

Leyes 39 y 40, novedades en el procedimiento administrativo

La visión de las Administraciones Públicas con respecto a la aplicación de las nuevas leyes

Los días 20 y 21 de junio de 2016 se celebró un Congreso sobre las novedades que incorporan las nuevas leyes administrativas de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de Régimen Jurídico del Sector Público. Desde el punto de vista de la administración electrónica, las citadas leyes establecen que la tramitación electrónica de los procedimientos debe constituir la actuación habitual de todas las Administraciones, tanto en su relación con los ciudadanos como en la gestión interna y en los intercambios de información entre distintos organismos.

El Congreso, organizado por la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DTIC) en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública, fue inaugurado por el Secretario de Estado de Administraciones Públicas, Antonio Beteta. El congreso ha suscitado un gran interés entre el público, siendo necesario cambiar el lugar de celebración del mismo para ampliar el aforo y poder albergar a las más de 250 personas que durante dos jornadas pudieron participar, debatir y acompañar las intervenciones de los 30 ponentes que en 6 mesas de temáticas diferentes

ofrecieron una panorámica completa de los cambios legislativos y sus implicaciones, así como de las obligaciones y medidas que deben impulsar las Administraciones públicas para favorecer una transformación histórica hacia la digitalización.

Las nuevas leyes suponen una gran revolución administrativa, fruto de una sociedad cambiante y de un nuevo entorno presidido por la eficacia, la eficiencia y la innovación tecnológica, que requieren de una correlativa adaptación de la Administración. Como se señaló en la apertura del Congreso, “queremos y necesitamos la modernización y la innovación” porque, tal y como agregó el Secretario General Técnico del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas “apostar por una Administración íntegramente digital es apostar por la digitalización de la sociedad y el crecimiento económico”.

Para cumplir estos objetivos, las nuevas normas contemplan una serie de novedades:

La Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las AAPP: Regula las relaciones externas de la Administración con los ciudadanos y las empresas. Las principales novedades que trae consigo esta ley son:

- a. No habrá procedimientos especiales salvo las excepciones recogidas en la Ley.

- b. Se integran como trámites especiales los anteriores procedimientos sancionador y de responsabilidad patrimonial.
- c. Se establece un procedimiento administrativo “exprés” para supuestos de menor complejidad.
- d. Se suprimen las reclamaciones previas en vía laboral y civil.
- e. Se computan los plazos por horas.
- f. Se publicitan las notificaciones infructuosas con anuncios en el BOE.
- g. No es necesario presentar documentos originales ya presentados o elaborados por las Administraciones.
- h. Se establece el pago electrónico de Obligaciones.

La **Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público**: Regula la organización y las relaciones internas dentro de cada Administración y entre las distintas Administraciones. Introduce tres novedades:

1. Sector Público Institucional: describe con carácter básico su objeto, su ámbito subjetivo, sus principios generales de actuación, un inventario de entidades y, lo más trascendente, establece por primera vez un control de la eficacia y una supervisión continua, que incluye una mayor exigencia en la creación de organismos públicos, de forma que no se creen entes superfluos.

2. Novedades administrativas en los servicios centrales de la AGE: se precisan los principios de organización y funcionamiento de la AGE, principalmente la transparencia, se priorizan las relaciones entre AAPP de forma electrónica y la descentralización y desconcentración y se determina la estructura de la AGE.
3. Novedades en la Administración Periférica: Clarifica el ámbito competencial y estructural de las Delegaciones de Gobierno y sus servicios territoriales, de forma que sean un auténtico instrumento de vertebración de la acción del Estado en todo el territorio nacional.

España ocupa ya el puesto 12 en el ranking que ofrece la ONU en materia de Administración electrónica y el puesto 5, con respecto a los servicios públicos digitales, en el Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI) de la Unión Europea. Sin embargo, como quedó patente en el Congreso, todavía existe un margen amplio de mejora. Las principales conclusiones a las que se llegó a lo largo de las jornadas fueron:

A) Conclusiones generales:

1. La sociedad española está fuertemente digitalizada (el 96,7% de los hogares cuentan con teléfono móvil y el 77,8%, acceso a Internet con banda ancha). No obstante, existe todavía un desequilibrio entre digitalización de la sociedad y uso de la Administración electrónica, en la medida en que sólo un 49,4% de los ciudadanos utiliza Internet en sus relaciones con la Administración.
2. Las nuevas leyes administrativas pretenden paliar ese desequilibrio con la superación del voluntarismo y el cumplimiento del principio de eficiencia, a través de la interoperabilidad, el reconocimiento mutuo y los sistemas comunes.
3. Todo ello está en consonancia con las estrategias internacionales en la materia (directrices de la OCDE, Estrategia de Mercado Único Digital Europea).
4. La Administración tiene la obligación de:
 - a. Liderar el proceso.
 - b. Favorecer el cambio de cultura administrativa.
 - c. Impulsar la gobernanza, contando con la participación de los juristas, los técnicos informáticos y los gestores públicos de las distintas Administraciones públicas.

5. Algunas medidas clave para hacer frente a estas obligaciones son:

- a. Codificar para simplificar.
- b. Registrar para ordenar y controlar.
- c. Compartir la información entre las AAPP .
- d. Formar a todos los implicados en los procesos: empleados públicos y también a los ciudadanos.
- e. Implantar y utilizar de forma generalizada aquellas soluciones tecnológicas que permitan la tramitación sin papel, aprovechando las ya existentes y reflejadas en el [Centro de Transferencia de Tecnología](#).
- f. Aprovechar el completo marco normativo ya existente y realizar un esfuerzo para desarrollarlo adecuadamente y garantizar la seguridad jurídica.

B) Conclusiones específicas:

Durante el Congreso se trataron en profundidad y a lo largo de las distintas mesas, tres temas fundamentales:

1. **Derechos de los ciudadanos y su garantía.** La Ley 39/2015 da un paso más en las relaciones entre los ciudadanos y la Administración y configura un nuevo y más completo catálogo de derechos de los ciudadanos, tanto de carácter general como específico, cuando el

ciudadano es el interesado en un procedimiento. Entre estos derechos se debatieron especialmente dos:

- a. El derecho a no aportar documentos que ya obren en poder de la Administración o que hayan sido producidos por ésta. La realización efectiva de este derecho, que ya contemplaba la Ley 30/1992 y la Ley 11/2007, se garantiza a través de la [Plataforma de Intermediación de Datos](#).
- b. El derecho a ser asistido en el uso de medios electrónicos en la relación con las Administraciones Públicas. Este derecho, ya contemplado en la Ley 11/2007, se vería reforzado a través de la transformación de las oficinas de registro en oficinas de asistencia al ciudadano y mediante el uso del [Registro de Apoderamientos](#) y el [Registro de funcionarios Habilitados](#) para todas las Administraciones Públicas.

También se consideraron las medidas de simplificación y reducción de cargas que benefician a los ciudadanos, como la creación de un nuevo modelo de procedimiento administrativo común único, la publicación de las notificaciones infructuosas en el BOE, que cuenta además con un sistema de alertas, o la extensión del pago electrónico de obligaciones con las Administraciones Públicas.

2. **Las soluciones tecnológicas.** Otro de los temas en los que se centró el Congreso fue en las soluciones tecnológicas existentes para propiciar el cumplimiento de las nuevas normas.

- a. La [Plataforma de Intermediación de Datos](#): que permite el intercambio de información entre las distintas Administraciones Públicas al objeto de hacer real el derecho a no aportar documentos que ya obren en poder de la Administración.
- b. [Punto de Acceso General](#): que permite facilitar la relación con el ciudadano, ya que éste no tiene por qué conocer a qué administración y órgano tiene que dirigirse.
- c. [Carpeta Ciudadana](#): Un nuevo proyecto que permitirá al ciudadano visualizar en un mismo sitio el estado de todos sus procedimientos, la documentación de la que disponen las Administraciones Públicas, los datos y registros intercambiados entre administraciones públicas, etc.
- d. [ARCHIVE](#): que hace realidad, desde la colaboración multidisciplinar, el precepto del archivo electrónico único (artículo 17) y la conservación de los expedientes a largo plazo. El Archivo Electrónico Único constituye una “prueba de fuego” de que el procedimiento ha sido realmente electrónico y conforme

al ENI ([Esquema Nacional de Interoperabilidad](#)). Para lograrlo, los ponentes recomendaron tres actuaciones:

- i. Trabajar con equipos multidisciplinares.
 - ii. Aprovechar el completo marco normativo que ya tenemos.
 - iii. Aprovechar las herramientas colaborativas como Archive.
- e. Los sistemas de identificación y firma electrónica como [Cl@ve](#).
- f. [Servicio de Notificaciones Electrónicas](#).

3. **Soluciones organizativas.** No obstante, y tal y como indicó el Director TIC, Domingo Molina Moscoso, no son suficientes las soluciones informáticas, sino que son necesarias también las medidas de tipo organizativo y estructural. En este ámbito se trataron especialmente las siguientes cuestiones

- a. **Gestión del cambio.** Se trató de manera transversal a lo largo de todo el Congreso. Los cambios que implican las nuevas leyes pueden generar resistencias por la desconfianza que todavía producen ciertos aspectos de la digitalización, especialmente en materia de seguridad y protección de datos. Por ello, se reiteró la necesidad de dar participación a todos los miembros de la organización en el proceso de cambio.

b. **La transformación de las oficinas de registro en oficinas de asistencia al ciudadano:** Necesaria para la realización efectiva del derecho de los ciudadanos a ser asistidos en sus relaciones electrónicas con la Administración. Para poder llevar a cabo esta transformación se requieren 3 elementos:

- i. **Disponibilidad de servicios digitales.** Actualmente se dispone ya de un amplio catálogo de servicios totalmente interoperables que permiten aislar al ciudadano de los intercambios entre Administraciones.
- ii. **Habilidades de los ciudadanos para aprovechar los servicios digitales.** Según el DESI de 2016, el 54% de los españoles tiene competencias digitales básicas, lo que sitúa a España en el puesto 13 en el ranking europeo y apunta la necesidad de aprovechar la capacidad transformadora de la Administración para reforzar el uso del canal digital y avanzar hacia el autoservicio digital.
- iii. **Capacidad y actitud del personal en las oficinas de atención al ciudadano.** Su transformación se propicia a través de:

1. La creación de un Plan de Transformación de la Oficina. Debe incluir un plan de comunicación y un plan de evaluación y seguimiento.
2. Adopción de manuales de procedimiento que favorezcan al ciudadano el autoservicio digital y faciliten la labor de los empleados de las oficinas de atención.
3. Formación a los empleados públicos que atienden, así como a los funcionarios habilitados.

Además, se insistió en que la atención al ciudadano debe ser integral, cercana y simple.

Durante el Congreso se atendió también el caso de las Entidades Locales, que por su tamaño más reducido y cercanía al ciudadano cumplen una labor fundamental de asistencia. Se expusieron los casos de los Ayuntamientos de Alcira, Gijón y Almassora, que han avanzado enormemente en la digitalización y en la atención al ciudadano a través de, entre otros, planes de rediseño de la estructura organizativa, de formación y *coaching* a empleados públicos, de renovación y mejora de los recursos técnicos de las oficinas, como el doble monitor y el trabajo colaborativo entre los actores TIC y los gestores administrativos.

Autor:

Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones