

RECENSIÓN DE LA OBRA COLECTIVA “LA ADMINISTRACION DIGITAL” Agustí Cerrillo (Director), Susana Castillo (Coordinadora), Dykinson S.L, Madrid, 1era. edición, 2022, aa.vv, 436 págs.

Por Prof. Mirko A. Maldonado-Meléndez. Doctor por la EHU/UPV

Las medidas de confinamiento y distanciamiento social dispuestas para mitigar el avance incontralable de la pandemia de la covid-19, obligaron a la mayoría de las administraciones públicas en todo el mundo activar mecanismos de innovación en el seno de la administración pública acelerando así el proceso del gobierno electrónico hacia la transformación digital “ipso facto”. Ello incitó el establecimiento obligatorio de la atención al ciudadano por medio de plataformas multicanales, whatsapp, twitter, facebook, instagram, signal, telegram y asistentes virtuales (chatbots), entre otros medios, a fin de que la administración pública no entre en cuarentena y pueda seguir sirviendo al ciudadano, cumpliendo la ley y el derecho.

A pesar que existe una doctrina minoritaria y respetable que, por cierto, disiente del término *administración digital* (como nomen iuris) por no encontrar un fundamento en la mayoría de textos constitucionales, lo relevante es que su implantación y funcionamiento hoy satisface meridianamente a una gran parte de los ciudadanos. Sin embargo, una creciente y consolidada doctrina del derecho español¹ de forma unánime ha sostenido a lo largo de varios encuentros, foros y discusiones doctrinales, que la transformación de la administración hacia lo digital es una necesidad pero también una realidad y que esa realidad que hoy nos supera se fundamenta en el hecho de que su principal pretensión es servir mejor a los intereses del ciudadano y la satisfacción de las necesidades colectivas. Aquí se produce, como bien dirían los profesores Menendez y Ballina,² “una nueva visión de la ciudadanía” frente a la revolución tecnológica que sin duda alguna se presenta aparejada “de avances fundamentales, pero también riesgos importantes, algunos vinculados a derechos fundamentales que han de ser protegidos”; y no les

1. Ver un sinnúmero de trabajos encabezados por los profesores C. Ramio, L. Cotino, E. Gamero, J. Valero, A. Cerrillo, F. Castillo, J. Criado, A. Huergo, A. Boix, S. De La Sierra, I. Martin, R. Jimenez, J. Ponce, Soriano, C. Velasco, S. Pere, I. Martin, L. Arroyo entre otros exponentes de la Red DAIA.

2. Véase el monográfico de los profesores Eva Maria Menéndez Sebastian y Javier Ballina Díaz, titulado: “Sostenibilidad social y ciudadanía administrativa digital”. Madrid, Edit. Reus, 2022; 274 págs.

falta razón a los colegas, puesto que esta información que las administraciones públicas poseen de los ciudadanos, ha de ser debidamente utilizada, teniendo en cuenta el fin último que es la dignidad del ser humano.

Es en dicho escenario que la Administración digital se erige, producto del proceso de transformación digital de la Administración pública, como un camino de total innovación a través del empleo paulatino de medios electrónicos, en especial de las llamadas tecnologías disruptivas, llámese la inteligencia artificial (IA) o las cadenas de bloques (block chains) como medios de apertura directa a la ciudadanía, como el uso inteligente de los datos y la generación de valor (A. Cerrillo) (A. Barros) (C. Ramio) (F. Velasquez) (F. Castillo) para poder afirmar con el tiempo, que el funcionamiento correcto, adecuado, eficaz y eficiente de la misma es un sinónimo de buena administración (J.Ponce) (E. Menéndez) y, a la vez, reconfigura y constituye un pilar de la buena administración como derecho fundamental (B. Tomás).

La obra colectiva que aquí se recensiona discurre en 13 capítulos, cada uno de ellos acompañado por importantes reflexiones de competentes profesionales del derecho, académicos, investigadores, gestores públicos, todos ellos apasionados del estudio de la administración pública, que ponen a disposición del lector, junto a una potente bibliografía, estos aportes magníficos en torno al novísimo tema de la administración digital.

La obra parte de una necesaria y ajustada presentación a cargo del Director, el profesor Dr. Agustí Cerrillo i Martínez, quien con buen criterio elabora un resumen liminar bastante exacto del contenido de la obra colectiva, señalando el impacto de la transformación en la organización y funcionamiento de las administraciones públicas y que requiere, según el propio director de la obra, un cambio institucional liderado de manera decidida en conjunción con un proceso normativo, a través de la adopción de un andamiaje jurídico propicio a la reconfiguración de la administración pública que sea funcional al uso de la tecnología pero a su vez asegure la disponibilidad a favor del ciudadano y el intercambio de datos de calidad, ello aunado a la necesaria colaboración interadministrativa a través de una mayor interoperabilidad innovadora pero a su vez, formulando el reconocimiento de nuevos derechos de la ciudadanía, tal

como sentencia el profesor Cerrillo.

La obra colectiva inicia con una novedosa introducción, que contiene las interesantes “*Reflexiones introductorias: de la administración electrónica a la digital (o la historia interminable)*”, a cargo del profesor Eduardo Gamero Casado (páginas 33 a 49), quien se aproxima al necesario tránsito evolutivo de la administración electrónica hacia la construcción de una inminente administración digital, proceso que se compone 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, de muy reciente data, que de manera abrupta incorpora las llamadas tecnologías disruptivas 4.0 en las Administraciones públicas. Como bien lo relata en este apartado el profesor Gamero al mencionar este proceso progresivo, el mismo deberá ser asimilado por toda Administración pública, aunque en su decurso plantea distintas exigencias desde el punto de vista jurídico a las que se debe dar respuesta, como, por ejemplo, la necesidad de garantizar el debido procedimiento administrativo o el propio acto administrativo, mediante las necesarias reformas del marco normativo y, luego, mediante el control judicial posterior.

Existen dos palpitantes temas que giran en torno en la concreción de la administración digital y que el profesor Gamero apunta: uno de ellos es el abordaje jurídico de la denominada inteligencia artificial, que se centra especialmente en la observancia y el respeto de los límites legales y éticos en torno al creciente desarrollo de esta disciplina y el uso de la tecnología para este propósito; el otro, de igual importancia por la necesidad de una respuesta por parte de los poderes públicos, es el adecuado uso de la data (información), que se convierte en un valor en sí mismo y que es preciso explotar correctamente, sobre todo si se trata de la estructuración y puesta a disposición de los datos de la administración pública, tanto como los límites a la protección de datos personales; todo lo cual, necesariamente, se va a manifestar en el contenido de las garantías fundamentales inherentes a la persona, que deberán encontrar un recogimiento en la norma jurídica sustantiva y procedimental, para la llamada nueva administración pública 4.0.

Ya entrados en el apartado primero de la obra, nos encontramos con el “*Procedimiento administrativo electrónico*”, escrito por el profesor Ildefonso Cobo

Navarrete, quien nos narra de modo muy interesante el tránsito del procedimiento en papel al procedimiento electrónico (páginas 51 a 83). En este artículo, el autor analiza el derecho y el deber (como una doble vertiente) de las personas a relacionarse electrónicamente con sus Administraciones Públicas, verificando el conjunto de derechos y de garantías de los recurrentes, sean parte o no (del procedimiento administrativo), en su relación electrónica con las Administraciones Públicas. Además, hurga en la exhibición de los medios electrónicos en diversas fases que conforman el procedimiento administrativo, rematando su estudio con el análisis de la actuación administrativa automatizada y el creciente empleo de sistemas de Inteligencia Artificial que permitan aplicar dentro del procedimiento electrónico un algoritmo que - considerando las circunstancias especiales de cada caso concreto - contemple todas las variables necesarias para adoptar la solución más acorde al interés público. Esta actuación automatizada que, hoy por hoy, ha encontrado acogimiento y fenómeno evolutivo en la contratación pública electrónica, tal como se expone en el siguiente capítulo.

El apartado segundo, denominado “*la Contratación pública electrónica*”, a cargo del profesor Ángel Martín-Lagos Carreras, (va de la página 85 a 117), plantea la transición evolutiva de la cotidiana contratación pública a la contratación electrónica, analizando las primordiales características de esta última. A lo largo del artículo, reconoce las principales exigencias de la contratación pública electrónica, tales como la innovación, los requisitos que convienen cumplir los medios, herramientas y dispositivos electrónicos que se utilicen, la profesionalización o la interoperabilidad, abordando el papel que pueden tener los medios electrónicos para dilatar la transparencia en la contratación estatal y como cemento de la contratación abierta. Finalmente, se hace una ajustada referencia al uso de las tecnologías disruptivas 4.0 en la contratación pública - que han encontrado una resistencia natural por parte de las Administraciones Públicas - y la proliferación de plataformas, aplicativos y soluciones técnicas diferentes que, a criterio del autor, pueden obstaculizar la necesaria interoperabilidad en la aplicación de los sistemas de contratación y por ello interpela a la eficaz cooperación entre poderes adjudicadores para evitar disfuncionalidades y fragmentaciones en el mercado. Tal como deja entrever el autor, estos medios electrónicos no solo incrementan la transparencia sino que otorgan credibilidad y acrecientan la confianza de la ciudadanía en la administración y, en particular, en sus órganos colegiados,

aspecto que analiza el capítulo siguiente de la obra colectiva.

El apartado tercero, que se denomina “*Uso medios electrónicos en los órganos colegiados*”, escrito por el profesor Rubén Martínez Gutiérrez, (páginas 119 a 140), aborda la constatación de los efectos que la crisis sanitaria generada por la Covid-19 ha comportado en las Administraciones públicas, el uso de los medios electrónicos por parte de órganos de gobierno y de carácter administrativo, que les han permitido mantener su actividad. Por ejemplo, se analizan la actuación de los órganos colegiados que realizan su actividad por medios electrónicos y examina las dos principales clases de órganos colegiados: de gobierno y de carácter administrativo, sus distintos regímenes jurídicos y de funcionamiento. Finalmente, el autor, interpela el ejercicio de potestades administrativas que se canaliza a través de los órganos administrativos. Esta circunstancia implica que el régimen jurídico de los órganos colegiados deba tener una correcta regulación adecuada y precisa, especialmente cuando las sesiones de los mismos vayan a celebrarse a través de medios electrónicos o telemáticos, sentencia Martínez.

A propósito de este abordaje, un caso aparte viene a ser la problemática aparejada que trae consigo el uso de medios electrónicos en los órganos colegiados, que tiene una doble dimensión y tratamiento jurídico, debiendo distinguirse en la regulación del régimen de los órganos de gobierno y representación, donde a su vez existirán matices entre órganos de ámbito territorial federal, nacional, estatal o autonómico, o de carácter local o municipal, acota el autor. Resulta pertinente observar cómo los medios electrónicos o telemáticos y los derechos digitales necesitan una correcta, adecuada regulación jurídica, que es lo que se analiza en el capítulo siguiente.

El apartado cuarto, cuyo título se denomina “*Los derechos digitales: apertura del debate jurídico para su concreción y desarrollo*”, a cargo de Ariana Expósito Gázquez (páginas 141 a 169), reflexiona de manera muy pertinente sobre el estudio de derechos digitales que hoy en día se están reconociendo como respuesta a los riesgos y amenazas a las nuevas necesidades que surgen a partir de los avances tecnológicos alcanzados durante las últimas décadas. En este apartado, se revela los distintos derechos, agrupados en cuatro categorías, en función de que los mismos, o deriven del acceso a Internet, o estén relacionados con la protección de

datos personales, o surjan como garantías de la ciudadanía frente a la utilización de las tecnologías propias de la Revolución 4.0 (Digital), como es el caso de la inteligencia artificial o el internet de las cosas, o sean el resultado de los avances experimentados en las ciencias biológicas. La razón fundamental, a decir de la autora, es que los ciudadanos dejan de ser simplemente sujetos pasivos de los servicios públicos, para convertirse en agentes que se encarguen del diseño, ejecución, seguimiento y control de la gobernanza pública, persiguiendo ese modelo de Gobierno Abierto, transparente y eficiente con la gestión de los recursos públicos perteneciente a una ciudadanía activa.

Los derechos digitales o de cuarta generación, a pesar de su estadio inicial de desarrollo, pueden subdividirse en distintas categorías en función de la materia con la que están relacionados. En consecuencia, se podrían distinguir cuatro grandes grupos derechos derivados: del acceso a Internet, de la protección de datos, de la inteligencia artificial y la robótica; y aquellos basados en el avance de las ciencias biológicas.

El apartado quinto, contiene el tema de “la protección de datos personales en Europa e Iberoamérica”, a cargo del profesor Antonio Martí del Moral, (páginas 171 a 198), quien nos ofrece un importante estudio sobre 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 y también recogidos en los Estándares Iberoamericanos de Protección de Datos de 2017, como al derecho fundamental a la protección de los datos personales en las textos constitucionales, a partir de la alteración (temporal) del funcionamiento de la sociedad y la economía por la propagación de la Covid-19, recreando así nuevos escenarios en los que se debate una lucha nueva por el derecho en materia de protección de datos personales, añade el autor.

En relación con este mismo tópico, el autor enriquece su aporte con el análisis de algunas apreciables sentencias relativas a la protección de datos (por ejemplo, en relación con la recogida de datos por los partidos políticos o sobre el llamado “derecho al olvido”), dictadas en los últimos años en esta importante materia, las mismas que vienen a constituir una evidente evolución jurisprudencial hacia el

reconocimiento de una serie de garantías y principios a los que deben sujetarse los poderes públicos, las Administraciones Públicas y las entidades privadas que tratan datos o información de carácter personal. La reflexión que nos deja es, sin duda alguna, que la administración de datos y la reutilización de los mismos, forman parte del capital de la transformación digital de las administraciones públicas, como bien se apunta en el capítulo siguiente.

El apartado sexto, recorre el camino de *“las barreras jurídicas para la reutilización de la información del sector público y los datos abiertos desde la perspectiva de la transformación digital”*, título del artículo a cargo del profesor Julián Valero Torrijos, (páginas 199 a 226), quien basándose en la relevante motivación democrática vinculada a los postulados del Gobierno Abierto, exhibe en este artículo la actuación de la transparencia, el gobierno abierto y la transformación digital en el sector público como fundamento de la reutilización de la información del ciudadano en los asuntos públicos. En este acápite, se estudia las distintas barreras jurídicas que existen para la reutilización de la información del sector público y los datos abiertos desde la perspectiva de la transformación digital. El capítulo del profesor Valero, finaliza con una manifestación del modelo europeo de regulación de los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público que, como bien señala el autor, constituyen en la actualidad una exigencia para la legitimación democrática de los poderes públicos, para lo cual ha de superarse el limitado papel de la transparencia y reforzarla, de igual modo, con la rendición de cuentas y la participación de la ciudadanía, para adoptar los postulados que rigen el Gobierno Abierto y de la colaboración bajo el prisma de la innovación, como finalmente acota acertadamente el profesor Valero.

El apartado séptimo, que versa sobre las *“Tecnologías disruptivas en la administración pública: inteligencia artificial y blockchain”*, a cargo de la profesora Clara Isabel Velasco Rico, (páginas 227 a 256), estudia el uso de las tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial y las cadenas de bloques en las Administraciones públicas y la producción de información valiosa además de la gestión de la misma para obtener datos más precisos de alta calidad con los que mejorar el rendimiento de sus instituciones. En el apartado, se subrayan los riesgos, retos y oportunidades que dichas tecnologías generan para el sector público y se plantea cómo 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.

El apartado octavo, con su artículo llamado “*Gobernanza de datos*”, a cargo de la profesora Anahí Casadesús de Mingo, (páginas 257 a 280), aborda un interesante modelo de gestión de los datos que producen las Administraciones públicas que pretende dar respuesta a la pluralidad, complejidad y dispersión de los datos en poder de los entes públicos. Estas políticas sobre datos públicos, se han traducido en lo que se llama la buena gobernanza de la data, que emerge como un modelo de gestión con la intención de transformar el gobierno de los datos de modo abierto para alcanzar uno de los fines de la buena administración.

La autora Casadesús aboga, en ese sentido, por la gobernanza de datos y, persigue abonar la calidad de los mismos, facilitando su uso tanto para la toma de decisiones públicas creando valor, público como también transparencia y una óptima rendición de cuentas. Por último, se identifica los componentes y los distintos modelos de gobernanza de datos y concluye con una acertada propuesta metodológica para la implementación de la gobernanza de datos.

Esta es la principal lección que nos deja respecto a la gobernanza de datos y la creación de valor utilitario a tener en cuenta para la provisión de servicios públicos de calidad que contribuirán al diseño de ciudades inteligentes y conectadas, como bien lo reseña el autor a continuación.

El apartado noveno, contiene el artículo denominado “*Ciudades inteligentes y conectividad digital*”, a cargo de la profesora Lourdes de la Torre Martínez, (páginas 285 a 310), que interpela a la ciudad inteligente y expone las particulares reglas tomadas en los últimos años a nivel europeo y español para alcanzar la transformación digital y la implantación de la infraestructura de conectividad digital que trastoca el propio de concepto de ciudad y de ciudad inteligente, además de otros conceptos como territorio inteligente o incluso la noción de “pueblo inteligente” o “smart village”, acota la autora.

En el capítulo también examina las diversas propuestas entorno a estos conceptos, además de una adecuada implantación de la infraestructura de conectividad digital y para la cual ha sido necesaria una fuerte financiación europea y española con el fin de alcanzarla.

Se concluye que la gobernanza inteligente tiene su manifestación en la conectividad digital y en la personalización de los servicios digitales desde una actitud de mejora constante en las decisiones públicas, a partir del análisis de la información que disponen las Administraciones públicas y de las preferencias individuales y colectivas. Y en este mismo hilo conductor encontramos la materia que aborda el próximo autor.

El apartado décimo, nos introduce en el tema de “*la personalización de servicios digitales*”, a cargo del director de la obra, el profesor Agustí Cerrillo i Martínez, (páginas 311 a 342). Apunta el autor que las implicancias de esta tendencia en las administraciones públicas, presuponen que el servicio digital pueda y deba ofrecerse de múltiples maneras o con diferentes configuraciones. Afirma Cerrillo, que se insiste la adaptación de 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 de los ciudadanos.

En esta sección, identifica los beneficios que puede reportar la personalización de los servicios así como también los riesgos que puede entrañar. Asimismo, examina diversos servicios personalizados que prevé el ordenamiento jurídico y que ya ofrecen distintas Administraciones públicas. Por último, examina el uso de los datos como cimiento de la personalización de servicios y valora el impacto de la personalización en la protección de datos personales.

Y es así que el tema de la personalización del servicio digital, mismo puede ofrecerse de distintas maneras o con diferentes configuraciones, como es el caso de la atención telemática (o el teletrabajo) por parte de los funcionarios en favor de los ciudadanos, es que llegamos al siguiente tema que muy acertadamente se explica en el sección siguiente.

El apartado décimo primero, denominado “*Teletrabajo en la Administración pública*” a cargo de la profesora Susana E. Castillo Ramos-Bossini, (páginas 343 a 369), **expone** a 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, la autora 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 e implantación del teletrabajo en Iberoamérica, que requiere de un cierto cambio cultural que mejore la experiencia de usuario en su relación con la Administración. Precisa la profesora Castillo.

Esta mejora continua que es propia de la administración, de su cuerpo funcional a su servicio bajo el influjo de la revolución 4.0 y de la adquisición de competencias denominadas “soft skills” es la que a continuación se expone.

En el apartado décimo segundo, denominado “*Competencias digitales de los empleados públicos: la base de la transformación digital a través de las personas*”, a cargo de la profesora Concepción Campos Acuña, (páginas 371 a 401), revela de modo acertado una nueva organización del trabajo que emana de la revolución digital, así como la forma en que el incipiente pero contundente impacto de la robótica y los sistemas de colaboración público-privada debería alterar de inmediato el redimensionamiento del empleo público, ha señalado.

Su estudio resulta muy pertinente y revelador pues muestra el necesario papel de los empleados públicos en el proceso de 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 con competencias y habilidades en las variopintas entidades públicas y examina el impacto en el empleo público que tiene la digitalización. Por último, analiza el eje vertebral del nuevo modelo de empleo público, con competencias digitales de los empleados públicos de

modo que cuenten con una mejor experiencia de usuario en su relación con la Administración.

Como punto final, el apartado décimo tercero lleva por título “*la Administración pública digital en Latinoamérica: un balance sobre su implementación y el estado de la cuestión*”, de mi propia autoría (páginas 403 a 429), mediante el cual grafico el estado de la cuestión de la administración digital en América Latina. El capítulo relata 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 multilaterales como OCDE, el BID, el CLAD y la CEPAL.

En mi participación he descrito y analizado los presupuestos fundamentales del proceso de transformación digital en América Latina y los instrumentos que se han utilizados en los distintos países como por ejemplo: las agendas digitales y las agencias estatales encargadas, además de los principales retos y desafíos que esta afronta en diversos temas, como interoperabilidad, ciberseguridad, identidad digital, derechos digitales, inteligencia artificial, brecha digital y un preclaro compromiso regional para los países sudamericanos.

Concluyo aquí señalando que la obra voluminosa que tengo el honor de glosar, que el amable lector tiene en sus manos y que hemos analizado brevemente, constituye un esfuerzo mancomunado y al día de hoy constituye una de las aportaciones más importantes realizadas desde la orilla del derecho público, que enriquece la producción académica ofertada tanto en España como en Iberoamérica, no solo por lo interesante de los aportes de sus autores, sino por la sobriedad y solvencia con que es abordado cada uno de los temas que la componen, que contribuye de manera importante a la difusión de nuevo conocimiento, razón de ser de la academia. Tras leer el libro, estoy seguro que convendrán conmigo en que esta obra colectiva sobre la administración digital cumple con creces el objetivo trazado y podrá servir de estímulo a estudios y trabajos posteriores que enriquezcan la investigación científica en el campo del derecho.