J. A. García Martín, A. Esteban Paúl, C. García Roger y J. J. Torres Carbonell (2021, pág. 36).

desarrollo. Así, la administración electrónica constituye un instrumento necesario para el desarrollo del mercado interior en la UE, en la medida en que conlleva la reducción de cargas administrativas para las empresas y mayor agilidad en la cumplimentación de los trámites. Resulta, por tanto, un instrumento fundamental para la eficacia y la eficiencia de la actuación administrativa. La sostenibilidad es otro ámbito que, mediante la economía de medios y la eliminación del papel, es claramente beneficiado con su implantación. El desarrollo efectivo del principio de transparencia, a través de la mayor cercanía a la toma de decisiones que permite, o del mayor conocimiento de los ciudadanos con respecto a sus gobernantes y gestores, que, a su vez, redundan en el principio de confianza legítima y en el de buena administración, es otro aspecto que evidencia su relevancia¹⁸.

2. EVOLUCIÓN Y CARACTERES

A) Nos encontramos ante una continua evolución, de modo paralelo a la de las TIC, en lo que a la administración electrónica se refiere. Así, en nuestro ordenamiento, cabe mencionar, en primer lugar, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En efecto, en sus arts. 38, 45 y 59 se hizo una primera referencia a la cuestión. Tales preceptos en buena medida fueron objeto de derogación por las determinaciones contenidas en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Si bien, con la regulación de la Ley 30/1992 se trataba de una posibilidad para las propias Administraciones públicas determinar si los ciudadanos van a poder de modo efectivo, o no, relacionarse por medios electrónicos con ellas.

De modo previo a la aprobación de la Ley 11/2007, nos gustaría resaltar que en los estudios para la reforma de la Administración pública, dirigidos por el profesor Fernando Sáinz Moreno, se hizo alusión a la administración electrónica.

¹⁸ El Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 se refiere a esta cuestión en este sentido, y señala que «la Administración electrónica simplifica los procesos administrativos, mejora la calidad de los servicios y aumenta la eficiencia interna del sector público. Los servicios públicos digitales reducen la carga administrativa de las empresas y de los ciudadanos haciendo que las interacciones con las administraciones públicas resulten más rápidas y eficientes, más cómodas y transparentes, y menos costosas. Por otra parte, integrar las tecnologías digitales en las estrategias de modernización de las administraciones puede reportar más beneficios económicos y sociales para la sociedad en su conjunto. La transformación digital de la administración resulta clave para el éxito del mercado único». Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Plan de acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 Acelerar la transformación digital de la Administración, de 19 de abril de 2016 [COM(2016) 179 final], pág. 2.

Así, Segarra Tormo señaló con vehemencia: «se debe apostar por la denominada Administración electrónica»¹⁹.

Junto con la Ley 30/1992, otras normas²⁰, como recuerda el profesor Pascua Mateo, establecieron «casos relevantes de adaptación de las Administraciones a los medios electrónicos»²¹. La Ley 11/2007 derogó gran parte de las determinaciones de la Ley 30/1992, relativas a la administración electrónica. La Ley 11/2007 consagraba el derecho del ciudadano a comunicarse con las Administraciones por medios electrónicos. La contrapartida de ese derecho es la obligación de estas de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pueda ejercerse²². Las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, constituyen el régimen jurídico vigente fundamental acerca de la administración electrónica, si bien tal regulación se ha de complementar con las determinaciones del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por Real Decreto 203/2011, de 30 de marzo.

B) La importancia de la utilización de las TIC ha dado lugar a que se llegue a afirmar que «superan lo meramente instrumental y penetran en lo sustantivo»²³. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, la asunción y el desarrollo de las nuevas tecnologías por las Administraciones públicas debe quedar circunscrito a una perspectiva medial y, por ello, dirigido, en última instancia, a posibilitar los fines que las Administraciones públicas tienen asignados.

C) La consideración de la administración electrónica como un mecanismo de trascendencia para la realización efectiva del mercado interior es evidente. La agilidad, eficacia, eficiencia y reducción de las cargas administrativas para las empresas permite realizar tal consideración. Por otra parte, no se puede pasar

¹⁹ S. Segarra Tormo (2004), «El papel de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la reforma de la Administración», en F. Sáinz Moreno (dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública* (pág. 535), Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

²⁰ Así, cabe citar: la Ley 58/2007, de 17 de diciembre, General Tributaria, la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, o la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de justicia.

²¹ Véase Pascua Mateo (2016, pág. 200).

²² Esa es una de las grandes novedades de la ley: pasar de la declaración de impulso de los medios electrónicos e informáticos a que estén obligadas a hacerlo porque la Ley reconocía el derecho de los ciudadanos a establecer relaciones electrónicas. La ley 11/2007 dio carta de naturaleza legal, en términos de la exposición de motivos de la Ley 39/2015, a la administración electrónica.

²³ Véase Segarra Tormo (2004, pág. 533).

por alto que son numerosos los instrumentos de *soft law* y de *hard law* de la UE que se refieren a esta cuestión y, asimismo, gran número de conceptos de nuestro ordenamiento tienen su origen en el derecho de la UE.

D) Finalmente, la administración electrónica se encuentra sujeta a unas condiciones para su ejercicio y a unos límites que serán objeto de examen, más adelante, al referirnos al régimen jurídico vigente y al analizar los aspectos más relevantes que plantea.

3. EXAMEN DEL RÉGIMEN JURÍDICO FUNDAMENTAL VIGENTE

De modo previo a abordar el régimen jurídico vigente fundamental acerca de esta cuestión, es menester referirnos a dos elementos capitales en el plano de la administración electrónica: de un lado, la naturaleza jurídica de las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones públicas y, de otro, la preferencia por los medios o cauces electrónicos.

A) La Ley 39/2015 configura las relaciones electrónicas con las Administraciones públicas, como recuerda Pascua Mateo, como un auténtico derecho-deber²⁴. Así, resulta acreditativo de ello la regulación contenida en el art. 14 de la misma ley, que se refiere al derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas. Este precepto, tras articular un régimen jurídico diferenciado en función de que se trate de personas físicas u otro tipo de entidades, establece que estas últimas resultan obligadas a relacionarse electrónicamente²⁵, y para las primeras determina la posibilidad de elegir en todo momento si optan por la tramitación electrónica o no. No obstante, el apartado tres del meritado precepto establece la posibilidad, en amplios términos, de que reglamentariamente las personas físicas puedan resultar obligadas a relacionarse con la Administración a través de tales medios. Esto no deja de suponer sino un portillo para que a través de una norma de rango reglamentario, y en términos sumamente laxos, pueda establecerse una ampliación del espectro subjetivo de obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas. Por otra parte, en otros ámbitos, como en la regulación contenida en el art. 41 de la misma ley, en el marco de la notificación electrónica, tras señalarse la preferencia por el empleo de la notificación electrónica, se establecen los supuestos limitados en que cabe el empleo de la notificación en papel, evidenciando la clara opción preferencial por la tramitación electrónica.

En cualquier caso, se ha de tener en cuenta que el TS ha señalado con vehemencia que nos encontramos ante un derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con la Administración. No es, por tanto, una obligación fuera

²⁴ Véase Pascua Mateo (2016, pág. 202).

²⁵ Y téngase en cuenta que el propio precepto en su apartado dos señala en su literalidad que *al menos* tales entidades se encontrarán obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones públicas.

de aquellos supuestos en los que tal circunstancia específicamente se establezca al amparo de las determinaciones contenidas en el art. 14.3²⁶.

B) Se trata, como hemos señalado, de un principio general, que se puede inferir del contenido de las Leyes 39/2015 y 40/2015 y que, asimismo, aparece recogido, con tal consideración, y en términos generales, en el apdo. 2 del art. 3 de la Ley 40/2015, que dispone que «las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantizarán la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados». Por su parte, las manifestaciones específicas de este principio son constantes²⁷. El TS se ha referido a las relaciones electrónicas entre las Administraciones públicas y los ciudadanos señalando que se trata del «modo tendencialmente normal de comunicación»²⁸.

C) La Ley 40/2015, en su art. 3.2, establece una relación de principios que habrán de regir la administración electrónica: interoperabilidad, seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantía de la protección de

²⁶ Así, el TS ha señalado que «no es ajustado a Derecho la imposición a los obligados tributarios de relacionarse electrónicamente con la Administración, recogida en la Orden HAC/277/2019, de 4 de marzo, pues se establece de manera general para todos los obligados tributarios sin determinar los supuestos y condiciones que justifiquen, en atención a razones de capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, que se imponga tal obligación, que constituye una excepción al derecho de los ciudadanos a ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos, con las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento, reconocido en el art. 96.2 LGT» (STS 953/2023, de 11 de julio de 2023. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 3ª. Recurso 163/2021. F 7). Tal determinación de la Ley General Tributaria es el trasunto en el ámbito tributario del art. 14.3 de la Ley 39/2015.

²⁷ Destacando, así, por ejemplo, en el marco de la notificación electrónica, el art. 41.1 de la Ley 39/2015, con un enunciado inapelable a favor de la meritada forma de notificación: «[...]las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía»; la propia ordenación de los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas (el art. 13 se refiere, en primer término, al Punto de Acceso General electrónico de la Administración y a la asistencia en uso de medios electrónicos en las relaciones con las Administraciones públicas); en la regulación de los registros electrónicos (arts. 6 y 16 de la Ley 39/2015); en la emisión de documentos por las Administraciones Públicas (art. 26.1 de la Ley 39/2015); en la forma de los actos administrativos (art. 36.1 de la Ley 39/2015); en el expediente administrativo, que tendrá formato electrónico (art. 70.2 de la Ley 39/2015), etc.

²⁸ STS 968/2021, de 6 de julio, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª. rec. 814/2020, F 6.

los datos de carácter personal y facilitar preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados.

a) La interoperabilidad se enuncia como principio general en el art. 3.2 de la Ley 40/2015²⁹. El Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se aprueba el Esquema Nacional de Interoperabilidad define la interoperabilidad, como la «capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos». Se trata de un principio cuya relevancia trasciende al derecho público (en el que no solo resulta aplicable en materia de administración electrónica³⁰), y extendiéndose al marco de las relaciones jurídico-privadas. Barrio Andrés se refiere al metaverso, donde la interoperabilidad permitirá a los usuarios moverse entre espacios virtuales y acceder a diferentes plataformas y servicios utilizando los mismos dispositivos y activos digitales³¹. Por su parte, el Reglamento europeo³² en materia de interoperabilidad contempla los distintos ámbitos en los que opera la interoperabilidad, refiriéndose así a las dimensiones jurídica, organizativa y semántica³³. Es por ello por lo que podemos señalar que este principio tiene un carácter en cierta medida multidimensional.

²⁹ A este principio también se refiere el art. 2 del Real Decreto 203/2021.

³⁰ Así, por ejemplo, en materia de libre circulación de datos no personales, uno de los principios fundamentales de la portabilidad de datos es la interoperabilidad, *ex* art. 6.1 del Reglamento (UE) 2018/1807 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 relativo a un marco para la libre circulación de datos no personales en la Unión Europea.

³¹ M. Barrio Andrés (2023), «El metaverso y su impacto en el Estado y la soberanía», *Revista de Derecho Político*, 117, págs. 197-220 (pág. 199).

³² Reglamento (UE) 2024/903 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, por el que se establecen medidas a fin de garantizar un alto nivel de interoperabilidad del sector público en toda la Unión (Reglamento sobre la Europa Interoperable).

³³ La interoperabilidad jurídica tiene como objetivo garantizar que los marcos jurídicos en los que operan las diferentes organizaciones no sean impedimento a la prestación de servicios públicos sin fisuras tanto entre los Estados miembros como dentro de los mismos; la interoperabilidad organizativa atiende a garantizar una coordinación efectiva entre los distintos organismos del sector público y en todos los niveles de la Administración a la hora de prestar servicios públicos y, finalmente, la interoperabilidad semántica tiene como objetivo garantizar que en todo intercambio entre las partes se conserven y comprendan el formato y el significado de los datos y la información intercambiados. El carácter fundamental de la interoperabilidad jurídica queda evidenciado en el Reglamento en materia de interoperabilidad, que se refiere a la interoperabilidad jurídica como «catalizador del desarrollo de la interoperabilidad organizativa, semántica y técnica» (cdo. 5).

La interoperabilidad, como señala el profesor Gamero Casado, resulta fundamental, tratándose del «mayor paso adelante que se puede lograr en la gestión administrativa»³⁴. Constituye, así, un principio imprescindible para el desarrollo de la administración electrónica en la medida en que, señala el profesor Cerrillo i Martínez³⁵, no cabe el desarrollo de esta si las distintas Administraciones públicas desarrollan su administración electrónica de modo aislado.

En el marco de la UE, nos encontramos con un régimen jurídico de enorme relevancia y amplitud³⁶. Cabe destacar la Comunicación «Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa», de 6 de mayo de 2015, que reconoce la interoperabilidad como un requisito previo para «unas conexiones transfronterizas, entre comunidades y entre servicios y autoridades públicos más eficientes» y reclama la revisión y ampliación del actual Marco Europeo de Interoperabilidad. En este sentido, se dictó la Comunicación Marco Europeo de Interoperabilidad-Estrategia de aplicación, de 23 de marzo de 2017, la cual define el Marco Europeo de Interoperabilidad como un enfoque concertado con respecto a la prestación de servicios públicos europeos de una forma interoperable. Define las directrices básicas de interoperabilidad en forma de principios, modelos y recomendaciones comunes. La comunicación se acompaña de un plan de acción de interoperabilidad, que debe guiar la aplicación del Marco Europeo de Interoperabilidad³⁷. En el plano del *hard law* europeo, ante la importancia de este principio y, por tanto, la necesidad de contar con instrumentos vinculantes a efectos de su realización efectiva, se ha aprobado recientemente el meritado Reglamento sobre la Europa Interoperable³⁸.

En clave de nuestro ordenamiento, del panorama existente se desprende que resulta absolutamente necesaria la existencia de la interoperabilidad: diecisiete comunidades autónomas y más de ocho mil municipios, en el marco de una sociedad cada vez más globalizada y, por otra parte, interconectada a través de

³⁴ Véase E. Gamero Casado (2009, págs. 292-293).

³⁵ Véase A. Cerrillo i Martínez (2009, pág. 24).

³⁶ Sirva de manifestación de lo inmediatamente antes referido que el propio concepto de interoperabilidad proviene de la Decisión 2004/387/CE, de prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos.

³⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 23 de marzo de 2017, COM (2017) 134 final.

³⁸ De modo específico, atiende a garantizar un enfoque coherente y centrado en el ser humano de la interoperabilidad, desde la formulación de políticas hasta su ejecución; la creación de una estructura de gobernanza de la interoperabilidad adecuada y la creación de un ecosistema de soluciones de interoperabilidad para el sector público de la UE tal que las Administraciones públicas de todos los niveles puedan contribuir a dichas soluciones y reutilizarlas, innovar juntas y crear valor público.

redes sociales. Resulta, por tanto, absolutamente imprescindible la vigencia de este principio, máxime en un sistema descentralizado como el nuestro, como exigencia derivada de la propia eficacia necesaria en el funcionamiento de las Administraciones públicas, *ex arts.* 103.1 y 137 de la CE, 3.1 de la Ley 40/2015, y con un sector público institucional de enorme amplitud (art. 2.1 y 2.2 de la Ley 39/2015 y mismos preceptos de la Ley 40/2015).

Por otra parte, la interoperabilidad resulta además imprescindible en nuestro tiempo en la medida en que mitiga los riesgos ante ciberataques³⁹. En el momento actual bien es sabido que los ciberataques a las Administraciones públicas e instituciones ya no es que proliferen, sino que son una constante.

La interoperabilidad es objeto de alusión en gran número de preceptos en la Ley 39/2015⁴⁰ y en la Ley 40/2015, que atiende a ella en gran número de disposiciones (arts. 45, 156, etc.) si bien, específicamente, destaca el capítulo IV (relaciones electrónicas entre Administraciones) del título III (Relaciones interadministrativas) de la Ley 40/2015, que contiene una regulación general, refiriéndose así a aspectos fundamentales para el desarrollo efectivo del principio de interoperabilidad⁴¹.

³⁹ En este sentido se muestra el Reglamento en materia de interoperabilidad.

⁴⁰ Art. 16.1, 16.4, referidos, respectivamente, a la interoperabilidad de los registros tanto desde una perspectiva de los organismos públicos vinculados o dependientes con relación a la Administración de la que dependen como desde el ámbito fundamental de la interoperabilidad de los registros electrónicos de las distintas Administraciones públicas.

⁴¹ Tales como las transmisiones de datos entre Administraciones públicas (art. 155 de la Ley 40/2015), el Esquema Nacional de Interoperabilidad y el Esquema Nacional de Seguridad (art. 156), reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración (art. 157) y transferencia de tecnología entre Administraciones (art. 158) y que son objeto de regulación específica en su normativa respectiva.

Se han de tener presentes, asimismo, el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se aprueba el Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

En el art. 155 de la Ley 40/2015 se establecen las condiciones jurídicas generales a efectos de la cesión de datos entre las Administraciones públicas, atendiendo a la necesidad de respetar los límites previstos en la normativa europea [Reglamento (UE) 2016/679 del PE y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de datos de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos].

Finalmente, resulta fundamental el Esquema Nacional de Interoperabilidad, cuyo régimen jurídico se contiene, además de en el art. 156.1 de la Ley 40/2015, en el Real Decreto 4/2010, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la administración electrónica, en el que se establecen los criterios y recomendaciones fundamentales en seguridad, normalización y conservación de la información, de los formatos y de las aplicaciones y que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas a efectos de la realización del principio de interoperabilidad (en este sentido se pronuncian

Finalmente, además de lo expuesto y como colofón, se ha de tener en cuenta que, como consecuencia de la interoperabilidad, se obtienen unos resultados óptimos. Así, para los ciudadanos, una mejora de la prestación de servicios públicos, y para la Administración, una reducción de los costes⁴².

b) La seguridad se encuentra relacionada con la interoperabilidad, como hemos apreciado con anterioridad. La seguridad constituye un principio fundamental, *ex art.* 3.2 de la Ley 40/2015. Cabe considerar que la seguridad resulta intrínseca a la administración electrónica toda vez que esta precisa de la autenticación como requisito (*art.* 38 de la Ley 40/2015), no resultando suficiente, por tanto, la identificación mediante usuario y contraseña, sino que resulta precisa la tenencia de certificados de *software* o de *hardware* o del sistema *cl@ve*, a efectos de identificación. En aras a la salvaguarda de este principio en nuestro ordenamiento jurídico las cautelas adoptadas son abundantes, como atestigua, además de las ya referidas en el *art.* 38 de la Ley 40/2015, el *art.* 41 de la misma ley, en el marco de la actuación administrativa automatizada.

La existencia de ciberataques es una realidad más latente que nunca en la sociedad de la información en la que vivimos y exige que las Administraciones Públicas adopten las medidas de seguridad necesarias a efectos de su salvaguarda.

El régimen jurídico fundamental se contiene en las determinaciones del *art.* 156.2 de la Ley 40/2015 y, asimismo, en el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que garanticen adecuadamente la seguridad tratada. En materia de seguridad. Destaca el papel del Centro Criptológico Nacional, como órgano competente para garantizar la debida interoperabilidad en materia de ciberseguridad y criptografía⁴³.

En el marco de la UE, resulta capital tener en cuenta que se encuentra en tramitación en el momento presente la denominada Ley de Ciberresiliencia⁴⁴, que tiene como objeto la protección de los consumidores y las empresas que compran o utilizan productos o *software* con un componente digital.

Un aspecto que no podemos pasar por alto es el relativo a que si bien el desarrollo e implementación de las TIC pueden conllevar la pérdida de puestos de trabajo, no resulta menos cierto que la cuestión relativa a la seguridad

el *art.* 156.1 de la Ley 40/2015 y, asimismo, el *art.* 1.2 del Real Decreto 4/2010 por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica).

⁴² Véase A. García Martín, A. Esteban Paúl, C. García Roger y J. J. Torres Carbonell (2021, pág. 300).

⁴³ *Art.* 35 del Real Decreto 311/2022.

⁴⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los requisitos horizontales de ciberseguridad para los productos con elementos digitales y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/1020, de 15 de septiembre de 2022 [COM(2022) 454 final].

resulta capital y es por ello por lo que, a efectos de su tutela, resulta preciso tanto la creación de nuevos puestos de trabajo encargados de estas tareas, como el desarrollo de la formación del personal que presta servicios en las Administraciones públicas. Ante la gran demanda de personal cualificado en materia de ciberseguridad, además de la incorporación de especialistas en la materia, la formación continuada del personal de las Administraciones públicas resulta trascendental⁴⁵.

c) En relación y conexión con el principio anterior, resulta capital la salvaguarda del régimen jurídico vigente en materia de protección de datos. En el marco de la tramitación electrónica, la Administración obtiene gran cantidad de datos que proporcionan abundante información acerca de los ciudadanos. Es menester, por tanto, la protección de los derechos de estos y que la información que sea objeto de tratamiento por las Administraciones públicas se ajuste a la normativa en materia de protección de datos.

Como bien sabemos, el régimen jurídico general se encuentra contenido en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, 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 (Reglamento general de protección de datos)⁴⁶ y,

⁴⁵ En este sentido se manifiesta la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Inteligencia artificial para Europa, Bruselas, 25 de abril de 2018, COM(2018) 237 final (pág. 13).

⁴⁶ Es de relevancia la regulación contenida en los arts. 13 a 15 del Reglamento europeo, referidos, respectivamente, a la información que deberá facilitarse cuando los datos personales se obtengan del interesado; información que deberá facilitarse cuando los datos personales no se hayan obtenido del interesado y, finalmente, el derecho de acceso del interesado. El art. 16 se refiere al derecho a la rectificación, el 17 a la supresión, 18 a la limitación del tratamiento, 20 a la portabilidad y 21 al derecho de oposición. En la regulación del Reglamento europeo se amplía, respecto a la regulación pretérita, el ámbito de los derechos, de los interesados a través ya no solo del incremento de estos derechos sino mediante el reforzamiento de la protección de los mismos. Véase, en este sentido, D. Terrón Santos y J. L. Domínguez Álvarez (2022-89).

El consentimiento del interesado resulta sustancial. Así, de la propia literalidad del Reglamento europeo se desprende tal circunstancia cuando en el art. 6, relativo a la licitud del tratamiento, se refiere en primer término a cuando el interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos [art. 6.1.a) del Reglamento europeo]; y en los restantes supuestos en los que es lícito el tratamiento sin mediar consentimiento, existe algún tipo de interés o circunstancia que determina la necesidad de tratamiento de los datos. Se define en el art. 4.11 del Reglamento europeo como «toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen» (reproducido en el art. 6.1 de la

asimismo, en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales⁴⁷.

Un aspecto importante a tener en cuenta con relación a la protección de datos de carácter personal es que el tratamiento de datos personales identificables, como ha señalado el TS, no se proyecta solo frente al titular de la base de datos, sino también frente a terceros. Así, ha señalado el TS que

[...] sería una interpretación *ad absurdum* sostener que se respeta la normativa de protección de datos con un tratamiento de datos que no serían identificables por el responsable del fichero pero que serían accesibles para terceros que sí podrían identificar a los sujetos a quienes pertenecen los datos⁴⁸.

Finalmente, no se puede pasar por alto que en el ámbito de actuación ordinaria de las Administraciones públicas no solo se manejan datos de carácter personal. Antes al contrario, son abundantes los datos no personales que nutren la información de las Administraciones y, asimismo, los algoritmos que puedan

Ley Orgánica 3/2018). Es doctrina consolidada del TS que no cabe reputar como tal «un consentimiento pasivo» «otorgado de forma negativa, esto es, como no oposición a una pregunta solicitada telefónicamente al cabo de una grabación sorpresiva» (STS 815/2020, de 18 de junio. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, rec. 1074/2019, F 4 y, asimismo, STS 853/2020, de 22 de junio. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, rec. 1745/2019, F 4.).

Mención especial merece el art. 22 del Reglamento en materia de protección de datos, al referirse a las decisiones individuales automatizadas. Su regulación parte de la inicial previsión del derecho de los interesados a no ser objeto de decisiones basadas únicamente en el tratamiento automatizado, incluida la elaboración de perfiles, que produzca efectos en él y le afecte significativamente de modo similar (apdo. 1), para, a continuación, establecer las excepciones a tal derecho, que tienen su fundamento en la existencia de un contrato entre el interesado y un responsable de tratamiento; en la autorización del Derecho de la Unión o de los Estados miembros y, finalmente, cuando exista el consentimiento del interesado. Se establece en estos tres supuestos la necesaria salvaguarda de los derechos y libertades e intereses legítimos del interesado y, asimismo, con relación a los supuestos de contrato o de consentimiento, como mínimo, se prevé, deberá respetarse el derecho a obtener intervención humana por parte del responsable, a expresar su punto de vista y a impugnar la decisión. La idea subyacente, por tanto, es la de la prohibición de las decisiones individuales automatizadas y cuando excepcionalmente se permitan deberán estar garantizados los derechos y libertades e intereses legítimos de los interesados, en todo caso.

⁴⁷ En lo que respecta a la Ley Orgánica 3/2018, destacan las determinaciones del art. 11, relativo a la transparencia e información al afectado y los arts. 13 a 18 de la misma, referidos a derecho de acceso, rectificación, supresión, a la limitación del tratamiento, a la portabilidad y a la oposición.

⁴⁸ STS 853/2020, de 22 de junio. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, rec. 1745/2019, F 4.

emplearse. Es por ello por lo que no se puede olvidar la importancia de los datos no personales y, como recuerda el profesor Plaza Penadés⁴⁹, la posibilidad de que, mediante la aplicación de técnicas de anonimización, puedan obtenerse, partiendo de datos de carácter personal, datos no personales. Se ha de tener en cuenta que, como señala el cdo. 26 del Reglamento europeo, los principios de la protección de datos no deben aplicarse a la información anónima. Esta información tiene su respectiva base jurídica, cual es la contenida en el Reglamento (UE) 2018/1807 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, relativo a un marco para la libre circulación de datos no personales en la UE. Es por ello por lo que sujetos al Reglamento europeo de protección de datos se encuentran solo los datos personales, que son aquellos que se refieren a personas identificables.

d) La prestación conjunta de servicios a los interesados permite ganar en eficacia y, en particular, en eficiencia en las Administraciones públicas⁵⁰.

En lo que se refiere a los servicios públicos digitales, se debe tener en cuenta que los principios tradicionales relativos a la prestación de los servicios públicos, con origen en la escuela tradicional francesa (continuidad, igualdad de acceso y adaptabilidad), tienen que mantenerse sin merma alguna, como recuerda la profesora González Ríos⁵¹, cuando la digitalización afecte a un ámbito material propio del servicio público, como la sanidad o la educación. La UE, por su parte, está poniendo especial énfasis en materia de servicios públicos digitales. Así, la digitalización de los servicios públicos constituye uno de los cuatro puntos cardinales para cartografiar la trayectoria de la UE establecidos en la Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el decenio digital de la digitalización de los servicios públicos, Comunicación de la Comisión de 9 de

⁴⁹ J. Plaza Penadés (2022), «Fundamentos y principios jurídicos básicos de la inteligencia artificial y el “big data”», *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, 59, págs. 1-21 (pág. 5).

Esta técnica de la obtención de datos no personal es partiendo de la previa tenencia y anonimización de datos de carácter personal se ha de distinguir de la minería de textos y datos, que es definida en la Directiva (UE) 2019/790 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 sobre los derechos de autor y derechos afines en el mercado único digital y por la que se modifican las Directivas 96/9/CE y 2001/29/CE, como «toda técnica analítica automatizada destinada a analizar textos y datos en formato digital a fin de generar información que incluye, sin carácter exhaustivo, pautas, tendencias o correlaciones».

⁵⁰ En este sentido, la Comunicación de la Comisión se refiere a la mejora en eficacia y eficiencia derivada de los servicios públicos digitales. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Plan de acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020, Acelerar la transformación digital de la Administración, de 19 de abril de 2016 [COM(2016) 179 final], pág. 2.

⁵¹ I. González Ríos (2023), «Servicios públicos digitales: naturaleza jurídica y garantías para el ciudadano», *Revista de Administración Pública*, 221, págs. 11-54.

marzo de 2021⁵². Los servicios públicos digitales son ya una realidad que ha de ser potenciada en la medida en que, como recuerda la Comisión Europea⁵³, los servicios prestados digitalmente suelen ser básicos. Es por ello por lo que se precisa avanzar, garantizando la plena accesibilidad de los servicios públicos digitales, que sean fáciles de utilizar, eficientes, personalizados, con respeto a los estándares de seguridad y privacidad y, asimismo, se han de incrementar los ámbitos de aplicación.

En materia de servicios digitales, resulta capital referirnos a otros dos planos. De un lado, el Reglamento de servicios digitales⁵⁴, que atiende a que los prestadores de servicios intermediarios se comporten de manera responsable y diligente para crear un entorno en línea seguro, predecible y digno de confianza y para que los ciudadanos de la Unión y otras personas puedan ejercer los derechos garantizados por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión y, en particular, la libertad de expresión e información, la libertad de empresa, el derecho a la no discriminación y la garantía de un nivel elevado de protección de los consumidores⁵⁵. De otro lado, la Ley de Mercados Digitales⁵⁶ que, siguiendo a Hernández López⁵⁷, tiene por objeto promover la competencia en los mercados digitales. Así, su art. 1.1 determina que la finalidad del Reglamento «es contribuir al correcto funcionamiento del mer-

⁵² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital, de 9 de marzo de 2021 [COM(2021)118 final].

⁵³ Uno de los cuatro puntos a que atiende la Brújula Digital 2030 es la digitalización de los servicios públicos, abogando por estos aspectos y estableciendo unos objetivos concretos. Así, «que en 2030:

– Todos los servicios públicos clave estén a disposición en línea en beneficio de los ciudadanos y las empresas europeos.

– La totalidad de los ciudadanos europeos tenga acceso a sus historiales médicos (en formato electrónico).

– El 80% de los ciudadanos utilice una solución de identificación digital». Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital, de 9 de marzo de 2021 [COM(2021)118 final], pág. 13.

⁵⁴ Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales).

⁵⁵ En este sentido, cdo. 3 y art. 1 del Reglamento (UE) 2022/2065.

⁵⁶ Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2022 sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital (Reglamento de Mercados Digitales).

⁵⁷ C. Hernández López (2021), «La regulación europea de los mercados digitales: justificación, técnicas y límites», *Revista de Administración Pública*, 221, pág. 130.

cado interior estableciendo normas armonizadas que garanticen a todas las empresas, en toda la Unión, la equidad y la disputabilidad de los mercados en el sector digital donde haya guardianes de acceso, en beneficio de los usuarios profesionales y los usuarios finales». Será guardián de acceso una empresa prestadora de servicios básicos de plataforma, designada de conformidad con el art. 3 (art. 2 del Reglamento europeo). En el referido art. 3 del Reglamento se establecen los requisitos para que una empresa tenga la consideración de guardián de acceso. Estas empresas se encontrarán sujetas a un régimen jurídico específico que determina una serie de obligaciones, dirigidas, como recuerda la citada profesora, a evitar las prácticas anticompetitivas en los mercados digitales y, asimismo, al establecimiento de mecanismos de supervisión y control específicos⁵⁸.

e) Junto a estos, se infieren otros principios de la propia regulación legal y, asimismo, del Real Decreto 203/2021, que en su art. 2 se refiere a los principios generales que debe respetar el sector público en las actuaciones y relaciones electrónicas: los principios de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las tecnologías y sistemas de comunicaciones electrónicas, el principio de accesibilidad, el principio de facilidad de uso, el ya examinado principio de interoperabilidad, el principio de proporcionalidad y el principio de personalización y proactividad.

Asimismo, especial mención merecen los principios de buena administración (art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea) que lleva implícita la exigencia de transparencia, y el principio de confianza legítima (art. 3.1.e) de la Ley de la Ley 40/2015). Este último, con origen en los ordenamientos de Países Bajos y Alemania, a través del derecho de la Unión Europea, en su configuración como principio general del derecho de la Unión, como recuerda el profesor Alonso García⁵⁹, a través de lo que denomina el «efecto *boomerang*», ha penetrado en nuestro ordenamiento hasta quedar consolidado como uno de los principios generales que rigen la actuación y relaciones de las Administraciones públicas.

4. ASPECTOS ESPECÍFICOS DESTACADOS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

A) La Ley 39/2015 contiene, junto con la Ley 40/2015, los aspectos fundamentales del régimen jurídico en materia de administración electrónica, en cuya totalidad no entramos por motivos expositivos. Sin perjuicio de lo ya referido con anterioridad, destacamos, en cualquier caso, la referencia a la administración electrónica en aspectos tales como los registros,

⁵⁸ Véase C. Hernández López (2021, pág. 130).

⁵⁹ Véase R. Alonso García (2014, pág. 175).

con la exigencia de interoperabilidad⁶⁰; la importancia de las TIC en lo que a los órganos colegiados se refiere⁶¹; la notificación electrónica⁶²; la tramitación del procedimiento administrativo se incardina en el marco de la administra-

⁶⁰ El Registro electrónico general de apoderamientos (art. 6.1 de la Ley 39/2015). El sistema de firma electrónica (art. 10.2 de la Ley 39/2015 y determinaciones concordantes de la Ley 40/2015). La asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12 de la Ley 39/2015). La consagración de los derechos de las personas en sus relaciones con las AAPP (art. 13 de la Ley 39/2015), dentro de los cuales, destacan: derecho a comunicarse con las Administraciones públicas a través de un Punto de Acceso General Electrónico de la Administración [art. 13.a) de la Ley 39/2015]; derecho a ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones públicas [art. 13.b) de la Ley 39/2015]; derecho a la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta ley [art. 13.g) de la Ley 39/2015]; y derecho a la protección de datos de carácter personal, y, en particular, a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros y aplicaciones de las Administraciones públicas [art. 13.h) de la Ley 39/2015]; otros relacionados, como el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013 [art. 13 d) de la Ley 39/2015], en la medida en que un cauce fundamental de acceso a la información es el empleo de los medios electrónicos. Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas (art. 14 de la Ley 39/2015).

En materia de registros nos encontramos con la regulación del Registro Electrónico General (art. 16.1 de la Ley 39/2015) y de los Registros electrónicos de las Administraciones Públicas (art. 16.1 párrafo 2 de la Ley 39/2015); la presentación de documentos por los interesados ante el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan [art. 16.4.a) de la Ley 39/2015]. Un aspecto interesante es la plena interoperabilidad a que se refiere el art. 16.4 de la Ley 39/2015, que adquiere la condición de mandato al que deben de atender «todas y cada una de las Administraciones públicas».

La emisión de documentos a través de medios electrónicos (art. 26 de la Ley 39/2015).

La preferencia por la aportación de documentos por los interesados al procedimiento administrativo en formato electrónico, como se puede apreciar con establecimiento, como posibilidad excepcional, de la presentación en formato papel de un documento original (art. 28.4 de la Ley 39/2015). La articulación de un régimen específico para el cómputo de plazos en la sede electrónica del registro de cada Administración pública (art. 31.3 de la Ley 39/2015).

La Ley 39/2015 se refiere a la administración electrónica en la parte final de su texto, en concreto: disposición adicional segunda, disposición adicional tercera, disposición adicional cuarta, disposición adicional sexta, disposición transitoria primera, disposición transitoria segunda, disposición transitoria cuarta, disposición derogatoria única, disposición final segunda y la disposición final séptima.

⁶¹ En el marco de los órganos colegiados nos encontramos con una pluralidad de referencias a la administración electrónica (arts. 17 y 18 de la Ley 39/2015).

⁶² Contendida, fundamentalmente, en el art. 43 de la Ley 39/2015.

ción electrónica, destacando la configuración del expediente como expediente electrónico⁶³ y la forma de producción de los actos administrativos⁶⁴.

a) En cuanto a la representación⁶⁵, el TS ha recordado que la literalidad del art. 5.4 de la Ley 39/2015 constituye una enumeración no exhaustiva y que, por

⁶³ En el marco de las garantías del procedimiento, se establece, respecto de quienes se relacionen con las Administraciones públicas a través de medios electrónicos, el derecho a consultar la información relativa al estado de la tramitación de los procedimientos en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración [párrafo 2 de la letra a) del art. 53 de la Ley 39/2015]; a cumplir las obligaciones de pago a través del empleo de medios electrónicos, previstos en el art. 98.2 [art. 53.h) de la Ley 39/2015].

En el desarrollo del procedimiento: INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO (arts. 66 y 68 de la Ley 39/2015), la posibilidad de exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha y hora de presentación con respecto a las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten los interesados electrónicamente o en las oficinas de asistencia en materia de registros (art. 66.3 de la Ley 39/2015); asimismo, la disponibilidad de modelos y de sistemas de presentación masiva, que se encontrarán a disposición de los interesados en las correspondientes sedes electrónicas (art. 66.4 de la Ley 39/2015); los sistemas normalizados de solicitud podrán incluir comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras Administraciones u ofrecer el formulario cumplimentado, en todo o en parte (art. 66.5 de la Ley 39/2015); la subsanación de los defectos de la solicitud presentada presencialmente por parte de alguno de los sujetos a que se refiere el art. 14.2 y 14.3 se realizará mediante su presentación electrónica [es doctrina consolidada del TS, a la que más adelante nos referiremos, que si lo omitido es la firma electrónica del solicitante, requisito conforme al art. 66.1.e) de la Ley 39/2015, ello dará lugar al requerimiento a efectos de su subsanación, *ex art.* 68.1 de la Ley 39/2015]. En la INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO, del mismo modo, se opta por los medios electrónicos (art. 75.1 de la Ley 39/2015). En el trámite de información pública se establece el mandato de que el expediente se encuentre «en todo caso» a disposición de las personas que lo soliciten a través de medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente [párrafo 2 del art. 83 de la Ley 39/2015].

Con respecto a la FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO, en lo que se refiere a la forma de terminación normal del mismo, esto es, la resolución, al referirse al contenido de la misma, se establece que la resolución del procedimiento «se dictará electrónicamente y garantizará la identidad del órgano competente, así como la autenticidad e integridad del documento que se formalice mediante el empleo de alguno de los instrumentos previstos en esta Ley» (art. 88.4 de la Ley 39/2015). Asimismo, resulta muy interesante, en aras a la salvaguarda de la seguridad jurídica, la obligación de las Administraciones públicas de publicar en el portal web, a efectos informativos, la relación de procedimientos de su competencia, con indicación de los plazos para resolver y del sentido del silencio (art. 21.4 de la Ley 39/2015).

⁶⁴ En efecto, de acuerdo con el art. 36.1 de la Ley 39/2015, «los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia».

⁶⁵ El art. 5.4 de la Ley 39/2015 dispone que «la representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia». Tras

tanto, caben otros medios de acreditación válidos en derecho. Para las personas jurídicas, ha señalado el TS que, con carácter general, cuando se dispone de un certificado electrónico, expedido por la autoridad competente, para actuar como representante de una persona jurídica, los escritos y documentos firmados electrónicamente utilizando dicho certificado se entenderán presentados por dicha persona jurídica. Ello, fundamentalmente, sobre la base de la consideración, que realiza el propio TS, acerca de que la autoridad certificadora debe comprobar antes de expedir el correspondiente certificado que la persona física solicitante del certificado acredita, de forma fehaciente, ostentar dicha representación⁶⁶.

b) En materia de derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas, que se encuentran consagrados en el art. 13 de la Ley 39/2015, y, en particular, en lo que se refiere al derecho contenido en la letra b) del meritado precepto (derecho a ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones públicas), el TS ha señalado que la Administración no puede fundar sus actos desfavorables para los particulares en la mera falta de pericia de estos para el manejo de los medios telemáticos. Resulta necesario demostrar que se ha hecho lo razonablemente posible para facilitarles el correcto uso de los mismos, así como la subsanación de errores⁶⁷. Y esto es más evidente cuando se trata de errores de los propios sistemas, aplicaciones o programas de la Administración, lo que en ningún caso puede repercutir negativamente en el interesado. Si bien es cierto que pudiera parecer algo evidente esta doctrina del TS, sobre la base del meritado precepto, sin embargo, nos encontramos con el reiterado empleo de esa repercusión negativa en los interesados de los errores propios del funcionamiento ordinario de la administración electrónica por parte de las Administraciones públicas.

c) La cuestión relativa a las notificaciones electrónicas⁶⁸ es de suma relevancia y ha dado lugar a importantes pronunciamientos del TS y críticas doctrinales.

ello se refiere específicamente a una pluralidad de medios de acreditación de la representación: «[...]a estos efectos, se entenderá acreditada la representación realizada mediante apoderamiento *apud acta* efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente».

⁶⁶ STS 1179/2021, de 28 de septiembre. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, rec. 1379/2020, FF 4, que fijó la doctrina acerca de esta cuestión y que ha sido reiterada, entre otras, por la STS 1179/2022, de 26 de enero, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, rec 701/2020, FF 3 y 4 y la STS 78/2022, de 27 de enero. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, rec. 1414/2020. FF 3 y 4. En el caso de autos, la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre llevó a cabo la labor de acreditación de su condición de administrador único.

⁶⁷ STS 39/2024, de 15 de enero, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, rec. 1905/2021, F 4.

⁶⁸ Acerca de la notificación electrónica, sin ánimo exhaustivo, cabe citar: T. R. Fernández Rodríguez (2015), «Una llamada de atención sobre la regulación de las notificaciones elec-

Así, como señala Cubero Marcos, pueden producirse problemas en la práctica en caso de no garantizarse la seguridad e interoperabilidad de las redes y mecanismos de funcionamiento de las mismas⁶⁹. Tras determinar el legislador la preferencia por su práctica a través de medios electrónicos, y referirse a su ámbito subjetivo mediante la obligación de su realización de modo electrónico cuando el sujeto se encuentre obligado a ello (para todas las personas y entidades relacionadas en el art. 14 de la Ley 39/2015), se establece que su práctica se realizará mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u organismo (art. 43.1).

Si bien es cierto que las determinaciones de los apartados siguientes del art. 43 se encuentran referidas sustancialmente a la necesaria seguridad jurídica y a efectos de evitar su utilización fraudulenta⁷⁰, no lo es menos que, como recuerda el profesor Fernández Rodríguez, supone la inversión del régimen en materia de notificación existente. Así, como afirma el referido profesor, con anterioridad a la regulación vigente, la notificación se consideraba «una carga que la Administración autora del acto tenía que levantar si quería que éste pudiera despegar sus efectos propios» acudiendo al domicilio del interesado. Sin embargo, con la regulación de la Ley 39/2015, «ahora es el interesado el que tiene que acudir al domicilio electrónico de la Administración para recibir las notificaciones, so pena de caer en una situación de irremediable indefensión»⁷¹. De acuerdo con esta regulación, el ciudadano se encuentra con la carga de tener que entrar en las sedes electrónicas de las Administraciones con las que se encuentra en el marco de una relación jurídica o respecto de las que podría recibir una comunicación. A efectos de mitigar la carga que conlleva el tener que estar pendiente de ello, el aviso se reputa fundamental para el ciudadano. Sin embargo, la regulación vigente permite la validez de la notificación sin el aviso.

Así, el incumplimiento del mandato previsto en el art. 41.6 de la Ley 39/2015, relativo al aviso al dispositivo electrónico y/o dirección de correo electrónico del interesado que este haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de

trónicas en la novísima Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, *Revista de Administración Pública*, 198, págs. 361-367; E. Gómez Reino y Carnota (2015), «Las notificaciones electrónicas», *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas Libro Homenaje al profesor Luis Cosculluela* (págs. 413 a 425), Madrid: Iustel.

⁶⁹ J. I. Cubero Marcos (2017), *Las notificaciones administrativas*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública (pág. 184).

⁷⁰ Así, se regula cuándo se entenderá practicada la notificación (párrafo primero del apdo. 2 del art. 43 de la Ley 39/2015); cuándo se entenderá rechazada (párrafo segundo del apdo. 2 del art. 43 de la Ley 39/2015) y cuándo se entenderá cumplida la obligación de notificar (art. 43.3 de la Ley 39/2015). Finalmente, se refiere al acceso a las notificaciones (art. 43.4 de la Ley 39/2015).

⁷¹ Véase T. R. Fernández Rodríguez (2015, pág. 365).

una notificación en la sede electrónica de la Administración u organismo correspondiente o en la dirección de correo electrónica habilitada única, esto es, la falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida. Esta determinación ya no solo es que establezca una absoluta contradicción entre el mandato contenido en la primera parte del apdo. 6 del art. 41 y el inciso final, sino que ello redundaría en la merma de las garantías de los ciudadanos (arts. 9.3 y 24.1 de la CE), como recuerda el profesor Fernández Farreres⁷². El TS se ha referido a esta cuestión y ha señalado con relación al aviso a que se refiere el art. 41.6 de la Ley 39/2015 que respeta la doctrina del TC⁷³.

Sin embargo, se ha de tener en cuenta que, como señala el profesor Fernández Farreres⁷⁴, ello conlleva una gran carga respecto del ciudadano, que se encuentra obligado a estar pendiente de la sede electrónica de la Administración Pública con la que se encuentre en el marco de la tramitación de un procedimiento administrativo con el fin de evitar que se puedan producir efectos perniciosos respecto de los interesados.

Incluso se podría producir con respecto a los interesados en el procedimiento administrativo la situación, sobre la base de la práctica habitual del aviso en las Administraciones públicas, de que, considerando que se vaya a efectuar el aviso, el interesado no acuda a las sedes electrónicas de las Administraciones con las que se encuentre en el marco de la tramitación de un procedimiento administrativo y, sin embargo, tal aviso no se produzca. Esa circunstancia podría dar lugar a que se produjera la preclusión del plazo que ostente el interesado para realizar el trámite concreto de que se trate, e incluso llegar a determinar la imposibilidad de impugnar la resolución que ponga fin al procedimiento. Es por ello por lo que, asimismo, consideramos que difícilmente se puede conciliar la regulación del art. 41.6 de la Ley 39/2015 con el principio de confianza legítima [art. 3.1.e) de la Ley 39/2015 y, en lo que se refiere al ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE].

Finalmente, para concluir la cuestión relativa a las notificaciones electrónicas, el TS ha considerado válida la notificación realizada en papel pese a tratarse de una persona jurídica, que, *ex art. 14.2.a)*, se encontraría obligada a relacionarse electrónicamente con la Administración. Esto sobre la base de que no se producía una situación de indefensión. Así, en el caso de autos, la mercantil admitió, «siquiera de forma implícita», la práctica de las notificaciones en papel en actuaciones administrativas anteriores en el mismo procedimiento y, asimismo, ponderando que no hubo «duda de que la recurrente tuvo pleno conocimiento de la resolución sancionadora notificada por esa vía, no cabe tachar de inválida tal notificación por haberse practicado de ese modo», en el marco de lo dispuesto en

⁷² G. Fernández Farreres (2022), *Sistema de Derecho Administrativo I*, Navarra: Civitas Thomson Reuters (pág. 561).

⁷³ STS 610/2022, de 25 de mayo de 2022. Recurso 163/2021, F 3.

⁷⁴ Véase G. Fernández Farreres (2022, pág. 561).

el art. 41.1 de la Ley 39/2015⁷⁵. No se produciría, por tanto, pese a no seguirse las determinaciones del art. 14.2.a) de la Ley 39/2015 una merma de las garantías de la interesada o indefensión. Entendiendo, por tanto, el TS que se trata de una irregularidad no invalidante.

d) En el marco del desarrollo del procedimiento administrativo se han planteado gran número de supuestos de defectos de la solicitud presentada, estableciendo una doctrina que, básicamente, atiende a la consideración de que la Administración no puede reducir las garantías procedimentales de los interesados en el marco de la tramitación electrónica so pretexto del diseño del programa informático e, incluso, en el supuesto de que por razones técnicas la Administración no pueda recibir automáticamente la información sobre los pasos dados por los interesados, debe permitir la subsanación si el interesado reacciona frente a su inadmisión y acredita que ello se debe a un defecto subsanable⁷⁶.

El TS ha equiparado el supuesto de falta de firma electrónica a otras omisiones que afectan a la falta de «acreditación de la autenticidad de la voluntad del solicitante, como podría ser el paso final de validar lo formulado y enviado por vía electrónica»⁷⁷. El TS, recientemente, siguiendo la línea establecida a efectos de la salvaguarda de las garantías procedimentales del interesado en el procedimiento, ha señalado, asimismo, que, aunque no exista una solicitud formal a efectos de poder realizarse una subsanación, sí ha de equipararse a ello, a tales efectos, el hecho de que el interesado haya realizado «operaciones por vía telemática tendentes a la presentación de una solicitud. Cosa distinta es que, por unas razones u otras, no siguiera los pasos adecuados y su solicitud no quedase registrada», recordando el TS, a continuación, los deberes de la Administración «para el arraigo y la buena marcha de su funcionamiento por medios telemáticos»⁷⁸.

Consideramos plausible la doctrina del TS acerca de esta cuestión, que atiende a la salvaguarda de las garantías de los ciudadanos. El TS distingue, por tanto, los errores imputables a la Administración en el funcionamiento y utilización de las TIC y los errores procedentes de los interesados, permitiendo la subsanación de los errores por parte de estos y, especialmente, cuando tales errores

⁷⁵ STS 794/2023, de 14 de junio. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, rec. 2805/2021, F 5 y en el mismo sentido, STS 1540/2022, de 21 de noviembre. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, rec. 1388/20201, FF 2 a 4 y STS 1452/2022, de 21 de noviembre. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, rec. 2860/2021, F 5

⁷⁶ STS 762/2021, de 31 de mayo. Sala de lo Contencioso, Sección 4ª, rec. 6119/2019, F 6 y, en similar sentido, STS 224/2022, de 22 de febrero, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, rec. 806/2020, FF 2 y 3.

⁷⁷ STS 968/2021, de 6 de julio, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, rec. 814/2020, F 6.

⁷⁸ STS 39/2024, de 15 de enero, Sala de lo Contencioso, Sección 4ª, rec. 1905/2021, F 4.

tienen por origen el fallo en los sistemas o programas informáticos impidiendo que tales fallos puedan redundar en una merma de las garantías de los interesados.

e) Con relación al formato electrónico que debe de tener el expediente administrativo (art. 70.2 de la Ley 39/2015), que habrá de ajustarse a las normas del esquema nacional de interoperabilidad y a las normas técnicas de interoperabilidad, cuando sea preciso remitir el expediente electrónico en virtud de norma (art. 70.3 de la Ley 39/2015), el TS ha señalado que el expediente electrónico tiene que ser elaborado de tal modo que facilite la consulta.⁷⁹ Se trata, por tanto, a través de las nuevas tecnologías de dotar de agilidad y mejora en el funcionamiento a las Administraciones públicas, como puede apreciarse en el caso de autos. No constituye, en consecuencia, la exigencia de expediente electrónico una mera exigencia formal.

f) En materia de impugnación de actos en vía administrativa, resulta sustancial la doctrina del TS acerca de la suspensión de la ejecución de los actos impugnados, *ex art.* 117.3 de la Ley 39/2015.

Así, se planteó la cuestión relativa al *dies a quo* a efectos del cómputo del plazo del mes a que se refiere ese precepto: «[...]la ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si transcurrido un mes desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u organismo competente para decidir sobre la misma el órgano a quien compete resolver no ha dictado y notificado resolución expresa al respecto [...]». El TS parte de la regulación contenida en la Ley 30/1992, de acuerdo con la cual el *dies a quo* se refería a «la entrada en el registro del órgano competente para decidir sobre la misma», mientras que la regulación de la Ley 39/2015 se refiere a la entrada en el registro electrónico de la Administración u organismo competente para decidir. Junto con ello, entiende el TS que se trata de la solución más correcta en la medida en que entender lo contrario sería lesivo al principio de seguridad jurídica toda vez que el interesado desconoce y no puede prever la fecha inicial del plazo de un mes a efectos de entender suspendida la ejecución del acto. Concluye el TS señalando que «la presentación de la solicitud ante la Administración General del Estado, mediante la entrada del documento en el registro electrónico común constituye el “dies a quo” [...]». Ello con fundamento en que esa Administración es la competente para resolver y, asimismo, acudiendo a la literalidad del art. 117.3 de la Ley 39/2015, en el que ha desaparecido la referencia al órgano competente⁸⁰.

Este criterio del TS es un criterio, por tanto, más garantista, más práctico, que dota de mayor seguridad jurídica a los interesados y que se ajusta a la literalidad del art. 117.3 de la Ley 39/2015.

⁷⁹ STS 680/2021, de 13 de mayo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, rec. 5011/2019. F 4

⁸⁰ STS 275/2023, de 6 de marzo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, rec. 5385/2021. FF 4 y 5.

B) Con relación a la Ley 40/2015, distintas determinaciones se refieren a la administración electrónica⁸¹. La regulación del capítulo V del título preliminar de la Ley 40/2015, relativa al funcionamiento electrónico del sector público, resulta capital. Así, en esa sede el legislador se refiere a aspectos tan relevantes como la sede electrónica⁸², el portal de internet⁸³ y a la actuación administrativa automatizada, a la que vamos a dedicar mayor atención.

⁸¹ Se establece el mandato de que las Administraciones públicas se relacionen entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantizarán la protección de datos y garantizarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados (art. 3 de la Ley 40/2015). En el art. 4.2, nuevamente, se alude a la salvaguarda de los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, que habrán de ser observados en la actividad de la Administración de comprobación, verificación, investigación e inspección (art. 4.2 de la Ley 40/2015).

⁸² La sede electrónica se encuentra definida en el art. 38 de la Ley 40/2015, como «aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a uno o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias». A través de ella, como recuerda el profesor Gamero Casado (2016, pág. 97), se canalizan las relaciones jurídico-administrativas con los ciudadanos y es por ello por lo que toda la regulación del precepto atiende a la garantía necesaria de los derechos de los interesados, al referirse a aspectos absolutamente necesarios tales como a la seguridad (art. 38 en sus apdos. 2, 4 y 6), a la integridad y veracidad de la información y los servicios, garantía de los principios que informan la administración electrónica (art. 38.2) [transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad (asimismo, el apdo. 5 del art. 38 se refiere a este principio), neutralidad e interoperabilidad, la identificación del órgano titular de la sede y de los medios para la formulación de sugerencias y quejas (art. 38.3 de la Ley 40/2015)].

A juicio del citado autor, en el supuesto de que una Administración mantuviera relaciones jurídicas electrónicas al margen de la sede, «es francamente que dudoso que tales actuaciones puedan reputarse válidas», en E. Gamero Casado (2016, pág. 98). Entiende este autor que cabría su consideración como un supuesto de anulabilidad, *ex* art. 48.2 de la Ley 39/2015. La finalidad, las garantías y los principios que guían la sede electrónica dotan a la sede electrónica de unas características únicas y de especial confianza en las relaciones jurídicas entre las Administraciones públicas y los ciudadanos, pudiendo, efectivamente, producirse un supuesto de anulabilidad en aquellos casos en que la tenencia de relaciones jurídicas al margen de la sede realmente produzcan indefensión de los interesados, siendo procedente, en otro caso, su consideración como irregularidades no invalidantes.

⁸³ El portal de internet se encuentra regulado en el art. 39 de la Ley 40/2015, que establece que «se entiende por portal de internet el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una Administración pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente». De este modo, a través del portal de internet se canaliza

a) El régimen jurídico fundamental de la actuación administrativa automatizada se contiene en el art. 41 de la Ley 40/2015 y, asimismo, se ha de tener en cuenta el art. 13 del Real Decreto 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. De acuerdo con el apdo. 1 del art. 41, 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 público⁸⁴.

Se trata de un ámbito de enorme amplitud toda vez que en él cabe incardinar desde aspectos de mayor simplicidad, como los tradicionalmente denominados servicios de respuesta inmediata, como pudiera ser la obtención de un certificado acreditativo de los servicios prestados en la Administración, o de estar al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias o con la seguridad social, a otros supuestos más cualificados como pudiera ser la elaboración de perfiles sobre la base de los datos previamente obtenidos por la Administración y que constituyen la correspondiente fuente de información, e incluso a los supuestos de máxima relevancia, consistentes en la toma de decisiones por la Administración sobre la base del empleo de algoritmos. Estos últimos, como veremos más adelante, podrán contener o no sistemas de inteligencia artificial.

Atendiendo a la importancia de los supuestos que se incardinan en el marco de la actuación administrativa automatizada, es menester el establecimiento de una serie de cautelas. El legislador ha establecido al efecto que, ante el supuesto de este tipo de actuación, deberá determinarse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de su impugnación (art. 41.2 de la Ley 40/2015). En el plano reglamentario y, en lo que se refiere a la Administración General del Estado, se ha establecido la exigencia de la autorización por resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia o del órgano ejecutivo competente del organismo o entidad de derecho público, según corresponda, y se publicará en la sede electrónica o sede electrónica asociada. La resolución expresará los recursos que procedan contra la actuación, el órgano

el acceso de los ciudadanos tanto a la sede electrónica como a otros aspectos fundamentales como el portal de transparencia, el perfil de contratante o el punto general de entrada de facturas electrónicas (FACe).

⁸⁴ Acerca de la actuación administrativa automatizada se ha de tener en cuenta el reciente y muy interesante trabajo de E. Gamero Casado (2023), «Sistemas automatizados de decisiones en el Derecho administrativo español», *Revista General de Derecho Administrativo*, 63, págs. 1-18, quien, tras un estudio de la actuación administrativa automatizada, se refiere a los problemas actuales que plantea su empleo.

administrativo o judicial, en su caso, ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que las personas interesadas puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno y establecerá medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos de las personas interesadas (art. 13.2 del Real Decreto 203/2021).

Se trata de un ámbito de especial incidencia de las TIC en los derechos de los interesados y es por ello por lo que resulta necesaria la incorporación de cautelas adicionales a las inicialmente previstas en el régimen general de los actos administrativos que, tradicionalmente, son objeto de estudio mediante las categorías de los elementos subjetivos, objetivos y formales. Es por ello por lo que se trata de salvaguardar las exigencias de transparencia ínsitas ya no solo a la administración electrónica, por cuanto que, como hemos señalado con anterioridad, nos encontramos con un supuesto en el que se da cobertura al empleo de algoritmos por las Administraciones públicas, en consonancia con las exigencias que, tanto doctrinal como legalmente⁸⁵, han sido objeto de asunción.

Un elemento de crítica aflora en relación con la regulación contenida en el art. 41 de la Ley 40/2015, a saber, la ausencia de una delimitación del ámbito de la actuación administrativa que podrá desarrollarse a través del empleo de la actividad administrativa automatizada. Esto es, no se circunscribe su empleo a los actos reglados y, sin embargo, el propio riesgo inherente al empleo de esta forma de actuación para con los derechos de los interesados pone de manifiesto, como señala la doctrina⁸⁶, que la actuación administrativa automatizada debería de quedar limitada a los actos reglados, a actos de enorme sencillez y, *a sensu contrario*, tendría que estar vedada para su empleo en la actividad discrecional o que conlleve un margen de decisión para la Administración.

Por otra parte, se ha de tener en cuenta que las determinaciones del art. 22 del Reglamento Europeo de protección de datos, resultan plenamente aplicables a la actuación administrativa automatizada, por lo que, en los términos del meritado precepto y, tal y como hemos señalado con anterioridad, nos encontramos ante el derecho a no ser objeto de una decisión basada únicamente en el trata-

⁸⁵ Véase, en este sentido, el art. 23 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. En lo que se refiere al ámbito de aplicación del derecho de la Unión, habrá de estarse a la regulación contenida en el futuro Reglamento sobre Inteligencia Artificial [propuesta de la Comisión Europea, de 21 de abril de 2021 COM(2021)-206final, de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de inteligencia artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión].

⁸⁶ Sin ánimo de exhaustividad, véase E. Gamero Casado (2016, págs. 93-94), J. Ponce Solé (2019) «Inteligencia artificial. Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico», *Revista General de Derecho Administrativo*, pág. 28, y, asimismo, S. de la Sierra Morón (2021, pág. 3).

miento automatizado, en los términos del apdo. 1 del art. 22 del Reglamento europeo con las excepciones que permite la propia norma europea en su apdo. 2⁸⁷.

Con respecto al sistema de firma relativo a la actuación administrativa automatizada, se encuentra regulado en el art. 43 de la Ley 40/2015. En él se prevén dos posibilidades: de un lado, el empleo del sello electrónico; y, de otro, el código seguro de verificación. Se ha de tener en cuenta que cabe la posibilidad de que exista con relación al documento administrativo una discrepancia entre la fecha de emisión del documento y la fecha de su verificación electrónica, debiendo de estarse a la fecha de verificación electrónica, que ha de entenderse como fecha de firma electrónica y que, asimismo, constituye requisito de validez, *ex art. 26.2 e)* de la Ley 39/2015⁸⁸. Se trata de una solución acertada en la medida en que dota de garantías en el procedimiento a los interesados.

Un aspecto a tener en cuenta, en cuanto a la actuación administrativa automatizada, es que, como hemos señalado, puede emplear algoritmos⁸⁹ y éstos servirse de sistemas de inteligencia artificial. Circunscribiendo nuestro trabajo a la administración electrónica *stricto sensu*, no entramos en la consideración, por razones expositivas, de los aspectos relacionados entre los

⁸⁷ Sobre la base de la existencia de un contrato entre el interesado y un responsable de tratamiento; la autorización del derecho de la Unión o de los Estados miembros y, finalmente, si existe el consentimiento del interesado.

⁸⁸ Este supuesto ha acontecido y se ha entendido por los tribunales que en caso de que un documento emitido carezca de firma manuscrita se ha de entender que la fecha de verificación electrónica es la que debe de ser considerada como de firma electrónica (Sentencia de la Audiencia Nacional de 1 de diciembre de 2021, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, rec. 97/2021, F 4. Asimismo, en similar sentido, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de noviembre de 2023. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, rec. 77/2023. F 4). En el supuesto de que existiera firma manuscrita, consideramos, ante la imposibilidad de acreditar la fecha de firma que, a efectos de seguridad jurídica, esta debería de ser considerada la de la emisión del documento y prevalecer la fecha de la verificación electrónica.

⁸⁹ En el ámbito del algoritmo, sin ánimo de exhaustividad, cabe destacar: M. Barrio Andrés (2020), *Retos y desafíos del Estado algorítmico de Derecho*, Real Instituto Elcano; A. Boix Palop (2020), «Los algoritmos son reglamentos: la necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la Administración para la adopción de decisiones», *Revista de Derecho Público: teoría y método*, 1, págs. 223-269; A. Cerrillo i Martínez (2019), «El impacto de la inteligencia artificial en el Derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?», *Revista General de Derecho Administrativo*, 50. Véase S. de la Sierra Morón (2021); E. Gamero Casado (2023), A. J. Huergo Lora (dir.) y G. M. Díaz González (coord.) (2020), *La regulación de los algoritmos*. Navarra: Aranzadi Thomson Reuters (págs. 23-87); M. Medina Guerrero (2022), «El derecho a conocer los algoritmos utilizados en la toma de decisiones: aproximación desde la perspectiva del derecho fundamental a la protección de datos personales», *Teoría y Realidad Constitucional*, 49 (págs. 141-171); J. Ponce Solé (2019).

algoritmos y la transparencia, que ha dado lugar a ríos de tinta, atendiendo fundamentalmente al carácter opaco del algoritmo y a su consideración generalizada en la doctrina como «cajas negras», y a la lógica demanda de una mayor transparencia tanto en lo que se refiere al código fuente como al conocimiento acerca del procedimiento de elaboración del algoritmo y a los datos que se introducen a efectos de evitar resultados ilógicos o incluso lesivos de los derechos fundamentales. A tal efecto, se ha de tener en cuenta, en el ámbito de la UE, la propuesta en tramitación del Reglamento de Inteligencia Artificial, en el marco del procedimiento legislativo ordinario en la UE, que, además de establecer la prohibición de determinados sistemas de inteligencia artificial, realiza una clasificación de tales sistemas y establece un régimen jurídico específico para cada uno de ellos, articulando unas obligaciones que redundan, en última instancia, en la salvaguarda de los valores de la Unión, dentro de los cuales destacan, por su especial implicación con el empleo de los algoritmos, los derechos fundamentales, *ex* art. 2 del Tratado de la Unión Europea y, asimismo, mejorar el funcionamiento del mercado interior. En lo que respecta a nuestro ordenamiento, se ha de tener en cuenta⁹⁰ la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación que, en su art. 23⁹¹, establece una regulación que atiende a que las Administraciones públicas favorezcan la implantación de medidas dirigidas a que cuando vayan a utilizarse algoritmos para la toma de decisiones se tengan en cuenta criterios de minimización de sesgos, transparencia y rendición de cuentas siempre que sea factible técnicamente.

b) Finalmente, como otros aspectos a destacar en la Ley 40/2015, cabe citar los sistemas de identificación de las Administraciones públicas y la firma electrónica⁹² a la que nos hemos referido con anterioridad, en el marco de la alusión a las determinaciones que hemos destacado de la Ley 39/2015. Asimismo, las determinaciones de la Ley 40/2015 en lo que a la administración electrónica se

⁹⁰ Como instrumento de *soft law*, la Carta de Derechos digitales, aprobada por el Gobierno de España en julio de 2021.

⁹¹ Con esa redacción, se trata de una norma más programática y tendencial y que, asimismo, se encuentra supeditada a que la consideración de esos aspectos se produzca siempre que sea factible técnicamente.

⁹² Así, nos encontramos con una pluralidad de preceptos (arts. 40 de la Ley 40/2015, relativo a los sistemas de identificación de las Administraciones Públicas, y 42 a 45 de la Ley 40/2015, referidos, respectivamente, a sistemas de firma para la actuación administrativa, firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas, intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación y al aseguramiento e interoperabilidad de la firma electrónica) y, sin perjuicio de lo ya referido con anterioridad, en el art. 38.6 de la Ley 40/2015, relativo al empleo por las sedes electrónicas de certificados reconocidos o cualificados de autenticación de sitio web o medio equivalente.

refiere comprenden aspectos tales como el archivo electrónico de documentos⁹³; convenios administrativos⁹⁴; la creación de entidades del sector público institucional⁹⁵; en materia de colaboración y cooperación interadministrativa, donde se han de aprovechar las TIC, y, fundamentalmente, en materia de relaciones electrónicas entre Administraciones públicas, aspectos, estos últimos, íntimamente ligados con la interoperabilidad⁹⁶.

⁹³ Archivo electrónico de documentos, regulado en el art. 46 de la Ley 40/2015. Por su parte, el art. 46 *bis*, se refiere a la ubicación de los sistemas de información y comunicaciones para el registro de datos.

⁹⁴ Dentro del régimen de los convenios, en el art. 48.8 de la Ley 40/2015, relativo a los requisitos de validez y eficacia de los convenios. En el art. 49, relativo al contenido de los convenios. Con relación a la remisión de convenios al Tribunal de Cuentas (art. 53.1 de la Ley 40/2015).

⁹⁵ En el art. 83.2.a) de la Ley 40/2015, en el marco de las reglas de inscripción en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local, de la creación de cualquier entidad integrante del sector público institucional.

⁹⁶ En el marco de las técnicas de colaboración, el art. 142.b) de la Ley 40/2015. En las técnicas de cooperación, en el ámbito de las conferencias sectoriales, el art. 149 de la Ley 40/2015. El art. 152, relativo a las Comisiones Sectoriales y Grupos de trabajo. En el art. 153, relativo a las Comisiones Bilaterales de Cooperación.

El capítulo IV del Título III de la Ley 40/2015 se refiere a las relaciones electrónicas entre Administraciones, y comprende: art. 155, relativo a las transmisiones de datos entre Administraciones públicas. Respecto de esta cuestión, el TS se ha referido al supuesto relativo a la transmisión de datos entre Administraciones públicas. En el plano fiscal, en el marco de lo dispuesto en el art. 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT, en adelante), El TS parte del deber de reserva que pesa sobre las Administraciones públicas respecto de los datos que elabora y recaba y considera que, por tanto, solo cabe su empleo para los fines que le son propios (fiscales en el caso de autos). En el caso de que se tratara de cesión de datos a otras Administraciones para fines no fiscales, sí debe de constar la expresa autorización del interesado (art. 2.4). De este modo, la conformidad a derecho del acto dictado con fundamento en unos datos tributarios cedidos dependerá de que la cesión de tales datos respete las reglas del art. 95.1 de la LGT (STS 344/2021, de 11 de marzo de 2021. Sala de lo Contencioso-Administrativo). Doctrina reproducida y reiterada en la STS 680/2021, de 13 de mayo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, rec. 5011/2019, FF 4 a 6.

El art. 156, referido al esquema nacional de interoperabilidad y al esquema nacional de seguridad, ya examinado con anterioridad; el art. 157, relativo a la reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración; y el art. 158, en lo que respecta a la transferencia de tecnología entre Administraciones.

Finalmente, la disposición adicional séptima se refiere al Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación y la disposición adicional octava, a la adaptación de los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración pública e inscripción de organismos y entidades en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local.

IV. CONCLUSIONES

El desarrollo de las TIC es una realidad evidente que tiene que ser aprovechada por las Administraciones públicas a efectos de posibilitar la consecución de los objetivos que tienen asignados y, en particular, el servicio con objetividad de los intereses generales (art. 103.1 de la CE). La administración electrónica es una de las vertientes en las que el desarrollo de las TIC se considera capital en la medida en que permite ya no solo una mayor eficiencia en las Administraciones públicas, sino, asimismo, la agilización de los trámites y, por ende, redundante, asimismo, en beneficio de los ciudadanos y de las propias Administraciones públicas.

Sin embargo, no deja de ser paradójico que nos encontremos en un momento en el que las TIC se encuentran en una situación de claro apogeo (Internet, Internet de las cosas, *big data*, *cloud computing*, desarrollo de la conectividad 5G, *blockchain*, etc.) y, de modo paralelo, la administración electrónica no se encuentra en perfecto funcionamiento. Esto cabe apreciarlo ya no solo desde el plano de nuestras Administraciones públicas, con la existencia de lagunas y errores en su implementación, sino que incluso en la Unión Europea queda evidenciado, como pone de manifiesto el hecho de que, como ha señalado la Comisión, nos encontramos con deficiencias en aspectos tan importantes como la interoperabilidad⁹⁷, en términos generales, y de modo específico, por ejemplo, en una manifestación de especial relevancia como es la contratación pública electrónica⁹⁸. Sin embargo, en otros ámbitos, como pueda ser la inteligencia artificial, que es cierto que preci-

⁹⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Plan de acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 Acelerar la transformación digital de la Administración, de 19 de abril de 2016 [COM(2016) 179 final], pág. 2. De modo específico, el Reglamento (UE) 2024/903 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, por el que se establecen medidas a fin de garantizar un alto nivel de interoperabilidad del sector público en toda la Unión (Reglamento sobre la Europa Interoperable), señala que «para que las administraciones públicas de la Unión puedan cooperar y los servicios públicos funcionen a través de las fronteras, es preciso reforzar el desarrollo de la interoperabilidad transfronteriza de las redes y sistemas de información utilizados para prestar o gestionar servicios públicos en la Unión. La actual cooperación informal debe sustituirse por un marco jurídico claro, que permita la interoperabilidad entre los distintos niveles y sectores administrativos y facilite la fluidez de los flujos transfronterizos de datos de manera que existan unos servicios digitales verdaderamente europeos que consoliden el mercado interior, respetando al mismo tiempo el principio de subsidiariedad» (cdo. 1).

⁹⁸ Comunicación de la Comisión Europea «Contratación pública: un espacio de datos para mejorar el gasto público, impulsar la elaboración de políticas basadas en datos y mejorar el acceso a las pymes a las licitaciones» (2023/C 98 I/01), que atiende al aprovechamiento de los datos disponibles en la Unión gracias al Espacio de Datos sobre Contratación Pública, con origen en la Estrategia Europea de Datos y a efectos de la creación de un mercado único de datos.

saba de la regulación de unos límites a efectos de la salvaguarda de los valores de la Unión (de entre los que se encuentran los derechos fundamentales), *ex art. 2 del TUE*, en el plano de la UE se ha avanzado de modo más rápido⁹⁹.

En cualquier caso, lo cierto es que desde los primeros pasos en materia de administración electrónica en los años noventa se han producido grandes avances¹⁰⁰, sin perjuicio, todavía de la existencia de ciertas disfunciones y lagunas que los tribunales vienen a solucionar en la mayoría de los supuestos, fijando una doctrina, como hemos examinado en el presente trabajo y que, en términos generales, consideramos que es garantista con el interesado.

Se precisa avanzar en interoperabilidad, como señala el Reglamento en materia de interoperabilidad, en los términos referidos. Así, aspectos tales como la interoperabilidad en los registros electrónicos (art. 16.1 de la Ley 39/2015) o las relaciones electrónicas entre Administraciones (arts. 155 a 158 de la Ley 40/2015) y, en particular, en ámbitos como la reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración, permitirán ganar en eficiencia y eficacia (art. 157 de la Ley 40/2015).

Con relación a la seguridad, se va a producir un avance con la aprobación de la Ley de Ciberresiliencia en el ámbito de la Unión con la mejora de ciberseguridad en los productos digitales. No obstante, resulta necesario dotar de medios correspondientes a las Administraciones Públicas para hacer frente a la auténtica amenaza de los ciberataques, con un incremento del personal con conocimientos de informática y de nuevas tecnologías y una formación continua del personal de las Administraciones Públicas en esta materia¹⁰¹.

Según jurisprudencia constante del TS, en el ámbito de la notificación electrónica, si bien es cierto que se atiende a la salvaguarda de las garantías de los interesados en el procedimiento en aspectos tales como la subsanación de los defectos en las solicitudes, cuando estos provienen del diseño del programa informático o de otro tipo con origen en la Administración Pública, no lo es menos que nos encontramos con el supuesto polémico de la notificación electrónica sin aviso,

⁹⁹ Avance en materia de inteligencia artificial que, cuando se apruebe el Reglamento sobre Inteligencia Artificial, queda circunscrito al ámbito de aplicación del derecho de la Unión. En lo que respecta a nuestro ordenamiento, sin embargo, la regulación es muy incipiente todavía, al tratarse, fundamentalmente, de las determinaciones contenidas en el art. 23 de la Ley 15/2022, que, atendiendo a su redacción, parece más una simple norma programática que un instrumento vinculante.

¹⁰⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Plan de acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 Acelerar la transformación digital de la Administración, de 19 de abril de 2016 [COM(2016) 179 final], pág. 2.

¹⁰¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Inteligencia artificial para Europa, Bruselas, 25 de abril de 2018 [COM(2018) 237 final (pág. 13)].

cuya regulación (art. 41.6 de la Ley 39/2015) ha sido avalada por el TS, como hemos expuesto. Tal situación, como ha señalado la doctrina¹⁰², resulta inadmisibles.

En la práctica, todavía nos encontramos que muchas Administraciones Públicas esgrimen como límites la falta de programas, formatos u otros errores en sus sistemas¹⁰³ a efectos de eximirse del cumplimiento de sus obligaciones. Siendo esto algo relativamente frecuente, como hemos apreciado, y que dificulta, cuando no impide, el ejercicio de los derechos por los interesados y el cumplimiento de los trámites ante las Administraciones, en clara contravención del art. 13 d) de la Ley 39/2015.

En materia de servicios públicos digitales, se debe avanzar, como recuerda la Comisión Europea, en aspectos tales como su accesibilidad, facilidad en su utilización, eficiencia, su personalización y, asimismo, en la tutela de la seguridad y privacidad¹⁰⁴.

Finalmente, en lo que respecta a la actuación administrativa automatizada, cabe la posibilidad de que se empleen algoritmos por las Administraciones públicas y que estos contengan sistemas de inteligencia artificial, como hemos indicado con anterioridad. Sin embargo, ante tal circunstancia y, atendiendo a la aplicación del futuro Reglamento de la Unión en materia de inteligencia artificial, exclusivamente, a los ámbitos de aplicación del derecho de la UE y, asimismo, a la ausencia de una regulación en nuestro ordenamiento que realmente salvaguarde las garantías y los derechos fundamentales de los ciudadanos, cabe concluir que resulta absolutamente necesaria la adopción de un texto que realmente atienda a la referida tutela en los ámbitos que quedan fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión.

¹⁰² Por todos, T. R. Fernández Rodríguez (2015, pág. 365) y Fernández Farreres, G. (2023: 561).

¹⁰³ STS 762/2021, de 31 de mayo, Sala de lo Contencioso, Sección 4ª. rec. 6119/2019. F 6 y en similar sentido, STS 224/2022, de 22 de febrero, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª, rec. 806/2020, FF 2 y 3.

¹⁰⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital, de 9 de marzo de 2021 [COM(2021)118 final], págs. 12-13.