

A actualización da
Administración electrónica
**La actualización de la
Administración electrónica**
The update of the electronic
Administration

53
Regap

ALMEIDA CERREDA, M., Y MÍGUEZ MACHO, L. (DIRS.)
Andavira, Santiago de Compostela, 2016, 248 pp.

Regap



RECENSIONES

La obra *La actualización de la Administración electrónica*, Andavira Editora, 2016, tiene por objeto el análisis de las diversas reformas legislativas operadas recientemente por las leyes 39 y 40/2015 de 1 de octubre en el nuevo reto de adaptación de las administraciones públicas a las nuevas tecnologías y medios tecnológicos.

Una primera introducción, rubricada por los profesores don Marcos Almeida Cerredá y don Luis Míguez Macho, contextualiza y repasa los antecedentes normativos de este tránsito de la tradicional Administración analógica hacia la digital.

No obstante, como nos reseñan los distintos autores a lo largo de la obra, lo cierto es que la nueva regulación no viene exenta de importantes dificultades, cuyo análisis se aborda pormenorizadamente en los distintos capítulos, con el fin de congeniar la implantación de la nueva Administración electrónica con el régimen tradicional de garantías legales y procedimentales para los administrados.

Y así, el primer capítulo realiza una introducción general analizando el impacto que la nueva regulación ha supuesto para los derechos de los ciudadanos y el funcionamiento de las administraciones públicas. Su autor, don Isaac Martín Delgado, reflexiona sobre cómo, tras la configuración inicial de un derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos, se pasó en contrapartida a una conversión *ex lege* del derecho en verdadera obligación para el administrado, hasta configurarse en la nueva regulación un verdadero deber de tramitación exclusivamente electrónica de los expedientes

administrativos. A continuación, nos adentra en los principales elementos que configuran la nueva Administración electrónica: sede electrónica, punto de acceso general electrónico, requisitos de identificación y autenticación por medios electrónicos, y los conceptos de registro y notificación electrónica, documentos, copias y archivos electrónicos.

En un segundo capítulo, escrito por el profesor don Rubén Martínez Gutiérrez, se analizan dos de los aspectos fundamentales de la reforma: la sede y el registro electrónico.

El autor profundiza en primer lugar en la obligación impuesta a las administraciones públicas de habilitar una sede y un registro electrónico, y analiza el interesante aspecto de la posible nulidad de las cláusulas de exención de responsabilidad que muchas de las administraciones públicas han establecido recientemente en sus sedes electrónicas y portales web.

El capítulo tercero, rubricado por don Ignacio Alamillo Domingo, nos acerca hacia otros dos conceptos esenciales en la instauración de la nueva Administración electrónica: la identificación y la autenticación por medios electrónicos. Tras una introducción en la que trata de los conceptos del DNI electrónico y su evolución actual hacia nuevas modalidades desarrolladas por distintos prestadores, nos adentra en las principales problemáticas y carencias de que adolece la reforma, abordando finalmente los supuestos de responsabilidad patrimonial derivada del mal funcionamiento de los servicios públicos electrónicos, particularmente por contenidos en sede y fallido funcionamiento de los registros.

El capítulo cuarto, elaborado por don Julián Valero Torrijos, se centra en los aspectos más relevantes de la nueva regulación en lo tocante a la tramitación del procedimiento administrativo por medios electrónicos. El autor destaca que, pese a los beneficios que la nueva normativa pudiera reportar a la tradicional tramitación del procedimiento, como pudieran ser una mayor celeridad en las actuaciones o la presentación de alegaciones por los interesados, con la consiguiente reducción de los plazos, lo cierto es que tampoco viene exenta de importantes inconvenientes, siendo uno de los más destacables el relativo al intento de simplificación de la carga documental de la nueva Ley 39/2015. Y, así, resalta cómo aun partiendo del ya tan conocido derecho de los ciudadanos a no presentar documentos exigidos por las normas aplicables al procedimiento reconocido por el artículo 35.f de la Ley 30/92, de procedimiento administrativo común, la nueva norma adolece de importantes defectos, puesto que contradictoriamente con este principio establece a su vez un plazo de presentación de 10 días para el interesado cuando se trate de documentos elaborados por órgano distinto del que tramita el procedimiento, así como la exigencia en todo caso a los interesados de presentar los documentos originales cuando así lo estableciere la normativa reguladora aplicable. Analiza el autor cómo esta práctica tan frecuente parece abocar a la nueva regulación a que la excepción pueda convertirse en regla general, llevando a los interesados a presentar directamente y en todo caso los documentos, a fin de no sufrir retrasos innecesarios.

Una segunda parte del capítulo aparece dedicada a la influencia del uso de los medios electrónicos en las distintas fases del procedimiento y la práctica de los medios de prueba. El autor profundiza en las distintas ventajas e inconvenientes del uso de los medios telemáticos en la práctica instructora, la prueba documental y el trámite de información pública, destacando de la nueva regulación la admisibilidad del interrogatorio realizado a través de medios electrónicos, siempre que se practique en iguales condiciones que si fuere presencial a fin de evitar la reducción de las posibilidades que los medios probatorios ofrecen natural-

mente, en especial en cuanto a las garantías de inmediación y contradicción, de suerte que se afiance en todo caso la intermediación directa del instructor para percibir detalles destacables como respuestas de testigos, interesados o peritos de vital trascendencia en la valoración probatoria, todo ello unido a la necesaria identificación directa y fehaciente de éstos por parte del instructor. Consiguientemente, concluye que, conforme con la nueva normativa, tan sólo cabría acudir en este caso a los sistemas de videoconferencia, debiendo rechazarse, por contra, aquellos otros medios de comunicación que únicamente permitan la transmisión de voz. E igual conclusión se extrae en lo que respecta al reconocimiento directo del objeto o actividad sobre la que verse la prueba por parte del órgano instructor, de suerte que no cabría la utilización de medios telemáticos cuando la distancia constituya un impedimento al instructor para verificar de modo fehaciente cualidades o características del bien a reconocer que tan sólo pudieran ser percibidas por medio de una inspección directa o inmediata.

Tampoco la prueba documental viene exenta de importantes críticas, centradas principalmente en la consistencia de los documentos informatizados y su especial vulnerabilidad desde el punto de vista de su integridad y autenticidad. Dada la significativa trascendencia que presenta la prueba documental en el procedimiento administrativo, destaca el autor cómo la problemática del soporte digital se ha resuelto con cierta seguridad en la nueva normativa a través de mecanismos como la firma electrónica que garantizan tanto la imputación de la autoría como la integridad de los documentos. En igual sentido, también se han reforzado legalmente los actos administrativos a través de la presunción sobre la validez de los actos dictados por los órganos administrativos en el ejercicio de sus competencias, que serán observados por el resto de órganos, aun cuando no dependan de éstos jerárquicamente.

Por último, y en cuanto al uso de medios electrónicos en el trámite de información pública, la principal novedad consiste en reconocer expresamente un derecho directo de acceso del ciudadano al expediente a través de la correspondiente sede electrónica, so pena de la invalidez de la actuación administrativa.

Un tercer bloque del capítulo aparece dedicado a la fase de terminación del procedimiento en sus distintas modalidades: resolución, desistimiento, renuncia o declaración de caducidad o imposibilidad material de continuación del procedimiento por causas sobrevenidas y las singularidades operadas por la reforma.

Finalmente, trata sobre la necesidad de conservación de los documentos electrónicos en la nueva normativa, que parte de la creación de un archivo electrónico único como gran novedad a destacar.

El capítulo quinto, redactado por el profesor don Luis Míguez Macho, se centra en el aspecto que considero más relevante y sensible dentro del régimen de garantías del administrado, cual es el de la práctica de la notificación electrónica en los procedimientos administrativos.

Comienza el capítulo refiriéndose a los antecedentes normativos de la notificación por medios electrónicos en el procedimiento administrativo y consiguiente desarrollo del derecho y obligación de relacionarse con las administraciones públicas utilizando medios telemáticos. Destaca el autor que la principal diferencia con la anterior regulación estriba en que ahora la propia ley impone directamente a determinados sujetos la obligación de relacionarse con las administraciones públicas a través de los medios electrónicos: personas jurídicas y entes

regap



RECENSIONES

sin personalidad jurídica para la realización de cualquier trámite del procedimiento administrativo, así como, en determinados supuestos, las personas físicas.

Un segundo bloque del capítulo aborda los supuestos de notificación electrónica partiendo de un análisis conjunto de los artículos 41 y 14 de la Ley 39/2015 y su compleja interpretación, concluyendo que tan sólo en los supuestos de previsión reglamentaria expresa resultará obligatoria la notificación por medios electrónicos.

Un apartado tercero nos acerca ya hacia los distintos supuestos de notificación electrónica por el interesado, partiendo de la potestad que la ley le confiere para decidir sobre la práctica de notificación personal de modo telemático o convencional en papel, y los apartados cuarto y quinto se refieren respectivamente a la notificación electrónica como complemento de la notificación en papel y a las excepciones existentes a la práctica de la notificación por medios electrónicos.

También aborda el autor un análisis de los distintos medios electrónicos de notificación: tras una introducción general, en la que trata de la evolución legislativa que estos han sufrido en nuestro ordenamiento, nos adentra en las principales modalidades de la nueva regulación: notificación por comparecencia en la sede electrónica, dirección electrónica habilitada única y otros medios electrónicos de notificación.

En un cuarto bloque del capítulo, el autor trata la práctica de la notificación por medios electrónicos y la importante novedad que ha supuesto la regulación de un aviso de notificación electrónica.

Finalmente, dedica un quinto y último apartado a realizar una profunda visión crítica de la notificación por medios electrónicos y las garantías del administrado en la nueva regulación, del que destaca especialmente los supuestos de imposición forzosa de notificación electrónica, apuntando la importante falta de garantías que dicha modalidad supone respecto de la tradicional notificación en papel, razón por la que en todo caso requerirá de una interpretación restrictiva, y muy especialmente cuando dicha imposición se lleve a cabo mediante previsión reglamentaria, supuesto en el que aconseja extremar el control de motivación de la norma.

También se refiere a la importante problemática que la nueva regulación ha supuesto para las distintas administraciones del Estado, destacando que aun cuando la ley se refiera a una dirección electrónica habilitada única, su implantación no descansaría sobre la Administración general del Estado, sino sobre las demás administraciones, de suerte que en realidad no existiría una única dirección electrónica habilitada, como pudiera pensarse, sino que la ley obliga a cada Administración a crear la suya o a dotarse de una sede electrónica que permita las notificaciones por comparecencia electrónica, razón por la que los pequeños municipios podrán verse afectados de forma especialmente gravosa habida cuenta de su imposibilidad de ofrecer los medios electrónicos de notificación que la ley prevé, todo ello a la espera de que las diputaciones provinciales o entidades equivalentes se decidan a ejercer la competencia y obligación que les impone el artículo 36, apartado 1, letra g), de la Ley 7/85, de 2 de abril, de bases de régimen local, esto es, la obligatoria prestación de los servicios de administración electrónica en los municipios de población inferior a 20.000 habitantes.

Con ello, podemos concluir cómo la nueva Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, lejos de haber resuelto los problemas que plantea esta nueva mo-

alidad de notificación en nuestro ordenamiento jurídico, incluso habría agravado el régimen de garantías del administrado, hecho que habrá de ser reforzado desde la experiencia práctica, so pena de no llegar a cumplirse el tan ansiado propósito de nuestro legislador de implantar un uso exclusivo de los medios electrónicos en las relaciones ciudadano-Administración.

Diana García Rodríguez
Abogada en López Porto Abogados

Regap



RECENSIONES