

traciones públicas comenzó como un mero apoyo a los empleados públicos en la realización de actividades de naturaleza eminentemente material (elaboración de documentos, creación y mantenimiento de bases de datos, etc.). No obstante, con el paso de los años, su presencia en la actuación administrativa se ha extendido desde la actividad material a la actividad jurídica; esencialmente, a la emanación de actos administrativos.

En el momento inicial de este proceso de informatización del procedimiento administrativo, el empleo de instrumentos informáticos se limitaba, exclusivamente, a las fases de iniciación e instrucción del mismo; sin embargo, en la actualidad, a través de dichos medios, se determina, incluso, el contenido de los actos administrativos y se procede a su dictado y comunicación. En este sentido hay que destacar que, en los últimos lustros, se ha asistido a una progresiva y exponencial automatización de las decisiones administrativas. Con cierta frecuencia, hoy en día es posible colegir que, en no pocos procedimientos, la decisión final de los mismos resulta adoptada no por un empleado público directamente, sino por un sistema informático previamente programado con dicho fin. De este modo, de forma casi imperceptible para el ciudadano medio, se ha llevado a cabo una completa automatización de muchas parcelas de la actividad administrativa formal.

Esta radical transformación del modo de operar de las Administraciones públicas ha sido posible gracias no sólo a los avances de la técnica, sino también a las nuevas regulaciones de la utilización por las Administraciones públicas de los modernos medios informáticos. En este punto es obligado reconocer que los legisladores se han esforzado en elaborar un adecuado marco normativo para disciplinar la actuación, a través de mecanismos informáticos, de las Administraciones públicas. Así, hay que destacar, por ejemplo en Italia, el *Codice dell'Amministrazione Digitale* (Decreto Legislativo de 7 de marzo de 2005, núm. 82). Este Código reúne, sistematiza y actualiza todas las disposiciones relativas a la informatización de la Administración pública dictadas en el país vecino des-

MASUCCI, Alfonso: *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie. Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte*, G. Giappichelli Editore, Turín, 2011, 128 págs.

La introducción de las nuevas tecnologías en el funcionamiento de las Adminis-

de finales de los años noventa hasta el momento de su aprobación. Dentro de dichas normas tienen especial relevancia los preceptos que reconocen, aunque con ciertas limitaciones, el derecho de los ciudadanos a comunicarse con las Administraciones públicas por vía electrónica; derecho que marca el inicio de un nuevo modo de relacionarse entre los particulares y los poderes públicos.

Este recurso, cada vez mayor, a las nuevas tecnologías en la activación, desarrollo y conclusión de los procedimientos administrativos, tanto por parte de los ciudadanos como por parte de las Administraciones públicas, está renovando profundamente el modo de proceder de estas últimas. Esta evolución requiere que la doctrina administrativista lleve a cabo un importante esfuerzo para reconstruir la teoría del acto y del procedimiento administrativo, adaptándola a los nuevos presupuestos fácticos (hay que tener en cuenta que se pasa de la letra, escrita o hablada, al bit, con todo lo que ello implica); pues aunque las intervenciones legislativas son de notable calidad técnica, su aplicación presenta no pocas dificultades, dada su novedad y su lógica incapacidad para prever una solución adecuada para todos los supuestos problemáticos posibles. Así las cosas, es necesario, pues, el concurso de la doctrina para aclarar el contenido y alcance de la legislación vigente, para poder posibilitar y facilitar su uso cotidiano por los operadores jurídicos, públicos y privados, y para proponer a los legisladores las mejoras necesarias para aquilatar dicha regulación.

Dentro del panorama internacional de los estudiosos dedicados al análisis de la Administración electrónica ocupa, sin duda alguna, un lugar destacado el profesor Alfonso MASUCCI, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad Oriental de Nápoles. El profesor MASUCCI ha sido un pionero en el estudio de esta materia. Ya en el año 1993 publicó *L'atto amministrativo informatico*, un libro que supuso una auténtica *Kulturbruch* en el ámbito de la ciencia administrativa. Una ruptura de la cultura dogmática administrativa tradicional, en el sentido de que planteó la necesidad de que los instrumentos jurídico-ad-

ministrativos tradicionales se adaptasen a los nuevos medios técnicos que, en aquella época, estaban comenzando a nacer y difundirse. Esta obra, en su momento, constituyó la vanguardia del análisis de la Administración electrónica y hoy es uno de los clásicos, de obligada consulta, en el estudio de esta temática.

El profesor MASUCCI, científico inquieto y docente incansable, publica ahora el libro objeto de la presente reseña, con el loable objetivo de ofrecer una reconstrucción dogmática, rigurosa y detallada, de uno de los institutos tradicionales que, como se ha señalado, en este nuevo contexto sociocultural tan necesitado se halla de ella: el procedimiento administrativo electrónico, en su modalidad de iniciación a instancia de parte.

Para afrontar esta compleja cuestión, de modo sistemático, coherente y claro, el autor divide el libro en tres capítulos: el primero dedicado a la fase de instrucción del procedimiento administrativo tramitado a través de medios informáticos; el segundo referido a la terminación del procedimiento administrativo tramitado a través de medios informáticos, y el tercero relativo a los vicios de los actos dictados siguiendo un procedimiento administrativo tramitado a través de medios informáticos.

Dentro del primer capítulo, el profesor MASUCCI examina cuatro aspectos clave de la instrucción, a través de medios informáticos, de los procedimientos administrativos.

En primer término, analiza la solicitud del interesado que da lugar a la iniciación de un procedimiento administrativo tramitado a través de medios informáticos, prestando especial atención al modo en que ésta viene formulada, presentada y recepcionada.

En segundo lugar, indaga sobre la instrucción del procedimiento administrativo tramitado a través de medios informáticos. Para ello, antes de nada, como presupuesto necesario de la actividad de instrucción a través de medios informáticos, explica el fenómeno de la desmaterialización de la documentación administrativa. Tras el análisis de esta capital cuestión, el autor se centra en examinar las diferentes modalidades de adquisición, por vía electrónica, de la

información contenida en los archivos de otras Administraciones públicas (correo electrónico, acceso directo a archivos informáticos, etc.). A la hora de efectuar este estudio tiene especialmente en cuenta los problemas de verificación de la autenticidad de la misma y los límites para el acceso a ella.

En tercer lugar, aborda la problemática del contenido y alcance de la participación de sujetos diferentes de la Administración instructora en el desarrollo del procedimiento, bien mediante la denominada *conferenza di servizi telematica*, bien mediante la remisión de informes y valoraciones.

Finalmente, la atención del profesor MASUCCI se dirige a la participación de los interesados en el procedimiento administrativo tramitado a través de medios informáticos; investigando por ello, de forma detallada, el derecho de acceso a los documentos administrativos y su problemática, así como la presentación de alegaciones y la posibilidad de poner fin al procedimiento por acuerdo entre las partes en este momento.

En el segundo capítulo de esta obra, el autor acomete el escrutinio de las formas de terminación del procedimiento administrativo tramitado a través de medios informáticos.

La primera de las formas de terminación que analiza, la adopción, por parte del empleado público competente, del acto administrativo que pone fin al procedimiento, existe también en el procedimiento administrativo tradicional; por esta razón, el autor se limita a destacar las especialidades que esta fase presenta en el ámbito de la Administración electrónica. Dichas peculiaridades se refieren, fundamentalmente: a la obtención por vía telemática de los actos de trámite; a la redacción informática del documento en el que se incluye el acto administrativo; a la firma digital del documento informático que contiene el acto administrativo electrónico; a la fecha del acto producido a través de medios informáticos, y a la comunicación y notificación del mismo.

La segunda de las formas de terminación del procedimiento administrativo tra-

mitado a través de medios informáticos que expone el profesor MASUCCI consiste en la conclusión automatizada del mismo. Se trata, en este caso, de una forma de actuación administrativa totalmente novedosa, ya que en estos casos no es un empleado público, sino una máquina, previamente programada para que ejecute tal función, la que dicta el acto que pone fin al procedimiento. En este ámbito, la labor científica del autor se centra, por una parte, en determinar qué son y cuáles son las características definitorias de los programas informáticos que permiten a las máquinas empleadas por las Administraciones públicas el desarrollar este cometido dentro de la tramitación de los procedimientos administrativos, considerándolos, finalmente, a todos los efectos, instrucciones administrativas, y, por otra parte, en determinar las normas que pueden ser objeto de conversión en programas informáticos, con el fin de que sean aplicadas de modo automático por las citadas máquinas; en este último punto, el profesor MASUCCI considera: que no son automatizables los procedimientos que conllevan la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados; que los procedimientos a través de los cuales se ejercen potestades discrecionales son difícilmente automatizables, aunque esto es posible en algunos supuestos, y que para que una decisión administrativa pueda ser automatizada es necesario que el precepto normativo en el que se funda tal decisión responda, claramente, al esquema «*se... allora*».

El análisis de la terminación del procedimiento administrativo tramitado a través de medios informáticos que efectúa el autor se concluye con el estudio, entre otras cuestiones, de tres importantes problemas: la exteriorización del acto administrativo automatizado; la motivación del acto administrativo automatizado, y la interpretación del acto administrativo automatizado.

En el tercer capítulo de este libro, dedicado al examen de los vicios de los actos que ponen fin a los procedimientos administrativos tramitados a través de medios informáticos, el profesor MASUCCI considera, en primer lugar, las causas específicas, vinculadas a la naturaleza electrónica del procedimiento, que pueden dar lugar a la

invalidez de los actos administrativos dictados en el seno de un procedimiento tramitado a través de medios informáticos (la invalidez, desde el punto de vista jurídico, del programa informático empleado en el procedimiento; los defectos formales en la tramitación del procedimiento; los defectos en la forma de exteriorización del acto administrativo que pone fin al procedimiento, en particular la ausencia de firma, y el anormal funcionamiento de los medios informáticos a través de los cuales se desarrolla el procedimiento administrativo) y, en segundo lugar, estudia la responsabilidad de las Administraciones públicas en el caso de que el acto que pone fin a un procedimiento administrativo tramitado a través de medios informáticos sea inválido. En este último punto hay que destacar el esfuerzo que realiza el autor para introducir la responsabilidad objetiva de la Administración en el caso de los daños causados por actos administrativos dictados de forma automática, teniendo en cuenta que la regla tradicional en el ordenamiento italiano es la responsabilidad subjetiva. El profesor MASUCCI basa su posición en el hecho de que la Administración pública debe asumir las consecuencias del «riesgo informático». En su opinión, se debe partir de la premisa de que quien realiza una actividad que genera algún riesgo, en este caso la informatización del procedimiento administrativo, debe responder de las consecuencias dañosas que esta actividad pueda producir, prescindiendo del hecho de que exista o no culpa en su comportamiento.

Finalmente, hay que destacar la extrema claridad, tanto lingüística como metodológica, con la que el autor explica la compleja temática objeto de este libro, haciéndola comprensible no sólo a quienes dominan el mundo de la informática, sino también a quienes tienen un contacto superficial, aunque cotidiano, con la misma.

Quizás no sea demasiado aventurado concluir esta reseña manifestando, con casi plena seguridad, que todas aquellas personas que se decidan a leer, con la debida atención, el libro del profesor MASUCCI no sólo adquirirán notables conocimientos, tanto sobre los principales problemas que plantea el procedimiento tramitado a través

de medios informáticos como sobre las mejores soluciones para afrontarlos, sino que también se verán estimuladas a continuar estudiando, y por ende desarrollando con sus esfuerzos, un sector que, como se ha señalado, se halla necesitado de una importante labor de construcción teórica. En definitiva, por todo lo expuesto es posible afirmar, sin el menor temor a errar, que esta monografía constituye una obra que, en pocos años, se convertirá en un imprescindible texto de referencia a la hora de estudiar el fenómeno de la Administración electrónica.

Marcos ALMEIDA CERREDA  
Universidad de Santiago  
de Compostela