

# QUADERNS **2**

Administració  
electrònica i  
ciberprocidiment

*Montserrat Tintó Gimbernat*

[www.upf.edu/obsei](http://www.upf.edu/obsei)



OBSERVATORI DE L'EVOLUCIÓ DE LES INSTITUCIONS

# QUADERNS **2**

Administració  
electrònica i  
ciberprocidiment

*Montserrat Tintó Gimbernat*



OBSERVATORI DE L'EVOLUCIÓ DE LES INSTITUCIONS



© UNIVERSITAT POMPEU FABRA  
[www.upf.edu](http://www.upf.edu)

Observatori de l'Evolució de les Institucions  
Departament de Dret  
Universitat Pompeu Fabra  
Ramon Trias Fargas, 25-27  
08005 Barcelona  
[www.upf.edu/obsei](http://www.upf.edu/obsei)

Barcelona, abril del 2006

ISBN: 84-689-8232-6  
ISSN: 1698-6695  
D.L.: B-14316-2006  
Impressió: Miracle, serveis gràfics

UPFGREC 695/6-I

## sumari

Nota prèvia sobre l'obra i l'autor	5
Administració electrònica i ciberprocediment	7
<b>1</b> Introducció	9
<b>2</b> L'administració pública electrònica	10
2.1. Una aproximació conceptual	10
2.2. El camí cap a l'administració pública electrònica	11
2.3. El fonament legal de l'administració pública electrònica	12
<b>3</b> El ciberprocediment	17
3.1. Una aproximació conceptual	17
3.2. El ciberprocediment en la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú	17
<b>4</b> La firma electrònica com a element de l'administració electrònica i el ciberprocediment	21
4.1. La firma electrònica, des d'una perspectiva tècnica	21
4.2. La regulació jurídica de la firma electrònica i el seu ús en l'àmbit administratiu	22
<b>5</b> Reflexions finals	24
Abstract	26
Synthèse	27



# Nota prèvia

## L'obra

*Administració electrònica i ciberprocediment* és un recull d'algunes de les idees o anàlisis fetes per l'autora en la seva tesi doctoral "L'administració pública en la societat de la informació: el règim jurídic de l'administració electrònica". Aquesta tesi doctoral, dirigida pel Dr. Enric Argullol i Murgadas, va ser defensada a la Universitat Pompeu Fabra el 10 de desembre del 2002, davant d'un tribunal integrat pels professors Ramon Parada, Santiago Muñoz Machado, Jacint Jordana, Javier Barnés i Enrique Gómez-Reino, tribunal que li va atorgar la màxima qualificació acadèmica d'excel·lent *cum laude* per unanimitat.

El text complet es pot consultar al lloc web de l'Observatori de l'Evolució de les Institucions ([www.upf.edu/obsei/publicacions/quaderns](http://www.upf.edu/obsei/publicacions/quaderns)).

5

# L'autora

La Dra. Montserrat Tintó Gimbernat, llicenciada en Dret per la Universitat Autònoma de Barcelona, és professora de dret administratiu a la Universitat Pompeu Fabra. Les seves línies de recerca principals giren al voltant del dret local i el dret públic de les tecnologies de la informació i la comunicació i l'administració electrònica.



*Administració electrònica  
i ciberprocediment*





## 1. Introducció

---

Les administracions públiques han endegat des de fa ja alguns anys un procés d'adaptació als canvis introduïts pel desenvolupament tecnològic en el camp de la informació i la comunicació i que es manifesta en l'anomenada administració electrònica. Els motius han estat molts: des del fet de no quedar al marge de la societat a la qual serveixen i facilitar així les relacions amb els ciutadans i les empreses; aprofitar l'oportunitat que suposen per a una actuació administrativa més eficaç i transparent; promoció de la participació en aquests nous mitjans, o desenvolupar l'anomenada societat de la informació i el coneixement.

Es tracta d'un procés complex, que topa amb obstacles de diferent naturalesa (econòmics, culturals...); però que, en tot cas, és una tasca ineludible per part de totes les administracions públiques en el context de la nova societat informacional del segle XXI.

Des d'un punt de vista jurídic, no hi ha traves realment significatives per configurar l'administració electrònica. En efecte, l'ordenament jurídic administratiu vigent no només permet, sinó que potencia cada cop més, la incorporació dels mitjans electrònics, com ara Internet, el correu electrònic, els sistemes informàtics i telemàtics, les videoconferències, etc., en tota l'actuació de les administracions públiques.

Així, per exemple, l'actuació administrativa formal, i en concret l'institut del procediment administratiu, és susceptible de dur-se a terme amb l'ús dels nous mitjans electrònics, amb la qual cosa es pot parlar d'un nou procediment administratiu electrònic, o *ciberprocediment*.

Val a dir, d'altra banda, que el ciberprocediment és tècnicament factible a partir de la tecnologia actual i, en gran part, per a l'ús de la firma digital i altres aplicacions tècniques i informàtiques.

En les properes planes fem una breu presentació de l'administració electrònica i el procediment administratiu electrònic, així com de l'ús de la firma electrònica en l'administració pública.

## 2. L'administració pública electrònica

### 2.1. Una aproximació conceptual

Entenem que amb les paraules administració pública electrònica s'està fent referència al fenomen consistent en l'ús de la tecnologia que ha propiciat i fonamenta la societat de la informació i el coneixement (Internet, entre d'altres) en l'administració pública. Es tracta d'una definició àmplia, però simple i entenedora. Ara bé, és clar que la incorporació de noves tècniques i l'aprofitament dels avantatges que ofereixen ha de fer-se de manera que s'assoleixi una autèntica modernització de les nostres administracions, amb l'objectiu de superar o eradicar els mals endèmics que sovint se'ls atribueixen i que semblen de difícil solució.

10

No es refereix simplement a la informatització de les administracions públiques, sinó que ho fa a un estadi més evolucionat en què l'establiment de comunicacions electròniques i el tractament de la informació digital, en substitució del suport paper i els desplaçaments físics corresponents, possibiliten un nou paradigma d'administració: una administració plenament virtual, accessible en qualsevol moment i des de qualsevol ubicació espacial, i que pot propiciar un millor compliment dels grans principis constitucionals que regeixen l'activitat de les administracions, com ara els de transparència, publicitat, participació, eficàcia... De la mateixa manera que els conceptes d'espai i de temps es transformen en el ciberespai, també succeeix amb el de l'administració pública.

En un sentit negatiu, l'administració pública electrònica no seria comerç electrònic en contra del que sovint s'afirma. Són, en efecte, dos fenòmens

distints, perquè responen a finalitats diferents (mentre que el primer es caracteritza per la satisfacció dels interessos generals o públics encomanats a les administracions públiques, el segon es correspon amb l'activitat comercial feta a través de mecanismes electrònics) i amb règims jurídicis també distints.

### *2.2. El camí cap a l'administració pública electrònica*

Ara com ara, com és palès, encara no comptem amb una administració electrònica plenament consolidada. Al contrari, encara són minoritaris els supòsits en què els ciutadans i les empreses poden interactuar telemàticament amb les diferents administracions públiques, malgrat l'ampliació creixent de serveis per la via telemàtica.

Els antecedents de l'administració electrònica en el sentit assenyalat, en la qual les relacions amb els ciutadans es basen en actuacions virtuals sense necessitat de desplaçaments físics, es pot situar en l'ús de l'Electronic Data Interchange (EDI) —o transmissió electrònica de dades—, que es caracteritza per ser un sistema tancat, entre parts que prèviament s'han posat en contacte i que, en l'àmbit administratiu, s'ha instrumentat normalment a través de l'obtenció d'una autorització administrativa per poder-s'hi acollir. Un exemple el trobem en la circular de 30 de novembre de 1993, núm. 8/1993, del Departament de Duanes i Impostos Especials de l'Agència Estatal Tributària, desenvolupant una opció recollida en el Reglament comunitari (CE) 2454/93.

I pel que fa a l'ús d'Internet en l'establiment de relacions administratives segures, cal destacar l'acord d'11 de novembre de 1998, de la Comissió Nacional del Mercat de Valors, que estableix i regula el sistema de CIFRA-DOC/CNMV, sistema d'intercanvi d'informació a través de línia telemàtica, basat en l'ús de la firma digital. Es tractaria de la primera regulació espanyola sobre firma digital.

Posteriorment, una de les experiències més destacades, que ha contribuït significativament a posar en relleu la viabilitat d'Internet com un mecanisme o entorn per a l'establiment de relacions administratives segures, ha estat la duta a terme per l'administració tributària, com constaten les distintes ordres ministerials aprovades des de l'any 1999 en relació amb la presentació telemàtica de declaracions sobre l'impost de la renda de les persones físiques, entre d'altres. En aquest cas, la identificació electrònica s'ha basat en l'ús de la firma digital i els certificats electrònics.

Un altre cas, també en l'àmbit de l'administració estatal, és l'anomenada oficina virtual de la seguretat social, que permet als usuaris fer consultes i gestions que fins al moment de la implantació d'aquesta modalitat únicament es podien fer presencialment en les diferents oficines de la seguretat social.

D'altra banda, també les administracions autonòmiques i locals s'han sumat a l'esforç de telematitzar els procediments administratius i oferir serveis per Internet. Així, es pot fer esment, en el cas de Catalunya, de la creació del consorci de l'AOC, per part de la Generalitat catalana i el consorci Localret.

A la llum de les iniciatives adoptades sobre la societat de la informació i el coneixement (*eEurope*, INFO XXI, Pla Estratègic de Catalunya, entre d'altres), és clara la voluntat de potenciar l'administració electrònica.

### *2.3. El fonament legal de l'administració pública electrònica*

L'administració electrònica troba una cobertura legal expressa en la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC). Si bé també es podria defensar un fonament constitucional en la mateixa Constitució espanyola de 1978, malgrat no referir-s'hi expressament, a partir dels

principis jurídics que determina que han de regir l'actuació de les administracions, com ara el d'eficàcia (art. 103 de la CE).

Molt especialment cal fer esment de l'article 45 de la Llei citada, que, sota el títol, totalment gràfic, "incorporació de mitjans tècnics", habilita l'ús dels mitjans electrònics, informàtics i telemàtics en qualsevol àmbit de les administracions públiques, amb especial èmfasi en les relacions administratives, establint el règim jurídic general sobre la utilització d'aquests mitjans electrònics en les administracions públiques.

Aquest precepte fonamenta, doncs, la telematització de l'administració, tant en la seva actuació interna com externa.

Es pot assenyalar que la LRJPAC, i en concret l'esmentat article 45, va suposar un avenç respecte a la Llei del procediment administratiu, de 17 de juliol de 1958, que, d'acord amb l'estat de la tècnica en el moment de la seva aprovació, estava pensant en la mecanització de les tasques administratives amb un caràcter merament instrumental. En tot cas, era prou àmplia per donar cabuda a l'ús dels mitjans electrònics, ja que en cap moment s'excloïen, si més no literalment, uns mitjans que encara no havien vist la llum.

Ara bé, per la raó que la regulació establerta en la LRJPAC de l'any 1992 era més restrictiva pel fet d'exigir uns requisits de seguretat forts, algunes de les solucions preses anteriorment podien no respondre als nous paràmetres establerts, si bé la seva continuïtat esdevenia jurídicament possible en virtut del principi d'irretroactivitat de les normes jurídiques, no estant justificades en cap cas amb posterioritat a l'entrada en vigor de l'esmentada LRJPAC.

Tot seguit exposem breument el contingut d'aquest precepte.

L'apartat primer de l'article 45 de la LRJPAC conté una prescripció clara sobre quin ha de ser el posicionament de les administracions públiques

davant les possibilitats que ofereixen els mitjans electrònics: les administracions han d'impulsar (forma verbal imperativa) l'ús i l'aplicació de les tècniques i els mitjans electrònics, informàtics i telemàtics, per al desenvolupament de la seva activitat (interna i externa) i l'exercici de les seves competències, amb les limitacions que a la utilització d'aquests mitjans estableixin la Constitució i les lleis (com ara les de l'article 18.4 de la Constitució i la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal). Aquesta previsió ja no es pot entendre senzillament com una simple declaració de principis, sinó com la directriu o mandat el compliment del qual és la base o fonament de les accions dutes a terme per les nostres administracions en aquest àmbit.

Correlatiu a aquesta directriu, el precepte en qüestió, ja en l'apartat segon, estableix el dret dels ciutadans a relacionar-se telemàticament amb l'administració pública, sempre que concorrin les condicions que fixa. A saber: d'una banda, el compliment dels requisits i les garanties previstes en cadascun dels procediments administratius i, de l'altra, la compatibilitat dels mitjans tècnics del ciutadà amb els de l'administració. La primera limitació es correspondria amb l'establerta en l'apartat cinquè del mateix article, sobre els requisits de seguretat exigibles als documents administratius electrònics (autenticitat, integritat, conservació i, en el seu cas, recepció). I, en relació amb la segona —totalment òbvia—, cal destacar la importància de les tècniques de la coordinació i la cooperació en el moment de prendre decisions de caràcter tecnològic, ja sigui a escala interna de cadascuna de les administracions públiques o entre elles, respectivament, per tal de facilitar o permetre les relacions telemàtiques dels ciutadans ja no únicament amb els òrgans d'una mateixa administració sinó també amb els diferents ens públics.

En qualsevol cas, seria procedent, aprofitant una reforma de la LRJPAC, afegir el dret a emprar mitjans electrònics en el decàleg dels drets dels ciutadans de l'article 35 d'aquesta Llei, per tal d'evitar incerteses sobre la seva naturalesa jurídica.

Tot seguit, els apartats 3 i 4 de l'article 45 de la LRJPAC contenen dos límits específics pel que fa a l'ús de mitjans electrònics en el marc del procediment administratiu electrònic. El paràgraf tercer determina que els procediments que es tramitin i acabin en suport informàtic garantiran la identificació i l'exercici de la competència de l'òrgan que l'exerceix; i, el quart, que les aplicacions i els programes electrònics, informàtics i telemàtics que utilitzin les administracions públiques per a l'exercici de les seves potestats hauran de ser prèviament aprovats per l'òrgan competent, el qual haurà de difondre públicament les seves característiques.

Finalment, cal destacar, per la seva importància, el reconeixement de la validesa i l'eficàcia del document administratiu electrònic en l'apartat cinquè de l'article 45 de la LRJPAC, la qual cosa constitueix l'autèntica pedra angular de l'activitat administrativa formalitzada de l'administració electrònica.

El document electrònic es diferencia del document clàssic perquè s'edita per mitjans electrònics. En l'àmbit administratiu la seva validesa queda condicionada al compliment d'uns requisits, els establerts en la LRJPAC. En concret, l'apartat cinquè de l'article 45 d'aquesta Llei determina que els documents emesos, sigui quin sigui el seu suport, per mitjans electrònics, informàtics o telemàtics per les administracions públiques, o els que aquestes emetin com a còpies d'originals emmagatzemats per aquests mitjans, gaudiran de la validesa i l'eficàcia del document original sempre que en quedi garantida l'autenticitat, integritat i conservació i, en el seu cas, la recepció per l'interessat, així com el compliment de les garanties i els requisits exigits per aquesta o altres lleis.

Així doncs, el document administratiu electrònic, sempre que concorrin els requisits de seguretat pertinents, s'equipararà al document administratiu clàssic o en suport paper a tots els efectes (presumpció de validesa, caràcter de document públic, etc.).



Més concretament, els requisits de seguretat que l'article 45.5 de la LRJPAC exigeix per reconèixer valor jurídic als documents electrònics fets per les administracions són els següents:

- Autenticitat: consisteix a assegurar que el document ha estat signat realment per qui diu haver-lo signat.
- Integritat: consisteix a garantir que el document no ha estat alterat o modificat.
- Conservació: consisteix a guardar la informació de manera perdurable en el temps i segura, i a fer-ne possible la disponibilitat immediata.
- En el seu cas, recepció per l'interessat (o no rebuig en destinació): consisteix a garantir que el destinatari del document no pugui negar haver-lo rebut amb un contingut determinat, sent de necessari compliment per a les notificacions electròniques.
- Altres requisits exigits en la LRJPAC o altres lleis. Aquí es poden esmentar els de la consignació del dia i l'hora en els escrits, o el de la confidencialitat.

Aquests requisits són viables des d'un punt de vista tècnic a mans de les tècniques criptogràfiques i, en especial, mitjançant dues modalitats de la criptografia asimètrica: la firma digital, que fa possible el compliment dels pressupòsits de l'autenticitat i la integritat, i el xifratge asimètric, pel que fa a la confidencialitat. En tot cas, a l'empara de l'article 45 de la LRJPAC, té cabuda qualsevol altre mecanisme diferent a la firma digital, sempre que es respectin les garanties que en determina.

Cal tenir present que l'equiparació del document electrònic al document en paper compresa en l'article 45.5 de la LRJPAC ha estat reconeguda amb caràcter general i no únicament per a l'àmbit administratiu uns anys més tard en el Reial Decret-ley 14/1999, de 17 de setembre, sobre firma electrònica, i més recentment en la Llei que l'ha derogat, la 59/2003, de 19 de desembre, de firma electrònica (LFE).

### 3. El procediment administratiu electrònic o ciberprocediment ■

#### 3.1. *Una aproximació conceptual*

El ciberprocediment es pot definir com aquell procediment basat en l'ús exclusiu de mitjans electrònics. La seva diferenciació vers el procediment clàssic o tradicional rauria, doncs, en l'element tecnològic; en cap cas hi ha una distinció conceptual o referent a la justificació i naturalesa d'aquest institut previst a la nostra Constitució (art. 105). A l'igual que el procediment clàssic, el nou ciberprocediment administratiu ha de ser en qualsevol cas una garantia dels ciutadans al mateix temps que està cridat a assegurar el desenvolupament correcte de les funcions administratives en la consecució de l'interès general, possibilitant en tot cas el control jurisdiccional.

Aquesta visió cal completar-la amb el fet que el procediment administratiu telemàtic passi per un aprofitament real dels avantatges que les tecnologies de la informació i la comunicació presenten (eliminació de desplaçaments físics, plena disponibilitat horària —365 dies l'any/ 24 hores al dia—, accés directe a les bases de dades de les administracions, escurçament de terminis, una major transparència i participació, etc.), de manera que es millorin en definitiva les relacions amb els ciutadans i les empreses, així com el mateix funcionament de les administracions públiques. D'aquesta manera, el procediment electrònic serà un exemple més de com la tècnica contribueix a fer realitat una administració més eficaç i al servei dels ciutadans en el marc de l'e-administració.

#### 3.2. *El ciberprocediment en la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú*

Pel que fa a la regulació jurídica del ciberprocediment administratiu comú, que no pot establir-se en altra norma que no sigui una llei, segons

prescriuen els articles 105 i 149.1.18 de la Constitució, queda constituïda per l'establerta en la LRJPAC. Si bé els preceptes que conté sobre el procediment administratiu comú no fan en general referència expressa al procediment electrònic en bloc —tampoc s'exclou—, sí que es contenen referències específiques com, per exemple, en matèria de registres telemàtics o notificacions electròniques. En tot cas, l'aplicació dels articles corresponents s'haurà de fer de conformitat amb les directrius fixades per l'article 45 de la mateixa norma legal, atès que estableix, com ja s'ha comentat, el règim jurídic de la utilització dels mitjans electrònics en l'àmbit de les administracions públiques.

Així, a partir de la LRJPAC, l'ús dels mitjans electrònics en el procediment administratiu és possible en totes les fases que el configuren.

En efecte, tots els escrits que integren un procediment són susceptibles de ser elaborats i/o comunicats electrònicament, com, entre d'altres, les sol·licituds (art. 70 de la LRJPAC), les al·legacions (art. 79 de la LRJPAC), els informes (art. 83 de la LRJPAC), les resolucions (art. 89 de la LRJPAC), així com les notificacions (art. 59 de la LRJPAC) i els recursos administratius (art. 107 i s. de la LRJPAC), que poden donar lloc a autèntics expedients administratius en suport electrònic.

En relació amb els registres telemàtics, l'article 38 de la LRJPAC possibilita expressament la seva creació per a la recepció i la sortida d'escrits i documents electrònics en virtut de l'apartat 9, afegit mitjançant l'article 68.1 de la Llei 24/2001, de 27 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, que ha modificat darrerament la LRJPAC.

Aquest precepte assenyalava que els registres telemàtics només estaran habilitats per a la recepció o la sortida d'escrits i comunicacions relatives als procediments i tràmits de la competència de l'òrgan o entitat que l'hagi creat i previstos expressament en la norma de creació, sempre que compleixin amb els criteris de disponibilitat, autenticitat, integritat i

confidencialitat i conservació de la informació (requisits de seguretat de la documentació electrònica).

Segons el nostre parer, és criticable la procedència d'escrits electrònics únicament per als procediments que s'assenyalin expressament i no per a qualsevol sol·licitud o instància. Hauria estat més adient establir el deure de les administracions públiques de comptar amb registres en suport telemàtic, si bé podent-ho supeditar a la disponibilitat de mitjans tècnics de les distintes administracions públiques, tal com es va procedir per a la informatització dels registres amb la LRJPAC l'any 1992. En aquest sentit, cal tenir present que, si bé en un àmbit diferent, la Llei ja citada 24/2001, de 27 de desembre, ha establert que els notaris i els registradors de la propietat, mercantils i de béns mobles disposaran obligatòriament de sistemes telemàtics per a l'emissió, transmissió, comunicació i recepció d'informació.

Finalment, l'article 38.9 de la LRJPAC ha previst expressament la possibilitat de presentar telemàticament escrits durant tots els dies de l'any, vint-i-quatre hores al dia, si bé, a efectes de còmput, la presentació en un dia inhàbil s'entendrà feta el primer dia hàbil següent.

Aquest article ha estat desenvolupat reglamentàriament, per a l'àmbit de l'Administració general de l'Estat, mitjançant el Reial Decret 209/2003, de 21 de febrer, que ha afegit un capítol sobre registres telemàtics al Reial Decret 772/1999, de 7 de maig.

D'altra banda, la LRJPAC també conté unes previsions expressives sobre les notificacions telemàtiques. Estan regulades en l'apartat 3 de l'article 59 de la LRJPAC, introduït per l'article 68.2 de la ja citada Llei 24/2001, de 27 de desembre.

El primer requisit per a la seva procedència consisteix en el fet que l'interessat hagi assenyalat els mitjans telemàtics com a mitjà preferent o consentit expressament en la seva utilització. A més a més, cal la identi-

ficació exacta de la direcció electrònica corresponent per a la pràctica de la notificació telemàtica.

La notificació electrònica s'entén practicada a tots els efectes legals en el moment en què es produeixi l'accés al seu contingut en la direcció electrònica corresponent. Ara bé, transcorreguts deu dies naturals sense que s'hagi accedit al contingut, la notificació es tindrà per rebutjada als efectes previstos per a les notificacions tradicionals (és a dir, continuant-se amb el procediment), a no ser que d'ofici o a instància del destinatari es comprovi la impossibilitat tècnica o material de l'accés al contingut de la notificació.

L'article 59.3 de la LRJPAC ja ha estat desenvolupat reglamentàriament, per a l'àmbit de l'Administració general de l'Estat, mitjançant el Reial Decret 209/2003, de 21 de febrer, que ha afegit al Reial Decret 263/1996, de 16 de febrer, un capítol sobre les notificacions telemàtiques.

Igualment, el Reial Decret 209/2003 també ha afegit un capítol sobre certificats electrònics i transmissions de dades en el Reial Decret 263/1996, en la línia ja introduïda per la disposició addicional divuitena de la LRJPAC amb la seva modificació de l'any 2001. Sempre que l'interessat consenteixi expressament o ho estableixi una norma amb rang legal, la documentació en paper es podrà substituir per certificats telemàtics o transmissions de dades, la qual cosa suposa un suport normatiu a una potencialitat que ofereixen les tecnologies de la informació i la comunicació. El ciutadà, així, no haurà d'acompanyar les sol·licituds d'informació que estan en poder d'altres òrgans i entitats.

Per acabar, cal dir que també algunes comunitats autònomes, com és el cas de la catalana, han aprovat normes sobre l'ús de mitjans electrònics per als seus respectius àmbits territorials, a més a més de l'elaboració i aprovació ja d'algunes normatives en l'àmbit local.

4. La firma electrònica com a element de l'administració electrònica i el ciberprocèdiment

4. La firma electrònica com a element de l'administració electrònica i el ciberprocèdiment 

---

#### *4.1. La firma electrònica, des d'una perspectiva tècnica*

Sota el concepte genèric i tècnicament indefinit de firma electrònica hi caben múltiples formes de signar electrònicament, que presenten en comú la característica que, a diferència de la firma manuscrita o tradicional, no es troben en suport paper. Així, són firmes electròniques, per exemple, tant la firma digital com una simple firma manuscrita digitalitzada.

En canvi, la firma digital (un tipus específic de firma electrònica) sí que és tecnològicament específica, perquè es basa en una tècnica determinada — la criptografia asimètrica o de clau pública—. A diferència d'altres firmes electròniques que són poc segures, la firma digital es considera molt segura perquè garanteix, sempre que es donin unes condicions determinades, l'autenticitat (que el missatge prové del signatari) i la integritat (que el missatge no ha estat alterat) del document signat digitalment.

Com s'ha dit, la firma digital es basa en la criptografia asimètrica o de clau pública, en la qual s'empren un parell de claus, una pública i una altra privada, relacionades matemàticament. La clau privada serveix per xifrar i la clau pública, per desxifrar. Per tant, qui signa ho fa amb la seva clau privada (que manté en secret) i qui rep el missatge signat digitalment desxifra la firma amb la clau pública del signatari (de la qual se'n fa difusió pública), donant com a resultat la verificació de la signatura.

Més detalladament, cal especificar que la clau privada no s'aplica a tot el text, sinó a una versió resumida d'aquest, que es coneix com a empremta digital del document i és el resultat de l'aplicació d'un algoritme unidireccional o funció *hash* al missatge. El producte resultant de l'empremta digital xifrada per la clau privada és pròpiament la firma digital. La clau pública s'aplica a la firma digital per desxifrar-la i verificar-la. Paral·lelament, si aplicant-se la funció *hash* al missatge en clau es genera

una altra empremta digital que coincideixi amb l'originària, la integritat queda garantida, ja que qualsevol manipulació faria que les dues versions no coincidissin.

Pel que fa a l'autenticitat, queda garantida amb l'expedició d'un certificat digital per part d'un tercer de confiança que acredita que la clau pública del signatari es correspon efectivament amb qui diu ser-ho, perquè prèviament se l'ha identificat. D'aquí la importància d'aquests tercers, que la normativa anomena prestadors de serveis de certificació i que ha donat lloc a una activitat nova, la prestació de serveis de certificació.

La normativa comunitària i espanyola sobre firma electrònica, si bé manté aquesta nomenclatura, està pensada per a la firma digital, ja que es tracta de l'avenç tecnològic que millor permet la identificació en el *ciberespai* o entorns virtuals i telemàtics.

#### *4.2. La regulació jurídica de la firma electrònica i el seu ús en l'àmbit administratiu*

Com s'ha avançat, en l'àmbit de les administracions públiques, l'article 45 de la LRJPAC habilita l'ús de la firma digital o de qualsevol altra firma electrònica en la mesura que garanteixi els requisits d'autenticitat i integritat dels documents electrònics.

Tanmateix, la firma electrònica també troba un reconeixement general en la Llei 59/2003, de 19 de desembre, de firma electrònica (LFE), que ha transposat la Directiva comunitària 1999/93/CE, de 13 de desembre, per la qual s'estableix un marc comunitari per a la firma electrònica.

Segons la LFE, aquesta serà aplicable a totes les administracions públiques, sens perjudici de l'establiment de condicions addicionals per assegurar les garanties procedimentals, de conformitat amb l'article 45 de la LRJPAC.

En efecte, l'article 4 de la LFE, sobre l'ús de la firma electrònica en les administracions públiques, estableix, d'una banda, que la Llei és d'aplicació a les administracions públiques, els seus organismes públics i les entitats dependents o vinculades a aquestes i a les relacions que mantenen entre si o amb els particulars; i, d'altra, la possibilitat de fixar per part de les administracions públiques condicions addicionals a la utilització de la firma electrònica en els procediments. Es tracta d'assegurar així les garanties del procediment administratiu de conformitat amb l'article 45 de la LRJPAC, remetent-s'hi expressament.

Les condicions addicionals tan sols podran fer referència a les característiques específiques de l'aplicació, d'acord amb l'article 45 de la LRJPAC i, entre les condicions addicionals possibles que es podran determinar, es menciona, a títol exemplificatiu, la imposició de dates electròniques sobre els documents electrònics integrats en un expedient administratiu (art. 4.1 de la LFE); la qual cosa és essencial en el marc d'un procediment administratiu, a efectes de terminis, i, molt especialment, per a la pràctica correcta de les notificacions administratives.

El precepte en qüestió afegeix que dites condicions addicionals han de ser objectives, raonables, no-discriminatòries, sense poder obstaculitzar la prestació de serveis de certificació al ciutadà quan intervinguin distintes administracions públiques nacionals o de l'espai econòmic europeu (art. 4.2 de la LDE).

Cal constatar que la LFE no declara la procedència d'un sol tipus de firma electrònica. Per veure quin tipus de firma electrònica cal emprar en l'àmbit de les administracions públiques, de conformitat amb l'article 45 de la LRJPAC reiteradament citat, en primer lloc, cal recordar que la LFE no equipara totes les firmes electròniques a la firma manuscrita, sinó únicament la firma electrònica reconeguda, que segons l'article 3.3 de la LFE es caracteritza per:

- a) ser avançada (aquella firma electrònica que permet identificar el signatari i detectar qualsevol canvi ulterior de les dades firmades,



- que està vinculada al signatari de manera única i a les dades a les quals es refereix i que ha estat creada per mitjans que el signatari pot mantenir sota el seu exclusiu control —art. 3.2 de la LFE—);
- b) estar basada en un certificat reconegut (regulat a l'article 11 de la LFE);
  - c) i ser generada mitjançant un dispositiu segur de creació de firma (aquell que compleix els requisits de l'article 24.3 de la LFE).

En efecte, l'article 3.3 de la LFE assenyala que la firma electrònica reconeguda té respecte a les dades consignades en forma electrònica el mateix valor que la firma manuscrita en relació amb les consignades en paper.

En canvi, segons l'article 3.9 de la LFE no es negaran efectes jurídics a una firma electrònica que no reuneixi els requisits de firma electrònica reconeguda en relació amb les dades a les quals estigui associada pel simple fet de presentar-se en forma electrònica.

Per tant, a la llum de la LFE, sembla clar que s'hauran d'acceptar les firmes electròniques reconegudes que s'equiparen a la firma manuscrita, sense desconèixer el valor de les signatures que no reuneixin aquests requisits.

En qualsevol cas, s'observa la conveniència de comptar amb una regulació clara sobre el tipus de firma electrònica procedent en les administracions públiques, preferentment amb caràcter general i no de manera casuística per a cada tipus de procediment.

## 5. Reflexions finals

---

La incorporació dels avenços tecnològics en el camp de la informació i la tecnologia que estan transformant la nostra societat també estan incidint cada cop més en les nostres administracions públiques, les quals han endegat un camí cap al que avui dia s'anomena administració pública

electrònica. Els reptes passen per consolidar-la al mateix temps d'assegurar-ne la universalitat i fàcil accés a tots els ciutadans.

Pel que fa a una vessant de l'activitat administrativa, la més formalitzada, els procediments administratius electrònics són un exemple clar de la incidència de l'ús de les noves tecnologies en l'àmbit administratiu. El ciberprocediment és possible tècnicament i jurídicament. Ara bé, la seva implantació hauria d'estar acompanyada d'una simplificació procedimental prèvia i d'un aprofitament real de les potencialitats ofertes per l'avenç tecnològic.

En concret, la firma digital esdevé un mecanisme idoni per donar compliment als requisits establerts per la normativa administrativa i, en especial, sobre l'activitat procedimental. En efecte, els requisits inherents al funcionament tradicional de les administracions basat en la cultura del paper, com ara els de l'autenticitat i la integritat dels documents, són igualment predicables de les comunicacions i la documentació electròniques. La qual cosa no impedeix l'ús d'altres tècniques que igualment garanteixin la seguretat jurídica que demanda la legislació administrativa actualment vigent.

## ABSTRACT

This paper studies the use of electronic tools in the Public Administration, and basically, the administrative procedure figure, in the context of the information society.

During last years, the Spanish Public Administrations have been using the new technologies of information and communication and, more recently, a new “electronic Administration” is becoming a reality, but not yet completed. It is a complex process, but legally and technically possible.

In effect, this e-Administration is based on the Spanish Administrative Law, basically on the Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común of 1992 and other regulations. On the other hand, the application of several principles about the Public Administration (efficacy, transparency, participation...) is made possible by the Spanish Constitution of 1978. Specifically, the administrative procedures find on the new electronic tools a way of modernization and efficacy of the administrative activities.

And from a technical perspective, the electronic signature —regulated by the EU Directive on Law and the Spanish Legal Signature Act of 2003— is a perfect tool for making those electronic procedures secure. Specifically, the digital signature is a tool to accomplish the legal elements of security which are required by the above-mentioned Act of 1992 as well (autenticity, integrity, reception of administrative documents), besides other possible techniques which also allow to accomplish this legal security.

## synthèse

Ce document étudie l'usage d'outils électroniques dans le cadre de l'Administration publique, et fondamentalement, la procédure administrative, dans le contexte de la société de l'information.

Les dernières années, les administrations publiques espagnoles utilisent les nouvelles technologies d'information et communication et, plus récemment, une nouvelle "Administration électronique" devient une réalité, mais encore incomplète. Il s'agit d'un processus complexe, mais légalement et techniquement possible.

En effet, cette Administration est basée sur le droit administratif espagnol, fondamentalement sur la Ley Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992 et autres règlements. D'ailleurs, la Constitution espagnole de 1978 rend possible l'application de plusieurs principes concernant l'Administration publique (efficacité, transparence, participation...). Spécifiquement, les procédures administratives trouvent avec les nouveaux outils électroniques la voie pour la modernisation et l'efficacité de l'activité administrative.

Et d'un point de vue technique, la signature électronique —soumise à la Directive CEE/UE sur la signature électronique de 2003— s'avère un outil parfait pour la sécurisation des procédures électroniques. Spécifiquement, la signature numérique est un outil pour accomplir les conditions juridiques exigées par la Loi de 1992 (telles qu'authenticité, intégrité, réception de documents administratifs), ainsi que d'autres possibles techniques autorisées pour accomplir cette sécurité légale.

