



Comunicación

025

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ESPAÑA

Carmen de la Haza Campaña

Departamento de Régimen Jurídico

Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social en Jaén

Palabras clave

Administración electrónica, fundamentos constitucionales, fundamentos legales, acceso a las nuevas tecnologías, confianza de los usuarios, procedimiento administrativo electrónico, líneas de actuación.

Resumen de su Comunicación

La decidida apuesta por la Administración electrónica a nivel mundial tiene un claro reflejo en nuestro país, en el que se han puesto en marcha diversas actuaciones para conseguir una relación Administración-administrado mucho más eficiente, eficaz y satisfactoria.

El fundamento de la implantación de este tipo de Administración no está sacado de una moda pasajera ni de ningún invento revolucionario, sino que responde tanto al surgimiento de nuevas necesidades por parte del ciudadano, como a las distintas obligaciones que el ordenamiento jurídico vigente impone a la Administración, y que giran en torno a la eficacia, eficiencia, economía y mayor acercamiento al ciudadano.

La implantación de esta Administración electrónica requerirá: en primer lugar, que se garantice el acceso a toda la población a los medios técnicos necesarios; en segundo lugar, que se arbitren todas las medidas necesarias para que el nuevo método genere confianza en los usuarios; en tercer lugar, que se adapte el procedimiento administrativo tradicional a las nuevas situaciones creadas por las nuevas tecnologías; y en cuarto lugar, que se apueste por la dotación material y la formación de los recursos humanos empleados en las distintas Administraciones Públicas.

Las líneas de actuación que se siguen en la actualidad para la implantación de este sistema se refieren a los registros telemáticos, el DNI digital, el voto electrónico, la contratación pública electrónica, y los servicios paneuropeos.

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ESPAÑA

1. Introducción

Desde hace algunos años las Administraciones Públicas en general han apostado por las nuevas tecnologías en una gran variedad de ámbitos, tanto internos como externos a la propia organización.

Por un lado, y desde el punto de vista interno, tenemos la modernización de las herramientas de trabajo del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en cuyos centros ya es normal, y lo contrario parece inconcebible, el uso de ordenadores, impresoras, redes locales, servidores, etc. Todo encaminado a una mejora de la productividad, de la eficacia y de la eficiencia, así como ofrecer una imagen actual y “en sintonía con los tiempos” de la Administración. Pero la Administración no solo actúa en el nivel de recursos materiales, que es fundamental, sino también de cara a sus empleados, ya que la oferta formativa para perfeccionamiento en el puesto de trabajo incluye cada vez más cursos relacionados con las nuevas tecnologías.

Por otra parte, desde el punto de vista externo, la Administración está fomentando el acceso a las nuevas tecnologías por parte de los ciudadanos, ofreciendo ayudas para la adquisición de equipos, con diversos tipos de destinatarios y en diferentes ámbitos, y también para el acceso a Internet. Además de introducir el uso, conocimiento y práctica de la informática desde tempranas edades, a través de asignaturas específicas en los planes de estudios, potenciando la transversalidad de la materia para su utilización en una diversidad de campos, y dotando a los centros escolares de todos los niveles de material adecuado y específico para cumplir con este objetivo.

Pero la Administración Pública está actuando en un tercer campo, mucho más novedoso e innovador: la denominada Administración electrónica ¹. Este tercer campo se sitúa a medio camino entre los dos anteriores, ya que, aunque requiere una actuación interna importante de la Administración, el ciudadano también es parte fundamental para conseguir un óptimo funcionamiento del sistema. Podría decirse que la Administración electrónica es interactiva, lo que deviene consecuencia lógica del espíritu que la anima y también de la base de la tecnología que utiliza.

Mediante esta Administración electrónica se pretende ofrecer al ciudadano un sistema de fácil acceso y manejo que pueda cubrir las necesidades que se le presenten por lo que se refiere a su contacto con los poderes públicos. Es decir, mediante este sistema el ciudadano debería de poder presentar solicitudes, tramitar procedimientos, obtener información personalizada, recibir comunicaciones de los órganos administrativos, ... Y todo ello sin moverse de su casa, sin soportar largas esperas, sin merma para sus derechos, y con toda la comodidad posible.

¹ Esta es la traducción más aceptada del término inglés e-government, acuñado con anterioridad a la puesta en marcha de estos servicios en España y que, aunque la versión inglesa implica un ámbito algo más extenso de funciones y competencias, se considera apropiada la sustitución por administración ya que en la cultura española este término abarca un conjunto de sujetos equivalentes a lo que contiene el término inglés. Según la Comunicación de la Comisión Europea, de 26 septiembre 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones la Administración electrónica o “e-government” se define como la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones Públicas, asociada a cambios en la organización y nuevas aptitudes del personal. El objetivo es mejorar los servicios públicos, reforzar los procesos democráticos y apoyar a las políticas públicas.

Así pues, la Administración electrónica se convierte, no solo en una nueva forma de relacionarse con la Administración, sino un cambio radical de concepción de la misma como un Ente más cercano, sencillo, transparente y accesible.

2. Fundamentos

La modernización de la Administración es una cuestión recurrente que se ha planteado en numerosos documentos y en diversidad de ocasiones.

La necesidad de cambio viene marcada por dos factores fundamentales. En primer lugar nos encontramos con el tamaño de las Administraciones Públicas y su complejidad, lo que provoca una gran dificultad en su evolución y una consecuente degradación en la eficacia de los procedimientos, y más en una sociedad como la actual, que avanza hacia el nuevo paradigma de la Sociedad de la Información.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta la competitividad de un país, lo que queda íntimamente unido a la calidad de vida de que se disfruta en el mismo, ya que contar con una Administración que no dificulte ni introduzca disfunciones en el desarrollo de la actividad privada y que, además, realice eficientemente sus funciones, es una condición sine quae non para el crecimiento conjunto de la actividad y el desarrollo de un país.

Una vez descubierta la necesidad de modernización de la Administración, ésta, como no puede ser de otra manera, ha de basarse en la legislación por la que se rige, ya que, partiendo de la afirmación del artículo 103.1 de la Constitución Española, la Administración está sometida plenamente a la ley y al derecho.

2.1. Fundamentos constitucionales

El primero de los fundamentos de la modernización es la obligación de la Administración de la búsqueda constante de la eficacia [recogida como principio básico por el que se regirá la Administración en el artículo 103.1 de la Constitución] y de la eficiencia junto con el servicio a los ciudadanos [principios de actuación consagrados en el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común].

Estos principios implican la responsabilidad que tiene la Administración de adaptarse al entorno en el que se tiene que desenvolver; por lo tanto, llevan consigo la necesidad de realización de cambios cuando las circunstancias a las que ha de enfrentarse en su devenir diario presentan novedades.

Relacionado de cierto modo con esto se encuentra otro de los fundamentos en que se basa la modernización de la Administración, como es la obligación de los poderes públicos de facilitar la participación en la vida política, económica, cultural y social de los ciudadanos [recogido todo ello en el artículo 9.2 de la Constitución].

Esta obligación de no sólo implica la no imposición de trabas, sino que exige una actividad, un hacer positivo, una movilización de recursos para conseguir el objetivo marcado constitucionalmente.

2.2. Fundamentos legales

Por otra parte, la creación de una Administración electrónica se convierte en un mandato legal al introducirse determinadas reformas en la mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya que en su articulado se da cabida a la actuación por medios telemáticos ².

En este sentido, hay que mencionar los siguientes preceptos, que resultan fundamentales en la materia:

- El artículo 38.9 prevé la existencia de registros telemáticos, válidos para el mismo órgano que lo cree, con capacidad para dar entrada y salida a la documentación necesaria, y debiendo cumplir todos los requisitos exigibles a los registros tradicionales (constancia de la fecha, hora, en su caso, contenido, remitente y destinatario, como mínimo).
- El artículo 45 da entrada a los medios técnicos, queriendo designar con esta expresión cualquier tipo de tecnología que se considere conveniente para el desarrollo del trabajo y los procedimientos administrativos. Este artículo se convierte en el cajón de sastre que sirve para fundamentar la utilización de cualquier tipo de instrumento, o cualquier tipo de servicio en la relación que la Administración mantiene con los ciudadanos o con otras Administraciones. En este precepto encontramos la base fundamental de la posibilidad de adopción de una Administración electrónica como método de trabajo, ya que viene a recoger en su seno la utilidad y validez de cualquier avance tecnológico con el que se pueda conseguir un mayor grado de eficacia, eficiencia o facilidad en el trabajo administrativo.
- El artículo 59.3 también es fundamento de la Administración electrónica española, ya que contempla el caso de que las diversas notificaciones que la Administración pueda dirigir al ciudadano se produzcan a través de medios telemáticos siempre y cuando se hubiera optado expresamente por esta opción y se pueda tener constancia del acceso al contenido de la notificación.

Hasta aquí se recogen los fundamentos básicos y directos de la Administración electrónica, pero también hay que tener en cuenta que, por la distribución de competencias entre las diferentes Comunidades Autónomas, existen otra multitud de normas que se encargan, ahora sí concretamente, de los medios, los requisitos, y la forma de llevar a cabo la implantación de este tipo de Administración. A modo de ejemplo se puede citar el Decreto 324/2001, de 4 de diciembre, relativo a las Relaciones entre los Ciudadanos y la Administración de la Generalitat de Cataluña a través de Internet, el Decreto 6/2000, de 11 de enero, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para el Fomento de la Sociedad de la Información en la Comunidad Valenciana, el Decreto 34/2000, de 12 de mayo, por el que se crea la Comisión para el Fomento de la Sociedad de la Información y de las Nuevas Tecnologías de Cantabria, o el Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se Regula la Información y la Atención al Ciudadano y la Tramitación de los Procedimientos Administrativos por Medios Electrónicos (Internet).

² Hay que hacer notar que la Administración se ha decantado por el uso del término telemático y sus derivados en lugar de usar la familia que proviene de la informática. Personalmente, la última opción me parece más adecuada ya que, por un lado, es mucho más precisa y se refiere con mayor claridad a una determinada tecnología (aquella que sirve, fundamentalmente, para trabajar con la información automáticamente, tal y como puede desprenderse de su etimología), y, por otro lado, esta determinación aporta, consecuentemente, una mayor seguridad jurídica; cosa que no sucede con el término telemático, que engloba una mayor cantidad de instrumentos no necesariamente relacionados con la informática, y que tampoco tienen por qué cumplir estrictamente criterios avanzados de eficacia, eficiencia y economía. De todos modos, es de alabar la imprecisión legal, ya que permite dar cabida al medio más adecuado en cada caso, sin restringir las posibilidades.

Además, también hay que destacar la legislación que regula el comercio electrónico (Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico), o la firma digital (Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica) que, si bien no están relacionados directamente con la Administración electrónica, ya que no tratan materias incluidas en la misma, sí es cierto que han contribuido a su desarrollo, ya que surgieron como respuesta a la tendencia, cada vez mayor, que se planteaba en la sociedad de uso de los medios electrónicos, informáticos o telemáticos, en la vida diaria.

2.3. Fundamentos comunitarios

No se puede dejar de mencionar en este apartado la aportación fundamental realizada desde los órganos de las Comunidades Europeas, ya que influyen, fomentan y hacen adoptar medidas para conseguir los objetivos marcados para la consecución de la plena Unión Europea.

En este sentido, destaca el plan de acción e-Europe 2005 (sucesor directo del plan e-Europe 2002) que se centra ante todo en la difusión del acceso de banda ancha a precios competitivos, la seguridad de las redes y el fomento del uso de las tecnologías de la información por parte de las administraciones públicas.

Todas las acciones de la Unión Europea en la materia se desarrollarán a partir del Marco Estratégico e2010 (Comunicación de la Comisión Europea de 1 de junio de 2005), con el que se aborda de manera integrada la sociedad de la información y las políticas audiovisuales en la UE. Se proponen tres prioridades que deben cumplirse antes de 2010: la consecución de un espacio europeo único de la información, el refuerzo de la innovación y de la inversión en el campo de la investigación en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y la consecución de una sociedad de la información y los medios de comunicación basada en la inclusión.

3. Necesidades

A través de la legislación y otros documentos institucionales se puede advertir la preocupación existente por determinadas materias en relación con la efectiva implantación de la Administración electrónica.

3.1. Acceso para todos

Según la Comunicación de la Comisión Europea de 26 de septiembre de 2003, garantizar a todos el acceso a los servicios públicos en línea es una condición esencial para la generalización de la administración electrónica. La cuestión es tanto más importante dado el evidente riesgo de fractura digital vinculada a la desigualdad de acceso a la información y a las tecnologías informáticas.

En esta perspectiva, la educación y la formación resultan esenciales para adquirir los conocimientos de las tecnologías digitales necesarios para poder aprovechar plenamente los servicios que ofrece la administración electrónica. El aprendizaje de la informática constituye, de este modo, una de las prioridades decisivas para la mejor implantación de la Administración electrónica.

Además, una mejor accesibilidad de los servicios pasa también por un refuerzo del enfoque multiplataforma (acceso a los servicios por medio de distintas plataformas: ordenadores personales, televisión digital, terminales móviles, puntos de acceso a Internet públicos, etc.), ya que se facilita tanto la extensión como el uso de estos dispositivos, al poder elegir el ciudadano el que mejor se adapta a sus circunstancias personales.

Todas las Administraciones han tomado medidas desde muy temprano para conseguir la superación de este obstáculo, ya que, de no conseguirse, el resto de los esfuerzos resultarían, en su mayor parte, en vano, puesto que el principal destinatario de la modernización resultante de la aplicación de las medidas de la Administración electrónica, no sería capaz de utilizarla. Así, se encuentran multitud de subvenciones, ayudas y medidas diversas para el fomento del uso, el conocimiento y la extensión de las nuevas tecnologías, destinadas tanto a la adquisición de equipos, a la adquisición y desarrollo de habilidades tecnológicas, como al acceso a las redes de comunicación.

3.2. Confianza de los usuarios

Sólo es posible proponer los servicios públicos en línea en un marco que permita garantizar a los usuarios un acceso en total seguridad. Con este objetivo, la confidencialidad de los datos de carácter personal y la seguridad de las transacciones y las comunicaciones digitales son aspectos fundamentales que deben ser objeto de una protección máxima. Para ello, deben fomentarse las tecnologías que protejan la intimidad en la Administración electrónica. De manera más general, la seguridad de las redes y la información, la lucha contra la ciberdelincuencia y la seguridad de funcionamiento son condiciones previas para una sociedad de la información sostenible.

Existen tres frentes básicos que proporcionan confianza a los usuarios. El primero de ellos es la protección de los derechos fundamentales, incluyendo en este apartado la protección de los datos personales. A este respecto, en España, se ha promulgado la Ley 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Esta Ley pretende evitar fundamentalmente el llamado cruce de datos, que puede ocasionar serios perjuicios a los ciudadanos, además de vulnerar su derecho al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen, recogido en el artículo 18 de la Constitución.

En segundo lugar, los ciudadanos exigen un grado garantizado de seguridad, en el sentido de que no se produzcan accesos no permitidos en las transacciones electrónicas que realicen. En este sentido se ha de impulsar un derecho sancionador, tanto penal como administrativo, en el que se recojan las infracciones y sus correspondientes sanciones, tanto como método disuasorio como respuesta ante la realidad del elevado número de ataques contra sistemas de información que se producen anualmente.

La seguridad cobra especial importancia en el ámbito de la Administración electrónica, puesto que las relaciones de los ciudadanos con la Administración son consideradas como merecedoras de especial protección debido a la amplitud e intimidad de los datos que se han de facilitar. Además, cualquier procedimiento tramitado a través de Internet ha de respetar los mismos principios, requisitos y exigencias derivados de la seguridad jurídica, la buena fe y la protección de la confianza legítima, que si se tramitara por los medios tradicionales.

El principio de seguridad jurídica aplicado a la Administración (sea electrónica o no) se manifiesta, básica pero no únicamente, en los siguientes puntos:

- El sometimiento de la misma a un procedimiento administrativo que garantice su carácter contradictorio, es decir, en el que se garantice el principio de audiencia y de prueba plena.
- Garantía de resolución expresa del procedimiento, complementada con la técnica del silencio administrativo.
- Obligación de motivar los actos cuando se separan de sus anteriores decisiones, razonando suficientemente este cambio en aras a la protección del principio de igualdad en la aplicación de la ley.

En cuanto al principio de la buena, en Derecho Administrativo significa que los poderes públicos no pueden defraudar la legítima confianza que los ciudadanos aprecian objetivamente en su actuación, de manera que es legítimo y jurídicamente exigible que los ciudadanos confíen en la Administración, y ésta en el ciudadano, pero dicha confianza debe desprenderse de signos externos, objetivos, inequívocos, y no deducirse subjetiva o psicológicamente, suponiendo intenciones no objetivables. Según la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1990, estos signos o hechos externos deben ser suficientemente concluyentes como para que induzcan racionalmente al administrado a confiar en la apariencia de legalidad de una actuación administrativa concreta, moviendo su voluntad a realizar determinados actos.

Por lo que se refiere al principio de confianza legítima, aunque en la doctrina se mantiene su operatividad para los poderes ejecutivo y legislativo (el caso del poder judicial se reconduciría a la institución del error judicial de los artículos 292 y 293 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), en la práctica este principio se circunscribe a la actividad normativa del poder ejecutivo y, concretamente, al caso de actos de aplicación normativa.

Inicialmente, el principio de confianza legítima se usó por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para solucionar controversias donde pugnaban los principios de seguridad jurídica y de legalidad en los ámbitos de los derechos de los funcionarios públicos y en el de la intervención administrativa en algunos sectores económicos (por ejemplo, la Sentencia de 5 de junio de 1973). La recepción de este principio se realizó a través de la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo, quedando finalmente recogido en la reforma que la Ley 4/1999 introdujo en la Ley 30/1992. La doctrina jurisprudencia sobre este principio puede sintetizarse de la siguiente manera: por un lado, existe en los ciudadanos un umbral de confianza en que la estabilidad del orden jurídico y de las situaciones del mercado se justifican en razones de interés público; y, por otro lado, los cambios normativos que se produzcan deben intentar hacer compatibles los intereses públicos y privados en juego mediante la previsibilidad. Además, el Consejo de Estado, en su dictamen de 16 de diciembre de 1994, dice que lo que ampara el principio de protección de la confianza legítima es la adopción y aplicación de medidas de forma que con ellas no resulte sorprendida la buena fe y, por consiguiente, la previsión de los administrados.

3.3. Aplicación del procedimiento administrativo

En la secuenciación de las distintas fases de las que se compone el procedimiento administrativo, nos encontramos con situaciones en las que se hace necesaria una adaptación de las normas del mismo al nuevo tipo de tramitación que trae consigo la Administración electrónica.

Para el inicio de un procedimiento administrativo por parte de un ciudadano se exige la identificación del mismo, así como que consten los datos personales y la firma en la solicitud o escrito que se presente. Aquí nos encontramos con el primer escollo a salvar: la firma del interesado. Tradicionalmente, la firma se considera una especie de ratificación de que los datos incorporados en el escrito y las pretensiones que de él se deducen, corresponden plenamente a una determinada persona, y de que esa y no otra es su voluntad. Pero presentando un escrito en un registro telemático, la firma manuscrita carece de validez porque no sería más que una imagen fácilmente insertable en la parte apropiada del documento, lo que no ofrece seguridad alguna respecto a la voluntad e identificación de la persona.

Este problema se ha resuelto satisfactoriamente a través de la regulación de la firma electrónica. La Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica, otorga una plena eficacia jurídica a los documentos firmados electrónicamente (artículo 3.4 de la LFE), si dicha firma electrónica ha sido obtenida con todos los requisitos legales que se establecen y a través de entidades certificadoras que cumplan, asimismo, todas las exigencias dispuestas en la LFE.

Además, la LFE también contempla la posibilidad de que las Administraciones Públicas emitan sus actos a través de medios electrónicos, puesto que en el artículo 4 de esta Ley se admite la validez de los documentos firmados electrónicamente por empleados públicos, aunque reconoce la posibilidad de que cada Administración establezca una serie de condiciones adicionales para que dicha validez sea totalmente efectiva, lo cual redundará en la protección al principio de seguridad jurídica, así como el de confianza legítima.

Otro aspecto a tener en cuenta, dentro del procedimiento administrativo, es la existencia de registros telemáticos. La utilización de los mismos puede darse casi en cualquier momento del procedimiento, de ahí la importancia de su regulación. En esta materia las normas básicas vienen establecidas en el artículo 38.9 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, introducido por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre. Este artículo establece que en la presentación de escritos a través de estos registros deberán consignarse datos tales como la fecha y la hora de presentación, el remitente y el destinatario del documento, así como su contenido, quedando dicho documento identificado a través de un número de registro único. Además, este tipo de registros sólo será eficaz para el órgano que lo cree, y será competente para realizar operaciones tanto de entrada como de salida de documentos. Básicamente, su funcionamiento es idéntico a un registro tradicional, pero no tienen la competencia para la expedición de copias selladas o compulsadas de los documentos que se tramitan junto a la solicitud presentada.

El Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos, es la norma por la que se ha procedido al desarrollo del artículo 38.9 de la Ley 30/1992, así como de los artículos 45 y 59.3 de la misma Ley.

Aspecto significativo en el procedimiento administrativo a través de medios electrónicos es la notificación de los actos de la Administración al interesado en los mismos. El artículo 59.3 de la Ley 30/1992 establece que la notificación telemática de actos administrativos es posible siempre y cuando el interesado haya manifestado expresamente la preferencia por este medio o consentido su utilización, consignando la dirección electrónica de remisión. La notificación se entiende efectuada cuando el interesado acceda al contenido de la misma.

Aquí el problema está en la forma en que la Administración tiene constancia de ese acceso, es decir, al conocimiento del interesado del acto administrativo. Es cierto que los programas de gestión de correo electrónico permiten la posibilidad de que el destinatario envíe automáticamente un acuse de recibo, pero esta acción es fácilmente cancelable por el interesado, por lo que entraría en juego la regla del rechazo de la notificación en el plazo de diez días, con el consecuente efecto de continuación del procedimiento.

El último aspecto a tratar es el relativo a la valoración de las pruebas, sobre todo lo que se refiere a las pruebas documentales. Para empezar, hay que partir de qué es lo que se considera como documento. El artículo 55 de la Ley 30/1992 establece la necesidad de que los actos administrativos se recojan por escrito, pero no excluye otros tipos de soportes que se consideren más adecuados. Acudiendo a otras ramas del Derecho, tanto el Código Penal como la Ley de Enjuiciamiento Civil dan un concepto amplio de lo que debe entenderse como documento: todo soporte material que exprese o incorpore datos, hechos o narraciones, cualquiera que sea su clase y forma, o el soporte físico en que se encuentren esos datos, y que aparezcan firmados con cualquier señal física o electrónica.

Puede verse aquí la clara conexión entre valor probatorio del documento con la firma electrónica, y es que, según Montero Navarrete, si el documento está firmado electrónicamente hará prueba plena igual que los documentos privados tradicionalmente considerados, mientras que si no aparece firmado de este modo habrá de ser valorado por las reglas de la sana crítica.

El problema estriba en determinar si, para el caso de que los soportes informáticos sustituyan a un documento tradicional, debería acudirse a las reglas de la valoración de documentos según sean públicos o privados, no entrando en juego, en consecuencia, el entendimiento de la persona que ha de valorar la prueba (normalmente, el Instructor del procedimiento correspondiente). Sin embargo, según Sanchís Crespo, si no se aplican para este tipo de documentos las reglas de valoración de los documentos tradicionales se llega al absurdo de penalizar como prueba libre la utilización de los avances informáticos, premiando como prueba legal el mantenimiento de las formas tradicionales.

La última referencia en esta materia es la de la reforma introducida por la Ley 24/2001 en la Ley del Notariado, que establece que los instrumentos públicos no perderán dicho carácter por el sólo hecho de estar redactados en soporte electrónico con la firma electrónica avanzada del notario.

3.4. Recursos materiales y humanos

Las necesidades que se plantean respecto a los recursos materiales se presentan meridianamente claras: si se habla de Administración electrónica, que se articula forzosamente a través de nuevas tecnologías, ésta no puede existir si no se proporcionan los instrumentos oportunos. Pero en el apartado de recursos materiales también deben incluirse los recursos económicos y también las acciones legislativas, puesto que sin una normativa de base a la Administración le resulta prácticamente imposible actuar.

Ha de introducirse aquí un breve apunte sobre una parte importante de los recursos materiales, como es el software necesario para el desarrollo de la Administración electrónica. Si una de las bases de la Administración electrónica es el aumento de la eficacia y eficiencia, ésta no debe entenderse solamente en el plano del procedimiento o de la reducción de plazos, por ejemplo, sino que debe extenderse a una optimización de los recursos económicos asignados, para lo cual debe plantearse la conveniencia de la utilización de software libre para la implantación de la misma, ya que se ha podido comprobar el importante ahorro para las arcas públicas que supone la adopción de este tipo de software, pudiéndose destinar dicho ahorro a otros proyectos no menos importantes.

En cuanto a los recursos humanos, es imprescindible la concienciación de los empleados públicos de la necesidad de implantación de esta Administración electrónica para conseguir los resultados de eficacia, eficiencia y satisfacción del administrado. Esto supone un cambio sustancial en la concepción que, tanto interna como externamente, se tiene de la Administración en general, como organización excesivamente compleja en la que nunca se acierta al decir quién tiene la competencia para resolver un determinado asunto, y siempre es necesaria una gran cantidad de papeleo para poder llegar a una solución, en la mayoría de las ocasiones, decepcionante, ya sea por la tardanza, por lo resuelto o por el desinterés.

Afortunadamente, con la constante introducción de nuevos empleados y con el esfuerzo de formación y actualización que se realiza por los diferentes organismos competentes en la materia, se está consiguiendo que la burocratización deje de ser el obstáculo en el que había llegado a convertirse.

Siguiendo a García Pelayo, la burocracia ha de ser entendida como sistema de gestión y administración altamente racionalizado y de máxima eficiencia técnica, caracterizado por ciertas notas como la organización jerárquica, la asignación de funciones en virtud de una capacidad objetivamente demostrada, la rigurosa delimitación de competencias de las diferentes ramas que la integran, la estructuración con arreglo a normas y a reglas técnicas objetivas e impersonales.

Para que la misma burocracia se convierta en motor del cambio deseado hay que partir, como se decía anteriormente, del cambio de mentalidad de los que más directamente se encuentran insertos en dicho mecanismo, es decir, los empleados públicos. Tal y como Iacoviello ha afirmado, cuando se pretende realizar alguna modificación en las pautas de trabajo y de comportamiento de las distintas organizaciones y sus agentes, comienza a desatarse un conflicto en torno a las estrategias de recursos humanos, las cuales son primordiales para todo cambio que se pretenda efectuar en la estructura burocrática del Estado.

4. Líneas de actuación

De entre la gran variedad de proyectos en los que la Administración electrónica sería plenamente operativa, pueden considerarse los siguientes como más significativos:

- **Registros telemáticos:** ya analizados en el apartado anterior, pero conviene recordar que, a través de esta herramienta, el primer contacto del ciudadano con la Administración puede desarrollarse en un marco que propicia la comodidad, desterrándose el prejuicio de la espera que solía ir unido a cualquier trámite administrativo.
- **DNI digital:** a través de este dispositivo se pretende conseguir un identificador único que pueda utilizarse con cualquiera de las Administraciones con las que el ciudadano pueda enfrentarse. Esta puede ser una herramienta muy interesante de cara a ofrecer una mejor prestación de servicios al ciudadano, pero también generan un riesgo para la privacidad de los ciudadanos, por lo que deberán establecerse las correspondientes garantías, tanto técnicas como jurídicas.
- **Voto electrónico:** éste podrá materializarse a través de urnas electrónicas (lo que redundaría en la fiabilidad y rapidez para la obtención de datos) o a través de Internet (ya sea usando un ordenador personal o un teléfono móvil con la tecnología adecuada). Estos sistemas han de ser precisos, privados, verificables, y totalmente democráticos. En diversos países de Europa se está ensayando este tipo de voto a través del sistema CIVIS, que utiliza una tarjeta electrónica, una estación-cabina de voto, y una urna lectora de tarjetas.
- **Contratación pública electrónica:** los contratos públicos son un ámbito donde puede resultar especialmente ventajosa la utilización de las TIC. Las operaciones tradicionales de contratación pública son largas y dilatadas, y consumen muchos recursos. Por eso, la utilización de las TIC en la contratación pública puede mejorar la eficacia, calidad y relación coste / eficacia de estos contratos. La ausencia de una normativa comunitaria clara ha constituido hasta el momento un obstáculo para el desarrollo de la contratación pública electrónica en Europa. La próxima adopción del nuevo paquete legislativo sobre contratación pública, que incluye normas específicas relativas a su tramitación electrónica, debería representar un hito para la difusión de la contratación pública electrónica en Europa.

- **Servicios paneuropeos:** son herramientas importantes para promover la movilidad en el mercado interior y la ciudadanía europea. Se han creado ya distintos tipos de servicios paneuropeos. Sirvan de ejemplo los servicios EURES, portal europeo sobre la movilidad del empleo, y PLOTEUS, sobre las posibilidades de educación y formación en Europa. No obstante, la prestación de servicios paneuropeos comunes puede resultar problemática. Efectivamente, cuando se proponen estos servicios desde puntos de vista y tradiciones particulares de determinado Estado miembro (en relación con la lengua, por ejemplo), puede resultar difícil acceder a ellos para las personas y empresas de otros Estados miembros. Por eso es importante velar por que estos servicios tengan en cuenta las necesidades de los ciudadanos de los distintos Estados miembros. Es también esencial que se instaure una verdadera cooperación entre las administraciones de los Estados miembros y que se establezcan infraestructuras que permitan la interoperabilidad, es decir, la interconexión de los sistemas, la información y los métodos de trabajo.

5. Bibliografía

- "Actualización de la Administración y su acercamiento a los ciudadanos", Almonacid Lamelas, V., en Noticias Jurídicas, marzo de 2003.
- "Análisis y propuestas para la modernización de la Administración Pública", Asociación Profesional del Cuerpo de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado, en www.astic.es, 2003.
- "Introducción al Derecho Administrativo", Blanquer Criado, D., editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.
- "La reforma de presentación de escritos y solicitudes a la Administración por medio de servicios telemáticos", Campaña Ávila, A., en Noticias Jurídicas, abril de 2002.
- "Contenido y límites del principio de confianza legítima", García Macho, R., en Libro Homenaje a Villar Palasí, editorial Civitas, Madrid, 1989.
- "Burocracia y tecnocracia", García Pelayo, M., editorial Alianza Universidad, Madrid, 1974.
- "Experiencias y proyectos de voto electrónico", Guadián Orta, C., en Revista de Derecho Informático, número 45, marzo de 2002.
- "Software de código abierto o cerrado. ¿Qué modelo adoptarán los gobiernos y las administraciones?", Guadián Orta, C., en Revista Electrónica de Derecho Informático, número 49, agosto de 2002.
- "La Administración electrónica en España: situación actual por Autonomías", Guadián, C. y Llimós, E., en Revista Electrónica de Derecho Informático, número 46, mayo de 2002.
- "Una aproximación a los principios de seguridad jurídica, buena fe y protección de la confianza legítima en Derecho Administrativo", González Fernández, J.J., en Noticias Jurídicas, abril de 2005.
- "El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas", Iacoviello, M., en Cuadernos del Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad, número 4, septiembre de 1996.

-
- “Sistemas de e-government procurement”, Laguado Giraldo, R., en Revista Electrónica de Derecho Informático, número 53, diciembre de 2002.
 - “La prueba documental. Estudio histórico-jurídico y dogmático”, Montero Navarrete, M.A., editorial Marcial Pons, Madrid, 2001.
 - “La valoración de la prueba en soportes informáticos”, Mora Díaz, R., en Noticias Jurídicas, junio de 2004.
 - “La seguridad de las redes de información. Una cuestión de interés general”, Palomino Bilbao, C., en Revista Electrónica de Derecho Informático, número 56, marzo de 2003.
 - “La privacidad en el Gobierno Electrónico y el DNI digital”, Prenafeta Rodríguez, J., en Noticias Jurídicas, marzo de 2004.
 - “La prueba por medios audiovisuales e instrumentos de archivo en la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil”, Sanchís Crespo, C., editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.