

La implantación de la firma
electrónica en las relaciones
administrativas interorgánicas:
los procedimientos de ejecución
del gasto público y su control

Juan Zornoza Pérez

Universidad Carlos III de Madrid

Zornoza@der-pu.uc3m.es

Introducción

- El empleo de técnicas informáticas y comunicaciones electrónicas en la tramitación de expedientes administrativos:
 - ◆ Recogida, almacenamiento y tratamiento de datos por medios informáticos en los procedimientos administrativos.
 - ◆ La comunicación electrónica entre equipos informáticos (telemática) como elemento de dinamización de los procedimientos en las relaciones interorgánicas.
- La inexistencia de bases jurídicas suficientemente firmes y los requerimientos de seguridad:
 - ◆ Algunos problemas a resolver:
 - ◆ Identificación de los intervinientes y autenticación de documentos.
 - ◆ La seguridad de los programas y de los medios de comunicación entre equipos, su necesaria homologación, etc.
 - ◆ Un punto de partida imprescindible: el artículo 45 de la Ley 30/1992 (LRJPAC)

El impulso de la Ley 30/1992 (I)

- Las dificultades para la modernización de los procedimientos administrativos: la falta de reconocimiento de la validez de documentos y comunicaciones por medios informáticos.
- La tecnificación de los medios operativos de las Administraciones públicas y de sus procedimientos de actuación:
 - ◆ Evolución de las tecnologías y su incorporación al funcionamiento interno de las Administraciones.
 - ◆ La necesidad de su reconocimiento formal y del establecimiento de un régimen jurídico adecuado.

El impulso de la Ley 30/1992 (II)

- La incorporación de medios técnicos a los procedimientos administrativos: el artículo 45 de la LRJPAC.
 - ◆ El propósito de impulsar el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos a la actividad y procedimientos administrativos.
 - ◆ Los medios telemáticos y las relaciones con los ciudadanos:
 - ◆ Una habilitación general que precisa de ulteriores desarrollos.
 - ◆ La necesidad de establecer garantías y requisitos propios de cada procedimiento
 - ◆ La admisión de procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático: identificación y competencia del órgano interviniente.
 - ◆ La firma electrónica como mecanismo de autenticación de las comunicaciones a través de redes de telecomunicaciones.
- Instrumentalidad e importancia de la incorporación de las nuevas tecnologías a los procedimientos administrativos.

Los procedimientos de ejecución del gasto público como ejemplo (I)

- Un tipo de procedimiento en que abundan las relaciones interorgánicas y vinculado al expediente físico tradicional.
 - ◆ Un procedimiento altamente formalizado, con fases diferenciadas, encomendadas a órganos diversos de la misma Administración (autorización del gasto, disposición o compromiso, reconocimiento o liquidación de la obligación, ordenación del pago y control o intervención).
 - ◆ La tramitación de un expediente en soporte papel en que se integran documentos de diversos orígenes.
 - ◆ La necesidad del traslado del expediente durante el desarrollo del procedimiento para su examen por los distintos órganos intervinientes.

Los procedimientos de ejecución del gasto público como ejemplo (II)

■ Los diversos regímenes objeto de análisis y sus coincidencias básicas:

- ◆ La LGP y su aplicación a la Administración general del Estado y a la Seguridad Social en ausencia de regulación específica (art. 5 LGP).
- ◆ La LHL, el Real Decreto 500/1990 dictado para su desarrollo y la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local de 1990.

■ Inexistencia de referencias al empleo de medios informáticos y comunicaciones electrónicas, salvo en ámbitos específicos:

- ◆ La ordenación de pagos por medios informáticos (art. 78.2 LGP).
- ◆ La referencia a los sistemas informáticos a efectos del ejercicio del control en el Real Decreto 339/1998, que modifica el Real Decreto 2188/1995, en el ámbito de la IGAE.

Un caso concreto: la ejecución y control del gasto de la Seguridad Social (I)

- Los procedimientos de reconocimiento de prestaciones de la Seguridad Social: un ejemplo de procedimientos altamente informatizados.
 - ◆ El régimen de los procedimientos que dan lugar a las obligaciones de pago condiciona el posterior desarrollo del procedimiento de gasto y, en especial, el ejercicio del control interno: las medidas de simplificación de la documentación, que se sustituye por declaraciones a incorporar a las solicitudes.
 - ◆ Simplificación y mejora de la gestión: utilización intensiva de medios informáticos y admisión de documentos en soporte informáticos.
 - ◆ La resolución automática de las prestaciones: un condicionante para el ejercicio de la función interventora en la fase de aprobación del gasto.

Un caso concreto: la ejecución y control del gasto de la Seguridad Social (II)

■ Los procedimientos... (cont.):

- ◆ Propuestas y ordenación de pagos por medios informáticos (art. 78.2 LGP): la comunicación a la Tesorería General de las propuestas de pagos a través de medios telemáticos como previsión expresa del art 4. del RD. 508/2000).
- ◆ La ordenación de pagos por la Tesorería General de la Seguridad Social (RD 1391/1995, de 4 de agosto) y sus bases de datos automatizadas. Base de datos única, con identificación única de los interesados.
- ◆ Especialidades orgánicas o competenciales en materia de control: el papel de la Intervención General de la Seguridad Social y su régimen singular (art. 151 LPG y RD. 622/1998, art. 2).

Un caso concreto: la ejecución y control del gasto de la Seguridad Social (III).

■ Los procedimientos... (cont.2) :

- ◆ Un régimen de la función interventora y el control financiero (RD. 706/1997) que no incorpora las últimas novedades, relativas precisamente al empleo de medios informáticos.
- ◆ La incardinación de la fase de fiscalización en el momento procedimental legalmente establecido: la improcedencia de una “doble intervención”.
- ◆ El desarrollo de la fiscalización limitada por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de septiembre de 1998 y la distinción entre prestaciones económicas según se gestionen por medios informáticos, o no (apartado decimoséptimo).

Bases legales para la aplicación de medios telemáticos en los procedimientos administrativos

- La aplicación de la firma electrónica a partir de la LRJPAC y disposiciones que la desarrollan
- La aplicación de la LRJPAC respecto de todo tipo de procedimientos administrativos:
 - ◆ Su aplicabilidad a los procedimientos de todas las Administraciones públicas (art. 1), también en el ámbito local.
 - ◆ Inaplicabilidad de las Disposiciones Adicionales que contienen exclusiones materiales y aplicación de la LRJPAC a los procedimientos de ejecución y control del gasto.
 - ◆ Consecuencias sobre la aplicación de los arts. 35 (identificación de las autoridades, estado de tramitación, no presentar documentos, etc.) y 45 (empleo de medios técnicos).

Requerimientos de los procedimientos tramitados por medios telemáticos (I)

- Identificación y ejercicio de la competencia por el órgano que la tiene atribuida (art. 45.3 LRJPAC).
 - ◆ Necesidad de implantar sistemas informáticos en cada Administración con régimen de autorizaciones y control de acceso.
 - ◆ Reconocimiento del autor y autenticación del documento: el empleo de códigos de identificación protegidos. La firma electrónica en el RD-L 14/1999, de 17 de septiembre y el certificado reconocido.
- La aprobación de los programas y aplicaciones que hayan de utilizarse para el ejercicio de potestades públicas (art. 45.4 LRJPAC y art. 5 RD 263/1996):
 - ◆ Aplicaciones sometidas a aprobación y difusión pública: determinan el contenido de las decisiones las aplicaciones o tratamientos relacionados con los requisitos que condicionan su adopción.

Requerimientos de los procedimientos.. (II)

- La aprobación de los programas... (cont.) :
 - ◆ Sólo pueden considerarse instrumentales los programas y aplicaciones de uso corriente, cuya virtualidad se limita a facilitar el trabajo administrativo.
 - ◆ Los informes técnicos y la aprobación de las aplicaciones como requisito de su legalidad (arts. 9 y 10 del RD 263/1996): el protagonismo de las Comisiones Ministeriales de Informática.
 - ◆ ¿Qué sistema de aprobación es aplicable a la Administración local?

Requerimientos de los procedimientos (III)

- La integración en los expedientes de gasto de los documentos legalmente exigibles y sus problemas en los procedimientos tramitados por medios telemáticos
 - ◆ La acreditación documental para el reconocimiento de la obligación y la intervención de todos los actos, documentos o expedientes como exigencia de los arts.78 y 92 LGP.
 - ◆ La fiscalización o control se proyecta sobre el expediente original completo o copia autenticada del mismo, que reúne todos los documentos, justificantes e informes preceptivos.
 - ◆ La tradicional identificación del documento con el soporte escrito y el reconocimiento de otros soportes equiparables a los mismos (SSTS de 30 de noviembre de 1981 y 20 de marzo de 1992) y con idéntico valor.
 - ◆ Reconocimiento del documento emitido por medios electrónicos (art. 45.5 LRJPAC)

Requerimientos de los procedimientos (IV)

- Servicios de seguridad en las comunicaciones por medios informáticos y telemáticos: el papel de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (art. 81 Ley 66/1997 y Ley 55/1999).
- La habilitación a la FNMT en relación a las Entidades Locales: ¿es preceptiva su intervención?
 - ◆ Una mera habilitación en el art. 81 de la Ley 66/1997.
 - ◆ La extensión de los servicios de la FNMT a las Entidades Locales cuando se formalicen los correspondientes convenios o acuerdos.
 - ◆ La previa necesidad de Informe de los Ministerios de Economía y Hacienda, Administraciones Públicas y Fomento
- Una última e importante exigencia: el empleo de medios telemáticos no puede implicar disminución de garantías en los procedimientos afectados.