

El Documento Electrónico en el procedimiento Administrativo Español: ¿Hacia el Documento Público Electrónico?

JESÚS BONET COMPANY

Investigador en Derecho Informático

1. Introducción

El profesor Davara¹ nos recuerda cómo la exposición de motivos de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo afirmaba que con ella quedaba la Administración habilitada “de una vez para siempre para adoptar cuantas medidas repercutan en la economía, celeridad y eficacia de los servicios: a estos fines [respondía] (...) la normalización de documentos: racionalización, mecanización y automatización de los trabajos en las oficinas públicas”.

Poco imaginaba el legislador de 1958 el potencial que la tecnología iba a poner a disposición de los gestores públicos en los años venideros. El caso es que hoy, las tecnologías de la información ofrecen potentísimos medios de recogida y tratamiento de datos, de documentación, de asistencia a la toma de decisiones, de comunicación y de trabajo en grupo. Medios “electrónicos, informáticos y telemáticos” (en lo sucesivo, medios EIT) que es posible emplear en todas sus combinaciones y que conllevan una revisión profunda de los métodos de trabajo, hasta el punto de exigir una adecuación

▪ ¹ DAVARA RODRÍGUEZ, Miguel Ángel, *Manual de Derecho Informático*, Pamplona: Aranzadi (Colección Monografías Aranzadi), 1997

de su tratamiento jurídico que asegure la plena efectividad de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Al tiempo que sucede todo esto, las administraciones públicas se enfrentan a unos retos no hace mucho tan insospechados como las tecnologías que han de permitir afrontarlos. La multiplicación de los niveles administrativos con el advenimiento del estado de las autonomías se ha añadido a la necesidad de cooperar con las administraciones del entorno europeo para la administración del Mercado Único y las políticas comunitarias. Las administraciones públicas se enfrentan permanentemente a exigencias de servicio cualitativa y cuantitativamente mayores que no van acompañadas de aportaciones presupuestarias acordes con ello. La vieja necesidad de economía, celeridad y eficacia no ha dejado de crecer...

Todo esto está transfigurando profundamente la gestión administrativa. La ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo, LRJAPPAC), da un impulso definitivo al establecer “el empleo de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con los límites que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes”. En consecuencia, y sin pararse mucho en mientes, la Administración ha desplegado sistemas EIT de forma masiva en los últimos años en un notable esfuerzo de modernización. El fenómeno ha alcanzado ya tal dimensión que se impone al análisis jurídico de lo anecdótico o lo meramente deseable. Si durante algún tiempo el administrativista pudo contentarse con determinar por dónde el ordenamiento jurídico aceptaba o rechazaba éste u otro nuevo medio de gestión, o de examinar la modernidad de ésta o aquella novedad legislativa, hoy la cuestión es acaso distinta. El ordenamiento se enfrenta una vez más con una realidad consumada, omnipresente, con la que debe lidiar “con lo puesto” mientras se van realizando unos ajustes que, pese a su urgente necesidad, avanzan lentamente, a base de retoques.

No es que no se haya hecho nada en el orden positivo. Pero sí hay que poner de relieve que la regulación del procedimiento administrativo no abordara el uso de las tecnologías de la información hasta la reforma de 1992

(aunque entonces lo hiciera con acierto y energía), y que el legislador siga sin dar el espaldarazo a la labor realizada por la jurisprudencia, aportando unas muy necesarias claridad y definición al tratamiento procesal de los medios EIT. Y es igualmente significativo que hasta 1997 no se haya caído en la cuenta de que es necesario tomar ciertas disposiciones de carácter funcional para que la reforma de la legislación administrativa no se quede en mera declaración de buenas intenciones.

De algunas de estas cosas nos ocuparemos en el presente trabajo, que pretende examinar el impacto y situación del documento electrónico en el procedimiento administrativo. Partiremos del siguiente principio: el procedimiento administrativo sólo podrá desarrollarse válidamente por medios EIT si ello no obsta a su capacidad de generar instrumentos válidos, nominal y funcionalmente, a todos los efectos, capaces de sustituir en el tráfico jurídico a su equivalente escrito y de alcanzar la categoría de documentos públicos administrativos.

En una primera aproximación, trataremos de fijar los términos jurídicos en que se nos plantea el problema, para examinar a continuación el propio concepto de documento electrónico, haciendo una reflexión sobre su naturaleza y funciones y encuadrándolo en la esfera administrativa. Finalmente, y a la luz de las innovaciones legislativas de los últimos años, este análisis nos permitirá concluir que, efectivamente, concurren ya los elementos indispensables para la completa eficacia jurídica tanto del procedimiento electrónico como del documento electrónico administrativo en el ordenamiento jurídico español. Podremos, por tanto, hablar con toda propiedad de documentos públicos electrónicos administrativos.

2. Algunos conceptos

Vamos a utilizar en el presente trabajo una serie de conceptos que conviene delimitar.

La ley (no solamente la administrativa) nos habla con frecuencia de los medios “electrónicos, informáticos y telemáticos” (EIT). Si atendemos a su significado literal, ello designa un heterogéneo conjunto de medios

técnicos cuyo único punto en común es el de no basarse en dispositivos de funcionamiento mecánico. Semejante expresión nos parece impropia y criticable, por la sencilla razón de que con ella van a parar al mismo saco un termostato y un servidor de Internet. Sin embargo, su uso (especialmente en la legislación positiva) se ha hecho tan frecuente que no parece posible ignorarla. Lo que sí haremos es ceñir su alcance a lo que nos interesa (y que posiblemente fuera lo que el legislador tenía *in mente* cuando acuñó la expresión). Por ello, cuando hablemos de medios EIT en lo sucesivo, estaremos refiriéndonos exclusivamente a dispositivos de tratamiento lógico de la información y a los sistemas resultantes de la interconexión (tenta decir interoperación, pero habría que inventar la palabra) de dichos dispositivos.

Cabe señalar algo más a propósito de estos medios EIT. Hay que procurar alejarse de una concepción demasiado simple de los sistemas de tratamiento de la información. Si bien es cierto que los ordenadores son la base de estos dispositivos, no son la misma cosa. Nuestra atención debe centrarse en los dispositivos lógicos, que residen en los ordenadores y se sirven de ellos para funcionar. Pero ni un ordenador contiene normalmente un único dispositivo lógico con el que pueda confundirse y que lo haga apto para una única tarea, ni un dispositivo lógico tiene por qué residir en un único ordenador. Lo que el usuario (para nuestro estudio, el funcionario) utiliza no es tanto la máquina como el dispositivo lógico. Pensemos por un momento en la consulta de una página Web: el usuario consulta un sistema complejo en el que se transmiten datos, programas y sub-programas, en interacción con los programas residentes en su propia terminal, en su servidor de red local, en los ordenadores del prestatario de servicios Internet y acaso también en el propio ordenador del titular de la página. Las redes telemáticas no coinciden en absoluto con las redes materiales sobre las que descansan: son verdaderos dispositivos virtuales que comparten cables y servidores entre sí y peregrinan frecuentemente de uno a otro.

Por eso, cuando hablemos de medios EIT hablaremos de procesadores de texto, de hojas de cálculo, de bases de datos, de correo electrónico, de sistemas de work-flow, de intranets y de extranets, etc. Nunca de ordenadores.

Más difícil resulta definir el documento electrónico, y nos reservamos para el análisis que haremos más adelante. Baste por ahora adelantar que demostraremos la conveniencia de no referirnos a soporte material alguno, sino a información: un volumen de información determinada, procesable o procesada, y susceptible de individualización (en su caso, en un procedimiento administrativo).

Finalmente, calificaremos de electrónico al procedimiento administrativo para cuyo desarrollo se emplean medios EIT.

3. Planteamiento: Documento público, documento administrativo y procedimiento administrativo

La definición del artículo 1216 CC es más aparente que real: nos dice qué documentos son públicos, pero no cuáles sean su naturaleza jurídica ni su función. A los efectos del presente trabajo, un correcto análisis crítico de la legislación relativa al uso de medios informáticos en el procedimiento administrativo requiere delimitar dicha naturaleza y función, de modo que podamos determinar si efectivamente pueden subsistir en el documento electrónico administrativo. Sólo en tal caso será posible llenar de verdadero contenido las disposiciones legales que le otorguen mayor o menor grado de validez.

El Ordenamiento concibe el documento público como un instrumento al servicio de la seguridad jurídica, basado en la garantía que ofrece la intervención del Estado. De un lado, el artículo 1218 CC establece su particular fuerza probatoria (desvirtuada, pero ciertamente no anulada por las sucesivas reformas procesales), y, de otro, determina su formalización como requisito *ad substantiam* de ciertos negocios jurídicos. El documento público se erige así en instrumento mediante el cual la fe pública accede al tráfico, constituyendo prueba privilegiada (pues para hacerlos valer en juicio no es preciso el reconocimiento de firmas por los otorgantes) “del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de éste”.

A la vista del ya citado artículo 1216 CC y del 596 LEC, es clásica la división de los documentos públicos en judiciales, notariales y

administrativos². Son estos últimos los que nos interesan. La ley procesal nos facilita una lista significativa de los mismos, contenida en los párrafos 3º a 5º del citado artículo 596. El primero de ellos elabora, con igual pretensión de generalidad, el criterio que parece presidir la fórmula del Código Civil: es documento público (administrativo) el expedido por un funcionario público en el ejercicio legítimo de sus funciones y dentro del ámbito de su competencia.

La jurisprudencia ha incidido con toda claridad en el estricto límite de la competencia del funcionario autorizante: la sentencia de 10-10-1988, frecuentemente citada por la doctrina³, deriva de él la imposibilidad de que un documento público pueda hacer fe “en cuanto a la atribución del dominio de un bien privado”.

Ello nos indica claramente que el documento público administrativo es corolario de un acto administrativo válido. Y, en efecto, la ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común dispone, en su artículo 46.4, que *tendrán la consideración de documento público administrativo los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas*.⁴

Llama la atención la expresión “válidamente emitidos” usada por el legislador, que no puede sino referirse a la validez del acto administrativo de

▪ ² ORTIZ NAVACERRADA, Santiago, *La prueba de documentos en el proceso civil*, Madrid: Actualidad, 1994

▪ ³ Por todos, ORTIZ NAVACERRADA (*ibid.*)

▪ ⁴ Creo que no hay razón para pensar que los documentos públicos administrativos a los que se refiere la ley 30/92 sean distintos de los que menciona la LEC, cuyo artículo 596-3º no parece referirse a la autorización del funcionario para expedir documentos públicos únicamente, sino cualesquiera propios de su competencia. Si esto no fuera así, nos encontraríamos ante una disposición no solamente de mera remisión a otras leyes (las determinantes de la competencia, que deberían calificar el documento como público), sino absolutamente inútil para el fin del artículo 596 (que es precisamente decirnos qué documentos son públicos). Disiento con ello de la opinión expresada en este punto por J. M. BAÑO LEÓN (LEGUINA VILLA, Jesus y Miguel SÁNCHEZ MORÓN (eds.), *La nueva ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid: Tecnos (Colección Comentarios Jurídicos), 1993).

base⁵, estableciendo claramente la correspondencia entre los dos. Así pues, y al hilo de lo expuesto más arriba, cabe afirmar que el documento público administrativo está llamado a desempeñar una función eminentemente probatoria, haciendo fe de este acto administrativo del que nace (“del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de éste”), del que toma su virtualidad y de cuya naturaleza, no negocial, participa. De modo que, de un lado, el documento público administrativo viene a integrarse en el amplio repertorio de privilegios de que goza la actuación administrativa; y, de otro, da a los particulares un medio cualificado de aportar al tráfico y al proceso la prueba de los actos administrativos (cada vez más numerosos) que a ellos se refieren.

Ahora bien, el acto administrativo debe tomar (generalmente) la forma escrita. El escrito resultante es un documento administrativo que, precisamente por emanar de un acto válido, se constituye en documento público. Lo que nos indica que acto y documento se encuentran en una relación circular en que el uno es presupuesto del otro, y éste a su vez requisito formal de aquél.⁶

Con estas breves reflexiones, podemos ya fijar los términos jurídicos en que se plantea el problema que nos ocupa. En efecto, es preciso ante todo profundizar en el concepto de documento electrónico que estamos manejando, para a continuación examinar si ese concepto tiene cabida en el

▪ ⁵ No obsta a ello que el acto administrativo en cuestión consista, precisamente, en la emisión de un documento.

▪ ⁶ ORTIZ NAVACERRADA (op. cit.) nos habla de un *tertius genus* que se va perfilando en la jurisprudencia, los llamados documentos oficiales, que se originan en la Administración pero no están investidos del privilegio de la fe pública, lo cual no obsta a que los jueces los presuman por lo general válidos sin pasar por la formalidad del cotejo de firmas. Es difícil catalogar estos documentos, pues la lectura *a contrario* de las diversas disposiciones citadas, especialmente el art. 46.4 LRJAPPAC, nos llevaría a concluir que son documentos emitidos por órgano no competente o resultantes de una actuación administrativa no válida. Con todo, el examen de cualquier expediente administrativo nos muestra la proliferación de notas, comunicaciones, antecedentes, etc., que si bien se inscriben en el procedimiento no son ni resultado ni forma del mismo. Cuando hablemos de documentos electrónicos administrativos será aplicable a ellos, *mutatis mutandis*, lo que predicamos de los documentos administrativos en sentido estricto.

marco jurídico del procedimiento administrativo; finalmente, habrá que ver si el documento electrónico es capaz de cumplir su función en las condiciones que determina dicho marco jurídico. Como veremos, todas estas cuestiones son interdependientes, y se traducen en estos tres órdenes de preguntas:

a) ¿Qué es un documento administrativo electrónico? ¿Es posible entrar a considerarlo con independencia del entorno en el que nace y las funciones a que está llamado?

b) ¿En qué medida el ordenamiento positivo admite, rechaza o limita la introducción de medios electrónicos en el procedimiento? ¿Cuáles son los requisitos materiales y formales a los que hay que atender?

c) ¿Cuáles son los requisitos funcionales exigibles a dichos medios para su válida introducción en el procedimiento (o sea: para garantizar su plena efectividad)? ¿Se cumplen realmente estos requisitos?

3.1 El documento electrónico en el entorno administrativo actual.

3.1.1. La concepción tradicional del documento electrónico. Admisión de su valor probatorio.

La aproximación tradicional suele abordar el análisis jurídico del documento electrónico concibiéndolo como un objeto portador de información, distinto del papel y apropiado para su tratamiento informático⁷. Esta es la línea claramente predominante en la doctrina, y siguen este planteamiento incluso aquellos autores que le niegan al documento electrónico el carácter de documento.

Perfecto exponente de esta concepción es el artículo 26 del Código Penal de 1995 cuando establece que, a efectos penales, “se considera

▪ ⁷ En esta línea de pensamiento, DAVARA (op. cit.) considera irrelevante el documento en papel generado por ordenador - *print out* - “ya que es, en definitiva, ese listado impreso el que va a ser considerado como documento y su contenido se valorará independiente del que figure en el soporte informático” (la negrita es nuestra).

documento todo **soporte material** que exprese o incorpore datos, hechos o narraciones con eficacia probatoria o de cualquier otro tipo con relevancia jurídica”.

Sin embargo, pueden ponerse dos órdenes de objeciones a esta concepción. En primer lugar, es incapaz de afrontar tanto la transmisión telemática de datos como los procedimientos de tratamiento de la información basados en la tecnología de redes. En segundo lugar, en este nivel de elaboración se resuelven mal cuestiones como la autoría o la distinción entre originales y copias. No es de extrañar, pues, que no haya unidad a la hora de decidir, partiendo de esta base, si el documento electrónico es verdadero documento. A ello ha contribuido la a nuestro juicio excesivamente limitada óptica procesal, que induce a contemplar el documento sólo en función de su aportabilidad al proceso, solapándose las cuestiones de su valor probatorio y de su naturaleza documental o no.

En efecto, es en el ámbito de la prueba donde primero se planteó el análisis de la naturaleza y el valor probatorio del documento electrónico. Ello sin duda influyó para que la concepción del documento electrónico-objeto adquiriera tintes derivados del manejo del documento-escrito⁸ en el proceso.

Hasta nuestros días, ningún medio podía incorporar información jurídicamente relevante con eficacia siquiera comparable a la del documento-escrito, ni ofrecía por tanto su seguridad probatoria. Documento era siempre, y por antonomasia, un pedazo de papel cuyos signos eran inmediatamente cognoscibles y cuya alteración difícilmente podía pasar desapercibida, inseparables de él y por tanto insusceptibles de almacenamiento o de transmisión independientes.

Así pues, aun interesándose por el contenido volátil y escurridizo que es la información, al Derecho le bastaba fijar su atención en el continente dándole un tratamiento propio, rodeándolo de requisitos formales (como la

▪ ⁸ Utilizamos esta expresión para dar énfasis a su materialidad. En ella incluimos, por supuesto, toda la multiplicidad de materias (papel, pergamino, papiro, incluso madera, en hojas, rollos, libros, etc.) capaces de dar soporte a un escrito.

firma), regulando tanto su producción para los fines de la fe pública como su aportación al proceso, distinguiendo el original de las copias y tipificando penalmente ciertas actuaciones sobre el mismo. Esto no significa en modo alguno que se confundieran continente y contenido (siempre cupo la demostración de la falsedad) sino que al segundo sólo se podía llegar a través del primero mediante un tratamiento jurídico enteramente dependiente de sus características físicas.

A medida que la tecnología fue proveyendo nuevos medios de almacenar información, como las fotografías o las cintas magnetofónicas, la jurisprudencia se encontró con que las normas procesales no habían sido pensadas para ellos. Con todo, el valor probatorio de estos nuevos objetos portadores de información ha sido plenamente aceptado. Ortiz Navacerrada (op. cit.) señala acertadamente el artículo 90 de la Ley de Procedimiento Laboral y recoge la sentencia de 30-11-92, que supera los titubeos de sentencias anteriores y se pronuncia elocuentemente al considerar la aportación de dos cintas de vídeo como documental:

Efectivamente, los medios probatorios documentales aparecen regulados en los artículos 1216 y siguientes del Código Civil y 596 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Se suelen equiparar documento a escritura, artículos 1223 y 1224 del Código Civil, y no se prevén las aportaciones derivadas de los importantes avances y descubrimientos técnicos de estos tiempos, como sucede con las cintas magnéticas, vídeos y cualquier otro medio de reproducción hablada o representación visual del pensamiento humano (...) La falta de atención de nuestros legisladores a estos estados de progreso científico no significa que la Jurisprudencia permanezca estática y pasiva, en razón a la labor de hacer el Derecho más próximo y útil a los hombres por su adecuación a la realidad histórico social presente y complementaria del Ordenamiento Jurídico.

Como vemos, hay una decidida voluntad de admisión de los nuevos soportes de información, pero se discute el objeto material, siempre el continente, nunca el contenido.

La aparición de los medios informáticos de tratamiento de la información no alteró sustancialmente esta actitud. La información procesada por los ordenadores iba a parar a un dispositivo periférico que la almacenaba en las hoy desaparecidas tarjetas perforadas o en un soporte magnético, o bien la imprimía en papel. Si dicha información debía trasladarse o transmitirse, era imprescindible hacerlo mediante el traslado físico de uno de estos soportes. Y, por descontado, eran estos objetos los que se aportaban al proceso (y, eventualmente, al procedimiento administrativo).

La doctrina, aun aceptando sin reservas el valor probatorio de los nuevos medios, no es en modo alguno unánime en cuanto a su calificación como documentos. No pocos autores defienden todavía la imposibilidad de considerar documento otra cosa que el escrito, y reservan para los demás medios el recurso al reconocimiento judicial. La propia sentencia de 30-11-92 parece decantarse por esta opción al considerar dicho reconocimiento necesario para constatar su autenticidad, veracidad y fidelidad. En igual sentido se pronuncia Cortés Domínguez⁹, que excluye calificar como documento todo medio que no contenga un escrito, y aún si lo contiene, si ese medio es distinto del papel.

3.1.2. Crítica

La actitud de este sector de la doctrina no es gratuita. En efecto, esta aproximación al documento electrónico, precisamente por basarse en el examen de su aportación como objeto al proceso, es mediata y adolece ya de un cierto desenfoque. Mientras no enriquezcamos ese concepto, basándonos directamente en el contenido y considerando los mecanismos que pueden ligar de forma suficientemente fiable al documento con su autor, difícilmente podremos introducirlo en el tráfico jurídico en pie de igualdad con el papel.

Creemos que ahí se encuentra el matiz que conecta los dos sectores doctrinales. Cuando autores como Davara¹⁰ o Carrascosa¹¹ afirman el

▪ ⁹ CORTÉS DOMÍNGUEZ, Valentín, Vicente GIMENO SENDRA y Víctor MORENO CATENA, *Derecho Procesal Civil*, Madrid: Editorial Colex, 1996.

▪ ¹⁰ Op. Cit.

carácter documental del documento electrónico-objeto, parten de un análisis funcional que compartiríamos si no fuera por que hay que limitarlo al proceso. No debemos detenernos ahí. De otro modo, podremos resolver la cuestión del valor probatorio procesal, qué duda cabe, e incluso ponernos de acuerdo en calificar el documento electrónico como tal documento, pero difícilmente podremos quitarle el corsé que nos impide manejarlo con comodidad y seguridad fuera del proceso en un entorno jurídico cuyos hábitos derivan, como hemos descrito, del papel.

En el documento electrónico se han perdido algunas características del documento-escrito, que no es posible recuperar mientras nos limitemos a un soporte. En el documento-escrito el autor forja el continente y genera o asume el contenido mediante un único acto creador, la firma¹², que determina la separación conceptual entre el original y la copia y cuya huella física se encuentra inseparablemente unida a ellos, haciendo que le sean atribuibles uno y otro.

En el documento electrónico-objeto, en cambio, eso no sucede. En primer lugar, porque esa unidad de acto no tiene por qué darse, y no suele ser el caso que se dé (el soporte que se aporta al proceso suele grabarse mucho después de generar su contenido; a menos, claro, que aportemos el mismo disco duro sobre el que se realizó el primer registro).

En segundo lugar, porque no queda en el soporte huella alguna de quién sea el autor del documento. Es más, **el soporte no nos permite diferenciar entre aquella persona que redacta el documento y la persona que lo asume**, única a quien el documento es atribuible. Ambas posiciones no suelen en absoluto coincidir, y mientras la primera es normalmente irrelevante, la segunda es claramente determinante de la autoría. Aún cabe añadir a este respecto que el soporte puede no permitirnos tampoco

▪ ¹¹ Cfr. CARRASCOSA LÓPEZ, Valentin, *Valor probatorio del documento electrónico*, Revista Informática y Derecho, 8 (1995), 133-173.

▪ ¹² Que es el único relevante, porque el texto podría haber sido redactado y escrito por otro.

distinguir al autor de aquella persona que se encarga de la custodia y manejo del documento.

En tercer lugar, porque la mera intervención de un ordenador puede difuminar el concepto de autoría hasta dejarlo irreconocible. En efecto, puede tratarse perfectamente del resultado de operaciones de tratamiento de información en que la intervención humana, por no decir que está ausente, queda muy lejana. Con lo cual nos podemos encontrar con un documento que no contiene declaración de ciencia o de voluntad alguna, pero que puede tener verdadera relevancia en el tráfico (pensemos, por ejemplo, en órdenes de compra emitidas en un proceso de gestión automatizado).

En cuarto y último lugar queda la imposibilidad de diferenciar entre originales y copias; o más bien deberíamos decir la impropiedad de hablar de originales. En efecto, la fijación de un contenido de información en un dispositivo de almacenamiento permanente se hace mediante procedimientos lógicos a partir de datos presentes en la memoria RAM del ordenador (que es lo que genera el autor) y de los cuales incluso el primer registro en el disco duro es tanta copia como las demás que puedan hacerse a partir de éste (indistinguibles de aquél, por cierto).

Por otro lado, si nos fijamos en el contenido del registro, vemos que en éste no concurre la inmediatez de los significantes escritos sobre un papel. Aun procediendo de la representación inteligible que el autor percibió en la pantalla de su ordenador, lo que se fija no son magnitudes inteligibles, sino sólo procesables y encaminadas normalmente a la mera reconstrucción en papel o pantalla de lo que generó el autor. Dicha reconstrucción sólo será posible con el concurso de más información, la que constituye el programa correspondiente. Es más, la propia organización de los datos en el registro atiende a razones de procesabilidad y economía, y podría tener muy poco que ver con la organización que aparece en pantalla o impresa.

O sea, que el documento electrónico-objeto puede no tener autor claramente definible, si tiene autor no nos aporta nada que lo ligue objetivamente al mismo y lo distinga de otros intervinientes en su creación, su contenido puede distanciarse bastante del contenido intelectual para cuya

fijación se creó y del cual no es sino trasunto, y en rigor solamente existen copias. En realidad, este concepto de documento electrónico engloba cosas de naturaleza bastante dispar, plantea bastantes dificultades y no es de extrañar la división de la doctrina a la hora de calificarlo. Y, además, con este concepto, ¿cómo abordaríamos una hipotética aportación de documentos al proceso por vía telemática?

A todo esto hemos dejado para el final la muy trascendental cuestión de la fiabilidad. Desde el mismo momento de su irrupción en el tráfico jurídico, quedó claro que el valor de los medios electrónicos como vectores de información y elementos de prueba dependía de que tanto su autenticidad como su integridad quedaran razonablemente garantizadas. La jurisprudencia insistió mucho en este requisito fundamental (véase no sólo la s. De 30-11-92 repetidamente citada, sino también la s. 30-11-81, que resuelve por esta razón la inadmisibilidad de unas cintas magnetofónicas).

El problema principal lo planteaban -y lo plantean- la fungibilidad y reversibilidad de los registros informáticos, fácilmente alterables sin que queden trazas que hagan la alteración discernible, y cuyas copias son indistinguibles del primer registro que se efectuó. En principio, un grado de seguridad satisfactorio podía conseguirse a través de mecanismos, tanto mecánicos (llaves) como lógicos (números de identificación personal, palabras-clave y las mucho más sofisticadas biometrías), que restringieran el acceso a los ordenadores, a sus programas y a sus registros. El sistema podía funcionar aceptablemente sobre la base que proporcionaban un acceso limitado, personal y controlable, la responsabilidad del detentador de los dispositivos de acceso y la presunción de autoría.

La situación cambió profundamente el día en que se empezó a conectar los ordenadores por medio de cables, de modo que la transmisión de la información pudiera realizarse sin desplazamiento de soporte físico alguno. La irrupción de la telemática abrió la puerta a la atomización de los registros, pues un único proceso puede alimentarse y alimentar muy distintos y distantes registros de datos mientras se aparece al usuario de forma unitaria mediante un proceso de reconstrucción virtual. Pero, sobre todo, la necesidad de garantizar la seguridad, la autenticidad, la integridad, el no

repudio y la confidencialidad de la información transmitida “a campo abierto” entre ordenadores, obligó a buscar la forma de protegerla. Y, si bien un sistema de seguridad basado exclusivamente en la limitación de acceso podría funcionar todavía en sistemas cerrados¹³, semejante estrategia era irrealizable en un sistema abierto no sólo por su limitado ámbito de protección, sino también por su vulnerabilidad.

3.1.3 Profundización del concepto de documento electrónico. Análisis de la firma electrónica.

Con ello llegamos a las técnicas criptográficas, y muy en particular, las firmas digitales de carácter asimétrico. Por ser ya sobradamente conocido, no nos detendremos a describir su modo de funcionamiento, pero es importante señalar un hecho especialmente significativo: es la información, y no el soporte, lo que se transmite y protege. **Es el contenido, y no el continente, el que puede asociarse fiablemente a un autor y el que queda protegido frente a un acceso indebido por terceros no autorizados.**

Este fenómeno invita a desplazar el concepto de documento electrónico, alejándolo del documento-objeto y situándolo en el terreno del documento-información. Conseguimos con ello refinarlo más allá de su mera vertiente procesal y corregir algunos de los desenfoques descritos más arriba.

En efecto, la aposición de una firma digital a un registro de datos

- Identifica a una persona y sólo a una,
- Se realiza en virtud de un mecanismo que dicha persona puede mantener bajo su exclusivo control mediante el ejercicio de una razonable diligencia, y
- Da lugar a una magnitud unívocamente dependiente del **contenido** de dicho registro y asociable al mismo, de tal modo que cualquier alteración subsiguiente de dicho contenido se hace patente.^{14 15}

▪ ¹³ Esto es, sistemas en los que los puntos terminales son conocidos y limitados, quedando excluida la interacción con otros distintos.

▪ ¹⁴ Hemos tenido el honor de contribuir con esta concepción a la definición de firma electrónica que la Comisión ha incluido en su reciente propuesta de directiva referente a la misma.

La altísima fiabilidad del procedimiento, muy superior a cualquier otra conocida (inclusive la firma manuscrita) permite, en base al principio de responsabilidad, presumir que la generación de dicha magnitud es un acto voluntario y expreso del titular de la firma digital, hecho con la intención de asumir el contenido del registro en cuestión del mismo modo que si hubiera estampado su firma escrita en él.¹⁶ Que ello sea a título de autoría, de certificación, o cualquier otro, nos lo dirá, como en un documento escrito, el propio contenido del mismo en relación con el contexto.

La única condición para que esto sea así es que efectivamente concurren los tres elementos reseñados. Para ello es preciso que las claves pública y privada de la firma electrónica constituyan un par único y secreto, que el procedimiento para su generación asegure su invulnerabilidad¹⁷, y que su atribución a un sujeto sea única y constatable. Esto puede conseguirse fácilmente mediante el juego de autoridades de certificación, terceros que comprueban y adveran el cumplimiento de estos requisitos.

Esto nos resuelve bastantes problemas. Si por un lado la dispersión de datos y su transferencia telemática nos obligan a trabajar en base a información propiamente dicha, la técnica de las firmas digitales permite a un ser humano suscribir dicha información de forma indisociable e indubitada, independiente de la presencia o ausencia de soporte o de cuál sea éste. Una cadena de datos firmada digitalmente será siempre atribuible y oponible al

▪ ¹⁵ Se suele hablar indistintamente de firmas electrónicas y firmas digitales y nosotros lo haremos así. Los primeros borradores de la propuesta de directiva de firmas digitales hacía una distinción entre unas y otras: para las primeras se daba una definición abstracta, basada únicamente en sus características funcionales, reservando la calificación de firma digital a los pares de claves asimétricos. Esta distinción se abandonó por innecesaria, pues por el momento ninguna otra técnica actualmente conocida permite obtener estos resultados, sobreviviendo únicamente la expresión *firma electrónica*.

▪ ¹⁶ Pese a ser de puro sentido común, sería deseable ver esta presunción establecida por la ley admitiendo, por supuesto, prueba en contrario. Confiamos en que tarde o temprano lo haga, o que entre tanto nos la brinde la jurisprudencia.

▪ ¹⁷ Es decir, la imposibilidad de derivar la clave privada a partir de la pública. La American Bar Association habla de tal invulnerabilidad en términos de factibilidad computacional.

titular de la firma en base al principio de responsabilidad y cualquiera que sea la extensión, organización y naturaleza de su contenido; su independencia del soporte le confiere un fortísimo valor probatorio incluso en procedimientos basados en la telemática; y, finalmente, convierte en irrelevante la distinción entre originales y copias.¹⁸

Cabe esperar que durante muchos años, o acaso siempre, convivan documentos electrónicos firmados digitalmente con otros que no lo están, y el Derecho ni deberá ni podrá ignorarlo. Ahora bien, en rigor estos segundos solamente pueden considerarse documentos en un sentido lato, mucho más impreciso, que habrá que ajustar en cada caso atendiendo a las circunstancias que rodearon su producción, su contenido, la existencia y certidumbre de su autoría, etc. En todo caso, defendemos resueltamente el abandono del concepto de documento electrónico-objeto en favor del documento electrónico-información, mucho más dúctil y que se acomoda con precisión al tipo de procesamiento que se realiza mediante la tecnología actual. No se trata en absoluto de un concepto “espiritualizado”, porque como vemos responde a la realidad material de las cosas.

3.1.4. Documento electrónico administrativo.

Queda la tarea de definir sobre esta base el documento electrónico administrativo. Lo dicho más arriba muestra que es difícil, por la propia dinámica de los procedimientos EIT modernos, encontrar un criterio que determine, desde el punto de vista técnico-informático, la calidad y consistencia de la masa de información que denominaremos documento electrónico administrativo. Probablemente, ese camino no nos conduciría a ninguna parte. Parece más acertado atender a la posibilidad de individualizarlo con criterios funcionales, de reunir en él todo el volumen de

▪ ¹⁸ Señalemos, a este respecto, que ello no significa que no puedan crearse ejemplares únicos y auténticos mediante técnicas criptográficas. Estas técnicas, combinadas con la tecnología de smart-cards resistentes a la manipulación, permiten asegurar la unicidad de un documento electrónico impidiendo la emisión de un ejemplar idéntico incluso por el propio autor. Sucede simplemente que, salvo en casos muy particulares como el de un hipotético documento electrónico negociable, los conceptos de original y copia dejan de tener sentido y utilidad cuando podemos garantizar la autenticidad e integridad de la información misma con independencia del soporte.

información necesario para cumplir una función específica en el procedimiento administrativo electrónico del mismo modo que lo haría un documento escrito. Este volumen de información puede encontrarse en un único registro o en varios, o ser parte de uno de ellos (imaginemos por ejemplo un registro resultante de un proceso de compresión de otros preexistentes). Hará falta que ese volumen de información sea determinado, o al menos determinable, porque de otro modo mal podríamos asociarlo a una función específica como la documentación o el resultado de un acto administrativo. Finalmente, su característica será la procesabilidad, cualidad que sitúa tanto su origen como su destino en los procedimientos EIT.

Definiremos por tanto el documento electrónico administrativo, según adelantamos al principio de este trabajo, como un volumen de información determinada, procesable o procesada, y susceptible de individualización en un procedimiento administrativo. Para ser coherentes con lo expuesto para el documento en general, sólo cabrá hablar de documento electrónico en sentido estricto cuando se halle cualificado por el uso de una firma digital.

4. Los aspectos formales del procedimiento administrativo electrónico.

Si bien la introducción de medios informáticos no aporta novedad a la dimensión jurídico-material del acto administrativo, su impacto en la forma sí suscita ciertos interrogantes.

Siguiendo fielmente lo previsto en la anterior Ley de Procedimiento Administrativo, la vigente ley 30/92 establece como regla general la forma escrita del acto administrativo, aunque no excluye otras que exija o permita la naturaleza del acto en cuestión. Cuando el acto adopte la forma verbal, la ley prescribe asimismo ("cuando sea necesaria") su constancia por escrito. Lo cual nos permite ya diferenciar entre forma del acto y constancia del mismo.

¿Por qué el ordenamiento prescribe la forma escrita como regla general? La cuestión no es baladí, porque como explica el profesor García de Enterría¹⁹,

... en el caso normal de los actos recepticios, deben notificarse o publicarse (...), notificación o publicación que sólo mediante forma escrita, con determinados requisitos formales, puede realizarse; porque, en la medida en que el acto expresa una declaración con autotutela ejecutoria, y más aún cuando dicha autotutela expresa una innovación en el mundo jurídico (creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas), la certeza y la seguridad jurídicas, y también las eventuales necesidades de la propia ejecución de oficio (art. 95 LPC), exigen una constancia indubitada de tales efectos declaratorios y constitutivos y de su alcance concreto, lo cual sólo la forma escrita proporciona; porque, tratándose de actos de procedimiento (informes, propuestas, alegaciones, audiencias, actos de control, etc.), especialmente cuando suponen la intervención de órganos o sujetos diversos, sólo la forma escrita puede asegurar la certidumbre de su producción y de la observancia del orden procedimental establecido, lo que viene a constituir el llamado expediente...

¿Cabe considerar que el uso de medios informáticos constituye uso de forma escrita? ¿Puede dejarse constancia en soporte informático de los actos que se adopten verbalmente? ¿Puede, en definitiva, considerarse el soporte informático como una “forma” con virtualidad propia, susceptible de ser empleada cuando sea posible o necesario? Si respondemos afirmativamente, ¿cuándo resulta posible la forma electrónica o informática, y cuándo necesaria?

Para responder a estas preguntas, hay que examinar diferentes apartados de la LRJAPPAC. En su artículo 45.5, la ley establece que

los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que éstas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios,

▪ ¹⁹ GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid: Editorial Civitas, 1996 (7ª edición)

gozarán de la validez y eficacia de documentos originales siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por ésta u otras Leyes.

Cabe señalar, en primer lugar, que la ley habla de documentos emitidos por las administraciones con independencia de su soporte: luego no son lo mismo. Ahora bien, a renglón seguido nos habla de las copias hechas de los originales archivados. No parece que esta precisión deba tener excesiva trascendencia, porque tanto unos como otros gozarán de la validez y eficacia de los originales. Observemos, pues, que el concepto que maneja la ley se ajusta perfectamente al modelo de documento electrónico que proponemos.

La ley, en cambio, no nos dice directamente que estos documentos electrónicos podrán constituirse en forma válida de los actos administrativos. Pero al considerarlos equivalentes a los originales (esto es, escritos) en **validez y eficacia**, no cabe duda de que es así. Lo cual concuerda perfectamente con la previsión del art. 55.1 de que, junto a la escrita, cabe cualquier otra que exija o permita la naturaleza del acto en cuestión – lo cual incluye, por supuesto, la forma electrónica. Y da esto por supuesto el propio art. 45 en su tercer apartado, en que nos habla lisa y llanamente de los procedimientos “que se tramiten y terminen en soporte informático”.

La ley nos da un ejemplo de éstos, pues prescribe la forzosa instalación de todos los registros de las Administraciones públicas en soporte informático. La ley contempla con carácter general la posibilidad de que los ciudadanos se relacionen con la administración “a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos”, lo cual concuerda con lo previsto con anterioridad por la legislación sectorial, especialmente en los ámbitos tributario y de la seguridad social.

Mención aparte merece la práctica de notificaciones. La notificación al interesado de las resoluciones y actos administrativos que les afecten es preceptiva y constituye un requisito fundamental de eficacia: sólo a partir de ella surte efectos el acto en cuestión y comienzan a contar los plazos. La LRJAPPAC, en su exposición de motivos nos da una clara pauta de

interpretación del artículo 59.1, y no cabe duda de que la notificación practicada por medios EIT es plenamente admisible siempre que queden acreditados la recepción, la identidad y el contenido del acto notificado. Sin embargo, hay que señalar que el lugar de la notificación por vía electrónica será la *dirección electrónica* del receptor. No nos dice nada la ley en cuanto al momento en que deba estimarse practicada. La interpretación más lógica nos lleva a considerar que será el momento en que la notificación alcance el *mail box* del interesado, pero surge el inconveniente de que para que llegue a ella es preciso el concurso del prestatario de servicios telemáticos, que es quien en realidad recibe el mensaje electrónico que contiene la notificación. Esta dificultad puede salvarse aplicando analógicamente el segundo párrafo del art. 59.2, considerando que el prestatario de servicios se ha hecho cargo de la notificación, pues puede estimarse que escogiendo esta vía de relacionarse con la administración el interesado asume el riesgo derivado de la necesaria intervención de terceros.

Así pues, nos encontramos con que la ley de 1992 ha previsto punto por punto todos aquellos aspectos en que el uso de documentos escritos pueda ser sustituido por medios electrónicos, confiriendo a éstos plena validez. Sin embargo, cabe preguntarse si estas previsiones legales bastan por sí solas para que, en efecto, sea posible un procedimiento electrónico con plena eficacia jurídica.

Finalmente, la ley no nos habla de la firma del documento administrativo excepto si se trata de la constancia de los actos adoptados verbalmente. No creemos que ello sea un descuido, sino que el legislador ha evitado mencionar la firma para no poner un obstáculo al uso de medios EIT (precisamente, la torpeza ha sido mantener la mención al tratar la constancia de actos verbales, pues se ha limitado a copiar el texto de la antigua LPA). Sí hay que entender, en todo caso, que es absolutamente necesario que consten tanto el órgano como su competencia en todo documento administrativo. En pocas palabras, y en lo que a nosotros nos interesa, **deberá constar indubitadamente la autoría** de todo documento electrónico administrativo, como pasamos a examinar.

5. Los aspectos funcionales.

Comentábamos más arriba que, según lo que exigiéramos al documento electrónico, resultaba difícil manejar conceptos como el de autoría o el de original, y eran difícilmente catalogables los intercambios de información por vía telemática, en los que además se planteaba de modo especialmente sensible el problema de la autenticidad.

Démonos cuenta de que estas insuficiencias tienen entidad bastante para impedir, si no las superamos, que un documento electrónico sirva de medio eficaz para la actuación administrativa. En efecto, si no podemos determinar con certeza el autor del documento mal podremos acreditar la intervención del órgano competente, y si no despejamos toda duda sobre la integridad de su contenido mal podremos proceder al intercambio válido de documentos entre diferentes órganos. Incierta la validez del procedimiento que les sirve de base y sin garantizar su integridad, no podremos dar valor probatorio alguno a nuestros documentos electrónicos. Y hay que insistir una vez más en la dificultad añadida que representa la utilización de herramientas de work-flow y de sistemas de acceso y difusión de información por medios telemáticos.²⁰

Plenamente consciente de ello, el legislador de 1992 incluyó en la LRJAPPAC dos precisiones de gran importancia. Son el apartado 3 del artículo 45 y el último inciso del apartado 5 del mismo artículo. El primero establece la necesidad de garantizar la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce en los procedimientos electrónicos. En cuanto al segundo, como hemos ya señalado, sujeta la validez de los documentos electrónicos al aseguramiento de su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, de la recepción por el interesado.

▪ ²⁰ En efecto, pensemos en un sistema de transmisión y archivo de documentos administrativos basado en la tecnología “web”: los diferentes individuos (órganos, para hablar con más propiedad) que intervienen en el documento o lo utilizan ni siquiera se lo transmiten entre sí, sino que acceden a él a partir de un archivo central, operando de forma sucesiva o simultánea a través de aplicaciones especiales de entorno virtual que replica ese documento en cada terminal.

Así, pues, en la medida en que ello no suceda las previsiones legales que dan plena eficacia al procedimiento y a los documentos electrónicos se quedarán en mera declaración de intenciones. Será indispensable, por tanto, acudir al concepto estricto de documento electrónico desarrollado en el presente trabajo, basado en el contenido de información y cualificado por la utilización de una firma digital.

Con ello podremos asegurar la integridad, autenticidad y no repudiación del documento, identificando a su autor más allá de toda duda y para todo el tiempo en que deban conservarse. Sin embargo, nos queda todavía la acreditación de la recepción del interesado cuando se practiquen notificaciones, lo que implica no solamente probar el hecho mismo de la recepción, sino también el momento en que se ha practicado (en cuanto al contenido de la notificación, seguirá el régimen de cualquier otro documento electrónico y bastará por tanto la firma digital).

La utilización de firmas digitales requerirá la intervención de una autoridad de certificación, único modo, como hemos adelantado más arriba, de asegurar que se cumplen las condiciones de admisibilidad indispensables. En cuanto a la práctica de notificaciones, la exigencia específica de la ley impedirá dejar la tarea de certificar la recepción al propio órgano que notifica, y será preciso recurrir a los comúnmente llamados notarios electrónicos²¹. Ambas funciones, autoridad de certificación y notario electrónico, pueden o no coincidir en la misma persona, pero vemos que en todo caso deberá tratarse de sujetos que reúnan unas mínimas condiciones de credibilidad y de relativa independencia. Así, pues, podremos hablar con propiedad de la necesidad de contar con los servicios de los comúnmente llamados terceros de confianza.²²

▪ ²¹ Que archivan el mensaje y retransmiten una copia, y practican la operación llamada *time stamping*, autenticando todo ello con su propia firma electrónica.

▪ ²² Como medida adicional, el párrafo 3 del artículo 45 de la LRJAPPAC prevé que los programas y aplicaciones electrónicos que utilice la Administración sean aprobados por el órgano competente, quien deberá difundir públicamente sus características. Cuestión importante, porque como hemos visto un documento electrónico es de todo punto inútil si no disponemos de la aplicación que nos permita procesarlo.

6. La prestación de servicios de seguridad por la FNMT.

La ausencia de los mecanismos de garantía que acabamos de estudiar ha hecho que se mantenga durante muchos años una clara dicotomía entre lo previsto por la LRJAPPAC y la realidad administrativa y técnica. Semejante situación no merece más que críticas, por alimentar una grave inseguridad jurídica e impedir el lubricado desarrollo del procedimiento electrónico en el seno de la Administración española.

No ha sido sino hasta muy recientemente que el legislador se ha decidido a tomar las medidas necesarias. La ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 1998 ha dado el paso decisivo, atribuyendo a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, en su art. 81, competencias para la “prestación de servicios de seguridad (...) para las comunicaciones a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos”.

Estas competencias se refieren a las comunicaciones (la ley habla de “relaciones”, término interesante que pone de relieve la juridicidad de las mismas y su relevancia para el procedimiento) entre:

- a) Los órganos de la Administración General del Estado entre sí o con los organismos públicos vinculados o dependientes de aquélla, así como las de estos organismos entre sí.
- b) Las personas físicas y jurídicas con la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella.
- c) Abriendo la posibilidad de que preste estos servicios en el ámbito de las Comunidades Autónomas y fomentando la máxima extensión de la prestación entre los ciudadanos y el sector privado.

En cuanto a la naturaleza y consistencia de estos servicios, la ley habla en términos generales de todos aquellos que sean precisos para garantizar la **seguridad, validez y eficacia de la emisión y recepción de comunicaciones y documentos** a través de técnicas y medios EIT. Hay que

aplaudir la amplitud de estos términos, que dan cabida tanto a la certificación de firmas como a la notaría electrónica. Los requisitos técnicos de los mismos, que la ley no especifica, pero que deberán comprender una adecuada configuración de la firma electrónica, serán establecidos por el Consejo Superior de la Informática.

Es muy interesante la sujeción de estos servicios al régimen jurídico establecido por los artículos 38 (registros), 45 (incorporación de medios técnicos) y 46 (validez y eficacia de documentos y copias) de la LRJAPPAC, así como por sus normas de desarrollo y por las demás leyes y disposiciones concordantes. Decimos interesante porque, a la vista de estas disposiciones, es el dato de hecho de la acreditación de ciertos extremos lo que cuenta para dar validez a las actuaciones y documentos electrónicos; pero hay que entender que la conexión establecida por el legislador integra la actuación de la FNMT en el propio procedimiento administrativo, confiriendo carta de naturaleza a la utilización en el mismo de los distintos dispositivos de seguridad como las firmas electrónicas, y da a este artículo 81 de la ley de acompañamiento una virtualidad muy superior a la simple ampliación de las competencias del referido ente.

La credibilidad de todo tercero de confianza descansa en la garantía de que los instrumentos que utiliza son fiables y cumplen correctamente su función. Tales son, por ejemplo, los algoritmos de generación de claves, respecto de los cuales debe existir una razonable seguridad de que producen pares verdaderos, únicos e invulnerables. Por ello hay que esperar que los requisitos técnicos que establezca el Consejo Superior de la Informática no se limiten estrictamente a los servicios, sino que determinen las características mínimas exigibles a los medios técnicos utilizados y establezcan modalidades precisas de control y garantía de los mismos.

La técnica seguida por el legislador español no tiene parangón en el entorno europeo. Una rápida mirada a los demás Estados miembros de la Comunidad Europea nos muestra que sólo Alemania e Italia han aprobado leyes en materia de firmas electrónicas, siendo sólo este último país el que se ha detenido en el procedimiento administrativo en términos semejantes a los

de nuestra LRJAPPAC²³. En los demás, la legislación correspondiente se halla a lo sumo en fase de preparación (quizá haya que excluir Francia, si bien en este país el foco de atención lo constituye la autorización para el uso de técnicas criptográficas).

Si bien desde el punto de vista de la eficacia del procedimiento electrónico el camino seguido por el legislador español es absolutamente correcto, se echa en falta una reglamentación de los servicios de confianza y de la utilización de firmas electrónicas con carácter general para todo fin jurídicamente relevante, incluso en el procedimiento administrativo. Ello no obstaría, evidentemente, al otorgamiento de competencias específicas a la FNMT, pero sí sería técnicamente más correcto. Con el procedimiento seguido, no queda todavía claro qué sucede con las firmas digitales y certificaciones emitidas por otros entes, que los particulares podrían perfectamente utilizar para sus relaciones con la Administración y que en modo alguno parece que podamos excluir.

7. Conclusión.

Nuestro estudio demuestra que con las últimas medidas legislativas adoptadas se ha llenado por fin de contenido las disposiciones de la LRJAPPAC, de modo que ya es posible reunir todos los requisitos de validez del procedimiento administrativo electrónico, tanto materiales como formales y funcionales.

En cuanto a los documentos, la conjunción de la plena eficacia del procedimiento electrónico con las disposiciones de los artículos 45.5 y 46.4 (ya citados), confieren carta de naturaleza al documento público electrónico administrativo, que puede finalmente surgir al tráfico cumpliendo su particular función de fe pública.

Ello es predicable con independencia de las técnicas y métodos de trabajo que empleemos, pues será tan válido un procedimiento que se

▪ ²³ Ley de Bases nº 59 de 15.3.97, facultando al gobierno para conferir funciones y competencias a las autoridades regionales y locales, para la reforma de la administración pública y para la simplificación administrativa (la traducción es nuestra).

desarrolle sobre un expediente virtual construido mediante documentos dispersos en la red, como una notificación remitida al interesado por correo electrónico. En cualquier caso, disponemos de los instrumentos técnicos que nos permiten dar a cada caso su tratamiento adecuado.

Con ello el procedimiento administrativo español da un muy significativo paso adelante, convirtiéndose en pionero entre los de los países de nuestro entorno. Una buena noticia de las que no acostumbramos a poder dar cuenta.

