



# ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA: UN EJEMPLO NORMATIVO (EL DECRETO VALENCIANO 87/2002, DE 30 DE MAYO)

**MONTSERRAT TINTÓ GIMBERNAT**

*Profesora de derecho administrativo en la Universidad Pompeu Fabra.*

## 1. Presentación

El objeto de la presente Comunicación es el estudio y examen del recién Decreto 87/2002, de 30 de mayo, en virtud del cual se regula la utilización de la firma electrónica avanzada en la Generalitat Valenciana (Diario Oficial Generalitat Valenciana de 6 de junio de 2002, n. 4265, p. 15574).

Como se sabe la firma electrónica avanzada es un concepto jurídico, que aparece tanto en la normativa comunitaria como española sobre firma electrónica, y que, técnicamente, coincide con la firma digital, basada, al igual que el cifrado asimétrico, en la criptografía de clave pública.





Pues bien, este tipo de firma, que puede ser muy segura siempre que se base en certificados emitidos por prestadores de servicios de certificación considerados fiables, parece presentarse como uno de los principales mecanismos técnicos para asegurar la autenticidad y el no repudio en origen de los mensajes y documentos electrónicos en un entorno virtual.

Así, desde la Unión europea se está pidiendo reiteradamente que las administraciones públicas hagan un esfuerzo importante para implantar la firma digital, o electrónica avanzada, en el desarrollo de sus tareas, abarcando principalmente las relaciones con los ciudadanos y las empresas, pero también en el ámbito interno.

Igualmente, desde la Administración General del Estado y también desde otras administraciones públicas, ya sean autonómicas o locales, se está promoviendo el uso de la firma digital o electrónica avanzada para garantizar unas relaciones jurídico-administrativas seguras, tanto o más como las producidas a través de los mecanismos tradicionales o no electrónicos.

Así queda constatado en los distintos planes e iniciativas sobre el desarrollo de una sociedad de la información para todos (e-Europa y INFOXXI, entre otros) y en diferentes experiencias que lo acreditan.

Ahora bien, este deseo político y administrativo de impulsar el uso de la firma digital o electrónica avanzada requiere, a pesar de contar con una normativa general sobre firma electrónica, una mayor concreción en el ámbito administrativo. La plasmación normativa supone un mayor nivel de madurez en la consolidación de las posibles aplicaciones de la firma digital o electrónica avanzada en el ámbito de las administraciones públicas.

Entre otros posibles ejemplos normativos, cabe destacar el que será objeto de la presente comunicación: el Reglamento sobre firma electrónica avanzada en la Generalitat Valenciana, ya citado.

Dicho Reglamento está compuesto por un preámbulo, cuatro capítulos, tres disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.



## 2. El por qué de una regulación jurídica administrativa sobre firma electrónica avanzada

Cabe destacar que en el preámbulo de la norma objeto de comentario se justifica claramente la razón o el por qué de una norma específica para el uso de la firma electrónica avanzada en la administración de la Generalitat Valenciana. Por lo demás, también se articula con precisión su encaje en el ordenamiento jurídico desde un punto de vista competencial, así como en el contexto de la normativa existente en materia de firma electrónica.

En este sentido, cabe reproducir los siguientes términos del preámbulo:

"[...] se impone la necesidad de adoptar en la Generalitat Valenciana una normativa de desarrollo, como medida para garantizar la seguridad jurídica, una norma reglamentaria que regule la efectiva implantación de la firma electrónica en el ámbito de las relaciones entre la administración y ésta con el ciudadano, en la Comunidad Valenciana [...]".

La regulación operada mediante el Decreto objeto de estudio se hace respetando -según se dice en el mismo- tanto la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (aplicable a todas las administraciones públicas españolas) como el Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre, sobre firma electrónica (con un contenido casi idéntico a la Directiva comunitaria 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, y que actualmente está en proceso de transposición en el ordenamiento jurídico español, contando ya con un debate público sobre el anteproyecto de Ley de firma electrónica -<http://www.mcyt.es>).

Por otro lado, también justifica la adopción de esta norma la creación de una autoridad certificadora valenciana, o, en términos jurídicos, de un prestador de servicios de certificación de firma electrónica avanzada en el ámbito de la administración autonómica valenciana.

Así, el preámbulo precisa que:



"[...] Se impone, asimismo, la necesidad de desarrollar una autoridad de certificación propia en la Generalitat Valenciana, dotándola de una infraestructura necesaria para la emisión y gestión de claves y certificados para la utilización de la firma electrónica avanzada [...] mediante el presente Decreto, la Generalitat Valenciana se constituye en prestador de servicios de certificación de firma electrónica avanzada de acuerdo con lo previsto en la Ley de Firma Electrónica, para lo cual se ha dotado de una Infraestructura de Clave Pública (PKI), entendida como un conjunto de equipamiento y aplicaciones informáticas necesarias para la emisión y gestión de claves y certificados reconocidos [...]"

En definitiva, dentro del marco de la normativa estatal, la Generalitat Valenciana adopta bajo la forma de un decreto la regulación de la firma electrónica avanzada en su ámbito de actuación, interna y externa, así como la creación de un prestador de servicios para asegurar su uso seguro.

### **3. Objeto, ámbito y principios de actuación del Reglamento sobre firma electrónica avanzada en la Administración de la Generalitat Valenciana**

Como se ha avanzado, el objeto del Decreto aquí examinado es la regulación de la firma electrónica avanzada en el ámbito interno de la Generalitat Valenciana y de otros entes instrumentales de ella dependientes y en las relaciones con los ciudadanos, empresas y otras administraciones públicas, así como la regulación de la prestación de los servicios de certificación de firma por parte de la Generalitat Valenciana (art. 1). Y su ámbito de aplicación queda constituido por el conjunto de la administración valenciana y otros entes instrumentales dependientes de la misma y las relaciones que puedan establecer con los ciudadanos, las empresas y otras administraciones públicas (art. 2).

Por otro lado, según precisa la disposición adicional tercera, la Autoridad Certificadora de la Generalitat Valenciana también podrá prestar sus servicios a otras administraciones públicas –locales, autonómicas o nacionales– a través de la formalización de convenios de colaboración.



De este modo, el Reglamento no es directamente aplicable a la administración local, lo cual también hubiese sido posible en el marco de la distribución competencial en materia de régimen local. En este sentido, cabe recordar, por ejemplo, que la recién Ley 3/2002, de 21 de mayo, para el desarrollo del uso de la firma electrónica en las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja es de aplicación a todas las administraciones riojanas, incluyendo las locales y no únicamente a la administración autonómica.

Por lo que se refiere a los principios y criterios de actuación, estos se refieren básicamente a los requisitos de seguridad de la información electrónica (autenticidad, integridad, conservación, disponibilidad y no repudio), además de las medidas necesarias para promover el uso de esta nueva modalidad de firma válida para el mundo electrónico (art. 3).

#### **4. La firma electrónica avanzada en las relaciones administrativas**

En primer lugar, se reconoce que cualquier persona, física o jurídica, podrá relacionarse con la administración valenciana a través de la firma electrónica avanzada siempre que se trate de procedimientos que la admitan por haberse habilitado previamente o para comunicar datos a través de redes telemáticas (art. 4).

En todo caso, el procedimiento con firma electrónica avanzada deberá garantizar la identificación del órgano competente correspondiente, la aprobación previa y difusión de las características técnicas de las aplicaciones y programas de firma electrónica, y, finalmente, la autenticidad, integridad y conservación de los documentos (art. 5.). En este punto no se hace más que reproducir las prescripciones de la Ley 30/1992, ya citada (en especial, las de su artículo 45, que establece el régimen jurídico del uso de los medios electrónicos en las administraciones públicas).

Igualmente, la Autoridad Certificadora de la Generalitat Valenciana que se crea mediante el Decreto examinado podrá establecer las condiciones adicionales que considere necesarias para salvaguardar las garantías procedimentales (art. 6); de conformidad con lo establecido expresamente en el art. 5.1 del ya citado Real Decreto-Ley sobre de firma electrónica.



Finalmente, el art. 7 se dedica al reconocimiento de la validez y eficacia de la firma electrónica avanzada, para lo cual se tiene en consideración tanto a la normativa sobre firma electrónica (en concreto, al art. 3 del Real Decreto-Ley 14/1999) como al artículo 45.5 de la Ley 30/1992.

Ahora bien, según nuestro entender, la interpretación que se realiza del art. 3 de la norma española citada es errónea al decir que "el certificado reconocido deberá haber sido expedido por un prestador de servicios de certificación acreditado y deberá haberse utilizado para su creación un dispositivo seguro de creación de firma".

Ciertamente, en ningún caso el art. 3 en cuestión prescribe que la firma deba basarse en un certificado reconocido emitido por un prestador acreditado. La adhesión al sistema voluntario –nunca obligatorio– de acreditación permite que tenga lugar la presunción de que concurren los requisitos exigidos para que la firma electrónica avanzada se equipare a la manuscrita (a saber, estar basada en un certificado reconocido y haber sido creada mediante un dispositivo seguro de creación) no puede tener otros efectos, como sería el caso de la determinación que todo certificado reconocido sea emitido por prestadores acreditados. Por ello, estaríamos ante un precepto nulo por infracción del principio de jerarquía normativa (según el art. 62.2 de la Ley 30/1992, reiteradamente citada).

En todo caso, bajo el art. 45 de Ley 30/1992 es posible cualquier firma electrónica o incluso otros mecanismos técnicos siempre que garanticen los requisitos de autenticidad, integridad y conservación del documento administrativo electrónico.



## 5. La autoridad certificadora de la Generalitat Valenciana y la prestación de servicios de certificación electrónica



Según el art. 8 del Decreto aquí examinado la Generalitat Valenciana se constituye en prestador de servicios de certificación de firma electrónica avanzada de acuerdo con el Real Decreto-Ley estatal de firma electrónica. Para ello se dota de una PKI o infraestructura de clave pública.



Por su parte, el art. 9 se dedica a definir, de acuerdo con la mencionada normativa estatal de firma electrónica, las funciones que le corresponden en su actividad de prestación de servicios de certificación electrónica.

En concreto –y según el art. 10- los servicios de certificación que prestará son los técnicos y administrativos siguientes: consignación de fecha y hora en los documentos electrónicos integrados en un expediente administrativo; poner a disposición del signatario los dispositivos de creación y verificación de firma electrónica; informar, antes de la emisión de un certificado, de sus condiciones, de sus limitaciones de uso y de la forma en que garantiza su posible responsabilidad patrimonial; mantener un registro de certificados, en el que quede constancia de los emitidos y figuren las circunstancias que afecten a la suspensión o pérdida de vigencia de sus efectos; realizar el tratamiento de los datos personales para el desarrollo de la actividad de certificación y demás obligaciones establecidas en la normativa sobre firma electrónica.

Por lo que se refiere a la clase de certificados digitales, en el contexto de una PKI, que esta Autoridad Certificadora emitirá, serán reconocidos, de conformidad con el contenido descrito en el art. 8 del Real Decreto-Ley 14/1999 de firma electrónica, reiteradamente citado (art. 12).

Igualmente, antes de la emisión de dichos certificados, deberá procederse a la identificación de los solicitantes previamente, según lo establecido en el art. 15 del Real Decreto-Ley 14/1999 sobre firma electrónica, en las llamadas entidades de registro.



## 7. Consideraciones finales

La recién aparición de normas específicas sobre el uso de la firma digital o electrónica avanzada en nuestras administraciones públicas es oportuna para traer una mayor seguridad jurídica en la implantación de esta modalidad técnica que aparece como la mejor solución posible a efectos de garantizar la identidad electrónica en las relaciones entre ciudadanos y empresas con la administración, o en el seno interno de cada administración.



El Reglamento valenciano efectúa una regulación coherente y clara en esta materia de gran complejidad técnica, pero también jurídica, dado que la normativa española y comunitaria sobre firma electrónica han diseñado un modelo en gran medida confuso, añadiéndose a dicha complejidad una falta de desarrollo que complica aún más su efectiva aplicación.

Por otro lado, la opción de crear una autoridad de certificación valenciana puede contribuir al impulso de la firma digital o electrónica avanzada en la administración valenciana, respetando el principio de libre concurrencia que rige en esta actividad nueva, que ha nacido plenamente liberalizada.

No obstante, el Reglamento puede ser objeto de crítica en algunos puntos. Uno de ellos, más de carácter formal, es la constante referencia a la Ley de firma electrónica, cuando, a nuestro entender, sería más riguroso hablar de Real Decreto-Ley, figura normativa que, si bien con muchas críticas, fue la finalmente escogida. Otro, con un calado más profundo, es la alusión a los certificados reconocidos emitidos por prestadores acreditados al establecer el reconocimiento de la validez y eficacia de la firma electrónica avanzada, como se ha comentado anteriormente.

Finalmente, tan sólo cabe congratular la innovación del ordenamiento jurídico administrativo a cargo de normas que aporten una mayor claridad en la procedencia y uso de la firma electrónica avanzada o digital en las administraciones públicas. De este modo se está impulsando un avance tecnológico con una potencialidad enorme en el establecimiento de relaciones administrativas y, en último término, en la prestación de los servicios públicos.