
La cooperación y las relaciones interadministrativas por medios electrónicos

PID_00238297

Sandra González
Ascen Moro

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 3 horas



Índice

Introducción.....	5
Objetivos.....	6
1. La cooperación en el desarrollo de la Administración electrónica.....	7
1.1. Las relaciones electrónicas entre administraciones públicas: principios de actuación y técnicas de cooperación y colaboración	8
2. Las relaciones interadministrativas electrónicas.....	12
3. El esquema nacional de interoperabilidad y las normas técnicas de interoperabilidad.....	14
3.1. El esquema nacional de interoperabilidad	19
3.2. Las normas técnicas de interoperabilidad	23
4. La reutilización de sistemas y aplicaciones.....	26
5. La transferencia de tecnología entre Administraciones.....	29
Abreviaturas.....	31
Bibliografía.....	32

Introducción

El desarrollo de la Administración electrónica en las diferentes administraciones públicas españolas, que además pueden intervenir en un mismo procedimiento administrativo, exige el establecimiento de mecanismos de cooperación interadministrativa. Además, la puesta a disposición de los ciudadanos de diferentes canales, aplicaciones y plataformas requiere adoptar instrumentos que faciliten la interoperabilidad entre todos ellos.

En este módulo, se analizarán los instrumentos que prevé el ordenamiento jurídico para canalizar la cooperación interadministrativa en el desarrollo de la Administración electrónica, poniendo un especial énfasis en la interoperabilidad.

Objetivos

- 1.** Comprender la utilidad de la cooperación interadministrativa en el desarrollo de la Administración electrónica.
- 2.** Conocer el impacto de la interoperabilidad en la Administración electrónica.

1. La cooperación en el desarrollo de la Administración electrónica

En un país con un grado elevado de descentralización administrativa, es absolutamente necesario establecer mecanismos de cooperación y colaboración entre las diferentes administraciones públicas para garantizar su funcionamiento de manera óptima y eficiente.

Esto requiere establecer unos principios generales y unas técnicas e instrumentos de cooperación, coordinación y colaboración, que permitan asegurar la coherencia de la actuación de las administraciones públicas (López Pagán, 2016).

Esta idea ya se reflejaba en la LRJPAC, que hacía hincapié en la múltiple y compleja realidad que supone la coexistencia de la Administración general del Estado, las administraciones de las comunidades autónomas y las de las entidades locales, lo que hace necesario propiciar un acercamiento eficaz de los servicios administrativos a los ciudadanos. Objetivo que demanda, a su vez, una fluida relación entre las administraciones públicas y un marco jurídico de actuación común a todas ellas que permita a los particulares dirigirse a cualquier instancia administrativa con la certeza de que todas actúan con criterios homogéneos; y para alcanzar la eficacia en el resultado de la actuación de las administraciones públicas, la LRJPAC ponía énfasis en que la cooperación entre ellas era un principio activo, no solo deseable, sino indispensable a su funcionamiento.

Heredera de este planteamiento es la LRJSP, que regula de manera sistemática las relaciones internas entre las administraciones públicas, tanto *ad intra* como interadministrativas, estableciendo los principios generales de actuación y un conjunto de técnicas para garantizar esta coordinación y cooperación entre las administraciones públicas, que requerirán una interpretación hermenéutica junto con el resto de la normativa de Administración electrónica, transparencia, acceso a la información y buen Gobierno, y estabilidad presupuestaria.

No obstante, y siguiendo la argumentación que apunta Juana López Pagán, habrá que ver si lo recogido en esta norma es suficiente para garantizar la verdadera interoperabilidad entre las administraciones públicas en un:

«Entorno cambiante, donde las demandas de mayor transversalidad y transparencia no han hecho más que empezar» (López Pagán, 2016).

1.1. Las relaciones electrónicas entre administraciones públicas: principios de actuación y técnicas de cooperación y colaboración

La LRJSP expone un régimen completo de las relaciones entre las distintas administraciones públicas, y siguiendo la jurisprudencia constitucional, define y diferencia dos principios clave de las relaciones entre las administraciones públicas: la cooperación, que es voluntaria, y la coordinación, que es obligatoria. Sobre esta base conceptual se regulan los diferentes órganos y formas de cooperar y coordinar, que deberán someterse a los siguientes principios de las relaciones interadministrativas:

- Lealtad institucional.
- Adecuación al orden de distribución de competencias establecido en la CE y en los estatutos de autonomía y en la normativa del régimen local.
- Colaboración, entendida como el deber de actuar con el resto de las administraciones públicas para el logro de fines comunes.
- Cooperación, cuando dos o más administraciones públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.
- Coordinación, en virtud de la cual una Administración pública y, singularmente, la Administración general del Estado tienen la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes administraciones públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la CE y el resto del ordenamiento jurídico.
- Eficiencia en la gestión de los recursos públicos, compartiendo el uso de recursos comunes, salvo que no resulte posible o se justifique en términos de su mejor aprovechamiento.
- Responsabilidad de cada Administración pública en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos.
- Garantía e igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes administraciones públicas.
- Solidaridad interterritorial de acuerdo con la CE.

En este sentido, para todo aquello no previsto en la LRJSP respecto a las relaciones interadministrativas con las entidades locales, se remite a la legislación básica en materia de régimen local, en concreto a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), que ha visto modificados

diferentes preceptos en esta materia a raíz de la aprobación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL): estableciendo que la Administración local y las demás administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos; y procediendo a la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con el resto de las administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen de manera relevante los de dichas administraciones públicas o sean concurrentes o complementarios de los de estas. La LRSAL añade que la coordinación de las entidades locales tendrá por objeto asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, e incide también en esta idea el cambio de redacción que constaba en la LRBRL respecto a que las funciones de coordinación **no afectarían en ningún caso** a la autonomía local, que ahora pasa a expresarse en los siguientes términos: **las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las entidades locales**.

La LRJSP recoge un conjunto de obligaciones que subyacen al deber de colaboración entre las administraciones públicas:

- Respetar el ejercicio legítimo por las otras administraciones públicas de sus competencias.
- Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras administraciones públicas.
- Facilitar a las otras administraciones públicas la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de manera integral a la información relativa a una materia.
- Prestar, en el ámbito propio, la asistencia que las otras administraciones públicas pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias.
- Cumplir con las obligaciones concretas derivadas del deber de colaboración y las restantes que se establezcan normativamente.

En este sentido, la LRJSP establece como únicos supuestos tasados en los que podría negarse la asistencia y colaboración requerida –negativa que deberá comunicarse de forma motivada a la Administración pública solicitante– los siguientes:

- Cuando el organismo público o la entidad del que se solicita la asistencia y colaboración no está facultado para prestarla de acuerdo con su normativa específica.
- No disponga de medios suficientes para llevarla a cabo o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones.
- Cuando la información solicitada tenga carácter confidencial o reservado.

En la LRJSP se recogen también algunas de las técnicas de colaboración para hacer efectivo este deber entre las administraciones públicas:

- El suministro de información, datos, documentos o medios probatorios que se hallen a disposición del organismo público o la entidad al que se dirige la solicitud y que la Administración pública solicitante precise disponer para el ejercicio de sus competencias.
- La creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa, con el fin de disponer de datos actualizados, completos y permanentes referentes a los diferentes ámbitos de actividad administrativa en todo el territorio nacional.
- El deber de asistencia y auxilio, para atender las solicitudes formuladas por otras administraciones públicas para el mejor ejercicio de sus competencias, en especial cuando los efectos de su actividad administrativa se extiendan fuera de su ámbito territorial.
- Cualquier otra prevista en una ley.

Las relaciones de cooperación entre las administraciones públicas, de carácter voluntario, también se encuentran reguladas en la LRJSP, diferenciando entre las técnicas de cooperación que las administraciones públicas podrán establecer de mutuo acuerdo y las técnicas orgánicas de cooperación, de carácter institucional.

Algunos ejemplos de técnicas de cooperación de mutuo acuerdo entre las administraciones públicas se recogen en la propia LRJSP (participación en órganos de cooperación o en órganos consultivos de otras administraciones públicas; la prestación de medios materiales, económicos o personales a otras administraciones públicas; la cooperación para la aplicación coordinada de normativa reguladora de una determinada materia; la emisión de informes no preceptivos para expresar las diferentes administraciones públicas su criterio sobre propuestas o actuaciones de su competencia; etc.); con la obligación de

cada Administración pública de mantener actualizado un registro electrónico de los órganos de cooperación en los que participe, así como de los convenios que haya suscrito.

En cuanto a los órganos institucionales de cooperación, estos pueden ser multilaterales o bilaterales, de ámbito general o especial, constituidos por representantes de la Administración general del Estado, de las comunidades autónomas o, en su caso, de las entidades locales, con el objetivo de acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias que cada Administración pública tiene. Los órganos de cooperación en los que participe la Administración general del Estado deberán inscribirse en el Registro Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación para que resulte válida su sesión constitutiva.

2. Las relaciones interadministrativas electrónicas

Una de las importantes novedades que introduce la LRJSP es elevar a principio general de actuación las relaciones interadministrativas por medios electrónicos, con la obligación de garantizar la interoperabilidad y la seguridad de los sistemas y soluciones adoptados por cada una de las administraciones públicas, la protección de los datos de carácter personal y facilitar preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados.

Mucho se ha avanzado ya en este sentido desde la publicación de la LAECSP en la que se establecía que el uso de los medios electrónicos por parte de las administraciones públicas debía asegurar la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias.

De hecho, encontramos en la LRJSP reflejos de la LAECSP más que evidentes en materia de relaciones interadministrativas electrónicas, cuando establece, por un lado, la obligación de cada Administración pública, de conformidad con lo establecido en la normativa de protección de datos de carácter personal, de facilitar el acceso al resto de las administraciones públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad, la cual está limitada estrictamente a aquellos datos que son requeridos a los interesados para la tramitación y resolución de los procedimientos y actuaciones de su competencia. Y por otro lado, se recoge el guante de lo que ya establecía la LAECSP en relación con la obligación de las administraciones públicas de adoptar las medidas necesarias e incorporar las tecnologías precisas para posibilitar la interconexión de sus redes con el fin de crear una red de comunicaciones que interconecte los sistemas de información de las administraciones públicas y permita el intercambio de información y servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las instituciones de la Unión Europea.

Por tanto, con la entrada en vigor de la LPACAP y la LRJSP, las relaciones entre las administraciones públicas para intercambiar información, recabar documentación y, en general, para llevar a cabo cualquier tipo de comunicaciones únicamente se podrá hacer por medios electrónicos.

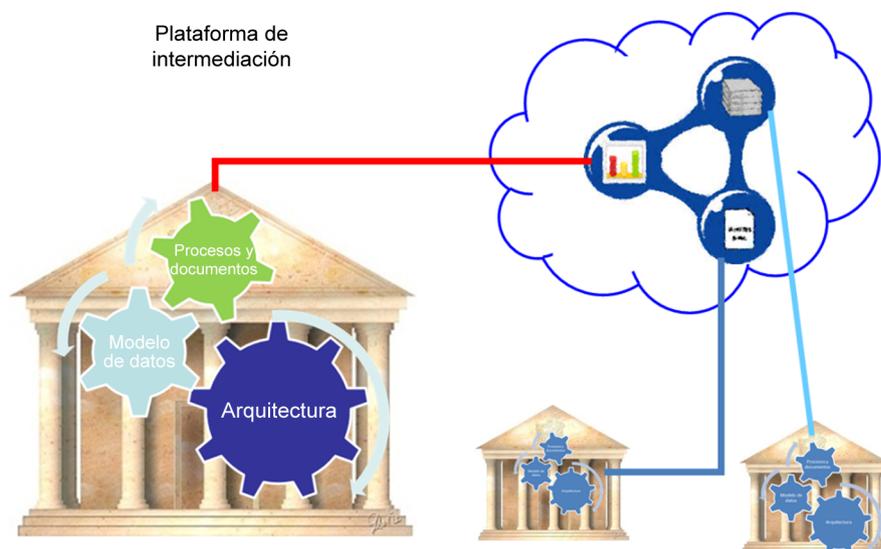
La realidad es que, como decíamos, mucho se ha avanzado ya en este tema, y tanto la Administración general del Estado como las comunidades autónomas y las entidades locales progresan en la adopción de esta nueva forma de relación entre las administraciones públicas; pese a que seguramente no a la velocidad deseada y, sobre todo, sin garantizar en la totalidad de los casos es-

Lectura recomendada

E. Gamero (2009). «Interoperabilidad y administración electrónica: conéctense, por favor». *Revista de Administración Pública* (núm. 179, mayo-agosto).

ta interconexión de sistemas y servicios de forma integral, sino que en realidad la interoperabilidad se está efectuando, en la mayoría de los casos, a costa de «funcionarios interoperables» que acceden a multitud de plataformas para, por ejemplo, publicar un edicto, consultar datos necesarios para la tramitación de un procedimiento o bien para presentar comunicaciones a otras administraciones públicas. Es evidente que resulta necesario avanzar en la consecución de una verdadera interoperabilidad, tanto semántica, organizativa como técnica, adoptando el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que aparecen recogidos en el esquema nacional de interoperabilidad (ENI) y en sus normas técnicas (NTI).

Interoperando servicios comunes



3. El esquema nacional de interoperabilidad y las normas técnicas de interoperabilidad

En primer lugar, merece la pena indagar en intentar conceptualizar el significado de la palabra interoperabilidad. Encontramos distintas definiciones, algunas desde una perspectiva más tecnológica:

«La habilidad de los sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para comunicar, interpretar e intercambiar datos de manera significativa» (Archmann y Kudlacek, 2008).

Es decir, tiene que ver con la definición de normas y estándares comunes.

Pero la realidad ha demostrado que, además de la tecnología, también es importante tener en cuenta en materia de interoperabilidad la integración de procesos y canales de relación para conseguir realmente innovar en los servicios públicos.

Esta interacción supone que las organizaciones implicadas comparten información y conocimiento a través de sus procesos de negocio, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas TIC (Comisión Europea, 2010).

Complementa esta definición lo siguiente:

«In a narrow sense, the term interoperability is often used to describe technical systems. In a broad sense, social, political, and organizational factors influencing systems and systems performance are also taken into account» (Gottschalk y Solli-Saether, 2009).

Desde esta doble perspectiva, se pueden identificar diferentes dimensiones de la interoperabilidad:

- La dimensión técnica.
- La dimensión semántica.
- La dimensión organizativa.

Las dimensiones técnica y semántica constituyen la vertiente tecnológica de la interoperabilidad. La interoperabilidad técnica es el conjunto de características y elementos de índole tecnológica que permiten físicamente que los sistemas de información de las entidades participantes puedan interactuar entre sí (Jiménez y otros, 2011).

La interoperabilidad semántica se ocupa del significado en el uso de los datos y la información, garantizando que cualquier aplicación pueda entender el significado preciso de la información. El objetivo final es que, mediante la

combinación y el procesamiento de datos procedentes de diferentes fuentes, la interpretación sea unívoca. Para ello se utilizan herramientas como los sistemas de clasificación, tesauros, metadatos o las ontologías.

En cambio, la interoperabilidad organizativa aborda la definición de los objetivos de los procesos y servicios de las organizaciones en la prestación de servicios electrónicos o de iniciativas de cooperación o integración de *back offices*. Esta dimensión de la interoperabilidad permite asegurar la coordinación y la alineación de los procedimientos administrativos.

La doctrina también hace referencia a estas tres dimensiones de la interoperabilidad en función de los tipos de actores públicos implicados en las iniciativas de colaboración, distinguiendo entre:

- La interoperabilidad **intraadministrativa**, entre los diferentes departamentos, servicios, unidades, etc. de una misma organización.
- La interoperabilidad **horizontal**, que se desarrolla entre diferentes administraciones dentro de un mismo nivel de Gobierno.
- La interoperabilidad **vertical**, cuando intervienen diferentes niveles de Gobierno dentro de un mismo Estado.
- Y la interoperabilidad **regional o transfronteriza**, que se produce cuando participan agencias o administraciones de diferentes estados, de manera independiente del nivel de Gobierno implicado.

Por otro lado, la doctrina también clasifica los beneficios de los proyectos de interoperabilidad en tres categorías:

- **Beneficios técnicos:** según los autores, tiene que ver con el procesamiento de datos y la gestión de la información e incluye aspectos como la posibilidad de utilizar más fácilmente estándares abiertos y aplicaciones tecnológicas, o a la reutilización de datos y funcionalidades, lo que puede redundar en una disminución de los costes de desarrollo.
- **Beneficios organizativos:** solución de problemas de la organización en su conjunto o el fortalecimiento de capacidades organizativas, por ejemplo:
 - La mejora de los procesos de toma de decisiones (gracias a la obtención de datos agregados y de información de más calidad).
 - Refuerzo de las redes profesionales, mejor control, coordinación y gestión del conocimiento, o simplificación de la actividad administrativa y de los procesos de Gobierno (mayor eficiencia).

- **Beneficios políticos:** refuerzo de la imagen pública y creación de valor en el ámbito público, ya que proporciona mayor capacidad de promover la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*).

Por lo tanto, la interoperabilidad, más allá de la dimensión técnica, debemos entenderla como la habilidad de las organizaciones para interactuar con objetivos consensuados y comunes, con la finalidad de obtener beneficios mutuos.

Esta es la idea que subyace de manera recurrente en la normativa de Administración electrónica que ahora analizaremos.

En la LAECSP se incorpora la idea de gobernanza de la interoperabilidad que ya había establecido la Unión Europea, con el objetivo de crear un marco institucional en materia de cooperación electrónica que facilite la interacción entre todos los agentes implicados (elaboración de políticas, estándares, requisitos, etc.). Es esta norma la que creó el esquema nacional de interoperabilidad (ENI), que 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 tener en cuenta las administraciones públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interconexión entre estas y con la ciudadanía, de lo cual se hacen eco la LPACAP y la LRJSP, con una definición homónima que únicamente varía en el tiempo verbal utilizado.

Y es que son muchas las referencias a la interoperabilidad que podemos encontrar en el articulado de la LPACAP y la LRJSP con relación a:

1) La validez y eficacia de las copias efectuadas por las administraciones públicas, indicando que para garantizar la identidad y el contenido de las copias electrónicas o en papel, y por tanto su carácter de copias auténticas, las administraciones públicas deberán ajustarse a lo previsto en el ENI, el ENS y sus normas técnicas de desarrollo, además de un conjunto de reglas adicionales que podemos clasificar en:

a) Copias electrónicas de un documento electrónico original o de una copia electrónica auténtica, con o sin cambio de formato. Deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia, que se tienen que visualizar al consultar el documento.

b) Copias electrónicas de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización. Requerirán que el documento haya sido digitalizado y deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento.

c) Las copias en soporte papel de documentos electrónicos. Deberá figurar en las mismas la condición de copia y contendrá un código generado electrónicamente u otro sistema de verificación que permita contrastar la autenticidad de la copia mediante el acceso a los archivos electrónicos de la Administración pública emisora.

d) Las copias en soporte papel de documentos originales en papel: se proporcionarán mediante una copia auténtica en papel del documento electrónico que se encuentre en poder de la Administración pública, o bien mediante una puesta de manifiesto electrónica que contenga copia auténtica del documento original.

2) En relación con la remisión de los expedientes electrónicos, que deberán enviarse completos, foliados, autenticados y acompañados de un índice también autenticado de los documentos que contenga. Esta remisión debe ajustarse a lo previsto en el ENI y en las correspondientes NTI.

3) En el supuesto de que una Administración pública justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar servicios de manera más eficiente manteniendo su propio registro o plataforma, la Administración pública en cuestión debe garantizar que cumple con los requisitos del ENI, del ENS y de sus normas técnicas de desarrollo, con la finalidad de garantizar la compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se lleven a cabo en estos registros y plataformas.

4) La necesidad de asegurar la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por las administraciones públicas para garantizar la obligación de relacionarse por medios electrónicos, teniendo en cuenta la protección de los datos de carácter personal y facilitando de manera preferente la prestación conjunta de servicios a los interesados.

5) Erigiendo la interoperabilidad como uno de los principios sobre los que se ha de sustentar la creación de sedes electrónicas por parte de las administraciones públicas, además de la transparencia, la publicidad, la responsabilidad, la calidad, la seguridad, la disponibilidad, la accesibilidad y la neutralidad tecnológica.

6) Con la finalidad de asegurar y favorecer la interoperabilidad de la firma electrónica, indicando que cuando una Administración pública utilice sistemas de firma electrónica distintos de aquellos basados en certificado electrónico reconocido o cualificado, para remitir o poner a disposición de otros órganos, organismos públicos, entidades de derecho público o administraciones la documentación firmada electrónicamente, podrá superponer un sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado.

7) Estableciendo la obligación de las administraciones públicas de mantener directorios actualizados de aplicaciones para su libre reutilización, de conformidad con lo dispuesto en el ENI, indicando también que estos directorios deberán ser plenamente interoperables con el directorio general de la Administración general del Estado (AGE), para garantizar su compatibilidad informática e interconexión.

8) Reafirmando la Comisión Sectorial de Administración Electrónica (antes Comité Sectorial), dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, como el órgano técnico de cooperación de la AGE, de las comunidades autónomas y de las entidades locales en materia de Administración electrónica; ampliando sus funciones, además de las previstas en la LAECSP, a garantizar la cooperación entre las administraciones públicas para proporcionar información administrativa clara, actualizada e inequívoca, en consonancia, entendemos, con las obligaciones derivadas de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen Gobierno.

En esta materia, hay que tener presente también el importante papel que juega la interoperabilidad en garantizar el conjunto de derechos que tiene la ciudadanía en su relación con las administraciones públicas, por ejemplo, el derecho a comunicarse a través de un punto de acceso general electrónico de la Administración pública; o el derecho a conocer en cualquier momento el estado de tramitación de los procedimientos y a acceder y obtener copia de los documentos; o el derecho a no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate que ya se encuentren en poder de las administraciones públicas o que hayan sido elaboradas por estas.

En este último supuesto, a efectos de la conexión de este derecho con la protección de los datos de carácter personal, cabe reiterar la necesidad de distinguir entre la documentación que haya sido elaborada por las administraciones públicas de la documentación que haya sido aportada por las personas interesadas en un procedimiento.

En este último caso, las administraciones públicas no podrán requerirles datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable o que hayan sido aportados anteriormente a cualquier Administración pública. En este supuesto, el interesado deberá indicar en qué momento y ante qué órgano administrativo presentó los citados documentos, y las administraciones públicas tendrán que interconectarse con aquella Administración pública para recabarlos, presumiéndose que esta consulta está autorizada por los interesados, a menos que conste en el procedimiento expresamente su oposición o la ley especial requiera consentimiento expreso, obviamente sin menoscabo del derecho del interesado a ser informado previamente.

Ved también

Véase módulo 4.

Lectura recomendada

A. Cerrillo (2010a). «Comunicación de datos entre administraciones públicas (Artículo 21 LOPD)». En: A. Troncoso (ed.). *Comentario a la ley de protección de datos*. Madrid: Civitas.

Lectura recomendada

M. C. Campos (2016). *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters Kluwer España.

En cambio, si los documentos han sido elaborados por las administraciones públicas, los interesados no estarán tampoco obligados a aportar estos documentos, pero será necesario el consentimiento expreso del interesado a que sean consultados o recabados estos documentos por parte de la Administración pública por medios electrónicos¹.

⁽¹⁾ *Ibid*

3.1. El esquema nacional de interoperabilidad

El ENI, regulado por Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, se elaboró teniendo en cuenta, como decíamos anteriormente, los principales referentes en materia de interoperabilidad que provenían de la Unión Europea, la normalización nacional e internacional y otras actuaciones similares en otros países.

En este sentido, el ENI está totalmente alineado con la Estrategia europea de interoperabilidad y el Marco europeo de interoperabilidad².

⁽²⁾ Véase http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_annex_ii_eif_en.pdf.

La finalidad del ENI es ofrecer a los responsables de proyectos y aplicaciones de Administración electrónica los criterios y, en definitiva, las reglas que deben cumplir los sistemas de información que desarrollen.

Lectura recomendada

J. Guillén (2010). *La Administración Electrónica ¿Mito o realidad para los ciudadanos del siglo XXI?* Madrid: Instituto de empresa-PwC.

El ENI establece los criterios y las recomendaciones de seguridad, normalización y conservación de la información, de los formatos y de las aplicaciones, y tiene por objeto asegurar un adecuado nivel de interoperabilidad organizativa, semántica y técnica de los datos, informaciones y servicios que gestionan las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias, además de evitar la discriminación de la ciudadanía por razón de su elección tecnológica.

En cuanto al ámbito de aplicación del ENI, se deben tener en cuenta estos criterios y recomendaciones tanto en:

- Las relaciones entre las administraciones públicas (la verdadera interoperabilidad).
- Pero también con la ciudadanía, lo que supone un riesgo de nulidad de los actos administrativos.

Además, el propio ENI establece su prevalencia sobre cualquier otro criterio en materia de política de interoperabilidad en la utilización de medios electrónicos para el acceso de la ciudadanía a los servicios públicos.

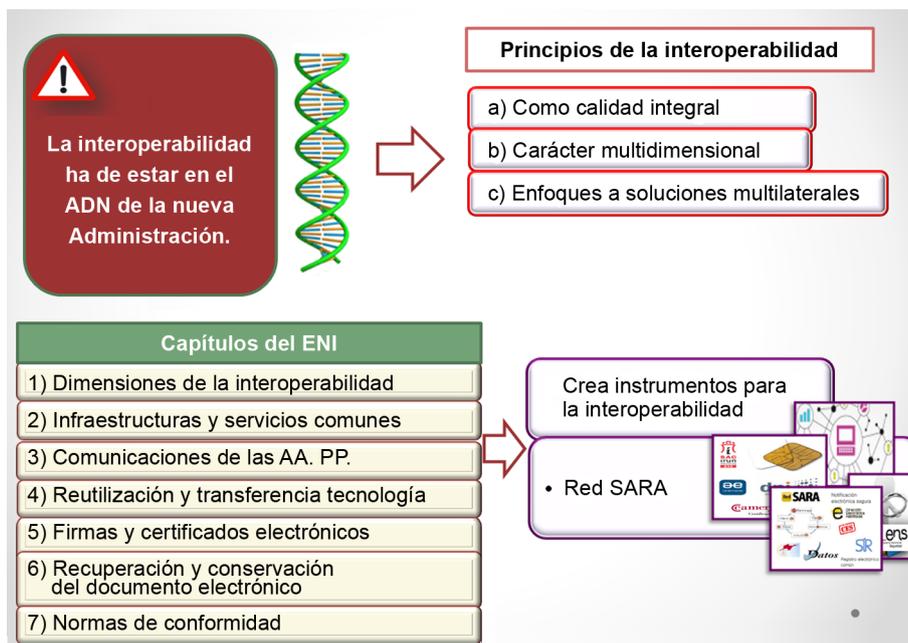
Los principios básicos que informan la interoperabilidad son (Cerrillo, 2010b):

Referencia bibliográfica

A. Cerrillo (2010). «Cooperación entre Administraciones públicas para el impulso de la Administración electrónica». En: E. Gamero; J. Valero (eds.). *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*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.

- **La interoperabilidad como calidad integral:** que se tendrá presente desde la concepción de los servicios y sistemas y a lo largo de su ciclo de vida (planificación, diseño, adquisición, construcción, despliegue, explotación, publicación, conservación y acceso o interconexión con los mismos)
- **El carácter multidimensional de la interoperabilidad:** contemplando sus dimensiones organizativa, semántica y técnica. La cadena de interoperabilidad se manifiesta en la práctica en los acuerdos interadministrativos, en el despliegue de los sistemas y servicios, en la determinación y uso de estándares, en las infraestructuras y servicios básicos de las administraciones públicas y en la publicación y reutilización de las aplicaciones, de la documentación asociada y de otros objetos de información. Sin olvidar la dimensión temporal que debe garantizar el acceso a la información a lo largo del tiempo.
- **Enfoque de soluciones multilaterales:** se favorecerá la aproximación multilateral a la interoperabilidad, de modo que se puedan obtener las ventajas derivadas del escalado, de la aplicación de las arquitecturas modulares y multiplataforma, de compartir, de reutilizar y de colaborar.

Contenido del ENI (RD. 4/2010)



Respecto a la dimensión organizativa, hay que destacar la función de los nodos de interoperabilidad potenciando el establecimiento de convenios entre las administraciones públicas emisoras y receptoras; especialmente con estos nodos de interoperabilidad, entendidos como entidades a las cuales se les encomienda la gestión de apartados globales o parciales de la interoperabilidad organizativa, semántica o técnica, con el objetivo de simplificar la complejidad organizativa sin menoscabo de las garantías jurídicas.

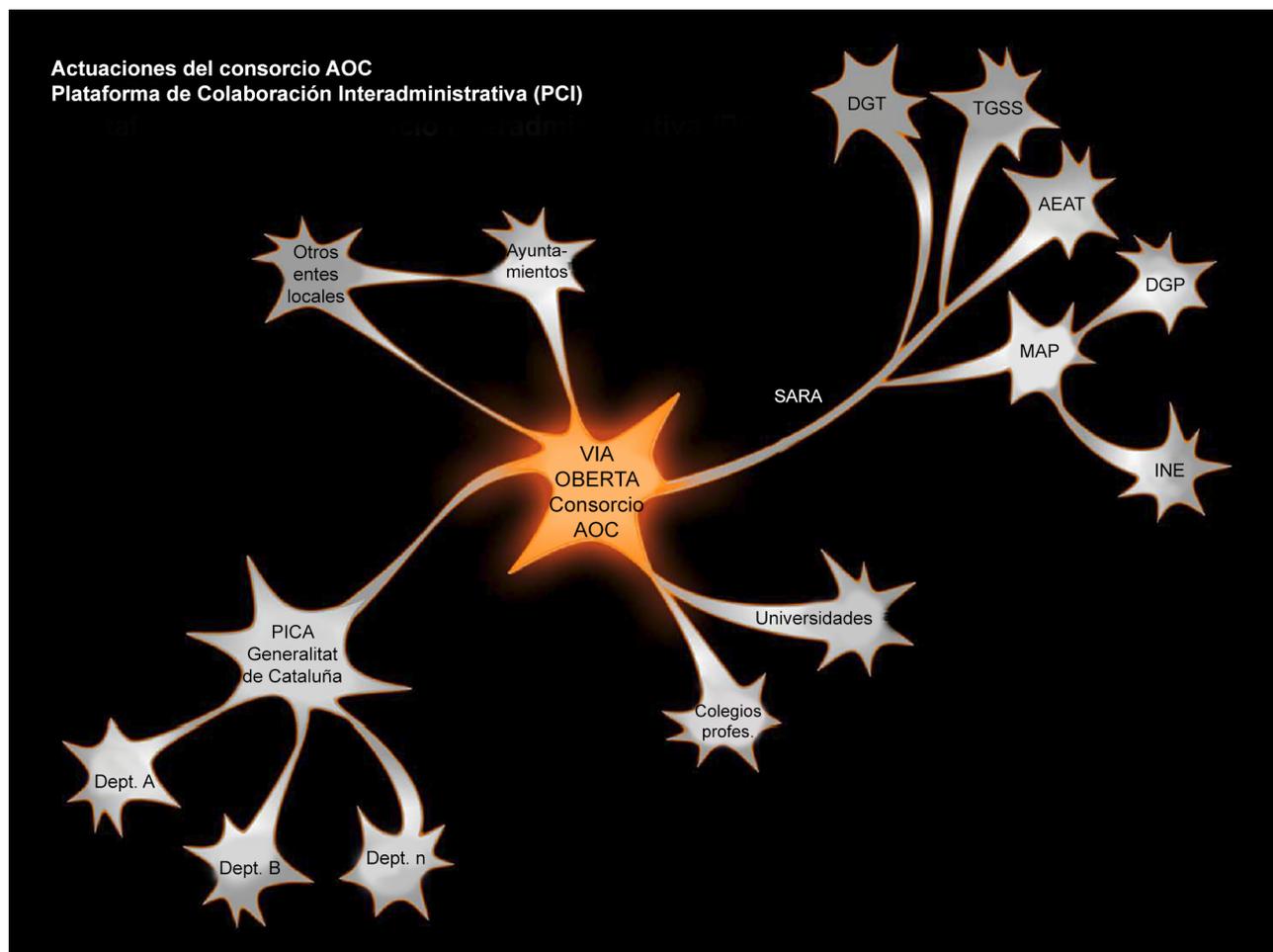
Como ejemplo, hay que destacar el caso de Cataluña, que encomendó, mediante la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Ca-

taluña, la elaboración del Marco de interoperabilidad del sector público de Cataluña al Consorcio AOC, el cual es el encargado de promover su cumplimiento y adaptación continua, erigiéndose como nodo de interoperabilidad a través del cual las administraciones públicas catalanas colaboran y cooperan en el impulso y desarrollo del uso de los medios electrónicos para las entidades del sector público de Cataluña; coordinan sus estrategias y actuaciones en materia de uso de los medios electrónicos; y definen y ejecutan las estrategias comunes que se deben desarrollar en la creación y la prestación de servicios comunes de Administración electrónica, en la reutilización de las aplicaciones y los servicios de Administración electrónica, en la extensión de los medios electrónicos para garantizar la identidad y para acreditar la voluntad en las actuaciones de la ciudadanía y el personal del sector público, en la promoción de la interoperabilidad de los sistemas de información del sector público catalán y con el resto de las administraciones e instituciones, y en la garantía de la confidencialidad, la integridad, la identidad y el no repudio en las comunicaciones electrónicas.

El servicio promovido por el Consorcio AOC se denomina **Via Oberta**, una plataforma que permite la transmisión telemática de datos y documentos electrónicos procedentes de las diferentes administraciones e instituciones públicas, lo que ha posibilitado la sustitución de la aportación de certificados y otros documentos en soporte papel³.

⁽³⁾Consorcio AOC, 2015.

Actuaciones del consorcio AOC: Plataforma de colaboración interadministrativa (PCI)



Fuente: Consorcio AOC.

Por su parte, la interoperabilidad semántica implica la coordinación para que el significado de la información que se intercambia sea exacto y comprensible por cualquier aplicación, es decir, que las diferentes aplicaciones sean capaces de «entender» la información. En este sentido, el ENI indica que se establecerá

y se mantendrá actualizada la relación de modelos de datos de intercambio que tengan el carácter de comunes, los cuales serán de preferente aplicación para los intercambios de información en las administraciones públicas. Estos modelos de datos se ajustarán a los estándares establecidos y se publicarán, junto con las definiciones y codificaciones asociadas, a través del Centro de Interoperabilidad Semántica de la Administración.

Respecto a la interoperabilidad técnica, se establece el uso de estándares abiertos y, en su caso y de manera complementaria, estándares de uso generalizado por la ciudadanía, limitando el uso en exclusiva de un estándar no abierto a aquellas circunstancias en las que no se disponga de un estándar abierto que satisfaga la funcionalidad satisfecha por el estándar no abierto en cuestión, y únicamente mientras dicha disponibilidad no se produzca.

Es importante destacar la prerrogativa ofrecida a la ciudadanía, que podrá elegir las aplicaciones o los sistemas para relacionarse con las administraciones públicas, o dirigirse a las mismas, siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos. Para facilitar la interoperabilidad con las administraciones públicas, el catálogo de estándares contendrá una relación de estándares abiertos y, en su caso, complementarios aplicables.

Queda claro, pues, que la clave de la interoperabilidad técnica se encuentra en los estándares, ya que establecen una norma técnica elaborada por consenso, aprobada generalmente por un organismo de normalización y de carácter público. De esta forma los sistemas de información pueden llegar a entenderse, porque pueden saber qué lenguaje han de utilizar.

El catálogo de estándares acota las normas clasificándolas según su uso. Hay que tener en cuenta que la relación no es exhaustiva; el propio ENI indica que este catálogo será un conjunto mínimo de normas, cuya finalidad es servir a la interoperabilidad de los sistemas.

Se da, pues, la posibilidad de escoger un estándar siguiendo unas normas básicas:

- Seleccionar el estándar abierto necesario de acuerdo con lo establecido en el propio ENI.
- Informar del estándar seleccionado según se establece en la norma técnica de interoperabilidad (NTI) de estándares.

3.2. Las normas técnicas de interoperabilidad

El ENI se desarrolla mediante un conjunto de normas técnicas de interoperabilidad (NTI) que son de obligado cumplimiento por parte de las administraciones públicas:

a) **Catálogo de estándares:** donde se establece de manera estructurada el conjunto de estándares aplicables por las administraciones públicas, que deben cumplir con el requisito de ser abiertos y, en su caso, y de manera complementaria, de uso generalizado por la ciudadanía, con el objetivo de garantizar la independencia en la elección de alternativas tecnológicas por las administraciones públicas y por los ciudadanos, así como la adaptabilidad al progreso de la tecnología.

b) **Documento electrónico:** que incluye los metadatos mínimos obligatorios, la asociación de los datos y metadatos de firma o de sellado de tiempo, así como otros metadatos complementarios asociados; y los formatos de documento.

The screenshot shows the ENI website interface. At the top, there is a header with the Spanish flag, the text 'portal administración electrónica', and navigation options like 'Castellano', 'Català', 'Euskara', 'Galego', 'Valencià', 'English', 'Escuchar', 'Identificarse', and 'Registrarse'. Below the header is a search bar and a navigation menu with items: 'Actualidad', 'Estrategias', 'Soluciones - CTT', 'Observatorio - OBSAE', 'Documentación', and 'Organización'. The main content area is titled 'Normas Técnicas de Interoperabilidad' and includes a sidebar on the left with categories like 'Estrategias', 'Identidad y firma electrónica', 'Interoperabilidad', 'Archivo electrónico', 'Seguridad', 'Accesibilidad', 'Movilidad', 'Gobierno Abierto', and 'Líneas de cooperación'. The central text block explains the ENI and lists various documents and standards. A right sidebar shows 'Enlaces Relacionados' with links to 'DATA OBSAE' and other resources.

Fuente: portal de Administración electrónica del Estado.

c) **Digitalización de documentos:** que trata de los formatos y estándares aplicables, los niveles de calidad, las condiciones técnicas y los metadatos asociados al proceso de digitalización.

d) Expediente electrónico: contiene la estructura y el formato que deben tener los expedientes electrónicos, así como de las especificaciones de los servicios de remisión y puesta a disposición.

e) Política de firma electrónica y de certificados de la Administración pública: que trata cuestiones relacionadas con la interoperabilidad, incluyendo los formatos de firma, los algoritmos que hay que utilizar y longitudes mínimas de las claves, las reglas de creación y validación de la firma electrónica, la gestión de las políticas de firma, el uso de las referencias temporales y de sello de tiempo, así como la normalización de la representación de la firma electrónica en pantalla y en papel para la ciudadanía y en las relaciones entre las administraciones públicas.

f) Protocolos de intermediación de datos: contiene las especificaciones de los protocolos de intermediación de datos que faciliten la integración y reutilización de servicios en las administraciones públicas, que serán de aplicación para los prestadores y consumidores de tales servicios.

g) Relación de modelos de datos que tengan el carácter de comunes en la Administración pública y aquellos que se refieran a materias sujetas a intercambio de información con los ciudadanos y otras administraciones públicas.

h) Política de gestión de documentos electrónicos: incluye las directrices para la asignación de responsabilidades, tanto directivas como profesionales, y la definición de los programas, procesos y controles de gestión de documentos y administración de los repositorios electrónicos, y la documentación de los mismos, que deben desarrollar las administraciones públicas y las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquellas.

i) Requisitos de conexión a la red de comunicaciones de las administraciones públicas españolas.

j) Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos, así como desde papel u otros medios físicos a formatos electrónicos.

k) Modelo de datos para el intercambio de asientos entre las entidades registrales: que trata de aspectos funcionales y técnicos para el intercambio de asientos registrales, gestión de errores y excepciones, gestión de anexos, requerimientos tecnológicos y transformaciones de formatos.

La disposición final primera del RD 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información en el sector público –para el ámbito del sector público estatal–, introdujo una nueva NTI para desarrollar:

I) Reutilización de recursos de información: que incluye las normas comunes sobre la localización, descripción e identificación unívoca de los recursos de información puestos a disposición del público por medios electrónicos para su reutilización.

Todas estas NTI establecen los criterios para el intercambio de documentación de las administraciones públicas, es decir, si no se intercambia documentación y/o información, no es necesario que la documentación que está en poder de las administraciones públicas cumpla con estos requisitos de interoperabilidad, pero obviamente deben estar preparados los sistemas para que, cuando sea necesario, se pueda cumplir con estos requisitos.

Además, como herramientas de apoyo documental a las NTI, se han publicado también una serie de guías de la colección «Administración electrónica», dentro del Programa editorial del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con la idea de intentar clarificar ciertos aspectos que puedan surgir en la aplicación e implementación de las NTI.

Por su parte, las administraciones públicas que cumplan con el ENI deberán publicar en sus respectivas sedes electrónicas las declaraciones de conformidad y otros posibles distintivos de interoperabilidad de los que sean acreedores.

4. La reutilización de sistemas y aplicaciones

Aprovechar soluciones y servicios compartidos y reutilizables basados en código abierto supone una oportunidad para la eficiencia de las administraciones públicas, ya que permite reducir los costes de desarrollo y de tiempo en la implementación de aplicaciones e incrementar la interoperabilidad.

No resulta fácil calcular el valor real de ahorro que supone para las administraciones públicas la reutilización de sistemas y aplicaciones. No obstante, un estudio reciente basado en la combinación de datos recogidos de varias encuestas sobre reutilización de código y combinado con un conjunto de estimaciones macroeconómicas, deduce que el ahorro que supone para Europa la reutilización de aplicaciones informáticas de código abierto por parte de las administraciones públicas se eleva hasta 144.000 millones de euros al año⁴. Además, esta metodología ha permitido detectar que aumentar la reutilización de aplicaciones no es negativo para el sector TIC, sino que los ahorros generados se reinvierten en el propio sector.

⁽⁴⁾CENATIC, abril 2013.

Pero el ahorro de costes no es el único beneficio de la reutilización de sistemas y aplicaciones; la reutilización fomenta una economía basada en el conocimiento y la innovación, impulsando así la apertura de datos, la transparencia, la participación y la colaboración, pilares que sustentan el nuevo modelo de gobierno abierto.

La reutilización, asociada a la práctica de compartir y colaborar

A nivel europeo, la reutilización, asociada a la práctica de compartir y colaborar, aparece destacada en diversos actos y documentos de la UE. Cabe mencionar el Plan de acción de Administración Electrónica 2011-2015 que contempla la reutilización como un concepto vinculado a la implantación de tecnologías innovadoras, a la interoperabilidad, así como a la eficacia y la eficiencia. De hecho, el nuevo Plan de acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 continúa en esta misma línea subrayando la necesidad de que las administraciones públicas aprovechen soluciones y servicios compartidos y reutilizables basados en especificaciones técnicas y normas acordadas con el fin de reducir costes y aumentar la interoperabilidad, contemplando esta medida como un “habilitador digital clave” para modernizar la Administración Pública con las TIC.

Para la UE la reutilización de los servicios abiertos y los componentes técnicos (como la identificación, firma, entrega y facturación electrónicas) por parte de los Estados miembros, resulta esencial para la interoperabilidad, y por ello en este nuevo Plan de acción sobre Administración Electrónica 2016-2020 se impone como actuación a realizar la elaboración de una hoja de ruta para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de la infraestructura de los servicios digitales transfronterizos.

En esta línea, y en el marco de la Estrategia para el Mercado Único Digital, la Comisión tiene previsto proponer un Marco Europeo de Interoperabilidad (EIF) con el objetivo de fortalecer la interoperabilidad de los servicios públicos en la UE.

En la legislación española, la LAECSP ya estableció que las administraciones públicas podrían poner a disposición de cualquier administración sin contraprestación y sin necesidad de convenio aquellas aplicaciones informáticas de las cuales ostenten los derechos de propiedad intelectual; obligando a las administraciones públicas a mantener directores actualizados de aplicaciones para su libre reutilización. Posteriormente fue en el ENI donde se establecieron las condiciones de licenciamiento aplicables a las aplicaciones informáticas reutilizables, así como ciertas condiciones tanto de los directorios de aplicaciones informáticas para su libre reutilización como en cuanto a la publicación del código fuente de las aplicaciones informáticas en los citados directorios, con el fin de favorecer las actuaciones de compartir, reutilizar y colaborar en beneficio de una mejor eficacia y eficiencia.

Por su parte la LRJSP señala como uno de los principios generales de las relaciones interadministrativas la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, compartiendo el uso de recursos comunes, salvo que no resulte posible o se justifique en términos de su mejor aprovechamiento.

Subyace aquí la idea de racionalización de los recursos públicos que aparece reforzada por la disposición, de manera tajante, que en caso de existir una solución disponible para su reutilización, total o parcial, las administraciones públicas estarán obligadas a su uso, salvo que la decisión de no reutilizarla se justifique en términos de eficiencia, conforme a lo dispuesto en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En este sentido, las administraciones públicas están obligadas a poner a disposición de cualquiera de ellas que lo solicite, las aplicaciones desarrolladas por sus servicios o que hayan sido objeto de contratación y de cuyos derechos de propiedad sean titulares, salvo que la información a la que estén asociadas sea objeto de especial protección por una norma, pudiéndose acordar entre las administraciones cedentes y cesionarias la repercusión del coste de adquisición o fabricación de las aplicaciones cedidas. Incluso, estas aplicaciones, podrán ser declaradas como de fuentes abiertas, cuando de ello se derive una mayor transparencia en el funcionamiento de la Administración Pública o se fomente con ello la incorporación de la ciudadanía a la sociedad de la Información.

Se establece además como premisa que, con carácter previo a la adquisición, desarrollo o mantenimiento de una aplicación, se deberá consultar en el directorio general de aplicaciones, dependiente de la Administración General del Estado, si existen soluciones disponibles para su reutilización. En este di-

rectorio constarán tanto las aplicaciones disponibles de la AGE como las disponibles en los directorios integrados de aplicaciones del resto de administraciones públicas.

Podríamos decir, pues, que el marco conceptual de la reutilización de sistemas y aplicaciones está interiorizado en gran parte por las administraciones públicas, que la estrategia a nivel europeo continúa avanzando de forma clara y contundente en esta línea, y que las tecnologías, aplicaciones, sistemas y plataformas de colaboración van evolucionando favorablemente hacia la consecución de una verdadera garantía de interoperabilidad como requisito imprescindible para acelerar la transformación digital de las administraciones públicas.

5. La transferencia de tecnología entre Administraciones

Como se ha comentado anteriormente, uno de los instrumentos para la interoperabilidad que aparecen recogidos en la ENI es la elaboración de un directorio de aplicaciones para su libre reutilización que contendrá la relación de aplicaciones 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.

La LRJSP dispone que junto al directorio general de aplicaciones de la AGE, las demás administraciones públicas mantendrán directorios actualizados de aplicaciones para su libre reutilización, que deberán ser plenamente interoperables con el directorio de la AGE garantizando así su compatibilidad informática e interconexión.

En este sentido la Administración General del Estado tiene también como obligaciones:

- Prestar apoyo para la libre reutilización de aplicaciones
- Impulsar el desarrollo de aplicaciones, formatos y estándares comunes en el marco del ENI y del ENS.

Pese a que las medidas formuladas en estos apartados resultan absolutamente imprescindibles en aras de conseguir una racionalización del uso de los recursos públicos, lo cierto es que resultan difíciles de implementar debido a las diferencias de arquitecturas tecnológicas y modelos de datos de cada una de las administraciones públicas (Campos Acuña, 2016). De hecho uno de los principales problemas a la hora de reutilizar sistemas o servicios comunes reside precisamente en la integración con los sistemas preexistentes, lo que provoca no pocas duplicidades y falta de eficiencia real en la implementación de la Administración Electrónica.

Por ello es muy importante el impulso que a nivel europeo se adopta para acelerar la transformación digital de las administraciones públicas, considerando como principios fundamentales, entre otros, los siguientes:

- Escala transfronteriza por defecto, servicios públicos digitales disponibles más allá de las fronteras, facilitando así la movilidad dentro del mercado único.

- Interoperabilidad por defecto, que permita un funcionamiento de los servicios sin discontinuidades en toda la UE, sobre la base de la libre circulación de datos y servicios digitales en todo el territorio europeo.

Para su consecución, además de medidas concretas relacionadas con el impulso de la interoperabilidad, la eliminación de trámites innecesarios, la reducción de cargas administrativas, etc., se imponen iniciativas relacionadas con el desarrollo de nuevos componentes comunes adicionales a los existentes, facilitando su utilización y fomentando el uso y la compartición de infraestructuras de datos, de nube y de computación, además de la utilización de macrodatos o de la denominada “Internet de las Cosas”, por ejemplo, para servicios con uso intensivo de datos y para la elaboración de políticas basadas en evidencias, su aplicación y cumplimiento. En palabras de la Comisión, una infraestructura de nube compartida para alojar servicios de Administración Electrónica podría ayudar a obtener importantes ahorros gracias a las economías de escala y favorecer la apertura de los datos y servicios de las administraciones públicas.

En este sentido, la iniciativa europea de Computación en la Nube permitirá el acceso a una capacidad informática y de datos sin precedentes para prestar mejores servicios en todos los niveles de las administraciones públicas⁵.

⁽⁵⁾COM(2016) 178 final.

Por otro lado, la Comisión Europea también evaluará la implicación de una posible implementación del principio denominado “ausencia de legado” en las administraciones públicas, es decir, renovar las tecnologías y los sistemas informáticos transcurrido un cierto período de tiempo con el fin de que estén permanentemente actualizados en relación con el entorno y el desarrollo tecnológico expuestos a cambios constantes.

Abreviaturas

ENI. Esquema nacional de interoperabilidad.

LAECSP. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

LPACAP. Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

LRBRL. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

LRJPAC. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

LRJSP. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

LRSAL. Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

NTI. Normas técnicas de interoperabilidad.

Bibliografía

Campos Acuña, M. C. El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015. En. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters Kluwer España, 2016.

Cerrillo I Martínez, A. Comunicación de datos entre administraciones públicas (Artículo 21 LOPD). En A. Troncoso Reigada ed. *Comentario a la ley de protección de datos*. Madrid: Civitas, 2010a.

Cerrillo I Martínez, A. Cooperación entre Administraciones públicas para el impulso de la Administración electrónica. En E. Gamero Casado y J. Valero Torrijos eds. *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*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2010b.

Gamero Casado, E. Interoperabilidad y administración electrónica: conéctense, por favor. *Revista de Administración Pública*, 2009, 179 (mayo-agosto).

Guillén Caramés, J. La Administración Electrónica *¿Mito o realidad para los ciudadanos del siglo XXI?* Madrid: Instituto de empresa-PwC, 2010.