

## **LA INTEROPERABILIDAD COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA**

M<sup>a</sup> Ángeles GONZÁLEZ BUSTOS.

Profesora de la Universidad de Salamanca.

### **SUMARIO**

1. La interoperabilidad como principio básico de la Administración electrónica. Régimen jurídico aplicable.
2. El Esquema Nacional de Interoperabilidad.
3. El intercambio de información entre Administraciones Públicas.
4. Instrumentos para hacer efectivo la interoperabilidad entre Administraciones Públicas
5. La interoperabilidad en la Administración Local.
6. Bibliografía

### **1. LA INTEROPERABILIDAD COMO PRINCIPIO BÁSICO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE.**

La interoperabilidad entendida como la capacidad de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre las administraciones es la base de lo que conocemos como Administración electrónica que ha ido evolucionando de conformidad con las nuevas tecnologías de la información. Inicialmente se utilizaba para compartir información dentro de la propia Administración en sus relaciones intradministrativas (interacciones entre administraciones públicas) evolucionando hasta nuestros días y convirtiéndose en el instrumento esencial de las relaciones interadministrativas, así como en las relaciones con los ciudadanos o el sector privado<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Vid. sobre el concepto y la evolución de la interoperabilidad: Martínez Gutiérrez, R: "Elementos para la configuración de la Administración digital", Revista de Derecho Administrativo, 2021, núm. 20, pp. 212-233.

La interoperabilidad es una herramienta óptima para mejorar la eficiencia y eficacia de la prestación de servicios por parte de la Administración y que vela para que los sistemas de información utilizados sean compatibles y se reconozcan con los de los ciudadanos y los de las otras Administraciones públicas, por lo que su utilidad es la forma de compartir la información.

Podemos partir en la definición de la interoperabilidad de la Decisión 2004/387/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos (IDABC)<sup>2</sup>, que señala que es “la capacidad de los sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y de los procesos empresariales a los que apoyan, de intercambiar datos y posibilitar la puesta en común de información y conocimientos” (art. 3). En la misma línea, abundando en el concepto, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Marco Europeo de Interoperabilidad - Estrategia de aplicación (Bruselas, 23.3.2017 COM(2017) 134 final) define la interoperabilidad “ la capacidad de que las organizaciones interactúen con vistas a alcanzar objetivos comunes que sean mutuamente beneficiosos y que hayan sido acordados previa y conjuntamente, recurriendo a la puesta en común de información y conocimientos entre las organizaciones, a través de los procesos empresariales a los que apoyan, mediante el intercambio de datos entre sus sistemas de TIC respectivos”.

A través de este documento “El Marco Europeo de Interoperabilidad” se definen las directrices básicas de interoperabilidad en forma de principios, modelos y recomendaciones comunes sentando el cuadro jurídico del que deben partir las diferentes iniciativas de los Estados miembros. Por consiguiente, *es un instrumento clave para crear servicios públicos digitales interoperables a escala regional, nacional*

---

<sup>2</sup> Programa ejecutivo de la Comisión Europea que tiene como objeto primordial “definir, apoyar y promover el desarrollo y establecimiento de servicios paneuropeos de administración electrónica y de sus redes telemáticas interoperables que ayuden a los Estado miembros y a la Comunidad a aplicar las políticas y acciones comunitarias y obtener beneficios para el sector público, empresas y ciudadanos” (art. 2.1)

y de la UE, contribuyendo así a que el mercado único digital se haga realidad. Se configura como el denominador común de las iniciativas de los diferentes Estados e implica a todas las administraciones públicas, ciudadanos y empresas. Este Marco general debe ser aplicado teniendo en cuenta los diferentes sistemas políticos y administrativos de los Estados miembros, es decir que las políticas nacionales que se aprueben deben ser compatibles con el marco Europeo de Interoperabilidad.

En definitiva, la interoperabilidad de los sistemas de información debe tener como premisas a cumplir: la necesidad de maximizar la utilidad de los sistemas existentes, desarrollar sistemas competitivos que colmen las lagunas de información y asegurar la interoperabilidad de nuestro sistema.

En **España** la regulación de la interoperabilidad tal y como la conocemos en la actualidad se inicia con la ya derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos<sup>3</sup>. El desarrollo de la materia lo encontramos en el RD 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad, modificada por el RD 203/2021, modificado por el RD 203/2021, en donde se contemplan *los criterios y recomendaciones de seguridad, normalización y conservación de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones públicas para asegurar un adecuado nivel de interoperabilidad organizativa, semántica y técnica de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias y para evitar la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica* (art. 1.2).

Por consiguiente, es requisito la existencia de un marco normativo para que la interoperabilidad sea efectiva que englobe las tres dimensiones señaladas: organizativa, semántica y técnica<sup>4</sup>. Por cuanto a la dimensión organizativa se refiere se ha de partir de la colaboración y cooperación entre administraciones tanto a nivel local, autonómico, nacional como europeo e internacional, habilitando instrumentos para poder llevarla a

<sup>3</sup> Derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre (Disposición derogatoria única.2.b).

<sup>4</sup> Vid. sobre el análisis de las tres dimensiones Gamero Casado, E. "Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor", RAP núm. 179, pp. 291-332; Martínez Gutiérrez, R.: "Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad", en Gamero Casado (dir.): Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público, Tomo II, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 2895-2899....

cabo; en cuanto al aspecto semántico se ha de tener en cuenta que la información y la documentación administrativa pueda ser accesible para lo cual se ha de partir de plataformas y aplicaciones inteligentes que permitan interpretar y reutilizar la información con todas las garantías necesarias; y la dimensión técnica se centra en los mecanismos de conectividad necesarios para lograrla interoperabilidad<sup>5</sup> que incluye aspectos tales como las interfaces, la presentación de la información, interconexión, la integración de datos y servicios, la accesibilidad y la seguridad...dando lugar a la cadena de interoperabilidad<sup>6</sup>. A estas dimensiones debemos añadir la dimensión jurídica, que consiste en garantizar que los órganos que operan en distintos marcos jurídicos puedan trabajar de forma conjunta para lo cual resulta necesario implementar controles de interoperabilidad examinando la legislación existente y los obstáculos que existen para así intentar garantizar la coherencia de esta (control digital). Una vez realizado estos controles se apuesta por la realización de acuerdos o convenios para poder superar las diferencias en la aplicación que puedan existir en la legislación, de esta forma la información que se intercambie tendrá valor jurídico no sólo entre Administraciones Públicas de un Estado miembro sino con el resto de la Unión Europea.

De todo lo expuesto podemos deducir que la interoperabilidad es la capacidad del sector público para compartir la información precisando de un marco común tanto técnico como jurídico. Se pone así de manifiesto la importancia de que para que la interoperabilidad tiene la configuración de una red de conectividad entre todos los sistemas y plataformas tecnológicas existentes, siendo clave la comunicación electrónica entre todas ellas<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Vid. Cerrillo Martínez, A: “Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica”, en Gamero Casado, E. y Valero Torrijos, J. (coords): *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónica de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, 3ª ed. Aranzadi-Thomson Reuters, 2010, pp. 763-764.

<sup>6</sup> Cadena de interoperabilidad: Expresión de la interoperabilidad en el despliegue de los sistemas y los servicios como una sucesión de elementos enlazados e interconectados, de forma dinámica, a través de interfaces y con proyección a las dimensiones técnica, semántica y organizativa (anexo RD 4/2010 de ENI)

<sup>7</sup> Martínez Gutiérrez, R.: Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad, en Gamero Casado, E. (dir): *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Tirant lo Blanch, Tomo II, 2017, pp. 2891-2932.

La interoperabilidad se convierte en principio del modelo de Administración electrónica y del procedimiento administrativo electrónico contemplado en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPCA) y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRSP)<sup>8</sup> tal y como señala el artículo 3 de la LRJSP que incluye a la interoperabilidad entre los principios de actuación de las Administraciones Públicas, de forma que estas se relacionarán entre sí a través de medios electrónicos que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados (párrafo 2).

## 2. EL ESQUEMA NACIONAL DE INTEROPERABILIDAD

El RD 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI)<sup>9</sup>, modificado por el RD 203/2021, de 30 de marzo, por el que se prueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector públicos por medios electrónicos, señala en su art. 1.2 que *“El Esquema Nacional de Interoperabilidad comprenderá los criterios y recomendaciones de seguridad, normalización y conservación de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones públicas para asegurar un adecuado nivel de interoperabilidad organizativa, semántica y técnica de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias y para evitar la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica”*, en términos similares el art. 156.1 LRJSP: *“El Esquema Nacional de Interoperabilidad comprende el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad”*.

<sup>8</sup> Vid. supra p. 2899-2901.

<sup>9</sup> Disposición no derogada ni por la LPAC ni LRJSP a pesar de que fue dictada para desarrollar la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos ya derogada.

EL ENI configurado como modelo de interoperabilidad vinculante, rígido y centralizado, es diseñado teniendo en cuenta las recomendaciones provenientes de la Unión Europea, concretamente el Marco Europeo de Interoperabilidad<sup>10</sup> en donde se define las directrices básicas de interoperabilidad en forma de principios, modelos y recomendaciones comunes para establecer así el marco común de las políticas de interoperabilidad en los Estados miembros<sup>11</sup>.

Para que la interoperabilidad sea adecuada a la finalidad perseguida se ha de ajustar a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, de apertura de los datos abiertos de las administraciones, transparencia, reutilización de la información, neutralidad tecnológica y portabilidad de los datos, primacía del usuario, inclusión y accesibilidad, seguridad, multilingüismo, simplificación administrativa, y conservación de la documentación.

La interoperabilidad ha de ser operativa e integral, basada en los principios de igualdad y no discriminación, publicidad y seguridad que deben regir las actuaciones de las administraciones en sus relaciones internas, así como en sus relaciones con los ciudadanos. Para que la interoperabilidad realice sus funciones ha de partir de unas infraestructuras y los servicios comunes, elementos de dinamización, simplificación y propagación de la interoperabilidad, a la vez que facilitadores de la relación multilateral que deben ser proporcionados por la Administración general del Estado para facilitar el intercambio de información y de servicios entre todas las administraciones (Art. 12).

---

<sup>10</sup> 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 (Bruselas, 23.3.2017. COM (2017) 134 final)

<sup>11</sup> De conformidad con lo señalado en el portal de la administración electrónica: [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio/pae\\_Esquema\\_Nacional\\_de\\_Interoperabilidad.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Esquema_Nacional_de_Interoperabilidad.html), el Marco Europeo de la Interoperabilidad tiene como objetivos:

-Comprender los criterios y recomendaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las administraciones públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad y que eviten la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica. Y que, por tanto, contribuyen a crear las condiciones necesarias para la interoperabilidad en el uso de los medios electrónicos que permitan a los ciudadanos y a las administraciones el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes a través de estos medios.

-Proporcionar los elementos comunes que han de guiar la actuación de las administraciones públicas en materia de interoperabilidad, para facilitar la interacción de las administraciones públicas, así como la comunicación de los requisitos de interoperabilidad a la industria.

-Facilitar la implantación de las políticas de seguridad, al contribuir a un escenario de mayor racionalidad técnica y de economías de escala.

Entre los servicios comunes podemos señalar los siguientes:

-La utilización de la Red de comunicaciones de las Administraciones públicas, prestada por la Red SARA, con el objetivo de comunicarse entre sí y a la que conectarán sus redes y nodos de interoperabilidad, aplicando el Plan de direccionamiento de la Administración;

-La reutilización y transferencia de tecnología por medio del licenciamiento de las aplicaciones, de la documentación asociada y de otros objetos de información que las administraciones pongan a disposición de otras administraciones y de los ciudadanos; enlace entre los directorios de aplicaciones reutilizables y consulta por parte de las administraciones de las soluciones disponibles para libre reutilización, así como la publicación del código de las aplicaciones.

-La interoperabilidad de la firma electrónica y de los certificados para que puedan ser utilizados por todas las Administraciones Públicas haciendo referencia expresa a la validación de certificados y firmas electrónicas, las listas de confianza, las aplicaciones usuarias, los prestadores de servicios de certificación y las plataformas de validación de certificados y firma electrónica.

-La recuperación y conservación del documento electrónico, como manifestación de la interoperabilidad a lo largo del ciclo de vida de este.

-Las normas técnicas de interoperabilidad (Disposición adicional primera 1) que concretan detalles para facilitar los aspectos más prácticos y operativos de la interoperabilidad entre las Administraciones Públicas y con el ciudadano<sup>12</sup>.

Las Normas Técnicas de Interoperabilidad, de obligado cumplimiento por las Administraciones Públicas, desarrollan aspectos concretos de los medios para poder

---

<sup>12</sup> Vid. sobre la importancia de las normas técnicas armonizadas y su influencia en el Derecho: Álvarez García, V.: Las normas técnicas armonizadas (una peculiar fuente del Derecho Europeo), Iustel, 2020.

llevarse a cabo las relaciones administrativas electrónicas y asegurar los aspectos más prácticos y operativos<sup>13</sup>:

-Documento electrónico (Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico<sup>14</sup>).

-Digitalización (Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Digitalización de Documentos)<sup>15</sup>.

-Expediente electrónico (Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente Electrónico)<sup>16</sup>.

-Copiado auténtico y reconversión entre documentos electrónicos (Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos)<sup>17</sup>.

-Política de firma, sello electrónico y certificados (Resolución de 27 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Firma y Sello Electrónicos y de Certificados de la Administración)<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Cada Norma Técnica de Interoperabilidad va acompañada de sus guías de aplicación y de documentos de apoyo que ayudan en su aplicación. Vid. página: [https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae\\_Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio/pae\\_Normas\\_tecnicas\\_de\\_interoperabilidad.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html)

<sup>14</sup> Tiene por objeto establecer los componentes del documento electrónico, contenido, en su caso, firma electrónica y metadatos, así como la estructura y formato para su intercambio.

<sup>15</sup> Tiene por objeto establecer los requisitos a cumplir en la digitalización de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización a través de medios fotoeléctricos.

<sup>16</sup> Tiene por objeto establecer la estructura y el formato del expediente electrónico, así como las especificaciones de los servicios de remisión y puesta a disposición.

<sup>17</sup> Tiene por objeto establecer las reglas para la generación de copias electrónicas auténticas, copias papel auténticas de documentos públicos administrativos electrónicos y para la conversión de formato de documentos electrónicos

<sup>18</sup> Tiene por objeto establecer el conjunto de criterios comunes asumidos por la Administración pública en relación con la autenticación y el reconocimiento mutuo de firmas electrónicas y sellos electrónicos basados en certificados electrónicos

-Catálogo de Estándares (Resolución de 3 de octubre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Catálogo de estándares)<sup>19</sup>.

-Intermediación de datos (Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Protocolos de intermediación de datos)<sup>20</sup>.

-Modelos de datos (Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Relación de modelos de datos)<sup>21</sup>.

-Gestión de documentos electrónicos (Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos)<sup>22</sup>.

-Conexión a la red de comunicaciones de las AAPP (Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de requisitos de conexión a la red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas)<sup>23</sup>.

-Modelo de datos para el intercambio de asientos registrales (Resolución de 22 de julio de 2021, de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial,

---

calificados o reconocidos y que, como tales, serán desarrollados y consolidados a través de las políticas de firma y sello electrónicos basados en certificados, por lo que el objetivo final es facilitar el uso de firmas electrónicas y sellos electrónicos seguros e interoperables entre las distintas organizaciones de la Administración pública

<sup>19</sup> Tiene por objeto establecer un conjunto de estándares que satisfagan lo previsto en el artículo 11 del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

<sup>20</sup> Tiene por objeto establecer las especificaciones para el intercambio de datos entre Administraciones Públicas, o Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquellas (en adelante, organizaciones).

<sup>21</sup> Tiene por objeto definir las condiciones para establecer y publicar modelos de datos que tengan el carácter de comunes en la Administración y aquellos que se refieran a materias sujetas a intercambio de información con los ciudadanos y otras administraciones, así como las definiciones y codificaciones asociadas, de cara a su publicación en el Centro de Interoperabilidad Semántica.

<sup>22</sup> Tiene por objeto establecer las directrices para la definición de políticas de gestión de documentos electrónicos.

<sup>23</sup> Tiene por objeto establecer las condiciones en las que cualquier órgano de una Administración, o Entidad de Derecho Público vinculada o dependiente de aquélla (en adelante, organización), accederá a la Red SARA.

por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Modelo de Datos para el intercambio de asientos entre las entidades registrales)<sup>24</sup>.

-Declaración de conformidad por parte de todas las Administraciones (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, y Corporaciones Locales)<sup>25</sup>.

-Reutilización de recursos informáticos (Resolución de 19 de febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información)<sup>26</sup>.

Para que la interoperabilidad sea garantizada y efectiva se desarrollan una serie instrumentos<sup>27</sup>:

a) Sistema de Información Administrativa: Inventario de procedimientos administrativos, servicios prestados y otras actuaciones administrativas que generen documentación pública, conteniendo información de los mismos clasificada por funciones y con indicación de su nivel de informatización, así como información acerca de las interfaces al objeto de favorecer la interacción o en su caso la integración de los procesos.

b) Centro de interoperabilidad semántica de la Administración (CISE): Almacenará, publicará y difundirá los modelos de datos de los servicios de interoperabilidad entre Administraciones Públicas y de estas con los ciudadanos, tanto comunes como sectoriales, así como los relativos a infraestructuras y servicios

<sup>24</sup> El objeto es definir las condiciones y características para la interconexión de registros de las Administraciones públicas, y, por tanto, el intercambio de información entre estas.

<sup>25</sup> Se trata de un documento que constituye una guía de adecuación al Esquema Nacional de Interoperabilidad, y como tal, su objetivo es servir como herramienta de apoyo para la aplicación e implementación de lo dispuesto en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica [file:///C:/Users/M%C2%AA%20%C3%81ngeles%20Gonz%C3%A1lez/Downloads/Guia adecuacion al ENI PDF NIP0 630-14-238-6%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/M%C2%AA%20%C3%81ngeles%20Gonz%C3%A1lez/Downloads/Guia%20adecuacion%20al%20ENI%20PDF%20NIP0%20630-14-238-6%20(1).pdf)

<sup>26</sup> Tiene por objeto establecer el conjunto de pautas básicas para la reutilización de documentos y recursos de información elaborados o custodiados por el sector público a los que se refiere el artículo 3 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público por cualquier agente interesado.

<sup>27</sup> Vid. la Disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, modificado por Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

comunes, además de las especificaciones semánticas y codificaciones relacionadas. Su propósito es facilitar la comprensión semántica de los servicios de intercambio de datos de las Administraciones y maximizar la reutilización de activos semánticos en la construcción de éstos. Se conectará con otros instrumentos equivalentes de las Administraciones Públicas y del ámbito de la Unión Europea.

c) Centro de Transferencia de Tecnología (CTT): Directorio de aplicaciones para su libre reutilización que contendrá la relación de aplicaciones para su libre reutilización, incluyendo, al menos, los datos descriptivos relativos a nombre de la aplicación, breve descripción de sus funcionalidades, uso y características, licencia, principales estándares abiertos aplicados, y estado de desarrollo.

d) Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas de las Administraciones Públicas: Instrumento que permitirá la sincronización de los sistemas que traten la información de inventariado, codificación y evolución de unidades orgánicas y oficinas en diferentes modalidades de integración para garantizar la flexibilidad tanto en el consumo como en la provisión de información relacionada.

La importancia de la seguridad de los sistemas o redes de comunicación y de la información que se contiene en ellos hace que sea imprescindible establecer instrumentos para luchar contra los ciberataques y las ciberamenazas<sup>28</sup>, en este sentido la regulación de la interoperabilidad es completada inicialmente en el RD 3/2010, de 8 de enero, por el que se aprueba el Esquema Nacional de Seguridad, que es derogado por la disposición derogatoria única del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad que actualiza el ENS a los cambios sociales y legales operados incorporando el derecho de la Unión Europea como el Reglamento (UE) n.º 910/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas o el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de

---

<sup>28</sup> Ciberamenaza: amenaza a los sistemas y servicios presentes en el ciberespacio o alcanzables a través de éste., y Ciberataque: cualquier conducta dolosa de individuos u organizaciones, conocidos o no, desarrollada a través del ciberespacio contra sistemas de información, con el propósito de sustraer, alterar, abusar, desestabilizar, inutilizar, destruir o eliminar activos. Vid. RD3 11/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad

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, entre otras disposiciones.

Tiene como objetivos alinear el ENS con el marco normativo y el contexto estratégico existente para garantizar la seguridad en la administración digital; introducir la capacidad de ajustar los requisitos del ENS, para garantizar su adaptación a la realidad de ciertos colectivos o tipos de sistemas, atendiendo a la semejanza que presentan una multiplicidad de entidades o servicios en cuanto a los riesgos a los que están expuestos sus sistemas de información y sus servicios; y facilitar una mejor respuesta a las tendencias en ciberseguridad, reducir vulnerabilidades y promover la vigilancia continua mediante la revisión de los principios básicos, de los requisitos mínimos y de las medidas de seguridad.

En definitiva, el objeto último es la seguridad de la información garantizando que una organización pueda cumplir sus objetivos, desarrollar sus funciones y ejercer sus competencias utilizando los sistemas de información.

### **3. EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

El régimen jurídico de esta materia se encuentra regulado en los art. 28 y 53.1 c) y d) de la LPAC, y art. 44 y 155 LRJSP, junto con los preceptos del RD 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) en el ámbito de la Administración electrónica, relativos a la Red SARA y la Red TESTA. A dicha regulación hay que añadir la relativa a la protección de datos de carácter personal contemplado en el Reglamento General de la UE de protección de datos<sup>29</sup> así como la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

<sup>29</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento 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.

El objeto del intercambio de información es la documentación administrativa<sup>30</sup> que obra ya en poder de la administración y que los ciudadanos no tienen la obligación de presentar tal y como se desprende del art. 53 c y d LPAC, debiendo la Administración Pública recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto (par. 2 del art. 28.2).

El documento electrónico<sup>31</sup>, con carácter general debe contener la información sobre un asunto en concreto, la fecha de emisión, los datos de identificación del documento y el órgano que lo dicto; y en el caso de que el documento forme parte de un expediente administrativo electrónico deberá contener la firma electrónica.

La norma técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico (Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico) que tiene por objeto establecer los componentes del documento electrónico, contenido, en su caso, firma electrónica y metadatos, así como la estructura y formato para su intercambio. Señala como componentes de los documentos electrónico:

- a) Contenido, entendido como conjunto de datos o información del documento.
- b) En su caso, firma electrónica.
- c) Metadatos del documento electrónico estableciendo unos metadatos mínimos obligatorios (anexo I), y unos metadatos complementarios para atender a necesidades de descripción específicas. Los metadatos deberán ser garantizados de forma íntegra por cada órgano de la Administración que deberá implementar en su propio ámbito de

<sup>30</sup> Vid. sobre la documentación administrativa: González Bustos, M<sup>a</sup> A.: “La actividad de las Administraciones Públicas, en Gosálbez Pequeño, H.: La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común, Wolters Kluwer, 2016, pp. 112-120.

<sup>31</sup> Por documento electrónico se entiende aquel que es generado por medios electrónicos y contiene las diferentes actuaciones llevadas a cabo en esa tramitación, pudiendo revestir dos modalidades según su destino: documento informático o documento telemático. El primero hace referencia a que dicho documento tiene como destino su almacenamiento y eventual reproducción, y el segundo tiene como destino intercambiar información con otros ordenadores. Vid. sobre el documento electrónico: Davara Rodríguez, M.A.: “El documento electrónico en la LRJPAC”, RAP, núm. 131, 1993, págs. 455-491

actuación los metadatos de los documentos electrónicos para su tratamiento y gestión a nivel interno.

El intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación por parte de las Administraciones Públicas deberá ser seguro y garantizar la protección de los datos que se transmitan de conformidad. Este intercambio de información podrá realizarse entre los órganos de una misma administración en cuyo caso será la propia administración quien establezca las condiciones y garantías por la que se regirán comprendiendo como mínimo la relación entre emisores y receptores autorizados y la naturaleza de los datos a intercambiar; o entre distintas administraciones que necesitaran previo convenio de colaboración donde se establezcan las condiciones y garantías necesarias para llevarse a cabo (art. 44.2 y 3 LRJSP). En este sentido, se ha suscrito por parte de las distintas Administraciones un convenio de colaboración para el intercambio de datos y documentos que obren en los archivos electrónicos a través de las redes de intranet SARA (Red de Sistemas, Aplicaciones y Redes para las Administraciones) y TESTA (Red de la Unión Europea)<sup>32</sup>.

La Red SARA, prevista en el art. 13 del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad, se configura como la Red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas para comunicarse entre sí, facilitando el intercambio de información y de servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las Instituciones de la Unión Europea y de otros Estados miembros<sup>33</sup>. Las condiciones por la que cualquier órgano de una administración o entidad de derecho público vinculada o dependiente de aquella puede acceder a la Red SARA se encuentran establecidas en la Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de requisitos de conexión a la red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas.

<sup>32</sup> Es una red de redes promovida por la Unión Europea que interconecta directamente (al margen de internet) los dominios locales de las instituciones de la UE y de las distintas AAPP de Europa (red de intranet)

<sup>33</sup> A través de la Red SARA se conectan las Administraciones Públicas a la red transeuropea TESTA con Instituciones y agencias de la Unión Europea, así como con las administraciones de los demás Estados miembros, lo que permite la integración efectiva de la Administración española en los diversos servicios europeos transfronterizos.

A través de esta Red se da seguridad al tráfico cifrado de los datos garantizando la confidencialidad y autenticidad de las comunicaciones electrónicas, es fiable, con gran capacidad y calidad de servicio, y favorece la interoperabilidad a través de conexiones IPv6 (Acuerdo de Consejo de ministros de 29 de abril de 2011 aprobó el “Plan de fomento para la incorporación del protocolo IPv6 en España”)<sup>34</sup>.

El Reglamento General de la UE de Protección de Datos<sup>35</sup> contempla el principio de minimización de datos, es decir que los datos que se faciliten deben ser adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados (art. 5.1. c), debiendo el responsable del tratamiento aplicar *las medidas técnicas y organizativas apropiadas con miras a garantizar que, por defecto, solo sean objeto de tratamiento los datos personales que sean necesarios para cada uno de los fines específicos del tratamiento* (art. 25.2). Es decir, sólo se facilitará el dato o documento necesario para comprobar los datos que están en poder de la Administración o elaborados por esta y no obligados a ser aportados por los interesados. En el caso que el intercambio de documentos suponga una transferencia de custodia o traspaso de responsabilidad de gestión de documentos que deban conservarse permanentemente, el órgano o entidad transferidora verificará la autenticidad e integridad del documento en el momento de dicho intercambio.

Esta información que ya obra en poder de la administración tiene su manifestación en el derecho a no aportar estos datos o documentos por parte de los interesados. Por consiguiente, sin perjuicio de la obligación de aportar los documentos que se exigen por parte de los interesados si estos ya se encuentran en su poder no será necesaria dicha presentación (art. 28 de la LPCAP). Los interesados no deberán aportar los documentos originales ante las Administración salvo que la normativa reguladora establezca su presentación con carácter excepcional (art. 28.3 LPCAP), en este sentido,

---

<sup>34</sup> El protocolo IPv6 permite la disponibilidad de un número mucho mayor de direcciones de IP con un nuevo formato, introduciendo nuevas funcionalidades y mejoras en las redes y servicios que configuran Internet en áreas como la seguridad, la estabilidad, la flexibilidad en la introducción de extensiones, la calidad de los servicios, la simplicidad de procesamiento en la red, la movilidad o la administración de las redes.

<sup>35</sup> 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) que es de aplicación directa en España desde el 25 de mayo de 2018.

el RD 523/2006, de 28 de abril, suprime la necesidad de aportar el certificado de empadronamiento como documento probatorio del domicilio y residencia, en los procedimientos administrativos tramitados ante la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes de esta; o el RD 522/2006, de 28 de abril, que suprime la aportación de fotocopias de los documentos de identidad (DNI o documento equivalente en relación a los extranjeros residentes en territorio español) en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes.

#### **4. INSTRUMENTOS PARA HACER EFECTIVO LA INTEROPERABILIDAD ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

Entre los instrumentos para hacer efectivo la interoperabilidad entre Administraciones Públicas podemos destacar los registros y archivos electrónicos. La Administración tiene la obligación de disponer de un Registro Electrónico General y el mantenimiento de un archivo electrónico único<sup>36</sup>.

##### **4.1. Registro Electrónico**

Por Registro debemos entender el instrumento de control de documentos cuando estos entran, circulan o salen de las oficinas públicas, configurándose como un instrumento de constancia o de publicidad oficial; y por archivo los centros donde se guardan o almacenan los documentos, es decir una vez acabado el correspondiente expediente administrativo este pasa a incorporarse a un archivo donde se conservan y custodian para que posteriormente se pueda acceder a él.

El Registro Electrónico es el lugar adecuado para la presentación y remisión de escritos, solicitudes, documentos y comunicaciones en el modelo de Administración electrónica, por eso en el Registro Electrónico General se deberá dejar constancia del

<sup>36</sup> Vid. estudios anteriores de González Bustos, M<sup>a</sup> A.: “La actividad de información y documentación de la Administración Pública”, en Rivero Ortega R., Calvo Sánchez, M<sup>a</sup> D y Fernando pablo, M. (directores): Instituciones de procedimiento administrativo Común, Juruá, 2016, pp. 78-83.

asiento correspondiente de todo documento que se presente o se reciba en ella, y se deberán anotar las salidas de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares. El Registro Electrónico General de la Administración General del Estado es accesible a través del punto de acceso general que se encuentra en la sede electrónica de la AGE y es gestionado por el Ministerio de Presidencia. En este registro se podrá presentar cualquier solicitud, escrito y comunicación dirigida a la AGE y a sus organismos públicos; y en el caso de que el ciudadano presentará una solicitud o escrito dirigida a otro Registro deberá informar y redirigirle, en su caso, a los registros competentes.

La interoperabilidad de los registros es una pieza clave para la conexión de los diferentes registros electrónicos con el General que llevará la Administración de la que dependan, debiendo todos ellos, garantizar y adoptar las medidas de seguridad previstas en la legislación en materia de protección de datos de carácter personal.

Para acceder al registro es requisito necesario que previamente se acceda a la sede electrónica, considerada como aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una AP, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias; o lo que es lo mismo el “punto de prestación de servicios de comunicación con los interesados”.

Los asientos de los documentos en los registros deberán garantizar la constancia de estos, por lo que deberán incluir los mismos datos que cualquier registro público:

- un número o código de registro individualizado.
- la identificación del interesado, y los datos de contacto.
- órgano administrativo remitente del escrito, y en su caso persona u órgano administrativo al que se envía
- fecha y hora de presentación en el registro.

- fecha y hora de entrada en el registro (que puede o no coincidir).
- procedimiento administrativo con el que se relaciona el escrito.
- naturaleza y contenido de la solicitud registrada.
- indicación de si el escrito se refiere al trámite de iniciación o a uno posterior.
- cualquier otra información adicional que se considere pertinente en función del procedimiento origen del asiento.

El recibo de presentación, que se emitirá automáticamente, constituye la garantía jurídica que permite demostrar a los ciudadanos que han procedido a realizar de forma válida la presentación de un escrito, solicitud, comunicación o documento en un registro electrónico administrativo. Se equiparán así los recibos físicos y los electrónicos de manera definitiva.

El art. 16.3 de la LPCAP señala que los registros electrónicos emitirán automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro y en el caso de otros documentos que lo acompañen deberá constar también el recibo acreditativo lo que garantizará la integridad y el no repudio de los mismos.

La emisión automática deberá ser del siguiente modo: una vez presentado el escrito, solicitud o comunicación, inmediatamente aparecerá en la pantalla del ordenador el recibo de presentación que deberá permitir al usuario guardarlo en formato electrónico y/o impreso. Si no se emite debemos entender que no se ha presentado el documento. El recibo consistirá en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación, es decir que contendrá una reproducción literal de los datos introducidos en el formulario proporcionado, configurando el recibo electrónico.

Todos los registros deberán estar plenamente interoperables para de esa forma garantizar la interconexión y la compatibilidad informática, y poder transmitir de manera telemática los asientos registrales y los documentos que se presenten en cualquier registro. La LPCAP establece la obligación de mantener actualizado en la sede electrónica un directorio geográfico que permita a los interesados identificar la oficina más cercana a su domicilio (Disposición adicional 4ª de la LPCAP). Esta actualización debe estar tanto en la sede electrónica como el punto de información de las diferentes Administraciones Públicas en donde se señalen las oficinas de asistencia para la presentación electrónica de documentos.

#### **4.2. Archivo electrónico**

El archivo electrónico único de los documentos telemáticos que correspondan a procedimientos ya finalizados, hay que partir de la noción de archivo entendiéndolo como los centros donde se guardan o almacenan los documentos, por consiguiente, los expedientes una vez finalizados el procedimiento se incorporaran a un archivo para que de esa manera quede almacenado y se pueda acceder a él. Se pretende que todos los documentos electrónicos relacionados con la Administración correspondiente, a través de un procedimiento administrativo, se encuentren en un mismo lugar para que de esa manera se logre una mayor transparencia y seguridad jurídica. De esta forma cada Administración poseerá su propio archivo electrónico sin que existan duplicidades y sin perjuicio de la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones.

Los documentos electrónicos que forman parte de un expediente administrativo deben ser conservados en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación de estos, y a la vez poder ser consultados. Los medios o soportes donde se almacenan los documentos deben contar con todas las medidas de seguridad previstas en el Esquema Nacional de Seguridad de tal forma que se garantice la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos

almacenados; prestando atención en la identificación de los usuarios y el control de acceso, así como las garantías previstas en la legislación de protección de datos.

Se ha de señalar que no se podrá acceder por parte de cualquier persona a los documentos que obren en poder del archivo electrónico único aunque sean procedimientos ya finalizados ya que se encuentra limitado por los datos que afecten a la intimidad de las personas en los que sólo podrá acceder las personas afectadas, por razones de interés público o interés de terceros más dignos de protección, por determinadas características de los expedientes como aquellos que contengan información sobre las actuaciones del gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo, sobre Defensa Nacional o Seguridad del Estado, sobre investigación de delitos que pudieran poner en peligro la protección de los derechos o libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando, materias protegidas por el secreto profesional o industrial...

Los expedientes administrativos electrónicos (art. 70 LPAC) deben ser completos, foliados, autenticados y acompañados de un índice que también estará autenticado. Lo que facilita que se cumplan las obligaciones de transparencia, la publicación de datos en los portales de internet y la exigencia de información actividad por parte de las administraciones; así como facilitará la localización de cualquier documento o del propio expediente para dar información ágil y actualizada a los interesados.

## **5. LA INTEROPERABILIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

La Disposición adicional 2ª de la LPACAP señala que *“Para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las*

*plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado. Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.*

*En el caso que una Comunidad Autónoma o una Entidad Local justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior, y opte por mantener su propio registro o plataforma, las citadas Administraciones deberán garantizar que éste cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas”<sup>37</sup>.*

---

<sup>37</sup> Ante las dudas que suscito este párrafo sobre su posible inconstitucionalidad, la STC TC 55/2018, de 24 de mayo. (referencia BOE-A-2018-8574) (Fundamento Jurídico 11 f) señaló su constitucionalidad por considerar que: "... La disposición impugnada promueve en primer término la adhesión de las Comunidades Autónomas y los entes locales a las plataformas y registros electrónicos centrales. No por ello vulnera la autonomía organizativa de unas y otros. Establece, literalmente, que «podrán adherirse voluntariamente» (párrafo primero) u optar «por mantener su propio registro o plataforma» (párrafo segundo). La adhesión es, pues, voluntaria. Resulta evidente que el precepto favorece la utilización voluntaria de las plataformas centrales sin excluir cualquier otra solución organizativa. Al admitir que, en cuanto instancias políticas competentes para autoorganizarse, las Comunidades Autónomas y los entes locales pueden optar «por mantener su propio registro o plataforma», la previsión consiente, por ejemplo, fórmulas tales como la configuración consorciada o mancomunada de sistemas electrónicos o la adhesión voluntaria a los recursos de una administración diferente de la general del Estado (p. ej., la adscripción de un municipio a los recursos electrónicos de su Comunidad Autónoma).

Además de abrir las plataformas centrales a la eventual adhesión de las demás instancias territoriales, la previsión controvertida presupone que la decisión adoptada al respecto ha de ajustarse a los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Tampoco por ello infringe el principio de autonomía (arts. 2 y 137 CE): se trata de obligaciones ya establecidas por la Constitución (arts. 31.2 y 135) y la Ley Orgánica 2/2012, a cuyo artículo 7 se remite expresamente la disposición controvertida. Estos textos son, en última instancia, los que condicionan la instauración de sistemas electrónicos propios o el mantenimiento de los ya creados a que, dentro de un marco de planificación plurianual, los gastos resultantes no desequilibren las balanzas (principio de estabilidad presupuestaria) ni desborden los límites de déficit, deuda pública y morosidad (principio de sostenibilidad financiera) y a que los beneficios consecuentes (en términos no solo económicos, sino también de calidad del servicio o de otro tipo) compensen los costes que ahorraría la adhesión a las plataformas centrales (principio de eficiencia). Se trata pues de restricciones a la capacidad de autoorganización de las Comunidades Autónomas y los entes locales derivadas de la propia Constitución o de previsiones legales perfectamente legítimas (STC 215/2014, de 18 de diciembre, con relación a la Ley Orgánica 2/2012), sin que la Ley 39/2015 pueda vulnerar los artículos 2 y 137 CE por el solo hecho de recordar que limitan también la decisión pública favorable al mantenimiento o creación de plataformas electrónicas propias.

La disposición adicional segunda, párrafo primero, impone ex novo la exigencia de motivar que el mantenimiento o instauración de sistemas electrónicos propios cumple, precisamente, aquellas obligaciones preestablecidas de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Establece así un requerimiento de carácter formal que, en cuanto tal, tampoco puede vulnerar la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas y los entes locales. Consiste en una explicación razonada de que los gastos necesarios al efecto no desestabilizan las cuentas públicas ni superan los límites de déficit, deuda pública y morosidad, y en una ponderación, igualmente razonada, de los beneficios y costes específicos (no solo económicos) resultantes de operar con una plataforma propia en comparación con los beneficios y costes (no solo

Las Comunidades Autónomas al igual que las Entidades Locales se han adherido al Esquema Nacional de Interoperabilidad y por ende a la Red SARA a través de convenios de colaboración aprovechando los servicios e infraestructuras de la Administración General del Estado para potenciar el intercambio de información entre las distintas administraciones y facilitar la relación de los ciudadanos con la Administración.

La importancia de un Convenio Marco para hacer efectiva esta colaboración y evitar la multiplicidad de convenios bilaterales entre Administraciones es fundamental para conseguir que ningún ciudadano o empresa privada deba acreditar documentalmente una información que ya se encuentra en poder de la administración, sin embargo, se trata de un proceso complejo al tener que integrar a un gran número de actores que dependerá de la oferta de servicios de interoperabilidad existentes<sup>38</sup>.

La proximidad en la prestación de los servicios públicos digitales resulta clave para acercar la Administración pública a los ciudadanos, por lo que las autoridades más cercanas como los entes locales deben realizar dicha labor. Sin embargo, nos encontramos con que la misma dispone de recursos limitados por lo que no puede cubrir los costes de su puesta en marcha debiendo ser operado por la Administración General del Estado o las Comunidades Autónomas. El Programa Europa Digital vela por que se pongan a disposición de los entes locales y regionales los recursos destinados a cubrir los costes adicionales soportados, debiendo ofrecer un apoyo financiero para aplicar la interoperabilidad. Desarrollando dicho programa en España, se ha puesto en marcha el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 que ha supuesto un importante avance en la mejora de la eficacia y eficiencia de la Administración, en la

---

económicos) de trabajar con los recursos electrónicos comunes o centrales. Consecuentemente, la Comunidad Autónoma o ente local, si no presentase unas cuentas públicas equilibradas situadas en los límites de déficit, deuda pública y morosidad o si no explicase las ventajas operativas de una plataforma propia o si, haciéndolo, no justificara mínimamente que compensan los desembolsos que ahorraría la adhesión a los recursos electrónicos estatales, incumpliría, no solo la exigencia de motivación que el precepto controvertido impone específicamente, sino también los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia que imponen la Constitución (arts. 135 y 31.2 CE) y la Ley Orgánica 2/2012<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Se ha de señalar que la Administración Catalana ha articulado un convenio marco para el desarrollo de la interconexión y aportar simplificación y seguridad jurídica al intercambio de datos y documentos electrónicos, vid: <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/cmi/infoadicional>

transparencia y eliminación de trabas administrativas a través de la automatización de la gestión, garantizar los servicios digitales fácilmente utilizados y mejorar la seguridad jurídica.

Las administraciones locales y regionales desempeñan un papel clave en la aplicación de soluciones de interoperabilidad cercanas a la ciudadanía y prestan una amplia gama de servicios a nivel local, sin embargo, es prioritaria la formación en interoperabilidad a través de profesionales y expertos en TIC. Esta carencia de profesionales especializados se pone de manifiesto en la contratación pública ya que los nuevos procedimientos de licitación suponen una carga para los entes locales debido a la falta de conocimiento sobre su manejo siendo más acuciante en los pequeños municipios unido a los problemas de conexiones que existen. Es necesario que existan servicios y sistemas interconectados que permite utilizar soluciones idénticas o similares entre entidades interconectadas para evitar la temida brecha digital en el mundo rural.

La preocupación por parte de la Administración General del Estado de que todas las Entidades Locales formen parte del sistema de interoperabilidad se pone de manifiesto en la “Guía para facilitar a las Entidades Locales el cumplimiento de las obligaciones digitales de las Leyes 39 y 40/2015. Uso de las herramientas tecnológicas de la DTIC”<sup>39</sup>. Partiendo de la obligación de que la administración local garantice la tramitación electrónica de los expedientes se establece la necesidad de disponer de un registro electrónico que sea interoperable con el resto de los registros electrónicos de las Administraciones Públicas, así como disponer de un archivo electrónico único de documentos que correspondan a los procedimientos finalizados.

Además las administraciones locales deben revisar los procedimientos electrónicos para incluir la posibilidad de que los ciudadanos puedan oponerse de forma expresa a la cesión de datos entre Administraciones u organismos de la misma administración; determinar el sistema de identificación y firma electrónica para el

<sup>39</sup> <file:///C:/Users/M%C2%AA%20%C3%81ngeles%20Gonz%C3%A1lez/Downloads/GUIA-PARA-FELL-PARA-EL-CUMPLIMIENTO-DIGITAL-DE-LAS-NUEVAS-LEYES-ADMINISTRATIVAS.pdf>

acceso electrónico a los trámites o procedimientos administrativos que debe ser utilizado; o disponer de un sistema de información que soporte el Registro Electrónico de Apoderamientos, en el que conste el bastanteo del poder. Unido a lo cual se debe asegurar a los interesados la asistencia para el correcto uso de los medios electrónicos identificando a los funcionarios habilitados para la asistencia, para la presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y la obtención de copias auténticas para lo cual se deberá adaptar las oficinas de registro a oficinas de asistencia en materia de registros. Se deberá disponer de una carpeta ciudadana para consultar el estado de tramitación de los expedientes y obtener copias de los documentos, así como de un sistema de notificación electrónica.

Para conseguir estas premisas hay que trabajar de manera coordinada e interoperable con otras Administraciones de tal forma que se facilite la prestación conjunta de servicios a los interesados, se incorporen medidas para facilitar la interconexión de redes y se asegure el cumplimiento de la reutilización de sistemas y aplicaciones; sin olvidar la importancia de la seguridad para lo cual se pone a disposición de las Administraciones locales una serie de herramientas como las guías estratégicas en Seguridad para las Entidades Locales<sup>40</sup> o los modelos de ordenanzas para regular el Procedimiento electrónico en la Administración local<sup>41</sup>.

En definitiva, se ha avanzado mucho en esta materia con grandes beneficios, pero seguimos encontrando diferentes obstáculos a la hora de intercambiar información y colaborar por vía electrónica. Existe regulación aplicable a la interoperabilidad sin embargo el problema que se plantea es la escases de convenios, registros interconectados, o personal especializado, que permita ponerla en funcionamiento de manera adecuada cumpliendo con todos los estándares de seguridad e interconexión necesarios sin que el derecho pueda ser un obstáculo para su puesta en marcha. Es necesaria, tal y como han señalado varios autores, una interoperabilidad bien organizada

<sup>40</sup> <https://www.institutocias.com/descargas/femp/>

<sup>41</sup> <http://femp.femp.es/files/566-2051-archivo/Ordenanza%20tipo%20Ley%2039y40-2015.pdf>

y operativa que va a conllevar un ahorro de tiempo y de dinero tanto a las administraciones como a los ciudadanos<sup>42</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ GARCÍA, V.: *Las normas técnicas armonizadas (una peculiar fuente del Derecho Europeo)*, Iustel, 2020.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A.: “Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica”, en Gamero Casado, E. y Valero Torrijos, J (coords): *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, 3 ed., Aranzadi-Thomson Reuters, 2010.

DAVARA RODRÍGUEZ, M.A.: “El documento electrónico en la LRJPAC”, *RAP*, núm. 131, 1993, págs. 455-491.

GAMERO CASADO, E.: “Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor”. *Revista de Administración Pública*, mayo-agosto, 2009, pp. 291-332.

GONZÁLEZ BUSTOS, M<sup>a</sup> A.: “La actividad de las Administraciones Públicas”, en Gosálbez Pequeño, H. (dir.): *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*, Wolters Kluwer, 2016, pp. 79-132.

“La actividad de información y documentación de la Administración Pública”, en Rivero Ortega R., Calvo Sánchez, M<sup>a</sup> D y Fernando pablo, M. (directores): *Instituciones de procedimiento administrativo Común*, Juruá, 2016, pp. 67-96.

---

<sup>42</sup> Vid. Cerrillo I Martínez, A.: Cooperación..., pp. 500 y ss; y Gamero Casado, E.: op. cit, p. 293.

“La interoperabilidad y la protección de datos. La interconexión de los reglamentos de protección de datos”, en *La protección de datos de la administración electrónica*, Thomson Reuters Aranzadi, 2009, pp. 23-53.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: “Elementos para la configuración de la Administración digital”, *Revista de Derecho Administrativo* núm. 20, 2021, pp. 212-233.

MARTÍNEZ USERO, J.A.: *La gestión del conocimiento en la Administración electrónica*, Arco Libros, 2007

“Régimen jurídico del intercambio electrónico de datos, documentos y certificaciones entre Administraciones Públicas”, en *RAP* núm. 183, septiembre-diciembre, 2010, pp. 372 y ss.

“Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad”, en Gamero Casado (dir.): *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, Tomo II, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 2891-2930.