

---

---

# SUMARIO

|                        |       |
|------------------------|-------|
| ABREVIATURAS . . . . . | XV    |
| PRÓLOGO . . . . .      | XIX   |
| INTRODUCCIÓN . . . . . | XXIII |

## CAPÍTULO PRIMERO

### PRESUPUESTOS CONFIGURADORES DEL DERECHO A LA NO APORTACIÓN DOCUMENTAL. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA E INTEROPERABILIDAD

|   |    |
|---|----|
| I. LA DISMINUCIÓN DE LA CARGA DOCUMENTAL, ARQUETIPO DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA CENTRADA EN EL CIUDADANO . . . . .   | 1  |
| 1. El ciudadano y la simplificación administrativa . . . . .  | 6  |
| 2. La obligación de aportación documental, una carga administrativa evitable en una sociedad tecnológicamente desarrollada . . . . .  | 9  |
| 3. Carga documental y burocracia . . . . .  | 11 |
| 4. Las tecnologías de la información y la comunicación como instrumentum laboris de la simplificación administrativa . . . . .  | 14 |
| II. LA SIMPLIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL IMPACTO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LA REDUCCIÓN DE CARGAS . . . . .   | 18 |
| 1. La relevancia de las normas formales en el Derecho administrativo. La función garantista del procedimiento y la eficacia de la actividad administrativa . . . . .  | 18 |
| 2. Los primeros límites a la simplificación procedimental . . . . .   | 21 |
| 3. Finalidades de la simplificación procedimental . . . . .   | 23 |
| 4. La función informadora del procedimiento administrativo: el procedimiento como cauce para la obtención de información por el órgano tramitador y su conexión con la carga documental que soportan los particulares . . . . . | 24 |
| 5. El momento procedimental para la obtención de información por el órgano tramitador . . . . .   | 27 |
| 6. Burocracia digital, digitalización analógica y simplificación procedimental . . . . .  | 31 |
| 7. Carga y obligación . . . . .   | 33 |
| 8. «Carga administrativa», concreción formal del concepto en el ámbito del Derecho público . . . . .  | 36 |

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 9.     | El componente económico de la «carga administrativa» . . . . .  | 38 |
| 9.1.   | <i>Un dispendio de tiempo y de dinero</i> . . . . .   | 38 |
| 9.2.   | <i>Otra consecuencia de las cargas administrativas: la carga de trabajo que genera en la Administración</i> . . . . .   | 41 |
| 10.    | El principio de una sola vez. El derecho del interesado a no ser molestado . . . . .  | 43 |
| III.   | LA INTEROPERABILIDAD, REQUISITO IMPRESCINDIBLE PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A NO APORTAR DATOS Y DOCUMENTOS QUE SE ENCUENTREN EN PODER DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS . . . . .  | 46 |
| 1.     | Una primera aproximación al concepto y a su importancia en relación con la reducción de la carga documental . . . . .   | 46 |
| 2.     | La naturaleza jurídica de la interoperabilidad y su carácter de premisa jurídica de la Administración electrónica . . . . .   | 48 |
| 3.     | La interoperabilidad, instrumento irremplazable para la colaboración y cooperación interadministrativas en la Administración del siglo XXI. Especial relevancia de las relaciones interadministrativas en la supresión de la carga documental . . . . . | 50 |
| 4.     | La interoperabilidad como cualidad integral. Una propiedad que excede lo tecnológico . . . . .  | 54 |
| 5.     | «La quinta dimensión» de la interoperabilidad. Su proyección a lo largo del tiempo y el problema de los sistemas heredados . . . . .  | 56 |
| 6.     | La subdimensión sintáctica de la interoperabilidad semántica . . . . .  | 62 |
| 6.1.   | <i>Intercambiar datos y compartir información: Herramientas para la estandarización sintáctica y semántica. La actual relevancia del lenguaje de marcado XML</i> . . . . .  | 64 |
| 6.2.   | <i>La importancia de los metadatos en el ámbito de la interoperabilidad semántica.</i>  | 68 |
| 6.3.   | <i>Regulación de los activos semánticos en el RDENI: los modelos de datos</i> . . . . .   | 71 |
| 7.     | La interoperabilidad en la práctica. Sistemas electrónicos de intermediación de datos .   | 72 |
| 7.1.   | <i>Adhesión a las plataformas de la Administración General del Estado</i> . . . . .   | 74 |
| 7.2.   | <i>La Red SARA</i> . . . . .  | 76 |
| 7.3.   | <i>Plataforma de Intermediación de Datos (PID)</i> . . . . .  | 78 |
| 7.3.1. | <i>Introducción</i> . . . . .   | 78 |
| 7.3.2. | <i>Funcionamiento de la PID</i> . . . . .   | 80 |

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA REGULACIÓN DE LA CARGA DOCUMENTAL EN EL DERECHO ESPAÑOL. CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE LOS PARTICULARES A NO APORTAR INFORMACIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

|      |  |    |
|------|--|----|
| I.   | REGULACIÓN DEL DERECHO A NO APORTAR DOCUMENTOS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO . . . . .   | 85 |
| 1.   | El derecho a no aportar al procedimiento documentación inexigible, un derecho digital . .  | 85 |
| 2.   | Los diversos supuestos de ejercicio del derecho: documentos originales, datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable o que ya se encuentren en poder de cualquier Administración . . . . . | 89 |
| II.  | REQUISITOS Y CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO . . . . .   | 90 |
| 1.   | El elemento objetivo . . . . .   | 90 |
| 1.1. | <i>Del papel al formato digital</i> . . . . .  | 92 |
| 1.2. | <i>El documento electrónico, información y datos en soporte inmaterial</i> . . . . .   | 95 |
| 1.3. | <i>El documento administrativo electrónico, un puente entre la gestión administrativa tradicional y la Administración electrónica</i> . . . . .  | 97 |

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 1.4.   | <i>Documento administrativo y copias auténticas. El problema de la tradicional de la compulsu en el actual marco jurídico y las meras copias de los documentos aportados por los interesados . . . . .</i>                    | 103 |
| 1.5.   | <i>Una llamativa excepción a la obligatoriedad del formato electrónico de los documentos públicos: la obligación de emitir en papel las actas de los órganos colegiados de las Entidades Locales . . . . .</i>                | 109 |
| 2.     | <i>Del documento al dato: un replanteamiento conceptual y normativo del modelo de gestión . . . . .</i>   | 110 |
| 2.1.   | <i>El archivo electrónico único de las Administraciones y las bases de datos . . . . .</i>  | 114 |
| 2.2.   | <i>Data warehouse y sistemas de tratamiento y gestión de datos . . . . .</i>  | 118 |
| 2.3.   | <i>El documento como soporte material para la transmisión de conocimiento y como unidad de intercambio de datos . . . . .</i>   | 120 |
| 2.4.   | <i>La necesaria superación del esquema analógico de almacenamiento y transmisión de datos . . . . .</i>   | 122 |
| 3.     | <i>De la operación de transmisión de información entre Administraciones públicas . . . . .</i>  | 125 |
| 3.1.   | <i>El intercambio de datos entre Administraciones públicas, como arquetipo de comunicación interadministrativa horizontal . . . . .</i>   | 125 |
| 3.2.   | <i>La transmisión de información como trámite autónomo y peculiar integrado en el procedimiento administrativo . . . . .</i>  | 128 |
| 3.3.   | <i>Transmisión de datos entre Administraciones públicas. Presupuestos y condiciones de la comunicación . . . . .</i>  | 131 |
| 3.3.1. | <i>La regulación de las condiciones de la transmisión de datos entre Administraciones públicas . . . . .</i>  | 134 |
| 3.3.2. | <i>Intercambio de datos y descentralización . . . . .</i>   | 135 |
| 3.3.3. | <i>El intercambio automatizado de datos . . . . .</i>   | 137 |
| 3.3.4. | <i>La gobernanza de los datos en la Era de la Disrupción . . . . .</i>  | 142 |
| 3.3.5. | <i>Puesta a disposición y remisión de la información . . . . .</i>  | 147 |
| 4.     | <i>El elemento subjetivo . . . . .</i>  | 148 |
| 4.1.   | <i>El titular del derecho: el interesado . . . . .</i>  | 148 |
| 4.2.   | <i>Las Administraciones públicas. La posición jurídica de los diversos organismos públicos que intervienen en la compleja red de relaciones ad extra y ad intra necesaria para el intercambio de información . . . . .</i>    | 151 |
| 4.2.1. | <i>El sujeto obligado a obtener la información por sus propios medios. Cuestión fundamental en la determinación del verdadero alcance del derecho: de «la Administración actuante» a «cualquier Administración» . . . . .</i> | 151 |
| 4.2.2. | <i>Los sujetos de la operación de intercambio . . . . .</i>   | 153 |
| 4.2.3. | <i>Eventual aplicación de lo dispuesto en el artículo 28 de la LPAC al resto del sector público y a otros sujetos . . . . .</i>   | 157 |
| 5.     | <i>Significado y alcance del artículo 28 de la LPAC en la instrucción del procedimiento administrativo . . . . .</i>  | 160 |
| 6.     | <i>La identidad soberana un nuevo paradigma de gestión de la información personal . . . . .</i>   | 161 |
| 6.1.   | <i>Identidad digital soberana . . . . .</i>   | 161 |
| 6.2.   | <i>Breve apunte sobre la posible aplicación de la tecnología blockchain para la transmisión de datos entre Administraciones públicas . . . . .</i>  | 164 |
| 6.3.   | <i>El cofre fuerte digital en el Derecho francés. Un sistema de archivo digital con vocación probatoria . . . . .</i>   | 172 |
| 7.     | <i>El conveniente abandono de marcos jurídicos paternalistas para la gestión de la identidad digital . . . . .</i>  | 179 |

CAPÍTULO TERCERO  
 LAS GARANTÍAS JURÍDICAS PARA EL EJERCICIO  
 DEL DERECHO A LA NO APORTACIÓN DOCUMENTAL  
 Y LAS CONSECUENCIAS DE SU VULNERACIÓN

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| I.     | LA PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL Y LA TRANSMISIÓN DE INFORMACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS . . . . .  | 181 |
| 1.     | Aproximación inicial a la protección de datos de carácter digital en una Administración digital . . . . .  | 181 |
| 2.     | El problema del consentimiento como base legitimadora del tratamiento de datos de carácter personal por la Administración previsto en el artículo 28 de la LPAC . . . . .                          | 185 |
| 3.     | Las posibles bases jurídicas del tratamiento de datos personales por parte de las Administraciones públicas . . . . .  | 186 |
| 4.     | El acceso a datos personales de terceros en las operaciones interadministrativas de intercambio de información amparadas por el artículo 28 de la LPAC . . . . .                                   | 189 |
| 5.     | Principios del tratamiento de datos de carácter personal: limitación de la finalidad y principio de minimización. . . . .  | 190 |
| 6.     | Privacidad por defecto y privacidad desde el diseño: Más vale prevenir. . . . .  | 192 |
| 7.     | Tecnologías de protección del derecho a la intimidad. Privacy-enhancing technologies (PETs). . . . .   | 196 |
| 8.     | El problema jurídico que plantea aquella información de los particulares que no tiene naturaleza de datos de carácter personal . . . . .   | 196 |
| II.    | GARANTÍAS DE LA POSICIÓN JURÍDICA DEL ADMINISTRADO. POSIBLES MECANISMOS DE DEFENSA ANTE EL REQUERIMIENTO DE DOCUMENTACIÓN INEXIGIBLE POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN . . . . .                      | 198 |
| 1.     | Formulación de una queja y presentación de alegaciones . . . . .   | 199 |
| 1.1.   | <i>La naturaleza polisémica de la queja como mecanismo de defensa ante las irregularidades cometidas por los organismos públicos.</i> . . . . .  | 199 |
| 1.2.   | <i>La eventual formulación de queja en el seno de un procedimiento por la exigencia abusiva de datos y documentos. El trámite de alegaciones.</i> . . . . .  | 202 |
| 2.     | La vía de la responsabilidad patrimonial . . . . .   | 204 |
| 2.1.   | <i>La más que dudosa posibilidad de reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración por la mera exigencia abusiva de documentación. Su complicado encuadre en el daño moral</i> . . . . . | 206 |
| 2.2.   | <i>La responsabilidad patrimonial por la emisión de un acto administrativo condicionado por una exigencia antijurídica de información al interesado.</i> . . . . .                                 | 210 |
| 3.     | Impugnación en vía administrativa y en vía judicial. . . . .   | 211 |
| III.   | CONSECUENCIAS JURÍDICAS DEL INCUMPLIMIENTO POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN . . . . .  | 213 |
| 1.     | Un marco jurídico desincentivador del ejercicio del derecho . . . . .  | 213 |
| 2.     | La complicada determinación de las consecuencias jurídicas del abuso de exigencia documental . . . . .   | 217 |
| 3.     | Régimen de validez de los actos administrativos en los procedimientos en los que se haya vulnerado el derecho de los interesados a no aportar datos y documentos . . . . .                         | 219 |
| 3.1.   | <i>Aclaración terminológica inicial. La confusión como norma del régimen de validez y eficacia de los actos administrativos</i> . . . . .  | 219 |
| 3.2.   | <i>Planteamiento de la cuestión. Acto anulable, irregularidad no invalidante o ilícito atípico</i> . . . . .   | 220 |
| 3.3.   | <i>Posible anulabilidad en el seno de un procedimiento en el que se ha vulnerado el derecho subjetivo de no aportación documental.</i> . . . . .   | 224 |
| 3.3.1. | <i>Indefensión y abuso de exigencia documental</i> . . . . .   | 226 |

|  |     |
|--|-----|
| 3.3.2. <i>Desviación de poder como ilícito atípico</i> . . . . .   | 228 |
| 3.4. <i>El requerimiento abusivo de información como irregularidad no invalidante</i> . . . .  | 230 |
| 3.5. <i>La obligación «excepcional» de aportación documental por parte del interesado</i> . . . .  | 232 |
| 3.5.1. <i>El riesgo del traslado de la carga de la prueba hacia el particular</i> . . . . .  | 232 |
| 3.5.2. <i>Algunas cuestiones conexas: la necesidad de invocación por el titular del derecho y obligación de aportación documental impuesta en bases de convocatorias de procesos de concurrencia competitiva</i> . . . . . | 237 |
| 3.6. <i>Vulneración del derecho de no aportación documental, entre el defecto de forma y la lesión de un derecho subjetivo</i> . . . . .   | 238 |
| 3.7. <i>La infracción del derecho de no aportación documental y el favor acti</i> . . . . .  | 242 |
| 3.8. <i>A modo de conclusión</i> . . . . .   | 245 |
| BIBLIOGRAFÍA . . . . .   | 247 |
| OTRAS FUENTES CONSULTADAS . . . . .  | 263 |
| Informes y guías . . . . .   | 263 |
| Blogs y material audiovisual. . . . .  | 264 |