

El presente documento se corresponde con la **versión previa a la revisión de imprenta** del artículo-capítulo referido. Por ello, su contenido no necesariamente se corresponde con lo definitivamente publicado.

La numeración de las páginas del documento se hace coincidir aproximadamente con la de la publicación original.

Se disponen estos documentos a través de este medio a los únicos efectos de facilitar el acceso a la información científica o docente. En todo caso, el acceso oportuno al documento debe ser a través del lugar de su publicación indicado y, en todo caso, nunca deben ser utilizados con ánimo de lucro.

Indique la autoría de los contenidos, si los emplea.

Ante cualquier duda, no dude en dirigirse a contacto en www.cotino.net.

RECENSIÓN al libro de VALERO TORRIJOS, Julián, El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo, Comares (Colección Derecho de la Sociedad de la Información), Granada, 2004, Revista Aranzadi de Nuevas Tecnologías, 2005.

VALERO TORRIJOS, Julián, *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo, Comares (Colección Derecho de la Sociedad de la Información), Granada, 2004.*

Por Lorenzo Cotino Hueso, Profesor titular de Derecho constitucional de la Unviersidad de Valencia.

El Profesor de Derecho administrativo de la Universidad de Murcia, Julián Valero publicó en 2004 un libro de extraordinario interés para todos los interesados en el gobierno y administración electrónicas desde el punto de vista jurídico, como es el caso de quien suscribe¹. Y es de justicia agradecer la aportación doctrinal por no pocos motivos, a saber:

En primer término, porque nuestra doctrina, estaba –y está– necesitada de investigaciones sobre este tema. Pese a la atracción que el fenómeno de las TICs genera desde el mundo jurídico, puede decirse que el flanco de la administración electrónica es el más descuidado por la doctrina de Derecho público, quizá más volcada en otros ámbitos como la privacidad y la protección de datos personales.

¹ Así, entre otros trabajos “Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración electrónica”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 68, 2004, págs. 97-123 o “A propósito del derecho a establecer relaciones electrónicas con la administración sin discriminación y los derechos lingüísticos del ciudadano administrado electrónicamente. Una futura reinterpretación constitucional en razón del progreso de la Administración electrónica”, en *Actas del XVII Congreso de Derecho e informática*, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003, págs. 231-256. En breve, y directamente relacionado con el tema, *Teoría y realidad de la transparencia pública en la Unión Europea*, INAP-Tirant lo Blanch, 2005 (en prensa).

RECENSIÓN libro VALERO TORRIJOS, El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo, Comares, Granada, 2004, Revista Aranzadi de Nuevas Tecnologías, 2005.

No en vano, puede decirse que ésta es la segunda monografía particularmente dedicada al tema en España (junto con el estudio de Bauzá Martorell²). A esta sola monografía, colateralmente habrían de añadirse las relativas la protección de datos por las Administraciones Públicas. Y, precisamente, en este ámbito destaca la también excelente obra de Manuel Fernández Salmerón³. Pues bien, me atrevo a apuntar que el libro que ahora se comenta creo que recoge no pocas puestas en común y deliberaciones entre los autores de esta trilogía de libros ya esenciales respecto de la administración electrónica.

En segundo término, Julián Valero es quien más –y a mi juicio mejor- ha publicado y desde hace más tiempo sobre administración electrónica desde el punto de vista jurídico en España. A diferencia de quienes empezamos a profundizar en esos temas en el último lustro, Julián Valero no sólo ha investigado desde hace bastantes años sobre estas cuestiones, sino que no ha dejado de hacerlo. Así las cosas, la firma del autor es sobrada garantía de la calidad de este libro.

En tercer lugar, y relacionado con lo anterior, mayor elogio procede hacer al autor de este libro por no haberse sujetado a sus anteriores escritos para confeccionar esta obra. Bien podría esperarse que el libro fuese una recopilación actualizada y sistematizada de algunos de sus meritorios trabajos anteriores. Sin embargo, no es así. Pese a que resultaría de todo interés concentrar y hacer más accesible su obra dispersa, son raras –y obligadas- las ocasiones en las que el autor reitera lo expresado anteriormente. De hecho, hasta llega a echarse en falta que se retome alguno de los temas que Julián Valero ha examinado en los últimos años.

En cuarto lugar, resulta plausible también que el libro se construya desde problemas jurídicos que actualmente se plantean respecto del desarrollo de la administración electrónica. Si en ocasiones puede decirse que los académicos creamos problemas jurídicos, antes que resolver los problemas que suscita la práctica, este libro da respuesta teórica a muchas de las cuestiones que surgen desde la práctica de las administraciones en su paulatino desarrollo e implantación electrónica. El mismo formato de los epígrafes es el de la formulación de preguntas concretas a las que debe darse respuesta. Y tales respuestas las brinda el autor, cabe añadir, con estilo directo y, a la vez, por medio de

² BAUZÁ MARTORELL, F., *Procedimiento administrativo electrónico*, Comares, Granada, 2003.

³ FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel, *La protección de los datos personales en las Administraciones públicas*, Thompson-Civitas-AMPD, Madrid.

una redacción que proyecta la profundidad el calado de su pensamiento.

En quinto lugar, resulta también de agradecer que las 220 páginas de texto estén divididas en aproximadamente ochenta epígrafes. Esta elevada parcelación y sistematización de los temas tratados no sólo facilita una rápida visión de la obra, sino que, también, permite que el lector interesado por temas puntuales, los localice con sencillez. Asimismo, y como más tarde se comenta, esta subdivisión del libro expresa, a su vez, la exhaustividad con la que el autor profundiza los diversos temas abordados, si se me permite, hasta la extenuación.

Según lo dicho, considero que el libro da respuesta a todas las expectativas que quien suscribe: referente ineludible para el futuro respecto de la administración electrónica bajo el punto de vista jurídico.

Ahora bien, permítaseme concluir en esta relación de virtudes generales de la obra con una crítica que no es sino la mención de otra virtud, quizá la más importante. Julián Valero agota los temas y puede decirse también que, en un sentido positivo, agota al lector. Y es que en razón de la ya aludida exhaustividad, más allá de adoptar posiciones frente a las distintas dudas, el libro prácticamente las zanja. La argumentación profunda y rigurosa llega a resultar aplastante por no dejar espacio a las dudas o alternativas que el lector o investigador pueda ir planteándose conforme lee.

En otros ámbitos de investigación, según se construyen las proposiciones, resulta lo propio que el autor dialogue con otros autores, para matizarlos, confirmarlos, contradecirlos, etc. Y así se hace en este libro. No obstante, respecto de la administración electrónica desde un punto de vista jurídico, resulta más difícil este diálogo en razón de una literatura bien escasa (que el autor, por supuesto, maneja). Pues bien, Julián Valero no sólo formula sus proposiciones con diferentes argumentos, sino que a lo largo de todo el libro expone sus tesis y – también- las antítesis posibles, para bien llegar a la síntesis, bien ratificar sus tesis. Julián Valero es el mejor crítico y a la vez valedor de sus propias afirmaciones. Como consecuencia, del libro puede decirse que está a prueba de críticas, dado que el autor es el primero que conoce los argumentos posibles en contra, y en la mayor parte de los casos, los *desactiva*. Por ello, difícilmente al lector le queda algo más que leer con humildad y aprender. Muy posiblemente, un trabajo adecuado y en equipo con colegas antecitados está en la causa de esta característica de la obra.

Dicho lo anterior, si no fuese porque el libro deja áreas de interés jurídico por abordar y que las TICs y su regulación son de natural cambiantes, poco más habría dejado el autor por estudiar respecto del tema para el futuro. Con relación a esta afirmación, me permito expresar una objeción y relativa que puede formularse a este trabajo: el autor no agota todos los temas de interés jurídico relativos el desarrollo de la administración electrónica. Y no podría ser de otro modo.

Para desgracia de quien quiera encontrar respuestas a todas las dudas jurídicas que puedan surgir respecto de la administración electrónica y para suerte para los que investigamos en estas materias, tras *El régimen jurídico de la e-Administración* aún quedan ámbitos por aprender y estudiar. Así, pese a que en ocasiones en el libro se analicen las consecuencias jurídicas de la aplicación extraprocedimental de las TICs por la e-administración (como por ejemplo, las comunicaciones no formales por correo electrónico, o la satisfacción de información pública a través de páginas web), restan no pocos aspectos faltos de análisis en la doctrina actual y que el libro no alcanza a examinarlos. Así, puede mencionarse: el análisis jurídico de la actuación administrativa material y estrictamente no formalizada a través de las TICs (educación, sanidad, actividad policial y un largo etcétera); la responsabilidad de la Administración por el uso e implantación de las TICs y, en particular, por sus páginas web; el régimen jurídico de éstas; la conexión de las TICs con la información pública e incluso con el derecho de acceso a los documentos; los derechos lingüísticos de los administrados electrónicamente; el tratamiento de los datos de tráfico por las administraciones; el derecho a la protección de datos personales ante las Administraciones Públicas; la actividad de inspección de las Administraciones Públicas respecto de la sociedad de la información; las dificultades de cohesión nuestro régimen autonómico con la administración electrónica y las muchas cuestiones competenciales que surgen, así como la convergencia de las más diversas Administraciones. Éstas y muchas otras cuestiones serían inabarcables en una sola obra de forma profunda, sistemática y actualizada. De igual modo, hay que decir que, precisamente, el autor conoce con profundidad muchas de estas cuestiones, que en muchos casos han sido incluso objeto de publicaciones por su parte.

Julián Valero ha optado por un criterio delimitador del objeto del libro que no da fácil cobertura a estas materias. El autor –como expone al inicio- se ciñe básicamente al ámbito del procedimiento

administrativo “a partir de la singularidad que conlleva la utilización en el mismo de herramientas informáticas y telemáticas.” No se parte, pues, de una idea más global de administración electrónica, sino del procedimiento administrativo formalizado, lo cual, como se ha dicho, no abarca todo el fenómeno de la administración electrónica al que el Derecho ha de ir dando respuestas.

Por cuanto al contenido del libro, el mismo está dividido en IV Capítulos (Marco normativo básico de la e-Administración; la iniciación del procedimiento administrativo digital por los interesados; la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones por medios telemáticos; la notificación de los actos administrativos por medios telemáticos y otras actuaciones en el seno del procedimiento administrativo: ordenación, instrucción y terminación. La ejecución de los actos administrativos.

Cabe señalar que a lo largo del libro se observa continuamente la idea fundamental recogida en su inicio (pág. 3), a saber:

“a pesar de las pretenciosas declaraciones de su Exposición de Motivos, los preceptos reguladores del procedimiento administrativo que recoge la LRJAP no se encuentran adaptados a la singular realidad que nos ofrece la informática y, singularmente, Internet o, en el caso de las reformas operadas a través de la Ley 24/2001, no se ajustan debidamente con las previsiones originales de los preceptos en que se han incrustado que, por supuesto, responden a las exigencias de un procedimiento administrativo tramitado sustancialmente en soporte papel... la tarea a realizar para asegurar la eficacia desde el punto de vista normativo debe dirigirse, por una parte, a interpretar las normas jurídicas existentes al trasluz de la realidad tecnológica en que deben aplicarse, si bien resulta asimismo imprescindible la aparición de reglas jurídicas específicas para hacer frente a las (p. 3-4) particularidades que plantea el procedimiento administrativo digital, pues de lo contrario se corre el riesgo de forzar hasta límites inadmisibles la interpretación de normas emanadas para regular supuestos de hecho sustancialmente distintos.”

Sin que sea lugar este de glosar exhaustivamente el libro, me permito describir y comentar algunos de sus contenidos.

En la primera parte, a los ojos de un constitucionalista quizá la más interesante, se pregunta inicialmente el autor si existe una obligación – jurídica- de modernización de las Administraciones Públicas y, como

contrapartida, un supuesto derecho de los ciudadanos a utilizar los medios telemáticos en sus relaciones con la administración a partir del principio de eficacia de la Administración (art. 103 CE) así como del actual panorama legal, en concreto, el artículo 45 LRJAP. Con no pocos matices, Julián Valero considera que sin perjuicio de un amplio margen discrecional, cualquier decisión que postergue este valor constitucional de la eficacia habría de basarse cuanto menos en un bien jurídico de idéntico rango (pág. 11). Del mismo modo, estima que la intensidad de la “obligación” varía en función de la naturaleza y actividades de cada organización administrativa concreta. En particular respecto de los registros (art. 38. 3º LRJAP), opina el autor que “en modo alguno puede considerarse la existencia de un derecho de los ciudadanos a comunicarse telemáticamente con la Administración Pública a menos que una disposición normativa así lo prevea” (pág. 13). Finalmente, a partir de un repaso de las posibilidades que las TICs ofrecen respecto del procedimiento administrativo, concluye que nos encontramos “ante un desafío de enorme trascendencia para el logro de la eficacia constitucionalmente reclamada para la actividad administrativa” recordando con Galindo que la administración electrónica “sólo será posible en la medida que en el uso de medios telemáticos se satisfagan las exigencias procedimentales con al menos las mismas garantías que cuando la relación tenga lugar presencialmente.” (págs. 18-19).

También en este primer capítulo se plantea el autor las singularidades del documento administrativo digital. Se señala que en la LRJAP, y a diferencia del caso de los registros y las notificaciones telemáticos, no se han determinado con claridad los aspectos comunes que deben entenderse desplazados o modificados en razón de las TICs. En cierto modo, se critica que el legislador por lo general, y en concreto sobre la el concepto, requisitos y caracteres de los documentos administrativos, haya optado por la introducción de “cuñas” en las normas generales, antes de plantearse una revisión a fondo de la materia (págs. 19 y ss.).

Más tarde, formula Julián Valero una cuestión de completo interés: “la automatización de las decisiones administrativas: supuestos y límites. ¿Hacia la superación de la teoría del órgano?” Se trata de considerar si la existencia de decisiones administrativas completamente automatizadas resulta nula o anulable en razón de la posible infracción de reglas competenciales, ¿es necesario algún tipo

de intervención humana? Y como apunta el autor, se trata de “uno de los principales escollos dogmáticos que han de resolverse para garantizar el pleno respeto de la normativa jurídica vigente en la modernización de la Administración pública”. Y con un impecable razonamiento, frente a posiciones como la de Parada, considera que una interpretación rigorista podría implicar el riesgo de paralizar en gran medida la actividad diaria de las modernas Administraciones Públicas actuales, por lo que en general habría que aceptar que se mantiene la imputación al órgano correspondiente cuando al menos se da una actividad de dominio y supervisión en el funcionamiento de los sistemas informáticos y telemáticos empleados. Sobre esta premisa, matiza que sólo en el caso de las actuaciones regladas cabría aceptar su completa automatización, pero en el caso de actos de naturaleza discrecional la respuesta habría de ser negativa. Finalmente, el autor lanza una idea –a falta de desarrollo- más que sugerente: la conexión con el artículo 13 de la Ley orgánica de protección de datos personales que reconoce el derecho “a no verse sometidos a una decisión con efectos jurídicos, sobre ellos o que les afecte de manera significativa, que se base únicamente en un tratamiento de datos destinados a evaluar determinados aspectos de su personalidad” o una “valoración de su comportamiento, cuyo único fundamento sea un tratamiento de datos de carácter personal” sobre características o personalidad. La cuestión, bien merecerá futuras reflexiones a partir de este derecho de la LOPD escasamente desarrollado doctrinal o jurisprudencialmente, y menos pensado para el ámbito de la Administración.

Otra cuestión de especial interés, cuanto menos de quien suscribe, resulta del análisis sobre las posibilidades legales de la imposición de la administración electrónica al ciudadano (págs. 34 y ss. si bien reaparece en aspectos concretos a lo largo de todo el libro). La materia se desarrolla en primer término sobre la base de la pregunta de si es necesaria una ley para imponer el uso de medios informáticos. De momento, sólo para el ámbito de la Administración General del Estado, la Disposición adicional decimoctava a la LRJAP añadida por Ley 24/2001 recoge unas previsiones de total interés. Sin embargo, no se conocen previsiones autonómicas sobre el particular y lo que es más, el libro discute si han de existir tales previsiones y, sobre todo, si éstas habrían de gozar del rango de ley. El autor, con una sugerente tesis, sostiene que si la imposición de la relación electrónica implica una auténtica restricción de las posibilidades de actuación de los

administrados, en sus palabras “una modificación de los parámetros habituales de comportamiento” (pág. 36) sí que será necesario que la imposición de interacción electrónica sea de rango legal. En todo caso, se introducen determinados matices como el hecho de que el administrado sea un colaborador habitual o quien asuma una posición voluntaria respecto de su relación con la Administración, casos en los que no sería precisa una ley. Se trata de una posición bien construida sobre el principio de reserva de ley respecto de la actuación administrativa, si bien, cuanto menos digna de discusión. Aunque no sea un argumento jurídico, la realidad impulsa a pensar que no se da la exigencia de reserva de ley con carácter general, si bien sería más que recomendable un marco regulador general para cada administración de los diferentes niveles, que incluso podría pensarse que podría ser estatal con carácter básico y de mínimos. La cuestión bien merece nuevas reflexiones y, sobre todo, un constante seguimiento de la realidad práctica que se está desarrollando, en la que de forma soterrada y paulatina, cada vez más Administraciones imponen expresa o implícitamente la interacción electrónica.

Más tarde, se realiza un muy adecuado seguimiento de la referida DA 18ª y el Real Decreto 263/1996 sobre el estado actual de la cuestión de la imposición de la administración electrónica a los administrados. En todo caso, valga esta reflexión desde un constitucionalista: quizá se eche en falta en este pasaje un análisis de la materia desde el punto de vista de la no discriminación, en razón de nuestro artículo 14 CE, que si bien está presente, queda oscurecido con relación a las normas infraconstitucionales mencionadas. Y es que si bien las normas, legales o infralegales, pueden apuntalar garantías respecto de la materia, en todo caso sólo pueden ser interpretadas conforme al principio de no discriminación, que, sin duda, será el único criterio determinante para considerar que la acción de las diversas administraciones imponiendo la interacción electrónica es o no constitucional.

En el anverso de la posible imposición de la administración electrónica, cabe situar otra cuestión que inteligentemente formula Julián Valero: “En ausencia de previsión normativa ¿puede el ciudadano elegir el medio a utilizar en sus relaciones administrativas?” (págs. 44 y ss.). La respuesta, en este caso, es más sencilla: sólo podrá elegir si ello se reconoce a través de una norma jurídica, especialmente tras la regulación reciente de los registros telemáticos

(art. 38. 9º LRJPAC). En este pasaje, resulta de particular interés el comentario del autor sobre la asunción de una obligación de respuesta al administrado desde el momento en el que una web de una administración integra un servicio de respuestas (pág. 46), algo tan común usualmente incumplido en los sitios web de las Administraciones Públicas.

Concluye esta primera parte con un apartado relativo a los requisitos que ha de cumplir la Administración para incorporar las TICs con eficacia para los administrados. Y se inicia este también interesante capítulo preguntándose el autor si puede considerarse obligatorio para la Administración al uso del *software* libre, en particular, por cuanto a la compatibilidad con los sistemas y aplicaciones de los ciudadanos. La sola cuestión es del todo acierto, si bien, no hay que perder de vista -me permito apuntar- que *software* libre y compatibilidad para su uso por todos los usuarios no son nociones sinónimas ni homogéneas, sino que, incluso, habría que plantearse la cuestión desde diversos parámetros jurídicos (quizá, más desde el principio de eficiencia respecto del *software* libre, y más desde los derechos de los ciudadanos, por cuanto a *software* ampliamente compatible). La respuesta jurídica, en todo caso, resulta acertada: no hay una “obligación absoluta” de empleo de *software* libre, pero sí “puede afirmarse la obligación de que la Administración pública asegure en la mayor medida posible el acceso a la información publicada en Internet y a los registros telemáticos”. De hecho, creo interesante apuntar que la cuestión podría observarse desde el punto de vista del principio de discriminación, conectado, quizá, con otros derechos de los administrados, lo cual depararía soluciones diversas según los casos. Y, ciertamente, en esta dirección de la necesidad de acudir al caso concreto, es en la que concluye Julián Valero, bajo principios correctores como la garantía de pluralidad de herramientas y la tendencia a buscar la universalidad de la aplicación que emplee la Administración. Del todo inteligente es la afirmación de que la Administración debería incluir una cláusula en este sentido “en los pliegos de condiciones técnicas para la contratación de las aplicaciones y programas a utilizar tanto a nivel interno como externo.” (págs. 50-51). Concluye este capítulo con un análisis de las garantías de previa aprobación de programas y aplicaciones a emplear por la Administración también del todo interés.

El capítulo II relativo al inicio de la relación electrónica del administrado hacia la administración: comienza con otro original interrogante. ¿Hasta qué punto es admisible la utilización de modelos formalizados en la interacción electrónica? En general, señala el autor, el principio de la eficacia hace congruente que quien opte por la vía electrónica se pliegue a las exigencias de su implantación, para no hacer inviable la interacción. No obstante, el problema en particular puede suscitarse cuando el administrado inicia su interacción electrónicamente pero después deba complementar la documentación, etc. De nuevo, como a lo largo de toda la obra, se percibe que el Julián Valero formula cuestiones que surgen desde la realidad y a las que el derecho debe dar alguna respuesta. De momento, considera que según la actual normativa “se abre una vía para introducir documentos en soporte papel en el seno de un procedimiento que, en principio, está llamado a tramitarse en soporte informático de forma exclusiva.” Del mismo modo, estima que el administrado tiene el derecho de complementar la documentación en papel, pese a tratarse de un procedimiento electrónico. Ahora bien, estas cuestiones se conectan con las dificultades de que terceras personas aporten documentos digitales (lo cual técnicamente puede venir imposibilitado). Asimismo, no se pierde de vista el hecho de que actualmente para la Administración General del Estado los registros telemáticos no pueden expedir copias selladas o compulsadas de los documentos adjuntados a la solicitud.

Las páginas siguientes las dedica el autor a los registros telemáticos, una novedad decisiva para el impulso de la administración electrónica. De hecho, las primeras fases de la construcción del gobierno electrónico residen en que los ciudadanos puedan dirigirse con validez, eficacia y seguridad jurídica *hacia* la Administración. Julián Valero describe y critica la “precipitada” reforma de la práctica de las notificaciones (arts. 59. 3º y 38. 9º LRJAP), que de modo asistemático introduce añadidos sobre la materia. Posteriormente, el autor examina los requisitos de creación de un registro telemático y, de particular interés, las limitaciones en orden a la presentación indirecta de escritos y solicitudes por vía telemática (págs. 92 y ss.). La constante preocupación del autor por abordar jurídicamente las cuestiones prácticas, le lleva a estudiar la posible presentación en otros registros de documentación inicialmente tramitada electrónicamente, las garantías ante la eventualidad del fallo en el funcionamiento del

registro telemático, la presentación en registros telemáticos de documentación relativa a otros procedimientos y un largo etcétera de cuestiones que, en modo alguno, tienen clara solución jurídica. Del mismo modo, se analiza la acreditación de los registros telemáticos y sus garantías y, con capital importancia, se examinan las circunstancias del cómputo de plazos y términos y la actual regulación existente al respecto conjugada con las no pocas eventualidades que pueden darse. Apuesta el autor por el reconocimiento automático de una prórroga en el plazo de presentación de darse problemas técnicos el último día o a lo largo de una parte importante del plazo. Y, ciertamente, no es extraño que esta circunstancia se produzca, en especial a través de los formularios en internet, que los últimos días de plazo pueden colapsarse por un uso superior al número de usuarios soportados eficazmente por la aplicación. También Julián Valero ofrece una inteligente respuesta respecto del cómputo de los plazos teniendo en cuenta la diversidad de días hábiles e inhábiles en razón del territorio desde donde se interactúe.

El capítulo III se dedica a el medio clásico de comunicación de la Administración hacia el administrado: la notificación, en este caso, claro está, por medios telemáticos. Se trata de un instrumento decisivo para que se alcance la fase de interacción en dos sentidos Administración-administrado. Tras observarse las múltiples ventajas, se exponen los problemas. Primero, siempre hay un intermediario, por lo general dos proveedores de servicios, el del que emite y el que recibe. Esta cuestión puede generar un elemento de distorsión que estudia el autor. Segundo, la necesidad de asegurar la identidad y la integridad del acto. Así las cosas, el libro sigue la regulación actual apostando por la necesidad de una regulación específica. Se detiene más tarde en las condiciones para la notificación, con un examen profundo y riguroso respecto de la voluntariedad y la práctica del consentimiento. Dado que en virtud del artículo 59 LRJAP se exige que dicho consentimiento sea expreso, advierte Julián Valero que no puede considerarse nunca como implícito o tácito por la actuación del interesado, aun cuando la Administración disponga de su dirección electrónica. Sin perjuicio de lo anterior, considera el autor que el principio de eficacia debe impulsar a que el procedimiento sea, en lo posible, completamente electrónico y telemático, de ser el caso.

La visión práctica de Julián Valero le lleva a observar la situación – cada día más común- en virtud de la cual la Administración en cuestión

se comunica con el administrado por correo electrónico sin el consentimiento y sin que se den los otros presupuestos necesarios para las notificaciones electrónicas. Obviamente, se parte del carácter potestativo de estas comunicaciones, siempre con respeto de la protección de datos por cuanto a la obtención de la dirección de correo electrónico y sin que sustituyan otras notificaciones obligadas por la ley (algo semejante, recuerda el autor, que la actual práctica de comunicaciones por fax). Claro está que el interesado voluntariamente puede darse por enterado por cualquier medio fehaciente, y este puede ser dándose por enterado respecto de un correo remitido por la Administración. Poco después, se sigue la posibilidad de imponer la notificación electrónica, curiosamente –de forma injustificada para el autor- facultad no incluida en los supuestos de la Disposición Adicional 18^o de obligación de presentación de solicitudes telemáticamente. Resulta también destacable la cuestión que formula el autor, relativa a si ante las frustradas notificaciones no en línea cabe optar por la notificación electrónica. La cuestión revela que el legislador ha sido más garantista con las notificaciones electrónicas que con las ordinarias –de momento.

A continuación el análisis se detiene en los aspectos concretos del correo electrónico que ha de ser empleado por las administraciones. Se pregunta el autor por qué no admitir intermediarios a sujetos privados (proveedores de servicios) en la práctica de las notificaciones por medios telemáticos siempre que la fehaciencia de sus declaraciones estuviera garantizada desde el punto de vista técnico. Como sabemos, por el momento los requisitos de seguridad técnica para garantizar el acto de la notificación se conforman a través de correos electrónicos públicos, lo cual, considero es una barrera al desarrollo generalizado de estos medios de notificación electrónica. El autor estima (pág. 133) que a menos es preciso reclamar una regulación que reconozca expresamente el derecho del ciudadano a utilizar una sola dirección electrónica para todas las comunicaciones telemáticas que reciba de cualquier Administración Pública española en los diferentes niveles.

Posteriormente el estudio observa las cuestiones relativas a la garantía de la integridad y autenticidad de lo notificado, así como la necesaria –y regulada- alteración de las reglas temporales sobre el momento en el que se entiende por practicada la notificación y los no pocos problemas jurídicos que pueden plantearse (págs. 148 y ss.). Se

afirma al respecto que hubiera sido mejor que el legislador estipulase que tras diez días se entendería notificado a todos los efectos, sin la necesidad de considerar un rechazo del administrado (Pág. 153).

El cuarto y último capítulo versa sobre “Otras actuaciones en el seno del procedimiento administrativo: ordenación, instrucción y terminación. La ejecución de los actos administrativos”. Resulta de interés la reflexión sobre la modulación de la regla del orden de incoación en el despacho de los expedientes. Se estima en este sentido que una interpretación literal de la regla del artículo 74.2 LRJAP nos llevaría a conclusiones absurdas si obligara al órgano competente a paralizar el curso de expedientes ya preparados –los electrónicos, tramitados más rápido- para iniciar una nueva fase procedimental con los no electrónicos para igualarlos en el tiempo. La segunda pregunta es si cabría una preferencia legal por la tramitación electrónica respecto de la tramitación no electrónica. Se señala que sí siempre que sea claro que la tramitación electrónica resulta más rápida. En todo caso, señala Julián Valero que habrá una regla infranqueable (pág. 164) que no se perjudiquen derechos sustantivos de otros interesados que llevase a pensar en una discriminación inaceptable. Así, se subrayan los procedimientos de tipo competitivo, o en los que el momento de admisión de la solicitud es importante.

La cuestión vuelve a poner de manifiesto la importancia de tener en cuenta el principio de igualdad y no discriminación, como dije líneas arriba, quizá algo desatendido por el autor en su dimensión constitucional propia. Así, simplemente cabría preguntarse si pese a que la declaración de la renta por internet, pudiera incluso considerarse que implica una tramitación más celera que la que no es por internet (aunque también automatizada), la tramitación de una vía más celera por otra no supone un aliciente, un impulso de la administración electrónica que, por justificada que sea su finalidad, sea discriminatorio por desproporcionado. Se trata de un terreno más que pantanoso en el que, supongo, sólo los casos palmarios de discriminación –favorable al administrado electrónicamente- serían tachados de inconstitucionalidad.

De especial interés resulta también el apartado dedicado a la práctica de actuaciones instructoras a través de medios telemáticos. Obviamente, las posibilidades quedan condicionadas a la naturaleza de las actuaciones a realizar y la implantación de medidas técnicas que lo hagan posible. En primer término se aborda la facilitación de la

transparencia y de las fases de información pública. En segundo término se examina la posibilidad de utilización de las TICs en la fase probatoria, sus potencialidades y las posibilidades legales actuales y las necesidades futuras. En esta dirección, resulta relevante de nuevo el análisis de la validez de los documentos en razón de los soportes informáticos y, sobre todo, las posibilidades de que el instructor utilice medios para la práctica de pruebas (interrogatorios, testigos, peritos, reconocimiento directo). También se estudia el hasta ahora casi inexistente derecho de los administrados a no presentar documentación que ya obra en poder de la administración actuante. La satisfacción de este derecho se potencia por las TICs, si bien, queda en buena medida a expensas de una implantación de tecnologías que garanticen la autenticidad e integridad de la información así como una previsión relativa a la obligación de remisión de la información entre los órganos administrativos, sin la actual carga del interesado. De momento, los avances en esta cuestión son tímidos (con dos oportunidades perdidas, en palabras del autor, pág. 184 y 185). Las previsiones actuales están limitadas a la Administración General del Estado por cuanto a la remisión telemática de documentos en poder de sus órganos y entes, y lo que es más, de momento sólo se exige (Disp. Adicional 18^o) respecto de los procedimientos telemáticos obligatorios. Aún es más, el autor critica la desconexión de esta modificación legal y la reglamentaria operada en el Decreto 263/1996, reformado en 2003. También se observa la cuestión desde la perspectiva de la protección de datos, en tanto en cuanto parece que el Decreto referido autoriza la comunicación de datos entre órganos y entes estatales sólo si media consentimiento del interesado. Y parece que la exigencia de consentimiento fuera consecuencia de la obligación de respeto del derecho a la protección de datos personales. El autor considera con acierto que no es preciso el consentimiento en estos casos cuando los datos son decisivos para el objeto del procedimiento que se esté tramitando, especialmente cuando es requerido por el administrado. Además, sólo sería, en su caso, necesario el consentimiento de tratarse de distintas administraciones, porque en el seno de la misma entidad no es cesión en sentido estricto. Y como señala Julián Valero, el requisito reglamentario del consentimiento del administrado para la comunicación de datos puede ser distorsionante, difícil de conseguir e ineficaz.

RECENSIÓN libro VALERO TORRIJOS, El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo, Comares, Granada, 2004, Revista Aranzadi de Nuevas Tecnologías, 2005.

El capítulo IV –y el libro- concluye con un riguroso análisis de las posibilidades de utilización de los medios telemáticos en la finalización del procedimiento, con especial consideración de la terminación convencional y, finalmente, con el estudio de la ejecución de los actos administrativos (apremio sobre patrimonio y subastas electrónicas).

En fin, termina así el libro y este comentario de un trabajo sinceramente excepcional, riguroso, profundo tanto en la necesaria abstracción y fundamentación cuanto en la proximidad a los problemas jurídicos reales de la implantación de la administración electrónica. Sin eficacia, validez y seguridad jurídica de nada sirven los impulsos tecnológicos que son la base de la administración electrónica. Y precisamente tales impulsos tecnológicos deben tener muy presentes las exigencias jurídicas absolutamente necesarias para dicha eficacia, validez y seguridad jurídica. El problema es que tales exigencias jurídicas no son del todo claras, y sólo libros como éste pueden ayudar a despejar el camino, como se ha dicho, no sólo observando el marco actual, sino con una visión prospectiva encomiablemente realizada por Julián Valero.