



Comunicación

195

SISTEMA DE NOTIFICACIONES TELEMÁTICAS DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Juan Pardo García

Jefe de Servicio Informático
Ministerio de Trabajo
Gerencia Informática de la Seguridad Social

Pedro Barahona Marcos

Jefe de Servicio Informático
Ministerio de Trabajo
Gerencia Informática de la Seguridad Social

Palabras clave

Notificación, publicación de edictos, Expediente electrónico, firma digital, huella electrónica, prescripción de deuda, Unidad de Gestión Ejecutiva, documentos Pdf, externalización de impresión.

Resumen de su Comunicación

La actuación recaudatoria en vía de apremio de la Seguridad Social genera cada año un elevado número de documentos de notificación al deudor cuya gestión manual consume una gran cantidad de recursos en las unidades administrativas encargadas de realizar dicha gestión. El Sistema de Notificaciones Telemáticas desarrollado por la Gerencia Informática de la Seguridad Social para la Subdirección General de Procedimientos Ejecutivos y Especiales de Recaudación tiene como principal objetivo la automatización de todas las tareas administrativas relacionadas con la notificación de los actos recaudatorios.

Para alcanzar este objetivo, el sistema contempla las funciones de notificación postal a través de Correos, así como la publicación de edictos tanto en Boletines Oficiales, como en los tableros de Ayuntamientos. Ello incluye:

- *La emisión de documentos integrada en el aplicativo de gestión SILTGR,*
- *La firma digital de los documentos emitidos,*
- *La generación del documento en formato pdf,*
- *El envío de las notificaciones por medios telemáticos al servicio externo contratado para gestionar la impresión y el ensobrado,*
- *La postalización de los documentos a través del servicio de Correos,*
- *La incorporación automática a la base de datos del SILTGR del resultado de la entrega de la notificación comunicado por Correos,*
- *La generación de remesas a partir de las notificaciones negativas y el envío de edictos a las Unidades de Recaudación Ejecutiva para su publicación en Boletines Oficiales y en Ayuntamientos.*

Los beneficios derivados de la puesta en marcha del Sistema de Notificaciones Telemáticas incluyen los siguientes:

- *Liberación del personal de las Unidades de Recaudación Ejecutiva de tareas de carácter administrativo como el ensobrado y la postalización, permitiendo su dedicación a tareas específicas de la gestión recaudatoria.*
- *Aumento de la agilidad y la eficiencia en la gestión,*
- *Uniformización y control de las distintas fases de la notificación,*
- *Control de la prescripción, dado que entre los efectos jurídicos que conlleva la notificación al deudor de una actuación ejecutiva se encuentra la interrupción de la prescripción de la deuda perseguida.*
- *Conformación paulatina del expediente electrónico que facilite la progresiva eliminación del expediente en papel en las distintas Unidades de Recaudación Ejecutiva.*

SISTEMA DE NOTIFICACIONES TELEMÁTICAS

1. Introducción

La notificación efectiva de los actos ejecutivos es necesaria, desde el punto de vista del procedimiento de apremio, por dos motivos principales:

- Por un lado, la notificación al deudor de cada acto es necesaria para que el procedimiento avance en sus distintas fases. Así por ejemplo, no es posible convocar una subasta de un bien embargado si dicho embargo no ha sido notificado previamente al apremiado.
- En segundo lugar, entre los efectos jurídicos que produce la notificación al deudor de una actuación ejecutiva se encuentra la interrupción de la prescripción de la deuda perseguida. Dicha prescripción se produce a los cuatro años de la última notificación efectuada.

El Sistema de Notificaciones Telemáticas implantado en el ámbito de la Tesorería General de la Seguridad Social es un sistema de notificación centralizado puesto a disposición de las distintas Unidades de Gestión Ejecutiva (U.U.G.E.) que contempla la automatización tanto de la notificación postal a través del servicio de Correos, como de la publicación edictos en Boletines Oficiales y en tablones de Ayuntamientos. No se trata, por tanto, de un Sistema de Notificación Electrónica.

A lo largo del ejercicio 2005, las 272 Unidades de Recaudación Ejecutiva existentes han generado un total de 3.655.118 notificaciones de las cuales 2.762.852 han sido tramitadas por el Sistema de Notificaciones Telemáticas.

1.1. Justificación legal

Desde el punto de vista jurídico, el procedimiento de notificación telemática se ampara en lo dispuesto por:

a) Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio:

Disposición adicional cuarta. Aplicación de medios técnicos: Validez y eficacia de los documentos producidos a través de estos.

1. Todos los actos definitivos o de trámite de los procedimientos recaudatorios regulados en este Reglamento podrán ser realizados mediante la aplicación de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, con sujeción a lo dispuesto en la normativa vigente.
2. Los documentos en los que se formalicen o mediante los que se notifiquen a los interesados los citados actos, emitidos, incluida su firma, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, aprobados por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, gozarán de plena validez y eficacia, siempre que en éstos quede garantizada su autenticidad mediante la impresión de los datos que determine la Tesorería General de la Seguridad Social, con sujeción a lo dispuesto en la normativa vigente.

b) Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, (LRJ-PAC). Disposiciones relativas a la utilización de medios Electrónicos, Informáticos y Telemáticos:

Artículo 45. Incorporación de medios técnicos.

5. Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que éstas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por ésta u otras Leyes.

Artículo 59. Práctica de la notificación.

1. Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.

c) 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 (B.O.E. 29.02.1996), modificado por el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos:

Artículo 8. Almacenamiento de documentos

1. Podrán almacenarse por medios o en soportes electrónicos, informáticos o telemáticos todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas.

2. Los documentos de la Administración General del Estado y de sus entidades de derecho público vinculadas o dependientes que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares y hayan sido producidos mediante técnicas electrónicas, informáticas o telemáticas podrán conservarse en soportes de esta naturaleza, en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo.

1.2. Situación de partida

La notificación al apremiado de los actos administrativos se realizaba anteriormente por los órganos de recaudación, Direcciones Provinciales y Unidades de Recaudación Ejecutiva (U.U.R.E.), de una forma totalmente manual en la que tenían lugar, en síntesis, las siguientes actuaciones:

1. Emisión del documento. Se expedía el documento objeto de la notificación en soporte papel a través de la aplicación informática SILTGR-VE. El sistema informático no guardaba dato alguno de la actuación practicada y no se podía reexpedir el documento original conforme fue inicialmente emitido.
2. Firma manuscrita del documento por el titular del órgano de recaudación.
3. Archivo de copia en el expediente.
4. Ensobrado.
5. Emisión del Acuse de recibo.

6. Confección de la relación de correos.

7. Entrega de la documentación en el Servicio de Correos. Los sobres agrupados en cada una de las relaciones de correos eran entregados en la estafeta postal por un funcionario del órgano de recaudación que debía desplazarse hasta la misma.

8. Recepción del resultado de la notificación. El acuse de recibo que acredita la entrega del documento era devuelto a la Unidad remitente por el servicio de Correos con la clave identificativa correspondiente. Durante todo el proceso de notificación, la Unidad remitente desconocía la situación en que se hallaba su envío.

9. Archivo en el expediente del acuse de recibo o del devuelto de correos.

10. Publicación de las notificaciones devueltas por Correos. Los órganos de recaudación elaboraban manualmente y en soporte papel los edictos que se debían publicar en los Boletines Oficiales y en los tablones de anuncios de los Ayuntamientos al margen del sistema informático.

El número de funcionarios que en las 272 U.U.R.E. y 52 Direcciones Provinciales existentes se dedicaba a las tareas manuales de ensobrado y postalización de la documentación se estimó en unos 350 aproximadamente.

2. Objetivos

Para resolver la problemática planteada por el sistema descrito anteriormente era preciso efectuar una profunda transformación del mismo y su sustitución por otro cuyos objetivos son los siguientes:

1. Automatizar la totalidad del procedimiento de notificaciones.

2. Normalizar el proceso, facilitando su ejecución a través de la aplicación SILTGR.

3. Asegurar la actuación ejecutiva de las Direcciones Provinciales y de sus U.U.R.E. mediante un procedimiento ágil y eficaz que permite el control de todos los actos realizados en el procedimiento administrativo de apremio.

4. Avanzar en la supresión de todas aquellas tareas más laboriosas, rutinarias y repetitivas, de tal forma que cada vez sea menor la presencia del personal destinado en los órganos de recaudación que deban participar en su realización.

5. Integrar las funciones de notificación por correo y publicación de edictos para garantizar la actuación ejecutiva.

6. Simplificar la tramitación mediante la eliminación de trámites innecesarios.

7. Implantar el expediente informático por apremiado, prosiguiendo el camino emprendido en la progresiva eliminación del soporte papel.

8. Posibilitar el control de las actuaciones practicadas de forma inmediata.

La implantación del sistema de notificaciones se enmarca dentro de dos de los objetivos estratégicos de la Tesorería General, a saber, la erradicación de la prescripción de los Títulos Ejecutivos y la consecución de un efectivo seguimiento y control de las actuaciones practicadas.

3. Descripción del Sistema

3.1. Agentes involucrados

Los agentes involucrados en el sistema de notificaciones son los siguientes:

a) Agentes internos, es decir, aquellos que desarrollan su función dentro de la propia organización, esto es, dentro de la Tesorería General de la Seguridad Social. Son Agentes Internos los siguientes:

- Subdirección General de Procedimientos Ejecutivos y Especiales de Recaudación
 - Aporta los requerimientos del proyecto
 - Coordina las actuaciones con los otros intervinientes
- Gerencia de Informática de la Seguridad Social
 - Efectúa el desarrollo informático del sistema
 - Almacenamiento de imágenes de documentos
 - Servidor específico para impresión y para comunicaciones
 - Utilidades de recuperación de documentos desde los aplicativos
 - Gestión de firmas (Recaudadores, Subdirectores Provinciales)
 - Diseño del bloque de caracteres que acompañe al documento que incluya en el mismo al firmante [huella].
 - Gestión de acuses escaneados
 - Transmisiones con Correos (por ejemplo EDITRAN)
 - Aspectos de seguridad
 - Certificados X509 para servicios online
 - Producción
- Secretaría General
 - Define las actuaciones en materia de inclusión del objeto del proyecto en el convenio de colaboración existente con Correos.

b) Agentes externos son, sensu contrario, aquellos intervinientes ajenos a la Tesorería General de la Seguridad Social que participan en el proyecto. Son Agentes externos los siguientes:

- Empresa de impresión y ensobrado:
 - Impresión de los documentos recibidos de la Tesorería General.
 - Proceso de pliegue y ensobrado de los documentos impresos.
 - Envío al servicio de admisión de Correos Postal de las notificaciones generadas.
 - Envío a la T.G.S.S. de los resultados de la admisión y entrega de las notificaciones.
- Servicio de Correos Postal:
 - Postalización de las notificaciones

3.2. Modelo de proceso

El Sistema de Notificaciones Telemáticas se desarrolla en seis fases con arreglo al siguiente procedimiento:

- 1ª Selección de documentos a notificar.
- 2ª Firma de los documentos seleccionados.
- 3ª Entrega de la documentación en el servicio de correos.
- 4ª Recepción y carga del resultado de la notificación por Correos
- 5ª Generación y envío de Remesas de edictos para publicación
- 6ª Carga del resultado de la publicación

Fase 1ª. Selección de documentos a notificar

Cualquier funcionario destinado en alguno de los órganos de recaudación, si así se lo ha autorizado el titular del mismo, puede emitir las notificaciones de las actuaciones ejecutivas mediante la correspondiente transacción de la aplicación informática SILTGR-VE. Los documentos que puede seleccionar son:

- Requerimiento previo a la practica de embargo
 - Requerimiento de bienes.
 - Diligencia de embargo de cuentas corrientes y de ahorro.
 - Diligencia de levantamiento de embargo de cuentas corrientes y de ahorro.
 - Notificación de embargo de vehículos.
 - Notificación al deudor de la diligencia de embargo de sueldos, salarios, pensiones y otras prestaciones económicas.
 - Notificación al deudor del embargo de devoluciones tributarias.
- Así mismo, determinados procesos diferidos pueden generar esos mismos tipos de documento de manera masiva.

Todas las notificaciones emitidas tanto de forma automática en los procedimientos masivos de embargo, como por las transacciones informáticas anteriormente descritas, son incorporados por el sistema a la firma de notificaciones telemáticas.

Fase 2ª. Firma de documentos seleccionados.

La transacción de firma digital es de uso exclusivo de los titulares de los órganos de recaudación y, en consecuencia, indelegable por éstos. Sólo puede ser autorizada a un funcionario por órgano de recaudación, es decir, que no puede estar autorizado más de un funcionario por Unidad de Recaudación Ejecutiva. En el caso de las Direcciones Provinciales serán usuarios autorizados los Directores Provinciales y los Secretarios Provinciales o Subdirectores Provinciales que determine el Director Provincial. Cuando el usuario cause baja temporal o definitiva por cualquier motivo se revocará de forma simultánea la autorización a la mencionada transacción.

La transacción de firma presenta en pantalla a cada usuario autorizado los documentos emitidos de su ámbito de gestión y, en caso de estar conforme, los firma consignando una simple marca sobre los mismos.

Las notificaciones firmadas pueden ser objeto de anulación mediante la correspondiente transacción de la aplicación informática SILTGR-VE.

Para garantizar la autenticidad del documento enviado a Correos en formato PDF se imprime una “huella digital” que está formada con arreglo a los criterios técnicos que establece la Gerencia de Informática de la Seguridad Social.

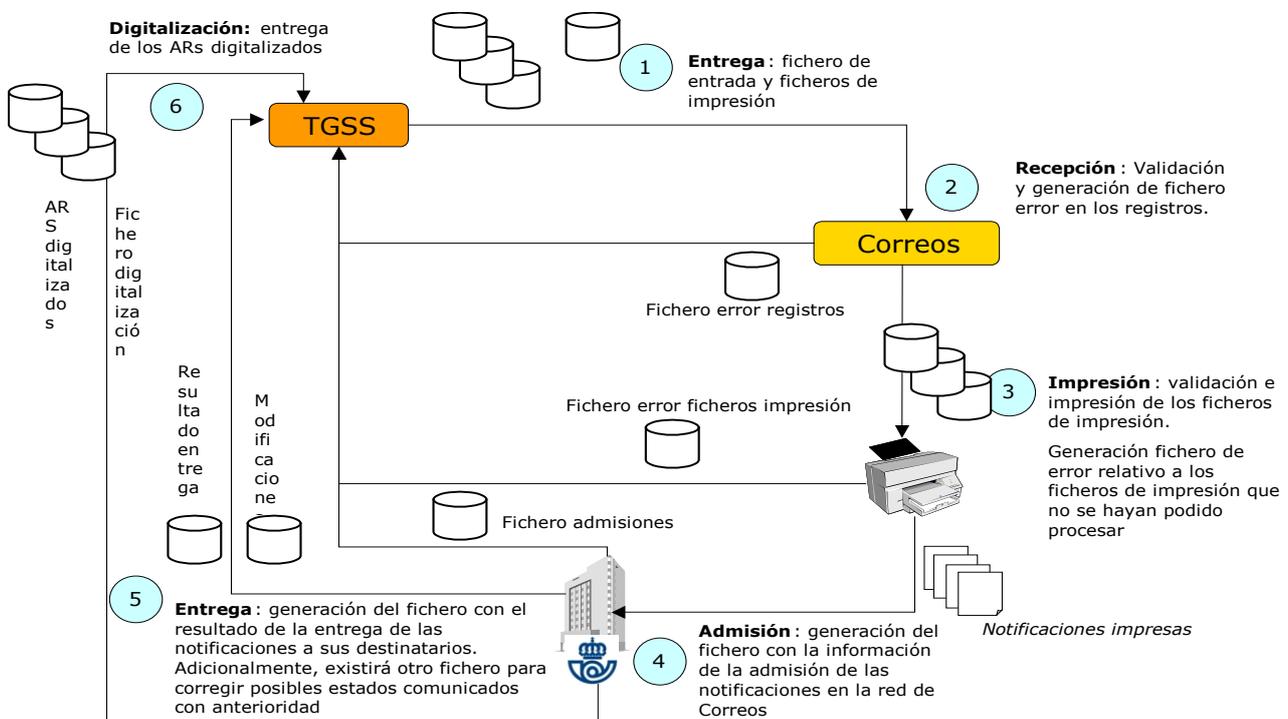
Junto a la firma holográfica se incluye la firma digital consistente en un bloque de caracteres que acompaña al documento acreditando quién es su autor y que no ha existido manipulación posterior de los datos. En un fichero constarán todas las notificaciones recogidas en formato PDF con la totalidad de los datos de la notificación, incluida la firma holográfica, la huella digital y el código de barras de ésta que identifica el número de notificación.

Una copia integral de dicho documento se almacena en SILTGR-VE tanto en el mismo formato PDF, como mediante el archivo de los datos que han configurado el documento.

A cada uno de los documentos en formato PDF que componen el fichero se unirán los acuses de recibo como si fuesen una parte más del documento de tal forma que el Servicio de Correos pueda llevar a cabo la impresión del mismo.

Fase 3ª. Entrega de la documentación en Correos.

El siguiente diagrama representa el modelo de intercambio de ficheros con Correos:



1. La TGSS envía diariamente a Correos remesas de notificaciones que contienen un fichero de entrada con las notificaciones a tramitar, conjuntamente con los ficheros de impresión en formato pdf.
2. Correos informa a la TGSS de los posibles errores de estructura en el fichero de notificaciones o de la falta de correspondencia entre éste y los ficheros de impresión. Adicionalmente, entre los ficheros de impresión se identifican las notificaciones erróneas para no proceder a su impresión.
3. Se imprimen las notificaciones a partir de los ficheros de impresión. Adicionalmente, se informa a la TGSS, mediante el envío de otro fichero de errores, de aquellas notificaciones que no se hayan podido imprimir por algún error en el fichero de impresión.
4. Correos procede a la postalización de las notificaciones. Se informa a la TGSS de las notificaciones postalizadas mediante el envío de un fichero con las notificaciones admitidas. La postalización incluye 3 intentos de entrega en el domicilio del deudor, así como la puesta en lista en la correspondiente oficina de Correos.
5. Periódicamente, Correos envía a la TGSS el resultado de la entrega de sus notificaciones. Junto con este fichero se entrega uno de modificaciones, donde se indican las posibles correcciones a resultados de la entrega comunicados con anterioridad; de esta forma, la TGSS puede corregir la información del resultado de la entrega de aquellas notificaciones que Correos hubiera comunicado erróneamente en algún fichero anterior. Correos recibe los acuses de recibo de la notificaciones y procede a su digitalización. Periódicamente, se envían a la TGSS los ficheros con los acuses de recibo digitalizados y un fichero de cabecera que los identifique. Posteriormente, se recibe de Correos un fichero con los posibles errores y otro con las imágenes de ARs que la TGSS haya procesado correctamente.

Fase 4ª. Anotación del resultado de entrega de la notificación.

Los documentos originales de los acuses de recibo y de los envíos no entregados a los destinatarios por alguna de las causas expuestas, una vez grabados informáticamente, son devueltos a las U.U.R.E. remitentes, las cuales proceden a su archivo en el expediente incoado

El código de extraviado se introduce de forma automática en el SILTGR-VE cuando transcurridos dos meses desde la recepción de la remesa de documentos por el Servicio de Correos no se haya obtenido respuesta alguna a cualquiera de las notificaciones contenidas en esta.

Fase 5ª. Generación y envío de Remesas de edictos para publicación.

Si el resultado de la notificación por Correos es negativo, los documentos devueltos son seleccionados por las U.U.G.E. a través de transacciones específicas de la aplicación para su publicación mediante edictos en boletines oficiales (B.O.P/B.O.C.A.) y en Ayuntamientos.

Cada U.U.G.E. es responsable de publicar los documentos cuyo domicilio de destino se encuentre en su ámbito de actuación, aunque el expediente de apremio lo gestione otra U.G.E. distinta.

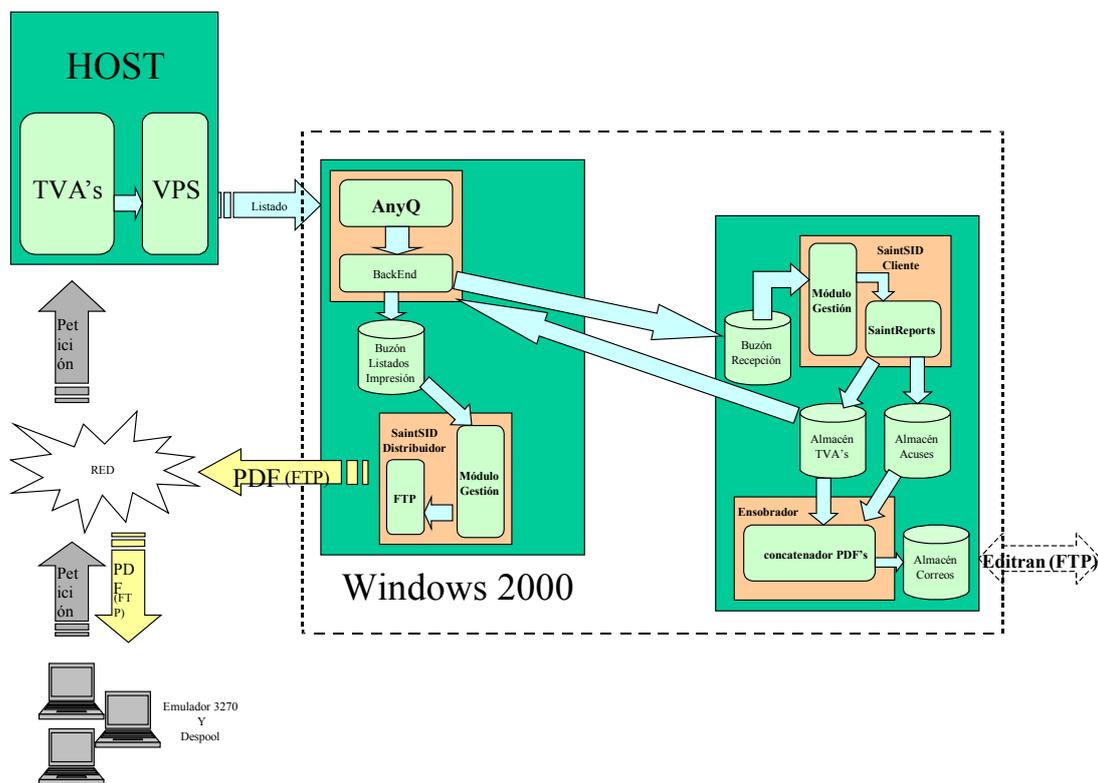
El formato que genera el sistema y que se remite a las U.U.G.E. tiene un formato único. Es competencia de las U.U.G.E. adaptar el formato de los edictos a los requisitos exigidos por las distintas diputaciones provinciales y ayuntamientos para su publicación.

Fase 6ª. Carga del resultado de la publicación.

Una vez producida la publicación en Boletines y Ayuntamientos en la forma y plazos establecidos, las U.U.G.E. anotan en el sistema las fechas de publicación de cada remesa/edicto de forma que, trasladadas a cada documento incluido en la remesa, produce el efecto de notificación con todas sus consecuencias.

3.3. Solución Técnica

El siguiente diagrama muestra la arquitectura de la aplicación:



Existen 3 operaciones básicas. Todas las operaciones que a continuación se detallan, se desencadenan desde transacciones NATURAL. Estas transacciones escribirán la información a procesar (ficheros XML) en el spool del Host, indicando el formulario concreto a utilizar, el cual indica a que servidor AnyQ se ha de redirigir la salida. Esta escritura es atrapada por la aplicación VPS y enviada al proceso AnyQ que reside en el sistema Windows2000. Por cada petición recibida por el AnyQ, se genera un fichero con los datos que la transacción NATURAL escribió, invocando posteriormente al proceso BackEnd. Este proceso es el primero que empieza a diferenciar la operación concreta a realizar. A continuación se detalla cada una de ellas:

1. Generación de TVAs. El BackEnd, recogerá el fichero XML, actualizando los datos de control con los de su configuración interna y copiando este fichero al espacio donde el proceso SaintReports está escuchando. SaintReports será el encargado de dejar el fichero PDF resultante en el sistema de ficheros de Windows definido para el almacén de TVAs.

2. Recuperación de TVAs. El BackEnd, recogerá el fichero XML, en el cual se le indicará que TVA (fichero PDF) se desea recuperar. Una vez localizado, se copia al directorio donde está escuchando SaintSID para su distribución diferida al destino del usuario que lo solicitó. Este mecanismo de distribución diferida es el que se está usando actualmente en la casa.

3. Generación de Acuse. El BackEnd, recogerá el fichero XML, actualizando los datos de control con los de su configuración interna y copiando este fichero al espacio donde el proceso SaintReports está escuchando. SaintReports será el encargado de dejar el fichero PDF resultante en el directorio designado para los Acuses. En dicho directorio, está escuchando el proceso de concatenación, y por cada fichero PDF que se genere, irá a buscar al almacén de TVAs el asociado, fusionando ambos en un único fichero PDF y dejándolo en el directorio preparado para el posterior envío al sistema de EditranIP.

Software de base

- VPS. Es el encargado de leer la información escrita por las transacciones NATURAL y enviarlas al AnyQ destino correspondiente.
- AnyQ. Es el proceso que recibe los ficheros desde el sistema VPS.
- SaintSID. Proceso de distribución de ficheros.
- SaintReports. Proceso que se encarga de la impresión y generación de ficheros PDF.

Software desarrollado para la integración de productos

- BackEnd (AnyQ). Proceso que es ejecutado por el aplicativo AnyQ. Este tomará las distintas decisiones de la lógica a partir de los datos de control enviados en el fichero XML.
- ConcatenaPDFs (Servicio Windows). Se encarga de concatenar dos ficheros PDF (TVA y Acuse) dejando como único resultado un fichero PDF para su posterior envío a correos.

4. Beneficios

Entre las ventajas que para la organización se derivan de la puesta en marcha del Sistema de Notificaciones Telemáticas se pueden destacar las siguientes:

- a) Liberación del personal de las Unidades de Recaudación Ejecutiva de tareas de carácter administrativo como el ensobrado y la postalización, permitiendo su dedicación a tareas específicas de la gestión recaudatoria.
- b) Aumento de la agilidad y la eficiencia en la gestión.
- c) Uniformización y control de las distintas fases de la notificación.
- d) Control de la prescripción, dado que entre los efectos jurídicos que conlleva la notificación al deudor de una actuación ejecutiva se encuentra la interrupción de la prescripción de la deuda perseguida.
- e) Conformación paulatina del expediente electrónico que facilite la progresiva eliminación del expediente en papel en las distintas Unidades de Recaudación Ejecutiva.

5. Resultados de la implantación del Sistema

El Sistema de Notificaciones Telemáticas se implantó en la Tesorería General de la Seguridad Social a finales de 2.004. Durante el ejercicio 2.005 los resultados obtenidos de su utilización en el ámbito de las distintas UU.G.E. es el siguiente:

- Documentos emitidos:	3.655.118
- Anulados:	137.266 (3%)
- Notificación manual:	754.995 (21%)
- Notificación Telemática:	2.762.857 (76%)
- Entregados:	1.419.019 (51%)
- Devueltos:	1.240.390 (45%)
- Pendientes:	87.583 (3%)
- Extraviados:	15.865 (0,6%)
- Tiempo Emisión-Firma-Envío:	2 días
- Tiempo Impresión-Ensobrado:	< 3 días (80% documentos)
- Tiempo Admisión-Entrega/devolución:	8 días
- Tiempo Admisión-Entrega en mano:	5 días (66% documentos)
- Tiempo Admisión-Entrega en lista:	13 días (33% documentos)