

# LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL

AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ

*Director*

SUSANA E. CASTILLO RAMOS-BOSSINI

*Coordinadora*

CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA

ANAHÍ CASADESÚS DE MINGO

SUSANA E. CASTILLO RAMOS-BOSSINI

AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ

ILDEFONSO COBO NAVARRETE

ARIANA EXPÓSITO GÁZQUEZ

EDUARDO GAMERO CASADO

LOURDES DE LA TORRE MARTÍNEZ

MIRKO A. MALDONADO-MELÉNDEZ

ANTONIO MARTI DEL MORAL

ÁNGEL MARTÍN-LAGOS CARRERAS

RUBÉN MARTÍNEZ GUTIÉRREZ

JULIÁN VALERO TORRIJOS

CLARA ISABEL VELASCO RICO

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Dirijase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web [www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com) o por teléfono en el 917021970/932720407.

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial.  
Para mayor información, véase [www.dykinson.com/quienes\\_somos](http://www.dykinson.com/quienes_somos)

© Copyright by  
Los autores

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid  
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69  
e-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)  
<http://www.dykinson.es>  
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1122-159-7  
Depósito Legal: M-6312-2022

ISBN electrónico: 978-84-1122-217-4

Preimpresión por:  
Besing Servicios Gráficos S.L.  
e-mail: [besingsg@gmail.com](mailto:besingsg@gmail.com)

# *Presentación*

AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ

*Catedrático de Derecho Administrativo.*

*Universitat Oberta de Catalunya*

---

---

El objeto de este libro es la administración digital. La administración digital surge de la transformación digital de la Administración pública que implica la innovación a través del empleo de medios electrónicos, en especial, tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial o las cadenas de bloques y persigue la apertura a la ciudadanía, el uso inteligente de los datos y la generación de valor.

La administración digital facilita que las Administraciones públicas puedan mejorar el bienestar, la igualdad, el desarrollo y la seguridad de las personas y permite fortalecer la calidad, la eficacia y la sostenibilidad de los servicios públicos. Más en general, la administración digital es un instrumento necesario para abordar los retos que tienen las Administraciones públicas en el siglo XXI para lograr los objetivos previstos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, tal y como han puesto de manifiesto, entre otros las Naciones Unidas o la OCDE.<sup>1</sup>

La administración digital es un modelo de Administración pública que contribuye a fortalecer las relaciones entre las Administraciones públicas y la ciudadanía gracias a una apertura a la ciudadanía que se basa en una mayor transparencia y en la creación de nuevos canales para la escucha de los intereses, necesidades y opiniones de la ciudadanía. De este modo, las Administraciones públicas pueden adaptar sus decisiones a las necesidades de la ciudadanía y puedan contar con su colaboración en el desarrollo de las políticas públicas y en la prestación de los servicios.

Asimismo, la administración digital contribuye a la innovación en las Administraciones públicas y a generar valor lo que, entre otras manifestacio-

---

<sup>1</sup> Al respecto, la Resolución aprobada por la Asamblea General el 26 de noviembre de 2018 relativa al Impacto del cambio tecnológico rápido en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas (A/73/L.20) y la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Estrategias de Administración digital de 2016.

nes, se traduce en la creación de nuevos servicios que a través del uso de la propia tecnología y al análisis de datos se pueden adaptar a las necesidades o preferencias de la ciudadanía personalizándolos o prestándolos proactivamente.

La administración digital no es simplemente un nuevo estadio de un largo proceso de incorporación de los medios electrónicos al funcionamiento y la actividad de las Administraciones públicas y a sus relaciones con la ciudadanía. La administración digital es el resultado de un complejo proceso de transformación de las Administraciones públicas que implica un cambio profundo tanto desde el punto de vista de su organización, actividad y funcionamiento como de sus relaciones con la ciudadanía.

La transformación digital es un proceso que requiere un cambio institucional impulsado por un liderazgo decidido. Este proceso se manifiesta en el ámbito jurídico a través de la adopción de distintas normas que promuevan la disponibilidad y el intercambio de datos de calidad y la colaboración interadministrativa a través de una mayor interoperabilidad. Al mismo tiempo, estas normas deben otorgar seguridad jurídica a la innovación y al uso de las tecnologías disruptivas a través, entre otros, del reconocimiento de nuevos derechos de la ciudadanía.

La transformación digital tiene al mismo tiempo un impacto en la organización y el funcionamiento de las Administraciones públicas y, en particular, en el personal a su servicio que debe estar en disposición de los conocimientos y las capacidades adecuadas para intervenir activamente en este proceso. Además, la transformación digital conlleva nuevas formas de trabajar realizadas a distancia y basadas en el uso de los medios electrónicos.

A pesar de los beneficios que puede reportar la transformación digital de las Administraciones públicas, también puede generar distintos retos, problemas y necesidades a los que se dar respuesta como la brecha digital, los problemas de seguridad o la falta de recursos y de capacidades y competencias en las propias Administraciones públicas.

Si bien la transformación digital es un proceso actual, la incorporación de los medios electrónicos a la actividad y el funcionamiento de las Administraciones públicas tiene una trayectoria de varias décadas. En esta dirección, no podemos desconocer que inicialmente, a finales del siglo pasado los medios electrónicos ya permitieron a las Administraciones públicas mejorar su eficiencia interna y facilitaron las relaciones interadministrativas y con la ciudadanía gracias al desarrollo de manera electrónica de algunos de los trámites de los procedimientos administrativos, el intercambio de datos entre Administraciones públicas o la creación de páginas web y portales de internet. Posteriormente, ya en este siglo las tecnologías 2.0 permitieron a las

Administraciones públicas intensificar sus relaciones con la ciudadanía diversificando los canales disponibles para acceder a la información o para participar en la toma de decisiones públicas.

Sin embargo, no es hasta tiempos recientes en que las Administraciones públicas empiezan a hacer un uso intensivo de tecnologías muy diversas (infraestructuras sin cables, redes de comunicación, dispositivos móviles, sistemas ubicuos o en la nube, robótica e inteligencia artificial). También ha sido desde tiempos cercanos que las Administraciones públicas utilizan los grandes volúmenes de datos que captan y registran distintos sensores o que obtienen como resultado de las actividades que desarrollan las propias Administraciones públicas o la ciudadanía y las empresas. Asimismo, se adquiere conciencia de la importancia de gestionar los datos de manera adecuada para identificar mejor los problemas y las necesidades a los que deben hacer frente, tomar decisiones de mayor calidad, prestar servicios inclusivos, eficientes, resilientes, sostenibles y centrados en las personas así como para facilitar su reutilización.

Todos estos cambios se han ido formalizando en la legislación que se ha ido aprobando a lo largo de las últimas tres décadas y que ha ido guiando –pero también, en algunos casos, frenando– los avances en el proceso de incorporación de los medios electrónicos en las Administraciones públicas y otorgando mayor seguridad jurídica a su uso en las relaciones entre las Administraciones públicas y la ciudadanía.

Cada Administración pública lleva a cabo su proceso de transformación digital. Sin embargo, más allá de las especificidades derivadas de las normas propias de cada país y de su sistema institucional, de cada cultura administrativa o de los recursos, capacidades y competencias de una determinada Administración pública, la administración digital comparte algunos fundamentos y elementos. Por ello, este libro no ha perseguido comentar una legislación en concreto o lo acertado o no de su implantación concreta, sino que ha pretendido desgranar los distintos retos que plantea cada uno de los elementos analizados y qué lecciones se han aprendido.

\* \* \* \* \*

A lo largo de este libro, proponemos ahondar en la administración digital a partir del análisis de los distintos componentes que la conforman.

Para ello, el libro ha querido contar con distintas visiones de la administración digital y por este motivo hemos contado con profesores y profesoras de diferentes universidades junto con profesionales de distintas Administraciones públicas expertos y expertas conocedores de la administración digital.

El libro está conformado por trece capítulos acompañados de unas reflexiones previas en los que se abordan los distintos elementos que conforman la administración digital desde distintas perspectivas y con una visión hacia América Latina.

En sus reflexiones introductorias, Eduardo Gamero Casado, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla, se aproxima al proceso de evolución que ha culminado en la construcción de la administración digital y que se ha conformado por un primer periodo de identificación de los servicios básicos de administración electrónica y de asentamiento de las bases de su régimen jurídico y un segundo periodo, que acaba de arrancar, protagonizado por la incorporación de las tecnologías disruptivas en las Administraciones públicas. Como se relata en este capítulo, el proceso evolutivo debe ser central en cualquier Administración pública y plantea distintas exigencias desde el punto de vista jurídico a las que se debe dar respuesta.

En el primer capítulo, Ildefonso Cobo Navarrete, Secretario General del Ayuntamiento de Granada, narra el paso del procedimiento en papel al procedimiento administrativo electrónico. En su capítulo, analiza el derecho y la obligación de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas y examina el conjunto de derechos y de garantías de las personas, sean o no interesadas, en su relación electrónica con las Administraciones Públicas. Además, explora la manifestación de los medios electrónicos en las distintas fases que conforman el procedimiento administrativo finalizando su estudio con el análisis de la actuación administrativa automatizada.

En el segundo capítulo, Ángel Martín-Lagos Carreras, Coordinador General de Contratación, Recursos Humanos y Gobierno Abierto del Ayuntamiento de Granada, expone la transición de la contratación pública tradicional a la contratación electrónica y analiza las principales características de la contratación electrónica. En el capítulo también examina las principales exigencias de la contratación pública electrónica como la innovación, los requisitos que deben cumplir los medios, herramientas y dispositivos electrónicos que se utilicen, la profesionalización o la interoperabilidad. También

aborda el papel que pueden tener los medios electrónicos para incrementar la transparencia en la contratación pública y como fundamento de la contratación abierta. Por último, hace una breve referencia al uso de las tecnologías disruptivas en la contratación pública.

En el tercer capítulo, Rubén Martínez Gutiérrez, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante, analiza el uso de los medios electrónicos en los órganos colegiados. En su capítulo, parte de la constatación de los efectos que la crisis sanitaria generada por la Covid-19 ha comportado en las Administraciones públicas y cómo el uso de los medios electrónicos ha permitido que los órganos de gobierno y de carácter administrativo hayan podido mantener su actividad. A continuación, analiza los conceptos básicos relacionados con los órganos colegios que realizan su actividad por medios electrónicos y examina las dos principales clases de órganos colegiados, de gobierno y de carácter administrativo, y su distinto régimen jurídico y de funcionamiento.

En el cuarto capítulo, Ariana Expósito Gázquez, investigadora en formación de la Universidad de Almería, aborda el estudio de los nuevos derechos que se están reconociendo como respuesta a los riesgos y amenazas y a las nuevas necesidades que surgen a partir de los avances tecnológicos alcanzados durante las últimas décadas. En el capítulo, expone los distintos derechos clasificados en cuatro categorías en función de que los derechos deriven del acceso a Internet, estén relacionados con la protección de datos personales, surjan como garantías de la ciudadanía frente a la utilización de las tecnologías propias de la Revolución Digital como la inteligencia artificial o el Internet de las cosas o sean el resultado de los avances experimentados en las ciencias biológicas.

En el quinto capítulo, Antonio Martí del Moral, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Jaén, muestra los caracteres generales del régimen jurídico de la protección de datos personales, prestando especial atención tanto a la dimensión europea contenida en el Reglamento General de Protección de Datos e iberoamericana recogidos en los Estándares Iberoamericanos de Protección de Datos de 2017. En el capítulo también expone algunas sentencias relevantes dictadas en los últimos años en materia de protección de datos (por ejemplo, en relación con la recogida de datos por los partidos políticos o el derecho al olvido).

En el sexto capítulo, Julián Valero Torrijos, Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Murcia, examina el papel de la transparencia, el gobierno abierto y la transformación digital del sector público como fundamento de la reutilización de la información pública. En el capítulo, estudia las distintas barreras jurídicas para la reutilización de la información del sector

público y los datos abiertos desde la perspectiva de la transformación digital. El capítulo finaliza con una exposición del modelo europeo de regulación de los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público.

En el séptimo capítulo, Clara Isabel Velasco Rico, Profesora agregada Serra Húnter de Derecho Administrativo de la Universitat Pompeu Fabra, estudia el uso de las tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial y las cadenas de bloques en las Administraciones públicas. En el capítulo, se destacan los riesgos, retos y oportunidades que dichas tecnologías generan para el sector público y se plantea como abordarlos dotándose de datos de calidad, de la formación del personal al servicio de las Administraciones públicas, de unas relaciones equilibradas en la contratación por parte de las Administraciones públicas de soluciones desarrolladas por empresas privadas y de unos códigos de conducta así como incentivando el cambio cultural en las Administraciones públicas.

En el octavo capítulo, Anahí Casadesús de Mingo, profesora de la Escuela Superior de Archivística y Gestión de Documentos de la Universidad Autónoma de Barcelona, explora la gobernanza de datos, un modelo de gestión de los datos que producen las Administraciones públicas que persigue dar respuesta a la pluralidad, complejidad y dispersión de los datos en poder de los organismos públicos. Como se analiza en el capítulo, la gobernanza de datos persigue garantizar la calidad de los datos y facilitar su uso tanto para la toma de decisiones públicas y para la creación de valor, como también para la transparencia y la rendición de cuentas. Por último, el capítulo identifica los componentes y los distintos modelos de gobernanza de datos y concluye con una propuesta metodológica para la implementación de la gobernanza de datos.

En el noveno capítulo, Lourdes de la Torre Martínez, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Jaén, se aproxima a la ciudad inteligente y expone las distintas medidas adoptadas en los últimos años a nivel europeo y español para lograr la transformación digital y la implantación de la infraestructura de conectividad digital. En el capítulo también examina las diversas propuestas que se han ido formulando que han prestado una especial atención a la noción de “pueblo inteligente” o *smart village*.

En el décimo capítulo, Agustí Cerrillo i Martínez, Catedrático de Derecho Administrativo en la Universitat Oberta de Catalunya, estudia la personalización de los servicios digitales que persigue adaptar los servicios a las características, necesidades, circunstancias, preferencias o intereses de cada persona a partir del análisis automatizado de la información o los datos que sobre ella dispongan las Administraciones públicas. En el capítulo, identifica los beneficios que puede reportar la personalización de los servicios así como tam-

bién los riesgos que puede entrañar. Asimismo, examina diversos servicios personalizados que prevé el ordenamiento jurídico y que ya ofrecen distintas Administraciones públicas. Por último, analiza el uso de los datos como fundamento de la personalización de servicios y valora el impacto de la personalización en la protección de datos personales.

En el décimo primer capítulo, Susana E. Castillo Ramos-Bossini, profesora de la Universidad de Granada, expone la evolución que ha experimentado la normativa sobre teletrabajo que se ha visto impulsada por las necesidades generadas en las Administraciones públicas por la crisis sanitaria de la COVID-19. A lo largo del capítulo, aborda el estudio de la regulación vigente del teletrabajo tanto en el ámbito estatal como el autonómico y reflexiona sobre los cambios, tanto culturales como organizativos, que comporta el teletrabajo en las Administraciones Públicas. Finaliza el capítulo con una aproximación a la situación del teletrabajo en Iberoamérica.

En el décimo segundo capítulo, Concepción Campos Acuña, Doctora en Derecho y Codirectora de Red Localis, aborda el papel de los empleados públicos en la transformación digital a partir del análisis de sus competencias digitales y de otras competencias necesarias para abordar con éxito este proceso. En el capítulo, observa cómo la incorporación de las tecnologías disruptivas en las Administraciones públicas conduce a un nuevo modelo de gestión que tiene su manifestación particular a nivel organizativo transformando y generando puestos de trabajo en las entidades públicas y examina el impacto en el empleo público de la digitalización. Por último, analiza las competencias digitales de los empleados públicos como eje vertebral del nuevo modelo de empleo público.

Finalmente, en el capítulo que cierra el libro, Mirko A. Maldonado-Meléndez, Profesor EGL de la UIM (Granada-España) y de la Universidad Cesar Vallejo (Perú), se aproxima a la administración digital en América Latina. El capítulo constata que los esfuerzos regulatorios experimentados en distintos países de América Latina y que en buena parte han sido promovidos por las recomendaciones realizadas por diversos organismos internacionales como la OCDE, el BID, el CLAD y la CEPAL. En el capítulo se analizan los presupuestos fundamentales del proceso de transformación digital en América Latina y los instrumentos utilizados en los distintos países como las agendas digitales y las agencias. Por último, hace un balance de la situación actual de la administración digital en América Latina y se exponen los principales retos y desafíos.

El libro que ahora se presenta forma parte de un proyecto colectivo amparado por la red Cosmos Público en el que participan distintos autores y autoras bajo la coordinación del profesor Federico Castillo y que cuenta con el apoyo económico de la Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Este es un proyecto que empezó a gestarse con anterioridad a la crisis sanitaria de la COVID-19 y que llega a la imprenta cuando diversos indicadores muestran el final del túnel, aunque, desafortunadamente, la distancia es más lejana aún en algunos países y regiones.

Más allá de esta coincidencia temporal, no podemos desconocer el impacto que la pandemia ha tenido en las Administraciones públicas y las medidas que han tenido que adoptar para hacer frente a la pandemia y que en numerosos casos ha reportado el desarrollo de la administración digital tal y como se refleja en distintos capítulos. Desde la extensión del teletrabajo hasta el uso de los medios electrónicos en los órganos colegiados pasando por el incremento de servicios electrónicos disponibles o la contratación electrónica, esta emergencia sanitaria mundial ha transformado las Administraciones públicas. De este modo, aunque la transformación digital de la Administración pública es un proceso de hondo calado impulsado por el liderazgo adecuado concretado en una estrategia que defina los objetivos y determine las acciones a realizar, no podemos desconocer que las fuerzas internas y externas que lo deban llevar a cabo se han visto catalizadas en los últimos meses por la pandemia.

Antes de finalizar esta presentación, quiero agradecer a todos los autores y las autoras su participación en este libro destacando especialmente su implicación desde el primer momento aceptando la propuesta de contribuir a esta obra aportando cada uno de ellos su especial enfoque que sin duda alguna han enriquecido el resultado final de esta obra. Asimismo, quiero trasladar mi agradecimiento a Susana Castillo por la labor de coordinación que ha realizado. Por último, mi reconocimiento al profesor Federico Castillo, catalizador de este proyecto y quien me brindó la oportunidad de liderarlo.