



Consideraciones jurídicas sobre la informatización de los procedimientos administrativos. La iniciación y terminación del procedimiento por vía telemática.

Francisco L. Hernández González

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna

I. EL MARCO NORMATIVO: GARANTÍAS DE LA INFORMATIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

En la actualidad, no pueden pasar por inadvertidas las potencialidades y beneficios que las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) reportan en el funcionamiento diario de las Administraciones Públicas. Entre otros aspectos igualmente sobresaliente, su aplicación hace posible un acercamiento a los ciudadanos a través de un sistema universal de bajo coste, que permite acceder a los servicios administrativos desde el propio domicilio o desde los puntos de atención disponibles en lugares públicos de fácil acceso. De esta forma, además de facilitar y potenciar la participación ciudadana, la informatización de la actuación administrativa contribuye, de forma general, a mejorar la calidad de los servicios y a una mayor transparencia.



No menos relevantes son los cambios introducidos en relación con los procedimientos administrativos. Desde un simple ordenador personal y sin necesidad de desplazarse a una oficina pública, el ciudadano podrá en cualquier momento tener acceso libre a la información; cumplimentar formularios e impresos; consultar el estado de tramitación de los procedimientos; presentar solicitudes y recibir notificaciones; realizar pagos; etc. En este sentido, hay que señalar también que la Administración General del Estado ha liderado el proceso de informatización de los procedimientos administrativos en nuestro país, especialmente, en materia tributaria; lo que convierte a la Agencia Tributaria española uno de los órganos fiscales más desarrollados técnicamente del mundo.

Sin embargo, esta comunicación no tiene por objeto analizar la dimensión técnica de la automatización de los procedimientos administrativos, sino resaltar una de las tantas consecuencias jurídicas que cabe derivar de la misma, como es, según se indica en el propio título, la relativa a la iniciación y terminación de los procedimientos por vía telemática y, en particular, a su incidencia sobre el cómputo del plazo máximo para dictar y notificar la resolución.

Desde este punto de vista, cabe indicar que hasta 1992 existía un preocupante desfase entre el marco normativo e institucional vigente y la aplicación de las nuevas tecnologías a los procedimientos administrativos. Debido sin duda a su fecha de elaboración, la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 resultaba, a este respecto, claramente insuficiente: la falta de reconocimiento formal de validez de los documentos emitidos por medios electrónicos sólo permitía conferirle un valor meramente instrumental o interno; lo que llevaba al funcionario público a exigir siempre la remisión del original en soporte de papel.

Este panorama cambia radicalmente con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (modificada, posteriormente, por la Ley 4/1999, de 13 de enero). A lo largo de su articulado encontramos tres referencias importantes a las nuevas tecnologías. De una parte, el artículo 38.4 consagra la interconexión de los registros administrativos y la transmisión telemática de los asientos y escritos que se presenten. De otra parte, el artículo 45 garantiza la automatización de las actuaciones y procedimientos administrativos, reconociendo validez a los documentos administrativos informáticos. Y, por último, el artículo 59 prevé las notificaciones telemáticas.



Por lo que se refiere a la Administración General del Estado, el marco normativo general se completa con dos reglamentos separados en el tiempo por un periodo próximo a los tres años. Nos referimos, en primer lugar, al Real Decreto 263/1196, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas; y, en segundo lugar, al Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registros.

Centrándonos en el objeto de la presente comunicación, debemos destacar que la informatización de los procedimientos administrativos viene condicionada en el artículo 45 de la Ley 30/1992 y el Real Decreto 263/1996 por una serie de garantías que constituyen, en el fondo, una manifestación de los principios de seguridad jurídica y de transparencia propios de toda actuación administrativa¹. De forma esquemática, tales garantías son las siguientes:

- 1º. Asegurar la autenticidad, confidencialidad, integridad, disponibilidad y conservación de la informatización (art. 45.5 de la Ley 30/1992 y art. 4 R.D. 263/1996). A este respecto, las medidas de seguridad que se adopten deberán responder al principio de proporcionalidad y garantizar los tres objetivos siguientes: a) la restricción del acceso a los datos a las personas autorizadas; b) la prevención de alteración o pérdida de datos; y c) la protección frente a manipulaciones no autorizadas. Al cumplimiento de dichos objetivos están dirigidos los protocolos de no repudio y la firma electrónica, que viene regulada en el Real Decreto-ley 14/1999, de 17 de septiembre.



Ayuntamiento de A Coruña



¹ Refiriéndose a la aplicación de las nuevas tecnologías, la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992 señala que "las técnicas burocráticas formalistas, supuestamente garantistas, han caducado, por más que a algunos les parezca inamovibles" (apart. 5º). Esta afirmación, que revela una apuesta del Legislador por la potenciación de la eficacia administrativa frente a la dimensión subjetiva de protección de los derechos de los ciudadanos, ha sido objeto de crítica por la doctrina (vid. GONZALEZ PEREZ, J., y GONZALEZ NAVARRO, F., Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Civitas, Madrid, 1993, págs. 554-555). Pero por muy cualificadas que resulten las razones de interés público derivadas del principio de eficacia administrativa, éstas no pueden implicar mengua de los derechos y garantías legales, siendo así que el procedimiento es la primera de las garantías formales de la posición jurídica del individuo, en tanto que asegura la sujeción de la Administración a la legalidad (art. 105 CE). Por consiguiente, la utilización de los medios tecnológicos no puede implicar menores garantías que las previstas en las leyes administrativas para la formas tradicionales de producción jurídica. Afortunadamente, el artículo 45 de la Ley 30/1992 contradice a la propia Exposición de Motivos, recordando, en todo momento, la necesidad de respetar el marco de garantías procedimentales y materiales legalmente establecidas.



2º. Aprobación y difusión pública de los programas y aplicaciones (art. 45.4 Ley 30/1992 y arts. 5, 9 y 11.2 R.D. 263/1996). La aprobación corresponde al órgano competente para resolver el procedimiento, previo los informes técnicos que acrediten la legalidad y seguridad de las aplicaciones, la normalización de los medios de acceso y la conservación de los soportes utilizados; y se publicará en el Boletín Oficial del Estado. Únicamente quedan excluidos de esta exigencia los programas y aplicaciones de "carácter instrumental", es decir, aquellos que sean meramente auxiliares o preparatorios de las decisiones administrativas sin determinar directamente su contenido (art. 5.2)² y las nuevas versiones o modificaciones de los programas y aplicaciones ya aprobados (art. 9.5).

3º. Identificación de medios, aplicaciones y órganos competentes para adoptar la resolución (art. 45.3 Ley 30/1992 y arts. 2.2 y 9.4 R.D. 263/1996). Se trata de una concreción del derecho a identificar a los responsables del procedimiento más ampliamente reconocido en el artículo 35,b) de la Ley 30/1992. A estos efectos, las resoluciones de aprobación de los programas y aplicaciones que se publiquen en el Boletín Oficial del Estado deberán especificar: a) la denominación y descripción de los objetivos de la aplicación; b) las resoluciones para las que va a ser utilizada la aplicación y las normas que las regulan; y c) el órgano competente para adoptar tales resoluciones, la norma que atribuye la competencia y los potenciales usuarios de la aplicación.

Por lo tanto, sólo cuando se cumplan todos estos requisitos, y siempre que ello suceda, podrá realizarse por medios y aplicaciones electrónicas, informáticas y telemáticas "la iniciación, tramitación y terminación de los procedimientos administrativos" (art. 4.1 del R.D. 263/1996); esto es, la presentación de solicitudes, la mejora y subsanación de la misma, la presentación de alegaciones, la petición y emisión de informes, la información pública, entre otros trámites.



² Aunque no podamos detenernos en estas cuestiones, sí debemos dejar constancia de la dificultad de determinar el carácter instrumental de los programas (por ejemplo, un programa de planeamiento territorial o urbanístico), así como de la necesidad de su control judicial, con el fin de impedir la existencia de una esfera de actuación administrativa exenta de control.



II. LA PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES POR VÍA TELEMÁTICA: LA DETERMINACIÓN DE LA FECHA DE INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

A pesar de lo expuesto, debemos preguntarnos si, superadas las cuestiones técnicas, la normativa actual permite la presentación de solicitudes por medios telemáticos, determinando sin más la iniciación del procedimiento, sin necesidad de su presentación en soporte de papel a través de la oficina de registro administrativo.

El motivo de esta pregunta obedece a la confusa redacción de la Ley 30/1992, que contribuye a generar ciertas dudas. De una parte, permite a los ciudadanos relacionarse por vía informática con la Administración para ejercer sus derechos, siempre que los medios técnicos resulten compatibles (art. 45.2). Pero, por otro lado, no determina los efectos jurídicos de los escritos presentados por los particulares, limitándose únicamente a consagrar la validez de "los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas" (art. 45.5).

En su lugar, el artículo 38.4 de la Ley, al tratar sobre los registros administrativos, tan sólo se refiere al "lugar de presentación" de las solicitudes, al exigir la presentación -física- en un registro administrativo u oficina de correos. Mientras que el artículo 70.3 habla de la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones "en las oficinas de la Administración". Todas estas referencias expresas al lugar de presentación -y la omisión a los medios de presentación- de las solicitudes parecen constituir un límite a la utilización de los medios electrónicos.

La solución a esta problemática no viene de la mano de la Ley 4/1999 (que modificó la Ley 30/1992), sino del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, aprobado poco tiempo después, y al que ya hemos hecho mención más arriba. Esta última norma diferencia, con acierto, entre "lugares de presentación" (art. 2, que desarrolla el artículo 38.4 de la Ley) y "medios de presentación" de solicitudes, escritos y comunicaciones (art. 3). Según este último precepto, los ciudadanos podrán presentar sus solicitudes en cualquier de los lugares previstos por los siguientes medios: a) en soporte papel; y b) por medios informáticos, electrónicos o telemáticos, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero.



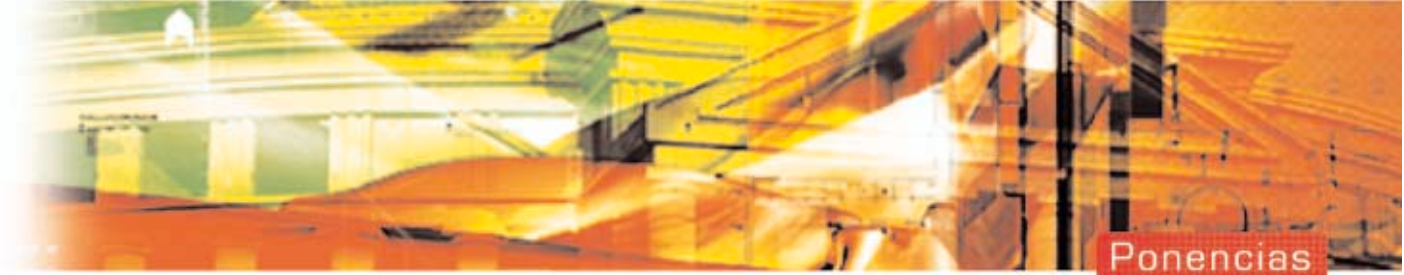
Esta remisión al Real Decreto 263/1996 hay que entenderla hecha, principalmente, a su artículo 6.1, que exige los mismos requisitos a todos los documentos producidos por medios informáticos, con independencia de que hayan sido emitidos por la Administración o por los particulares: "serán válidos -dispone- siempre que quede acreditada su integridad, conservación y la identidad del autor, así como la autenticidad de su voluntad". Esto es, que estén firmados digitalmente³, con arreglo a un certificado de autenticidad y confidencialidad que podrá expedir la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (Ley 66/1997) o cualquier otro proveedor de servicios de certificación electrónica autorizado (Ley 55/1999).

De esta forma, las solicitudes presentadas por medios telemáticos, que cumplan con estos requisitos técnicos, iniciarán el cómputo del plazo máximo para dictar y notificar la resolución del procedimiento. Así permite entenderlo, por lo demás, el artículo 42.3, b) de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 4/1999, al señalar que en los procedimientos iniciados a instancia de parte, el plazo de contará "desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación" (con independencia del medio)⁴.

A pesar de todo, se hacía necesaria una referencia expresa en la Ley 30/1992. Finalmente, esta tiene lugar con la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (art. 68), que introduce un nuevo apartado -el noveno- en el artículo 38 de la Ley 30/1992, que prevé la creación de registros telemáticos que permitirán la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante veinticuatro horas. De acuerdo con este precepto, "a efectos del cómputo de plazos, la recepción en un día inhábil para el órgano o entidad se entenderá efectuada en el primer día hábil siguiente". Siendo así, el procedimiento no se inicia desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro (como determina el artículo 42.3,b) de la Ley 30/1992), sino el primer día hábil siguiente.

³ Así lo determina, por ejemplo, en el Derecho italiano el artículo 38.2 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia de documentazione amministrativa, aprobado por Decreto del Presidente de la República de 28 de diciembre de 2000, nº 445 (G.U. nº 42, de 20 de febrero de 2001).

⁴ En este sentido, la redacción del Real Decreto 772/1999 no parece muy afortunada ya que, tras admitir la presentación por medios informáticos, al regular los "efectos de la presentación", su artículo 4 dispone que el cómputo del plazo máximo para notificar la resolución del procedimiento se inicia con la fecha de entrada de las solicitudes "en las oficinas de registro" del órgano competente para su tramitación; aludiendo de esta forma al lugar de presentación y no al medio. Por el contrario, el artículo 42.3,b) suprime esta última referencia a la "oficina" de registro.



Pero el legislador llega, incluso, más lejos, al imponer la presentación telemática de solicitudes y comunicaciones a las empresas que agrupen a más de cien trabajadores o que tengan la condición de gran empresa a efectos del IVA, en los supuestos y condiciones que se determinen por Orden del titular del Departamento ministerial correspondiente, previo informe del Ministerio de Administraciones Públicas (Disposición adicional 18ª de la Ley 30/1992, introducida por la Ley 24/2001).

Llegado a este punto conviene hay que hacer referencia a otras tres previsiones normativas que resultan de interés:

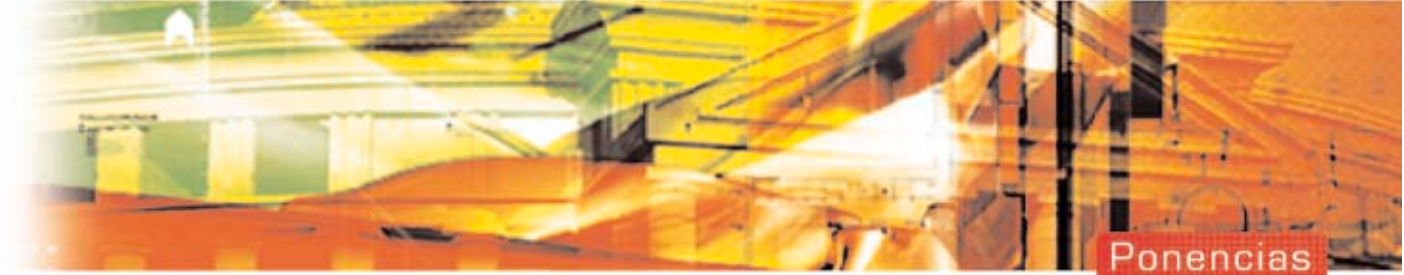
- a) La Disposición adicional 15ª de la Ley 30/1992 y el artículo 4.2, párrafo segundo, del Real Decreto 772/1999 señalan que, a efectos de la Administración General del Estado, se entiende por registro del órgano competente para la tramitación de una solicitud "cualquiera de los registros del Ministerio competente para iniciar la tramitación de la misma", con la excepción de los correspondientes a sus organismos públicos.
- b) El artículo 5.2 del Real Decreto 772/1999 prevé la implantación de "sistemas normalizados de solicitud" que permitan la transmisión telemática de los datos e informaciones requeridos, que deberán establecerse por Orden del titular del Ministerio correspondiente, previo informe favorable del Ministerio de Administraciones Públicas. En este caso, la Administración no podrá negarse a tramitar las peticiones presentadas por Internet a través de alguno de los formularios oficiales puestos en la página WEB⁵.
- c) El artículo 6.3 del Real Decreto 772/1999 precisa que cuando el ciudadano efectúe la presentación telemática de la solicitud, se expedirá recibo acreditativo de la presentación "de acuerdo con las característi-



Ayuntamiento de A Coruña



⁵ En este sentido se manifiesta el Decreto francés nº 99-68, de 2 de febrero de 1999, relatif á la mise en ligne des formulaires administratifs (J.O. nº 29, de 4 de febrero de 1999). El problema radica en que, actualmente, a excepción del Ministerio de Economía y Hacienda, prácticamente ningún otro órgano administrativo hace uso de los certificados digitales con este fin, por lo que los escritos remitidos carecen de las garantías de autenticidad y de no repudio.



cas del soporte, medio o aplicación", debiendo constar el medio y fecha de presentación, remitente, órgano destinatario extracto del contenido de la solicitud y número del registro (pues, aunque este último requisito no aparece recogido expresamente en la citada norma, se desprende del artículo 38.3 de la Ley 30/1992); recibo que deberá estar firmado electrónicamente por la Administración, con el fin de garantizar la autenticidad.

Ahora bien, a pesar del reconocimiento general de validez de los escritos presentados por los interesados, la Ley 24/2001 (a la que hemos aludido con anterioridad), introduce en el artículo 38.9 de la Ley 30/1992 un límite a la remisión telemática de solicitudes, al establecer que "los registros telemáticos sólo estarán habilitados para la recepción o salida de las solicitudes, escritos y comunicaciones relativas a los procedimientos y trámites de la competencia del órgano o entidad que creó el registro y que se especifique en la norma de creación de éste".

La redacción de este precepto no parece muy afortunada, pues limitar la recepción de escritos en los registros telemáticos sería tanto como poner puertas al campo. En realidad, lo que pretende decir es que la presentación telemática de las solicitudes y escritos sólo tendrá validez cuando se remitan directamente a los registros de los órganos competentes para tramitar los procedimientos y así venga recogido en la norma de creación de dicho registro (o a la inversa, cuando se trate de la notificación de escritos).

No obstante, esto último debe entenderse sin perjuicio de la posibilidad de presentar electrónicamente las solicitudes a través de los registros de las entidades que hayan firmado el correspondiente Convenio de colaboración para la implantación de la Ventanilla Única, en virtud de lo dispuesto en el artículo 38.4, in fine, de la Ley 30/1992. Como indicábamos más arriba, dicho precepto impulsa la creación de un sistema registral interconectado entre las distintas Administraciones Públicas que permita no sólo la transmisión telemática de los asientos, sino también de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de dichos registros.

La elaboración de modelos normalizados que indiquen tanto el órgano competente, como su dirección electrónica facilitará que el interesado dirija la solicitud al registro telemático correspondiente. Sin embargo, ello no obsta a que, por



ejemplo, ante el desconocimiento de la dirección de correo electrónico, el ciudadano pueda presentar su solicitud en el Registro de la Entidad local en la que resida, cuando ésta se haya adherido al referido Convenio.

Cuando esto suceda, el modelo de Convenio Marco aprobado por sendos Acuerdos del Consejo de Ministros de 23 de febrero de 1996 y 4 de abril de 1997⁶ disponen que "la fecha de entrada en los registros de las entidades locales" de las solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a los órganos y entidades de la Administración General del Estado o de la respectiva Comunidad Autónoma -que suscriba el Convenio- "será válida a efectos de cumplimiento de plazos por los interesados". Por su parte, la entidad firmante asume el compromiso de remitir los documentos registrados a sus destinatarios dentro de los tres días siguientes al de su recepción⁷. En cualquier caso, el procedimiento no se iniciará hasta la recepción de la solicitud por el órgano competente para su tramitación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 42.3,b) de la Ley 30/1992 (en la redacción dada por la Ley 4/1999).

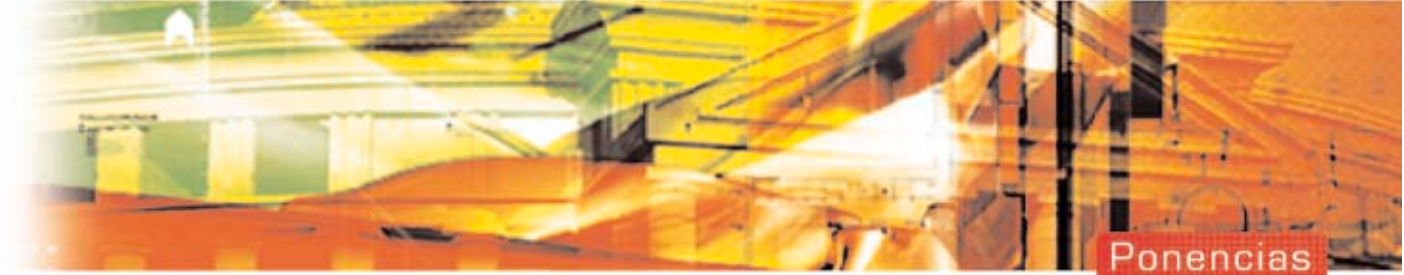
En otros términos, la presentación -en soporte papel o por medios informáticos- de una solicitud ante un órgano administrativo no inicia el cómputo del procedimiento si éste no es -a su vez- el competente para tramitar el procedimiento. En este sentido, hay que distinguir un doble efecto: a) cuando se trate del cumplimiento del plazo para presentar un documento, será válida la fecha de presentación en el registro de una entidad distinta de la que tramita el procedimiento, siempre que esté adherida al Convenio Marco; y b) cuando se trate de iniciar un procedimiento, el cómputo del plazo sólo comenzará cuando la solicitud llegue al órgano competente para la tramitación del procedimiento; por lo que no tendrá validez la fecha de entrada en el registro de la entidad colaboradora⁸.



⁶ Publicados en el Boletín Oficial del Estado mediante Resolución de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas de 28 de febrero de 1996 e Instrucción de 7 de abril de 1997.

⁷ A diferencia de las comunicaciones con los particulares, que utilizan Internet, el estándar que se aplica en el Proyecto de Ventanilla Única para el tratamiento de mensajes es el sistema de Normas X.400 (Decisión 87/95/CEE), que permite el intercambio de datos utilizando técnicas de almacenamiento y reenvío sin necesidad conexión directa entre los interlocutores que participan en la comunicación.

⁸ Este es también el contenido del artículo 4 del Real Decreto 772/1999, que diferencia entre el cumplimiento de los plazos de los ciudadanos, por un lado, y el inicio del cómputo de los plazos que haya que cumplir la Administración, por otro.



Con todo, hay que subrayar que la solución articulada no es la más idónea. La seguridad jurídica está en el inicio del procedimiento desde el momento mismo de la presentación de la solicitud por parte del interesado en cualquiera de los registros autorizados; lo que evitaría que se pudiera poner en duda la fecha real de recepción del escrito por el órgano competente para tramitar. Y es que, una vez suscrito el Convenio Marco, los perjuicios por la demora en la remisión del escrito presentado deberían recaer sobre la Administración responsable de que la intercomunicación registral funcione correctamente y no sobre el ciudadano, que en este caso se limita a utilizar los medios que aquélla pone a su disposición.

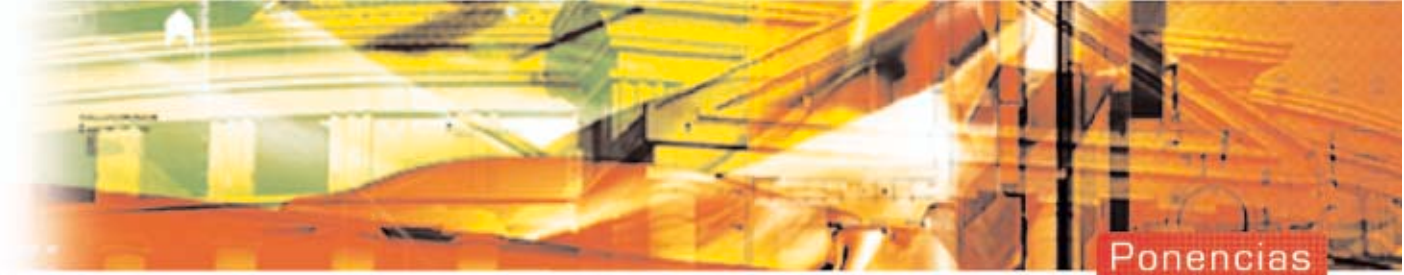
Por este motivo, se propone una reforma del actual marco normativo a los efectos de permitir la presentación telemática de una solicitud, dirigida a la Administración autonómica o estatal, en el registro de una entidad local que haya suscrito el Convenio Marco para la implantación de la Ventanilla Única y que ésta inicie, a su vez, el cómputo del plazo máximo para dictar y notificar la resolución de los procedimientos que aquéllas tramiten.

III. LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS.

Con anterioridad a la reforma de la Ley 4/1999, la doctrina no lograba ponerse de acuerdo sobre el dies ad quem o momento de terminación del procedimiento administrativo, discrepando en torno a si éste venía determinado por la fecha en que la Administración dictaba la resolución que ponía fin al procedimiento o, por el contrario, lo era la notificación de dicha resolución al interesado. La opción por una u otra tesis tenía una repercusión importante sobre el cómputo del plazo del silencio administrativo (en los procedimientos iniciados a instancia de parte) y de la caducidad de los procedimientos de gravamen o limitativos de derecho. A este respecto, las Sentencias del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 1990 (Ref. Ar. 4223) y de 31 de mayo de 1994 (Ref. Ar. 4475) defendían la fecha de notificación de la resolución al interesado “como único plazo de caducidad que garantiza la seguridad jurídica del administrado y la diligencia debida en la actividad de la Administración”⁹.



⁹ Sobre esta problemática puede verse FRANCISCO L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *La caducidad del procedimiento administrativo*, Montecorvo, Madrid, 1998, en especial, págs. 313-318.



De acuerdo con esta corriente doctrinal y jurisprudencial, tras la reforma operada por la Ley 4/1999, el texto de la Ley 30/1992 señala -en nueve ocasiones diferentes- que el plazo máximo legal de duración de los procedimientos lo es para "resolver y notificar la resolución" (arts. 42.1.2 y 5, 43.1 y 5, 44, 115.2, 117.2 y 119.3). En otras palabras, la notificación de la resolución se convierte en el elemento esencial que determina la terminación del procedimiento y, por ende, de la interrupción del cómputo tanto del silencio administrativo, como de la caducidad del procedimiento. Por este motivo, la Ley 4/1999 modifica el artículo 58.4 de la Ley 30/1992 para establecer que "a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado".

A estos efectos, conviene recordar que el artículo 59.1 Ley 30/1992 sostiene que la notificación se practicará por "cualquier medio" que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado; lo que abre la puerta a la utilización de la notificación telemática.

Así viene recogido también en el artículo 7 del Real Decreto 623/1996, de 16 de febrero, al regular las comunicaciones en soportes o a través de medios o aplicaciones informáticas, electrónicas o telemáticas entre la Administración General del Estado y cualquier persona física o jurídica. Estas quedan condicionadas al cumplimiento de una serie de requisitos técnicos que garanticen la disponibilidad y acceso, la compatibilidad y la seguridad de las comunicaciones, con el fin de evitar la interceptación y alteración de los mensajes, así como los accesos no autorizados¹⁰. De acuerdo con su apartado segundo, las notificaciones así efectuadas serán válidas siempre que:

- a) Exista constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas y del contenido íntegro de las comunicaciones. Ello es una concreción de lo previsto en los artículos 58.2 y 59 de la Ley 30/1992 y, por esta razón, además del contenido íntegro la notificación deberá especificar también si la resolución notificada es

¹⁰ Por su parte, el artículo 10 señala que los Ministerios harán pública la relación de las aplicaciones, medios y soportes a través de los cuales se podrán efectuar las comunicaciones y notificaciones, especificando en su caso los formatos y códigos normalizados para su utilización.



o no definitiva en vía administrativa, recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para recurrir.

b) Se identifique de forma fidedigna al remitente y al destinatario de la comunicación. Con tal fin, el Real Decreto-ley 14/1999, de 17 de septiembre, atribuye a la firma electrónica el mismo valor que la firma manuscrita consignada en papel, siempre y cuando esté basada en un "certificado reconocido", emitido por un Prestador de Servicios de Certificación (lo que se conoce como firma electrónica avanzada). Por su parte, el artículo 4 del Real Decreto 1290/1999, de 23 de julio, señala que las notificaciones electrónicas intervenidas por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda "gozarán de validez y eficacia", en los términos del artículo 45 de la Ley 30/1992.

c) Se haya elegido como "medio preferente" por parte del interesado, en cualquier momento de la iniciación o tramitación del procedimiento o del desarrollo de la actuación administrativa. Es lo que se conoce como principio de voluntariedad de la comunicación electrónica y aparece expresamente recogido entre los requisitos de la solicitud que establece el artículo 70.1 de la Ley 30/1992: "la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones". No obstante, la notificación telemática se considerará, con carácter general, medio preferente cuando se trate de procedimientos que se desarrollen íntegramente en soportes informáticos, en los que se produzcan comunicaciones caracterizadas por su regularidad, número o volumen entre la Administración General del Estado y determinadas personas físicas o jurídicas (art. 7.3 R.D. 263/1996).



La voluntariedad del medio aparece recogida también en el artículo 59.3 de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 24/2001, señalando que "para que la notificación se practique utilizando medios telemáticos se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente su utilización, identificando además la dirección electrónica correspondiente". En cualquier caso, nada impide al interesado revocar la autorización, una



vez iniciada la tramitación del procedimiento, señalando al efecto una dirección donde puedan practicarse las notificaciones sucesivas (así lo recoge, por ejemplo, la Orden de 26 de diciembre de 2001, sobre presentación telemática de determinados procedimientos del Ministerio de Economía).

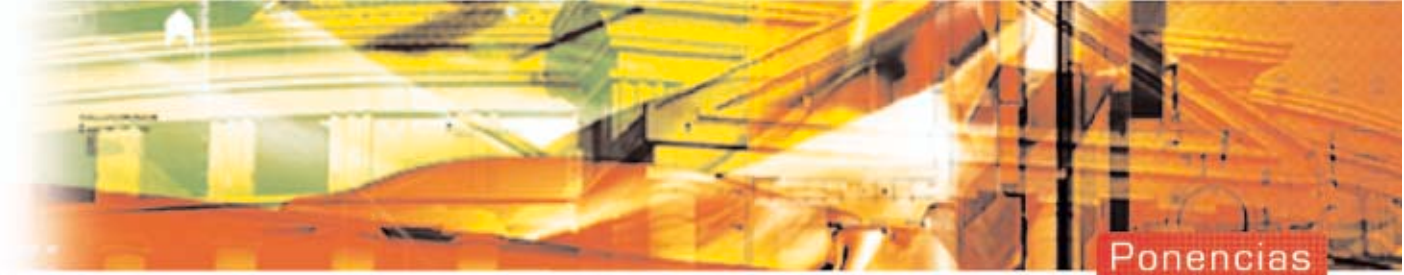
Pues bien, de acuerdo con el artículo 7.4 del Real Decreto 263/1996, cuanto se cumplan estos requisitos, las fechas de transmisión y recepción acreditadas en la notificación telemática serán válidas a efectos del cómputo de los plazos, debiéndose anotar en los registros generales o auxiliares a que hace referencia el artículo 38.3 de la Ley 30/1992.

El problema que plantean las notificaciones electrónicas con los particulares es que los protocolos de no repudio y la firma electrónica avanzada permitirán asegurar la confidencialidad (por cuanto está cifrado), así como la autenticidad e integridad (al venir firmado) del mensaje, pero no que la notificación haya sido recibida efectivamente por el interesado¹¹, por lo que la relación subjetiva, que exige el artículo 58 de la Ley 30/1992 ("se notificarán a los interesados..."), no queda suficientemente acreditada. Además, la Ley exige que en las notificaciones que se realicen en el domicilio del interesado se identifique siempre al receptor de la misma, aunque no sea su destinatario (art. 59.2); por el contrario, en las notificaciones telemáticas firmadas digitalmente siempre aparecerá la identificación del destinatario, aunque no sea éste quien efectivamente la reciba.

Estos inconvenientes se solventan con la voluntariedad de la comunicación electrónica, de acuerdo con el principio *volenti non fit iniuria*. Por lo tanto, una vez que los interesados hayan prestado su consentimiento y facilitado una dirección electrónica las notificaciones remitidas por correo electrónico a dicha dirección, con las debidas garantías, tendrán plena validez; a excepción de que se demuestre la imposibilidad material del acceso o la interceptación o alteración del



¹¹ Aunque con la firma digital las posibilidades de suplantar la identidad de los sujetos que intervienen en la comunicación electrónica son muy remota, nada impide que alguna persona del entorno familiar o profesional al interesado acceda a dicho correo, a través de su clave personal; como también se podría cometer un error en la transcripción en la dirección electrónica por parte del funcionario público, remitiendo el correo a una persona distinta del destinatario; o simplemente que el interesado no tuviera implementada la funciones de acuse de recibo del mensaje. En otro orden, cabe reseñar que tanto la confirmación de la recepción del mensaje, como la notificación de la firma digital implican el reconocimiento de funciones certificadoras y de otorgamiento de fe pública a entidades privadas (como son, en España, Feste o IPSCA y, en el extranjero, Verising) y, por lo tanto, la privatización de potestades tradicionalmente públicas.



mensaje. De otra parte, es evidente que la notificación por correo ordinario en el domicilio del particular no está exenta de todo riesgo de pérdida o extravío; en este sentido, será difícil exigir a una máquina o a un proceso informático aquello que el hombre tampoco puede evitar.

En este sentido, conviene resaltar que la legislación italiana equipara la notificación electrónica a la notificación por medio del servicio postal¹². El legislador español no establece este paralelismo. En su lugar, el artículo 59.3 de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 4/2001, incorpora una doble presunción:

En primer lugar, una presunción de notificación mediante la recepción del mensaje en la dirección electrónica facilitada por el interesado: "la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales en el momento en que se produzca el acceso a su contenido en la dirección electrónica".

Y, en segundo lugar, una presunción de rechazo de la notificación por el transcurso de diez días naturales sin que el interesado acceda al contenido del mensaje: "cuando, existiendo constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica, transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada con los efectos previstos en el siguiente apartado, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso".

La finalidad del precepto es clara: evitar la conducta elusiva del interesado a recibir la notificación, demorando de esta forma la continuación o terminación del procedimiento y, en su caso, poder obtener un silencio positivo o la caducidad del procedimiento. De acuerdo con la remisión que realiza este mismo precepto, los efectos que se derivan de dicha presunción son los previstos en el vigente artículo 59.4 de la Ley 30/1992 (ex art. 159.3), a cuyo tenor cuando el interesado rechace la notificación "se hará constar en el expediente... y se tendrá por efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento".

¹² Art. 14.3 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia de documentazione amministrativa de 28 de diciembre de 2000, citado más arriba: "La trasmissione del documento informatico per via telematica, con modalità che assicurino l'avvenuta consegna, equivale alla notificazione per mezzo della posta ne casi consentiti dalla legge".



En otras palabras, la recepción del mensaje en el correo sin que se proceda a su apertura en el plazo de diez días naturales se equipara al rechazo de la notificación y no a la ausencia del interesado de su domicilio. En este sentido, no será de aplicación el doble intento de notificación que el artículo 59.2 de la Ley 30/1992 exige cuando ninguna persona puede hacerse cargo de la notificación en el domicilio del interesado. Sin embargo, no puede desconocerse que, aunque el plazo previsto para esta segunda notificación es más corto (tan sólo de tres días), la práctica de la misma permitiría corregir los posibles errores que pudiera cometer el funcionario al escribir la dirección electrónica.

Ahora bien, se hubiese conseguido mayor seguridad jurídica si el legislador fijara el cómputo del plazo de diez días naturales para entender rechazada la notificación a partir de un segundo intento de notificación, practicado en los tres días hábiles siguientes. En su favor, cabe esgrimir un doble argumento: de una parte, la demora de estos tres días no constituye una excesiva dilación del procedimiento. Y, de otra parte, que a efectos del plazo máximo de resolución es de aplicación el artículo 58.4 de la Ley 30/1992 que, según veíamos más arriba, considera cumplida la obligación de notificar la resolución del procedimiento dentro del plazo con el simple "intento de notificación debidamente acreditado" y correctamente realizado -se entiende-, de acuerdo con lo datos que obren en poder de la Administración.

IV. CONSIDERACIONES FINALES.

En el mes de noviembre se cumplen diez años desde que, sensible a los avances tecnológicos, el legislador reguló por vez primera la informatización de los procedimientos administrativos, reconociendo validez a los documentos administrativos emitidos por medios electrónicos, informáticos o telemáticos. No obstante, con ser importante la previsión contenida en el artículo 45 de la Ley 30/1992, la eficacia práctica de este precepto venía condicionada por una serie de factores técnicos y jurídicos, que pasaban, en primer lugar, por dotar de medios y de una adecuada formación a los empleados públicos y, en segundo lugar, por aprobar el adecuado desarrollo normativo, de cara a regular tanto los aspectos procedimentales, como las medidas y condiciones de seguridad de las comunicaciones.



En este sentido, el progreso en estos últimos años ha sido notable, tanto desde un punto de vista material, como jurídico. Como hemos visto a lo largo del presente trabajo, por lo que se refiere a la Administración General del Estado hay dos periodos importantes en el desarrollo normativo:

El primero tiene lugar en 1996, con la aprobación del Real Decreto 263/1996, que regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas en la Administración General del Estado. Y la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de febrero de 1996 para la implantación de la Ventanilla Única (que se complementa con el Acuerdo de 4 de abril de 1997).

Pero, sin duda alguna, al margen de algunas actuaciones puntuales¹³, el punto de inflexión tiene lugar a partir del año 1999. En mayo de dicho año tiene lugar la aprobación del Real Decreto 772/1999, que prevé ya la presentación de solicitudes por medios telemáticos y regula sus efectos sobre el cómputo de los plazos. En julio se dicta el Real Decreto 1290/1999, que regula la prestación de los servicios de seguridad de las comunicaciones telemáticas por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda. En septiembre, se promulga el Real Decreto-ley 14/1999, sobre firma electrónica. Y, finalmente, en diciembre se publica la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal (que derogó a la anterior Ley 5/1992). A partir del año 2000, tiene lugar el desarrollo reglamentario restante¹⁴, hasta llegar a la más reciente modificación de los artículos 38 y 59 de la Ley 30/1992, con el objeto de regular los registros y las notificaciones telemáticas, a través de la Ley 24/2001.

El conjunto normativo expuesto pone a disposición de los ciudadanos la posibilidad de iniciar telemáticamente los procedimientos administrativos y, al mismo tiempo, faculta a la Administración para notificar, también de forma electrónica, la resolución de los mismos. Pero, en ocasiones, la normativa llega más lejos, haciendo factible no sólo que exis-



¹³ Es el caso, por ejemplo, del artículo 81 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que atribuye a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre la prestación de servicios de seguridad en las comunicaciones administrativas por medios telemáticos (que sería modificado por Ley 55/1999, de 29 de diciembre).

¹⁴ Es el caso, por ejemplo, de las Ordenes de 21 y 28 de febrero de 2000, dictadas en materia de certificaciones de seguridad; pero especialmente de las diferentes normas reglamentarias que regulan los criterios generales de tramitación telemática de determinados procedimientos administrativos.



tan procedimientos que se desarrollen íntegramente de forma automatizada (como establece el art. 7.3 del R.D. 263/1996); sino, incluso, imponiendo de forma obligatoria las comunicaciones telemáticas en determinados procedimientos, como prevé para las grandes empresas la Disposición Adicional 18ª de la Ley 30/1992.

Con todo, la seguridad jurídica de la relación con los ciudadanos es susceptible de cierta mejora mediante dos modificaciones del marco jurídico actual, que afectan a la Ley 30/1992¹⁵. En este sentido, se formulan las dos propuestas siguientes:

Por un lado, permitir la presentación telemática de una solicitud dirigida a la Administración estatal en los registros de las Comunidades Autónomas o entidades locales que hayan suscrito el correspondiente Convenio Marco para la implantación de la Ventanilla Única, computando la iniciación del procedimiento a efectos de determinar el plazo máximo para dictar y notificar la resolución desde el momento mismo de la recepción en dicho registro (y no desde la recepción por el órgano competente para tramitar el procedimiento, como establece la Ley).

Y, por otro lado, computar el plazo de diez días naturales para entender rechazada la notificación telemática previsto en el artículo 59.3 de la Ley 30/1992 (tras la reforma de la Ley 24/2001) a partir de un segundo intento de notificación, practicado dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción de la notificación en la dirección electrónica sin que se hubiese accedido a su contenido por el interesado. En definitiva, se trata de ganar seguridad jurídica a cambio de un pequeño esfuerzo, especialmente, cuando así viene previsto para las notificaciones practicadas en el domicilio del interesado.

En cualquier caso, el marco jurídico necesario para el desarrollo de los procedimientos automatizados está servido. A pesar de todo, sin desconocer la importancia de los cambios normativos, hay que advertir que todavía queda un largo camino por recorrer. Desde un punto de vista material, a excepción de los procedimientos tributarios y de la Seguridad

¹⁵ Ello al margen de la necesidad de modificar otros preceptos de la Ley para incorporar la referencia al uso de soportes informáticos, como pueden ser los artículos 35 (derechos de los ciudadanos), 40 (comparencia de los ciudadanos), 55 (forma del acto) o 70 (solicitudes de iniciación).



Social, la informatización de los procedimientos resulta aún meramente testimonial (lo que se hace más patente cuando se trata de la Administración municipal). Y, desde un punto de vista jurídico, se echa en falta una regulación integrada de los documentos administrativos informáticos o un mayor desarrollo en la normativa de contratación administrativa, que sólo tras el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por R.D. 1098/2001, se abre tímidamente a las nuevas tecnologías¹⁶.

En consecuencia, no es aventurado predecir que en un futuro mediato se han de producir avances importantes en esta materia, especialmente, en el ámbito de las Administraciones autonómica y local, a los que habrá que estar pendientes y para lo que será fundamental tener en cuenta la experiencia estatal.



¹⁶ En concreto: a) remitir certificaciones tributarias y de la Seguridad Social (art. 15); b) anunciar al órgano de contratación la remisión de la oferta por correo, si viene explicitado en el pliego de cláusulas administrativas particulares (art. 80.4); y c) solicitar la participación en los procedimientos restringidos y negociados con publicidad (art. 91)