

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: PUBLICACIÓN DE DISPOSICIONES EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

AUTOR:

M^a Encarnación Iglesias Frias

RESUMEN:

En el Ministerio de la Presidencia se está trabajando en un proyecto para tramitar de forma electrónica la publicación de disposiciones en el Boletín Oficial del Estado, mediante el uso de criptografía y firma electrónica con el programa CERES de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda y con la cobertura jurídica específica que requiere este procedimiento.

BIOGRAFÍA:

Subdirectora General de Seguimiento de Acuerdos y Disposiciones en la Dirección General del Secretariado del Gobierno, Ministerio de la Presidencia.

Especializada en el campo de la informática jurídica ha presentado diversas comunicaciones a Congresos sobre los aspectos jurídicos del uso por la Administración de las nuevas tecnologías.

Ha formado parte, dentro del Consejo Superior de Informática, del Grupo de Trabajo que elaboró la guía para la aplicación del Real Decreto 263/1996 que regula el uso de las nuevas tecnologías por la Administración, y en el grupo de estudio de la Directiva comunitaria de firma electrónica.

En la última edición de estas Jornadas se presentó un proyecto en el que estaba trabajando el Ministerio de la Presidencia de rediseño del procedimiento de publicación de disposiciones en el Boletín Oficial del Estado para pasar de una tramitación manual a una tramitación electrónica. Se trata ahora de exponer los avances realizados desde esa fecha y las modificaciones que se han ido introduciendo.

Estamos ante un procedimiento en el que se encuentran implicadas todas las Administraciones y todos los órganos del Estado que intervienen de la siguiente forma:

1ª El Órgano productor (Administración del Estado, Comunidades Autónomas, Administración Local, Universidades, etc.) es el que elabora la disposición y solicita la inserción en el diario oficial.

2ª El Ministerio de la Presidencia (Dirección General del Secretariado del Gobierno, Subdirección General de Seguimiento de Acuerdos y Disposiciones) comprueba que la disposición debe publicarse porque existe una norma que así lo exige, que la inserción debe efectuarse precisamente en el Boletín Oficial del Estado y no en otro periódico oficial, que el órgano que la ha dictado es el competente y que la orden de inserción viene firmada por la autoridad que tiene firma reconocida en el Secretariado del Gobierno, garantizando así la autenticidad del documento. Una vez efectuadas las comprobaciones anteriores, reexpide la disposición al Boletín Oficial del Estado, previa programación de la sección y fecha en que debe insertarse.

3ª El Boletín Oficial del Estado (BOE) una vez recibida la disposición la incluye en el periódico, lo edita y lo distribuye en soporte papel y trimestralmente a los suscriptores en soporte CD ROM (desde 1998), al tiempo que lo pone a disposición de cuantos quieran consultarlo en Internet a través de la página web del citado organismo.

La circulación de los documentos, desde que se elaboran hasta que aparecen publicados, recorre siempre este circuito: "Órgano productor - Ministerio de la Presidencia - Boletín Oficial del Estado", pero la tramitación tiene 2 vertientes que generan relaciones diferentes desde el punto de vista técnico, jurídico y organizativo.

Las relaciones órgano productor - Ministerio de la Presidencia son las más complejas debido al número y diversidad de organismos productores de disposiciones. Es un procedimiento de ámbito nacional y en el que intervienen aproximadamente unos 11.000 organismos de todas las Administraciones Públicas.

La informatización de la gestión, llevada a cabo a través de la base de datos generada a partir de las relaciones diarias de envío de disposiciones a la imprenta del Boletín Oficial del Estado, no ha llevado consigo la informatización del soporte de los documentos, debido a la falta de desarrollo total de las previsiones normativas previstas en el Real Decreto 1511/1986¹, de 6 de junio, de ordenación del diario oficial del Estado.

El citado Real Decreto contemplaba la posibilidad de presentar las disposiciones en otro soporte distinto del papel. En desarrollo de lo establecido en dicho Real Decreto y en cumplimiento del mandato de la Ley 30/1992², de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), se publica la Resolución de 15 de marzo de 1993, de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, por la que se dictan instrucciones para la transmisión

¹ Artículo 15: "1. Los originales destinados a la publicación en el Boletín Oficial del Estado irán mecanografiados o impresos por cualquier procedimiento químico, mecánico o electrónico, por una sola cara y a doble espacio, en hojas de papel blanco, que deberán ajustarse en todas sus características a los modelos oficiales aprobados.

2. Los textos podrán asimismo presentarse en otros soportes técnicos o ser transmitidos directamente de acuerdo con las garantías y especificaciones que se determinen..."

² Artículo 45.1: "Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las leyes."

directa de los textos originales destinados a su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

En esta Resolución se admite la presentación de textos en soporte magnético, pero ese soporte por sí mismo no tiene validez, únicamente la adquiere cuando va acompañado de un documento impreso en el que junto a una serie de requisitos de tipo formal aparece la firma de la autoridad o del funcionario que está facultado para ordenar la inserción del texto en el BOE, garantizando así la identificación y el ejercicio de la competencia que establece el apartado 3 del artículo 45³ de la LRJ-PAC, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 14⁴ del Real Decreto 1511/1986.

Se regulaba también hipotéticamente la transmisión electrónica de textos a través de la red informática del Departamento, pero no se establecían condiciones ni requisitos para su utilización y únicamente se especificaba que serían objeto de publicación las variaciones de los programas y aplicaciones en uso por la red. Lo que realmente hacía esta Resolución era dar vía libre al envío de soportes magnéticos y dejar para una fase más avanzada la transmisión a través de correo electrónico.

A partir de la publicación de esta Resolución empieza a generalizarse el envío de soportes magnéticos acompañando a los originales en papel, si bien hizo falta tiempo y esfuerzo, así como vencer la resistencia de algunos organismos que alegaban problemas de seguridad jurídica.

En paralelo, se estaba procediendo a la renovación de los equipos informáticos, y a la sustitución del cableado de la red

³ Artículo 45.3: “Los procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce”.

⁴ Artículo 14: “1. A fin de comprobar la autenticidad de los documentos, los servicios de la Secretaría del Consejo de Ministros y de la Dirección General del organismo Boletín Oficial del Estado llevarán un registro de las autoridades y funcionarios facultados para firmar la inserción de los originales destinados a su publicación. 2. En cada ficha del registro figurarán la firma autógrafa y el nombre y cargo de la persona a la que pertenezca...”

por otro de fibra óptica, así como a la integración en una red oficial que conectaba a todos los Ministerios a través del organismo de Correos y Telégrafos. Ello supuso una potenciación del uso del correo electrónico para otros procedimientos además de los que ya lo venían utilizando con el sistema anterior.

Por otra parte, el aumento progresivo del uso de disquetes, aunque deseable, había desbordado los servicios de la imprenta oficial y empezaba a ser un problema su clasificación y archivo que además no tenía cobertura legal, dado que sólo existía obligación de conservar durante 6 meses el original en papel.

Ambos factores llevaron a un replanteamiento de la gestión del procedimiento y a la introducción de cambios en la misma partiendo de los recursos tecnológicos disponibles.

Se empezó por la parte más fácil que era la del ámbito de relaciones Ministerio de la Presidencia - BOE y las primeras pruebas, en mayo de 1996, fueron de transmisión electrónica de imágenes de los textos que debían ser objeto de publicación inmediata. En estos primeros tiempos se empezó a utilizar el correo electrónico como sustituto del fax, para ganar tiempo en el cierre de la edición del periódico. Al principio se pasaba el OCR para enviar texto y no imágenes y facilitar así el trabajo de la imprenta, pero el formato normalizado, los sellos y las firmas dificultaban enormemente el reconocimiento de caracteres, por lo que se abandonó esta opción. Si la disposición que debía publicarse con urgencia venía acompañada de un disquete, era éste el que se transmitía por correo electrónico.

En 1997 se decide utilizar ya de forma sistemática la transmisión electrónica en las relaciones con el BOE y, en consecuencia, se suprime completamente el envío de soportes magnéticos. Los organismos seguían remitiendo disquetes al Ministerio de la Presidencia quien los introducía en el correo y los transmitía electrónicamente a la imprenta.

Previamente se había acordado con los responsables de la imprenta la forma en que debía organizarse el archivo electrónico y la conexión de los documentos electrónicos mediante un identificador para asociarles con el correspondiente documento en papel. Este identificador, único para cada disposición, habría de permitir el control en cada fase hasta el momento de la publicación cumpliendo también el objetivo de evitar que se produjese duplicidad de publicación de las disposiciones.

El tema hubiese sido mucho más simple si desde el principio hubiese podido sustituirse la tramitación en papel por la tramitación electrónica, o se hubiese podido optar por uno u otro sistema. El problema era que ambas tramitaciones debían convivir durante un período indeterminado, probablemente mucho más largo de lo que hubiese sido deseable.

Desde entonces, el BOE recibe las disposiciones en soporte papel o en soporte papel + correo electrónico, y esa organización, sumada a los recursos humanos y tecnológicos que posee, hacen que esté preparado para asumir un incremento potencial de transmisión electrónica tan grande y tan rápida como sea posible.

Consolidada la comunicación electrónica Ministerio de la Presidencia-BOE, los esfuerzos fueron dirigidos a la otra vertiente del circuito, el referido a las comunicaciones Organismo productor-Ministerio de la Presidencia, con la finalidad de sustituir de forma progresiva los disquetes por los correspondientes envíos de documentos por correo electrónico, a través de la red interministerial del Ministerio de la Presidencia. Hasta ese momento se habían recibido algunos textos por este medio de forma esporádica y a petición del Ministerio de la Presidencia. Se pretende ahora que el envío se realice de

forma sistemática y que se amplíe a todas las disposiciones, no sólo a las de cierta extensión.

A partir de ese momento se disocian los envíos: el soporte papel se recibe de forma convencional (a través de correo postal o por motorista) y el documento electrónico a través de la red, en un buzón especial dedicado exclusivamente a este fin, pasando después a un archivo público compartido por todo el personal que interviene en el trámite de publicación, donde permanecen hasta la recepción de los originales en papel, momento en el que son reexpedidos a la imprenta, previo los trámites oportunos.

En el período 1998-2000 se han ido incorporando paulatinamente diversos Ministerios a este sistema de transmisión a través de la red interministerial y se pretende que a finales del presente año todos los Ministerios remitan sus disposiciones por este medio.

Los organismos que no tienen acceso a la misma deberán efectuar sus envíos a través de Internet, siendo creciente la demanda para poder utilizar este medio.

Esta opción, si bien se ha utilizado de forma excepcional por razones de extremada urgencia, y de forma habitual para leyes de Comunidades Autónomas que ya habían sido objeto de publicación en sus diarios oficiales, no se ha querido utilizar de forma generalizada por razones de seguridad, ya que los textos pendientes de publicación son reservados⁵ y el correo normal a través de Internet, no es un correo seguro.

Para salvar este problema se han empezado a efectuar las transmisiones cifradas con el programa CERES de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda que además de correo seguro incorpora firma electrónica, requisito

⁵ Artículo 15.3 del RD1511/1986: "Los originales recibidos para publicación en el diario oficial del Estado tendrán carácter reservado y no podrá facilitarse información acerca de ellos"

imprescindible para este procedimiento ya que existe un fuerte condicionamiento de firma autógrafa para dotar de autenticidad a las disposiciones que se envían para publicar.

A estos efectos, se está procediendo a la petición de tarjetas electrónicas para todas aquellas personas que en la actualidad tienen firma reconocida para autorizar la inserción de disposiciones en el BOE.

Por otra parte, la prestación de servicios por parte de la FNMT-RCM exige la firma del correspondiente convenio para determinar el régimen de prestación de los mismos. Para este proyecto se está estudiando la firma de un convenio único con el Ministerio de la Presidencia, como responsable del proyecto, y al que después se irían adhiriendo el resto de los Ministerios.

En septiembre se instalará el programa en los Departamentos ministeriales que todavía no lo tienen instalado, y se pretende que a finales de año esté plenamente operativa la transmisión cifrada y firmada para todas las disposiciones emanadas de los mismos.

A partir de enero del 2001 se pretende utilizar el mismo sistema con Comunidades Autónomas y Universidades, empezando por aquéllas que han firmado convenio con la FNMT-RCM y que ya están utilizando CERES para otras aplicaciones.

La fórmula empleada ha sido la de encriptar y firmar los mensajes que se remiten por el correo. La cabecera de los mensajes reproduce los datos del formato normalizado en papel y se adjunta el archivo o archivos comprensivos de la disposición.

Como en todo proyecto piloto, esta fase de pruebas está permitiendo detectar los problemas que pueda haber, las necesidades inicialmente no previstas y las fórmulas para optimizar los envíos.

No obstante lo anterior, la implantación generalizada de este sistema pasa por la automatización de todas las tareas que hasta ahora se venían realizando a partir de la recepción de los mensajes y que afectan, por un lado, al registro de entrada y, por otro, al almacenamiento y tramitación de los citados mensajes.

En esta línea se ha diseñado un sistema que, con ligeras variantes, servirá para tramitar de forma electrónica todos los procedimientos que dirige y coordina el Ministerio de la Presidencia relativos al funcionamiento de los órganos colegiados del Gobierno y a las relaciones de éste con las Cortes Generales.

Se está diseñando un formulario web de entrada de datos al que se adjuntará el archivo o archivos comprensivos de la disposición. La recepción del envío será comunicada al remitente como acuse de recibo y al receptor como aviso de llegada.

Desde el punto de vista de la gestión del procedimiento, los datos que figuren en el formulario se volcarán automáticamente en la base de datos de registro y en la base de datos que genera las relaciones diarias de envío de disposiciones a la imprenta.

Se pretende de esta forma integrar la gestión del procedimiento con el sistema de información y tener accesible en tiempo real la documentación que va entrando para publicar.

Esta es la línea en la que se está trabajando en estos momentos, pero este proyecto tiene además que afrontar otro aspecto que es el de adoptar los cambios jurídicos que permitan la ejecución electrónica de todo el procedimiento. A este respecto hay que señalar que desde la celebración de las anteriores Jornadas de TECNIMAP, se ha dado un paso de gigante por lo que respecta a la cobertura jurídica de los procedimientos que se tramitan de forma electrónica. Las normas básicas aprobadas han sido las siguientes:

- El Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre, sobre firma electrónica, que tramitado en principio como proyecto de ley, acabó aprobándose como decreto-ley, adelantándose así a la Directiva 1999/93/CE, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica, aprobada el 13 de diciembre de 1999 y publicada ya en el año 2000, el 19 de enero.
- El Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado, que da la misma validez a la firma manuscrita que a la firma electrónica en los documentos que contengan actos administrativos.
- El Real Decreto 1290/1999, de 23 de julio, regula la prestación, por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, de los servicios necesarios para garantizar la seguridad de las comunicaciones de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, a través de medios electrónicos, informáticos y telemáticos, estableciendo expresamente en su artículo 4 la validez y eficacia de los actos intervenidos por la FNMT-RCM.

Con anterioridad a estas normas, el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, ya había establecido la validez de los procedimientos tramitados en su totalidad a través de estos medios, siempre que se cumpliesen los requisitos y garantías establecidos en los mismos.

No obstante, y aunque la existencia de este marco jurídico favorece la tramitación electrónica de los procedimientos, la

plena efectividad de este proyecto implica la modificación del Real Decreto 1511/1986, ya que nos encontramos ante un procedimiento especial, fuertemente reglado, con exigencia expresa de firma autógrafa para garantizar la autenticidad de los documentos, lo que está plenamente justificado ya que las disposiciones que se publican en el BOE tienen eficacia "erga omnes".

Ello conduce a la necesaria modificación de dicho Real Decreto para sustituir, o contemplar de forma conjunta, el requisito de la firma autógrafa del artículo 14 junto a la firma electrónica y para alterar el concepto de original que ya no se tratará necesariamente de un impreso, sino que habrá de hacer referencia a un documento cualquiera que sea el soporte en el que se sustente.

A partir de ese momento podrá suprimirse definitivamente el soporte papel y el documento circulará de forma electrónica desde el órgano productor al Ministerio de la Presidencia y de allí se hará seguir al Boletín Oficial del Estado para su inserción en el diario oficial.