

poco más en los temas y disertar, verbi-gracia, sobre el hecho de que el deseable diálogo entre civilizaciones igual presenta alguna dificultad por el lado de allá, para terminar de situarse en las antípodas del discurso de uno cualquiera de los tertulianos *progres* al uso.

En suma, lo que explica SOSA en este libro es una verdad de Perogrullo que, sin embargo, los más nos atrevemos a confesar sólo en voz baja y de manera casi clandestina: que la autonomía universitaria está garantizada en la Constitución y, por supuesto, merece seguirlo estando. Pero siempre que separemos el grano de la paja y no demos crédito alguno (y mucho menos con la vitola de lo moderno) a lo que no es sino «mercancía de contrabando», que tal es la feliz expresión que emplea el propio autor: el sindicalismo de la peor estofa, la pura y simple comodidad de los alumnos o, en fin, el provincialismo más rancio.

No se piense que SOSA cae en el expediente fácil (y, en cuanto tal, gratuito) de denostar —en exclusiva— a los políticos. En sus palabras hay incluso un cierto trasfondo de misericordia hacia los legisladores. Son los profesores los que resultan —resultamos— despellejados, y además sin compasión: hasta la carne viva, puede decirse sin exagerar. La línea que Alejandro NIETO inició en 1984, con su famosa *tribu*, se ve ahora seguida y puesta al día.

Por supuesto que el libro no pretende (no lo conseguiría, aunque quisiera) que los académicos nos corrigiésemos. Pero no por eso deja de ser indispensable su lectura. Sobre todo para quienes, llevados de lo *políticamente correcto*, muchas veces, por no atreverse a expresar lo que la razón les dicta, se ven obligados a callar, o, si finalmente han de hablar, a forzar las palabras y a hacer con los conceptos auténticos juegos malabares. La nueva obra de SOSA no les va a cambiar, insisto, pero al menos sí conseguirá otras dos cosas: crearles mala conciencia y, antes que nada, hacerles pasar, pese a todo, un buen rato.

Antonio JIMÉNEZ-BLANCO
CARRILLO DE ALBORNOZ

VALERO TORRIJOS, Julián: *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo*, Comares, Granada, 2004, 224 págs.

Es bien conocida la atención doctrinal que en los últimos años está acaparando el estudio de la llamada «e-Administración», expresión que, de manera gráfica, pretende significar ese complejo escenario que rodea a la introducción de las nuevas tecnologías de la información y de la documentación en el seno doméstico y en el entorno operativo de las Administraciones Públicas. La actualidad del tema, su notable vitalidad —pues es constante y reiterada la alusión a la e-Administración en cualquier propuesta de reforma administrativa, sea del nivel territorial que sea—, las expectativas que suscita en orden a la transformación de la Administración Pública, el carácter internacional que el mismo ha adquirido —por lo que los referentes foráneos son aquí muy abundantes—, aportan razones más que suficientes para hacer de éste un sector muy llamativo. No en vano son ya abundantes, en efecto, los autores que se han asomado a esta materia en alguna de sus múltiples y variadas manifestaciones, dando lugar a un rico aparato bibliográfico que pone de relieve el excelente estado de salud de nuestra doctrina científica en esta materia. Algunas editoriales, caso de Comares, han abierto incluso líneas editoriales con carácter específico. Dentro de este corpus doctrinal, y concretamente en el marco de la colección «Derecho de la Sociedad de la Información» de la antedicha editorial, hay que llamar la atención del lector acerca de la reciente aparición de la monografía de Julián VALERO TORRIJOS, que, por las razones que tratarán de exponerse, merece ocupar una plaza destacada en lo que al estudio de la e-Administración concierne.

Ante todo, es preciso notar que el libro de Julián VALERO no constituye en modo alguno el fruto de una reflexión improvisada o precipitada. Muy al contrario, se trata de la plasmación de una etapa de investigación de varios años en el transcurso de los cuales el autor ha-

bía dejado ya algunas muestras de su interés por la materia en trabajos como «Administración pública, ciudadanos y nuevas tecnologías», en el *Libro Homenaje al Profesor Ramón Martín Mateo*, tomo III (2000), o *Algunas consideraciones sobre el derecho a la protección de los datos personales en la actividad administrativa*, en la «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 58 (2001). El libro que ahora se presenta es, por tanto, el resultado de ideas hilvanadas con tiempo y sometidas al debate dialéctico en los muy numerosos foros, seminarios y congresos en los que VALERO TORRIJOS ha tenido ocasión de exponer sus conclusiones. Desde las primeras páginas, sorprende así gratamente la fuerza con la que se expresan ciertos planteamientos, lo que, desde luego, trae causa de esa reflexión sesuda que trato de referir.

Pero, además de esta primera circunstancia, hay, por supuesto, otros motivos que deben llevar a evitar que el libro de VALERO TORRIJOS pase desapercibido al lector. A mi entender, la primera y fundamental es que contribuye a situar a un nivel dogmático de primera línea un sector, el de la e-Administración, que muy frecuentemente tiende a asociarse únicamente a los avatares propios de la Ciencia de la Administración y que, no pocas veces también, suele ignorarse o relegarse a un lugar muy marginal cuando del estudio de las instituciones dogmáticas centrales de nuestra disciplina se trata. Por el contrario, en el discurso del autor se hace patente el resuelto compromiso del mismo por atraer este ámbito de estudio hacia los márgenes propios de la dogmática administrativa tradicional, a cuyo objeto combina una serie de elementos: de entrada, Julián VALERO acierta a enriquecer las premisas de partida que sustentan la e-Administración. Porque si normalmente la implantación —o implementación, como gusta decir a muchos— de las nuevas tecnologías de la información y de la documentación en la Administración suele vertebrarse sobre la base constitucional del principio de eficacia (*ex art. 103.1 de la CE*), el autor insiste, a mi juicio con muy buen criterio, en la virtualidad que las mismas poseen también para potenciar el

espectro de derechos del interesado y del ciudadano en general, especialmente en lo que atañe a los derechos vinculados a la transparencia administrativa —como es el caso del acceso a los documentos obrantes en el expediente digitalizado o del derecho a conocer el estado de la tramitación—. De esta suerte, en el libro se describe un escenario marcado no sólo por el abundamiento en las bondades de las herramientas telemáticas para con la eficiencia de la acción administrativa, sino aun en su capacidad para fortalecer la posición procedimental de los interesados y de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

Movido por el mismo ánimo de reforzar la juridicidad de este ámbito de estudio, el autor se esfuerza y esmera a fin de que todos sus planteamientos cuenten siempre con un fundamento normativo. Para ello, aprovecha a fondo las referencias normativas que, poco a poco, van configurando un marco regulador propio de la e-Administración en nuestro país, sobre todo gracias a la última reforma de la LRJAP operada merced a la Ley 24/2001, de 27 de diciembre. El autor, como decimos, explora con detalle e ingenio el texto de estas disposiciones a fin de expresar al máximo su significación, bien que, en ciertos casos, a riesgo de forzar en exceso su virtualidad.

Por otro lado, se trata de un trabajo, y es obligado resaltarlo, que rezuma buenas dosis de «razonabilidad» en una materia tan dada, como es bien sabido, a afirmaciones desproporcionadas o desmedidas, motivadas en algunos casos por la ausencia de conocimientos precisos acerca de los aspectos técnicos de la Informática —y de sus posibilidades actuales reales—, cuando no por esa frecuente tendencia a concebir la e-Administración como una panacea, como un remedio a todos los males que agarrotan la organización y actuación administrativas. Lejos de estos posicionamientos —que VALERO TORRIJOS rehúye a la primera de cambio—, el análisis que el autor lleva a cabo y las respuestas que ofrece a los múltiples interrogantes que se plantea destacan, desde luego, por su carácter templado y equilibrado. En mu-

chos puntos hace gala así de un sentido común muy agudo. Es el caso, por citar algún ejemplo, de la inteligencia de la compatibilidad de los medios técnicos que exige el artículo 45.2 de la LRJAP y que Julián VALERO orienta hacia el establecimiento de opciones plurales que permitan una cierta capacidad de elección al interesado, en lugar de soluciones más drásticas. Sin perjuicio de esta tónica general de equilibrio, se detecta a mi juicio, no obstante, algún que otro exceso, fruto más que nada del referido afán de fijar con fuerza los soportes normativos de este sector, lo que en ocasiones conduce al autor a extraer tal vez demasiada fuerza de algunas previsiones normativas. Pienso ahora, en particular, en la conclusión alcanzada sobre la virtualidad invalidatoria de los actos adoptados sobre la base de programas informáticos que no hayan recibido la oportuna publicidad *ex* artículo 45.4 de la LRJAP.

Por último, es de significar la originalidad de muchas de las propuestas que el autor lanza en sus páginas. Porque, además de cuestionar y revisar ciertos tópicos sobre la e-Administración, el autor no duda en avanzar posibles líneas de reforma, ofreciendo numerosas propuestas que, no por ser discutibles, dejan de ser originales y constructivas en una materia que en muchos aspectos todavía está en ciernes.

* * *

En lo que hace a la estructura, el libro de VALERO TORRIJOS se organiza en cuatro capítulos de extensión homogénea: el primero aparece dedicado al *análisis del marco normativo básico de la e-Administración*; el segundo, a la *fase de iniciación del procedimiento administrativo digital*; el tercero, a la *notificación de los actos administrativos por medios telemáticos*; y el cuarto y último, a las *fases de ordenación, instrucción, terminación y ejecución y su realización vía telemática*. Tras esta división formal en cuatro capítulos se esconde, sin embargo, un planteamiento que bien podría reconducirse a dos grandes bloques: de una parte, el estudio de las cuestiones más centrales que, con carácter general, envuelven el

marco jurídico de la e-Administración, y que estaría recogido en el capítulo primero; y, de otra, un segundo bloque, que agruparía a los tres capítulos restantes, destinado al análisis, desde la óptica telemática naturalmente, de las distintas fases y trámites del procedimiento administrativo. Cierto es que en relación con este segundo bloque el autor podría haber optado por atribuir a cada fase un capítulo específico. Opción ésta que aparentemente se antojaría más sistemática, pero que restaría al cabo equilibrio al conjunto de la obra, pues es lo cierto que, hoy por hoy, la tramitación telemática no ofrece la misma riqueza en todas las fases de la secuencia procedimental. Razón por la cual el autor ha optado, y opino que de forma acertada, por llevar a cabo una exposición más nivelada, reservando un espacio propio a las dos actuaciones que, por el momento, más significación presentan en términos telemáticos, a saber: la iniciación del *iter* administrativo mediante la solicitud y el registro telemáticos, y la práctica de las notificaciones por medios telemáticos. El resto de fases y trámites —que a buen seguro con el paso del tiempo irán ganando entidad— quedan así agrupados en un último capítulo que, lejos de ser un apéndice accesorio, contiene reflexiones de mucho fuste.

* * *

En su primer capítulo, VALERO TORRIJOS ofrece un estudio de una serie de aspectos y cuestiones generales que se sitúan en la base misma del tratamiento normativo de la e-Administración. Ahí están, entre otras, el alcance de la obligación impuesta a la Administración en orden al impulso y uso de las tecnologías de la información y de la comunicación; las singularidades del documento administrativo digital; los requisitos para la incorporación de medios técnicos en la actividad administrativa *ad extra*; o la inteligencia del elemento subjetivo a la hora de dictar actos administrativos telemáticos. De entre este conjunto de cuestiones, me limitaré a llamar la atención de dos apartados que me han parecido especialmente logrados. Importa destacar así las reflexiones que se realizan en

torno a la necesidad de estructurar un marco legal que facilite y consolide el despliegue de la e-Administración y que, sobre ello, sirva para potenciar al máximo las ventajas que son capaces de proporcionar las modernas técnicas del tratamiento de la información. Para lo que habrá que tener en cuenta, como oportunamente recuerda el autor, las derechas conexiones que existen con la regulación en materia de protección de datos personales y con el desarrollo de la firma electrónica —instrumento fundamental en lo que hace a la seguridad e integridad de las relaciones telemáticas—; así como la circunstancia de que, en muchos aspectos, señaladamente cuando se trata de cuestiones que afectan a la actuación administrativa externa, está en juego el tratamiento común de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, por lo que el título reservado al Estado *ex* artículo 149.1.18.^a de la CE debería cobrar una presencia más sólida.

De igual forma, descuella por su interés el estudio que se realiza acerca de la cabal comprensión de la discrecionalidad de la Administración en la implantación de los medios telemáticos y de su conexión con la voluntariedad del ciudadano en lo que hace a su utilización. Como de manera lúcida razona Julián VALERO, ambas premisas —que aparecen recogidas en el artículo 45.1 y 2 de la LRJAP, respectivamente— deben ser matizadas. Así, aunque en principio el legislador no ha impuesto el uso de las herramientas telemáticas a la Administración, no faltan razones para entender que, en ciertos casos, supuestas las condiciones del ámbito socioeconómico en el que va a operar la Administración, este uso deviene casi obligado si en verdad aquélla aspira a estar a la altura de las necesidades sociales. Otro tanto cabe decir con respecto al carácter voluntario que la utilización de los medios telemáticos posee para los ciudadanos. Y es que en el ámbito de la Administración tributaria y de la Seguridad Social se ha venido imponiendo una tendencia de signo contrario, obligando a que las empresas entablen sus relaciones administrativas por vía telemática, lo que, entre otros aspectos, plantea el problema de la necesaria cobertura legal de este tipo de

obligaciones —problema subsanado de forma correcta, según señala el autor, por la habilitación que ofrece hoy la Disposición adicional 18.^a de la LRJAP—. En este mismo orden de cosas, VALERO TORRIJOS acierta a poner de relieve las disfunciones que este carácter optativo o voluntario en el uso de los medios tecnológicos por parte del interesado puede suponer ante la necesidad de arbitrar una duplicidad de vías procedimentales (en soporte papel y en soporte telemático) de cara a aplicar normas como la que impone la necesidad de atender al orden de incoación de los expedientes (art. 74.2 de la LRJAP); sin olvidar los riesgos que una interpretación excesivamente rigurosa de esta voluntariedad puede provocar, como sucede en el caso de los certificados y la remisión de datos telemáticos, que sólo podrán actuarse previo consentimiento del interesado, a pesar de ser éste el más beneficiado por la utilización de esta medida de simplificación.

* * *

A lo largo de los capítulos segundo, tercero y cuarto, Julián VALERO efectúa un recorrido por los distintos momentos del *iter* de producción de los actos administrativos para detenerse en aquellos puntos en los que la tramitación telemática fuerza alguna singularidad, más o menos marcada, o trae consigo algún tipo de problemática. Es éste un recorrido caracterizado, desde luego, por la profundidad del análisis, por la riqueza de matices y por la incesante búsqueda de soluciones. Pero sobre todo está investido por un atributo que le aporta un valor añadido indudable. Me refiero al notable ejercicio de compenetración que trata de articularse entre las previsiones propias del procedimiento administrativo «clásico» (o sea, tramitado en papel) y el «nuevo» procedimiento digital. A este respecto, el autor evita dar una visión aislada del procedimiento administrativo digital e inserta, por el contrario, el estudio de los problemas que plantea dentro del escenario más amplio de nuestra rica legislación procedimental, incluso en lo que hace a las previsiones singulares

dictadas para el caso de las relaciones telemáticas. Ello permite enriquecer el discurso con constantes referencias a previsiones propias del procedimiento administrativo «clásico» —de las que, por cierto, extrae un provecho sorprendente, en ocasiones incluso revitalizando preceptos poco atendidos como el artículo 85.1 de la LRJAP, que previene la práctica de los actos de instrucción en la forma que resulte más cómoda para los interesados—, adaptando su interpretación a la singularidad telemática y denotando, al cabo, un dominio muy marcado de la institución procedimental, que, en última instancia, con independencia del soporte utilizado, es en lo esencial una.

Como ya apunté, al pasar revista al itinerario procedimental, VALERO TORRIJOS dedica una atención preferente a los trámites procedimentales que en la actualidad se encuentran más perfeccionados y poseen, por ende, una mayor proyección a efectos de su tramitación telemática. El primero de ellos atañe a la iniciación de los procedimientos administrativos por medio de solicitud telemática. Opción ésta que resulta hoy posible gracias a la figura del «registro telemático», introducida por la antedicha Ley 24/2001; una figura que constituye, sin duda, una de las piezas clave en el desarrollo de la e-Administración en tanto que proporciona un cauce —hasta ahora inexistente— a través del cual es dado recibir solicitudes y escritos de los interesados por vía telemática. Algo que, por supuesto, no escapa al atento análisis del autor, bien que, como se expone de forma certera, pesan sobre el registro telemático algunas limitaciones que dificultan su plena equiparación a los registros tradicionales. Hay que tener presente en este sentido que los registros telemáticos quedan al margen, al menos por el momento, del esquema estatuido por el artículo 38.4 de la LRJAP para facilitar a los interesados la presentación de solicitudes y escritos en el lugar que les resulte más cómodo y accesible, desde el preciso instante en que sólo podrán registrar aquellas solicitudes y documentos telemáticos previstos en la norma singular de creación de cada registro. De igual forma, queda vedada a los regis-

tros telemáticos la función de emisión de copias que es característica de los registros tradicionales.

Juntamente con la iniciación del procedimiento administrativo, se reserva un lugar destacado también al estudio de la regulación de la notificación telemática prevista en el artículo 59.3 de la LRJAP, reparando en sus aspectos esenciales. Sobre todo en el carácter voluntario que la misma posee para el interesado y en los condicionantes impuestos para su realización —en particular, la necesidad de que la Administración cuente antes con el consentimiento expreso del interesado—. Se contiene en este apartado un análisis muy bien trabado con elementos de crítica muy atinados. Interesan mucho, por ejemplo, las consideraciones sobre las discordanancias que esa exigencia de un consentimiento expreso puede acarrear en los procedimientos administrativos digitales, en los que, a salvo de un permiso del interesado a este propósito, será necesario duplicar el formato de los actos que vayan a ser notificados.

Finalmente, en el cuarto capítulo, el autor pasa lista a las fases de ordenación, instrucción, terminación y ejecución a fin de aislar los pasajes procedimentales en los que las tecnologías de la información y de la comunicación pueden aportar algún plus, aparte de la conocida —y no menos importante— celeridad de las comunicaciones. Se trata, por lo demás, de un capítulo bien sistematizado en el que pueden encontrarse reflexiones y propuestas muy sugerentes, como las que hacen referencia, por ejemplo, a la reducción de la carga documental de los interesados o a la práctica de las subastas telemáticas.

* * *

De cuanto acaba de ser expuesto se desprende, en resolución, que concurren buenas razones para aconsejar la lectura del libro que es objeto de recensión. Encontrará en él el lector una guía magnífica para adentrarse en el estudio de la e-Administración. Y ello de la mano de uno de sus mejores conocedores. Porque reúne VALERO TORRIJOS cualidades que resultan muy oportunas en

BIBLIOGRAFÍA

el estudio de este novedoso sector. Desde su extenso conocimiento de los aspectos técnicos, hasta su agudo olfato para revolve en los entresijos de la e-Administración y detectar sus problemas, sin descontar, claro es, su capacidad para articular soluciones con una

estructura normativa acabada. No será difícil así descubrir a lo largo de sus páginas el atractivo de esta materia y sus ricas posibilidades.

César CIERCO SEIRA
Universidad de Lleida