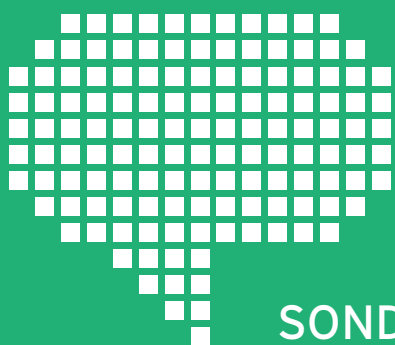




novagob^{.lab}

Laboratorio Iberoamericano
de Gobierno para la
Innovación Pública

Colección NovaGob Estudios
Nº 3 / 2016 MAYO



SONDEO SOBRE EL ESTADO DE IMPLANTACIÓN DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

#LEY392015
NovaGob Estudios

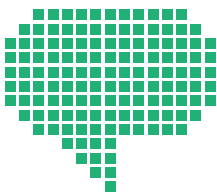


RESUMEN

- 62 CUESTIONARIOS RECIBIDOS DE DISTINTAS ADMINISTRACIONES POR ÁMBITO Y TAMAÑO
- HAY ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS CON LA IMPLANTACIÓN DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
- ES POSITIVO, PODER DISPONER DE REGISTRO, DE FIRMA ELECTRÓNICA, DE TRAMITACIÓN SOLO ELECTRÓNICA.

PARA QUE ELLO SEA REALIDAD, HAY QUE MEJORAR:

- el catálogo de procedimientos: solo está disponible en la mitad de las organizaciones encuestadas;
- no hay funcionariado habilitado para ayudar a presentar solicitudes a la ciudadanía con menor capacitación;
- escasa digitalización de los documentos que llegan en papel;
- el **49%** de las organizaciones encuestadas no usa plataformas de interoperabilidad;
- el **61 %** no dispone de auténticos tramitadores de procedimientos administrativos electrónicos;
- el **39%** no puede emitir documentos electrónicos.



Introducción

La entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, supondrá una auténtica revolución en el procedimiento administrativo desde el momento en que deja como únicamente válido al procedimiento administrativo electrónico, que obliga a digitalizar los documentos que lleguen en soporte papel y a generar copias auténticas de los documentos electrónicos cuando se quieran imprimir en papel, es decir, a la implantación definitiva de la administración electrónica. El expediente y el archivo administrativo solo van a ser electrónicos, aunque algunos aspectos relativos al procedimiento, como el archivo, por ejemplo, no entrarán en vigor hasta octubre de 2018.

Se trata de mucho más que un cambio legal, un cambio en la forma de hacer las cosas en la administración, de una auténtica transformación, en cuyo centro están las personas, en particular, quienes trabajan en el sector público, que deberán realizar un considerable esfuerzo para garantizar la aplicación del nuevo procedimiento y el respeto a los derechos de las personas, con las correspondientes garantías.

MÉTODO

Se elaboró un formulario con Google incluyendo todos los requisitos que la Ley incorpora, en los aspectos relativos a la gestión electrónica de los expedientes administrativos, desde la presentación de las solicitudes y el apoyo que regula por parte del funcionamiento a la ciudadanía, la tramitación y generación de documentos y expedientes electrónicos, hasta su archivo, pasando por las notificaciones, la identificación y firma electrónicas, etc.

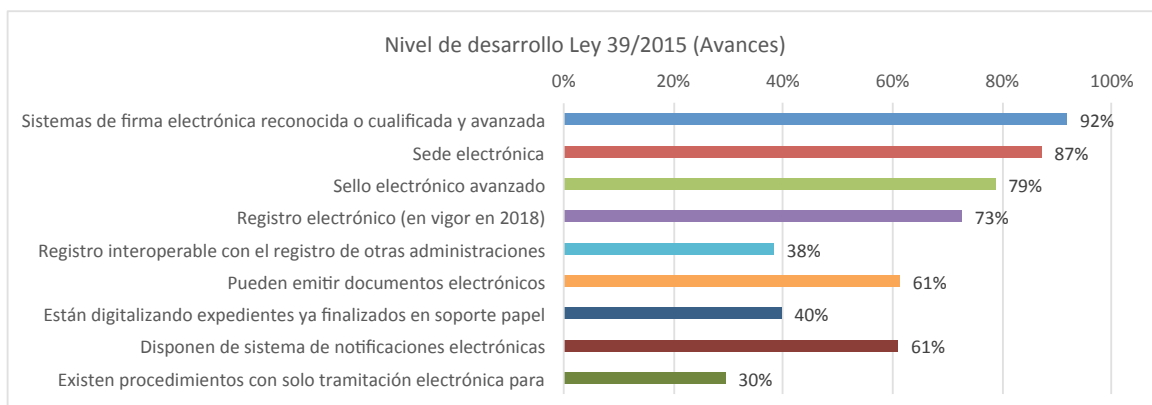
El formulario se difundió en NovaGob, a través de sus redes sociales y en grupos de LinkedIn relacionados con la administración pública. No obstante, los aspectos electrónicos han hecho que el número de personas con conocimientos suficientes para responder al cuestionario, no sean excesivos. Nos gustaría volver a lanzar el mismo cuestionario dentro de un año para ver la evolución del despliegue de los requisitos de la Ley 39/2015 en las organizaciones públicas.

RESULTADOS

Se han recibido 62 cuestionarios que vienen 4 de la Administración General del Estado, 7 de CCAA, 5 de diputaciones, 37 municipios, 4 universidades y 4 de otras entidades. A continuación destacamos los aspectos positivos y menos avanzados del desarrollo de la Ley 39/2015 en las administraciones públicas de las personas que contestaron a esta encuesta:

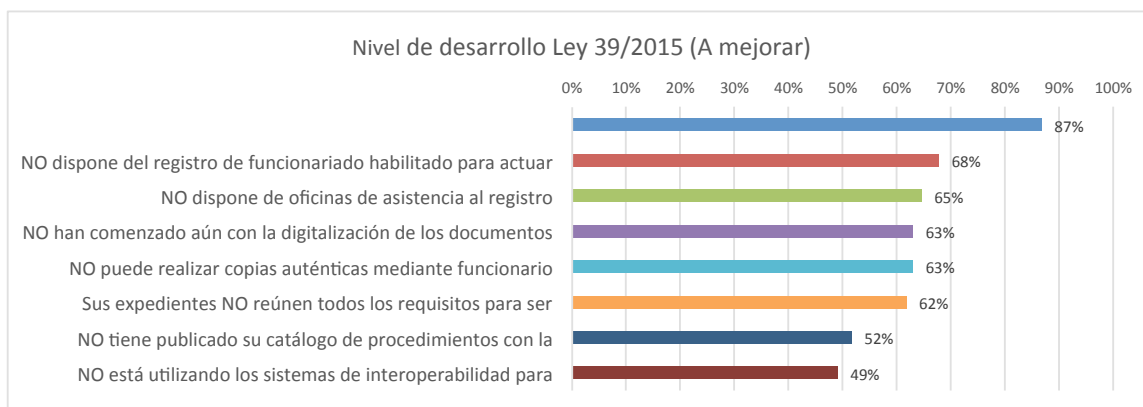
Como aspectos positivos:

- El 91,8% dispone de sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada
- El 87,1% dispone de sede electrónica
- El 78,7% dispone de sello electrónico avanzado
- El 72,6% dispone de registro electrónico (que entra en vigor en 2018) y el 38,3% es interoperable con el registro de otras administraciones
- El 61,3% puede emitir documentos electrónicos
- El 39,7% están digitalizando expedientes ya finalizados en soporte papel
- El 61% dispone de sistema de notificaciones electrónicas, aunque el 86,6% solo las utiliza para el 25% o menos de los procedimientos
- El 29,5% dispone ya de procedimientos a solo tramitación electrónica para colectivos especialmente capacitados

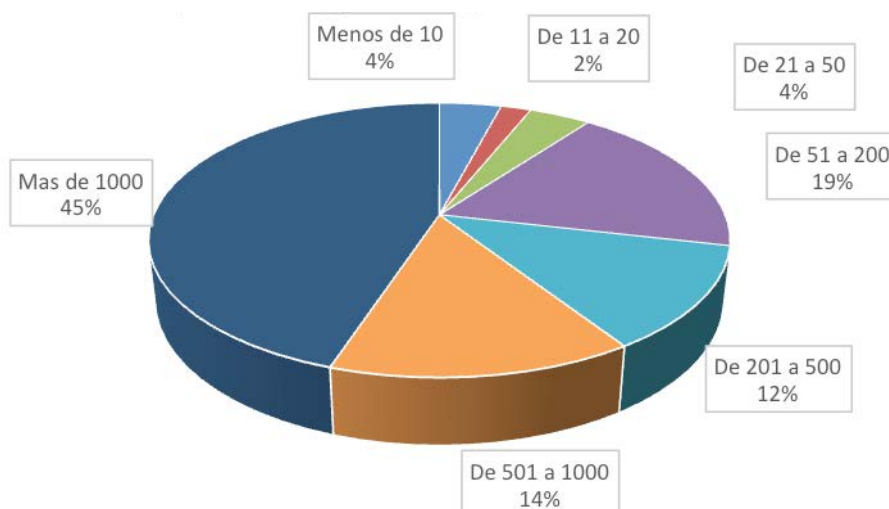


Como aspectos menos avanzados:

- El 86,7% no dispone de sistemas de identificación de clave concertada, más fácil de usar para un % alto de procedimientos.
- El 67,7% % no dispone del registro de funcionarios habilitados para actuar en nombre de los ciudadanos, derecho ya reconocido en la Ley 11/2007 y fácil de implantar, solo es necesario regularlo normativamente y es la solución a los ciudadanos no adaptados a la administración electrónica
- En coherencia con lo anterior, el 64,5% no dispone de oficinas de asistencia al registro
- El 62,9% no han comenzado aún con la digitalización de los documentos que llegan en soporte papel para luego continuar su tramitación de forma electrónica
- El 62.9% no puede realizar copias auténticas mediante funcionario habilitado o sistema automático
- El 61,7% declara que sus expedientes no reúnen todos los requisitos para ser considerados como expedientes electrónicos
- El 51,6% no tiene publicado su catálogo de procedimientos con la información básica y descriptiva de los mismos, otro derecho básico desde 2007.
- El 49,2% no está utilizando los sistemas de interoperabilidad para recabar datos.

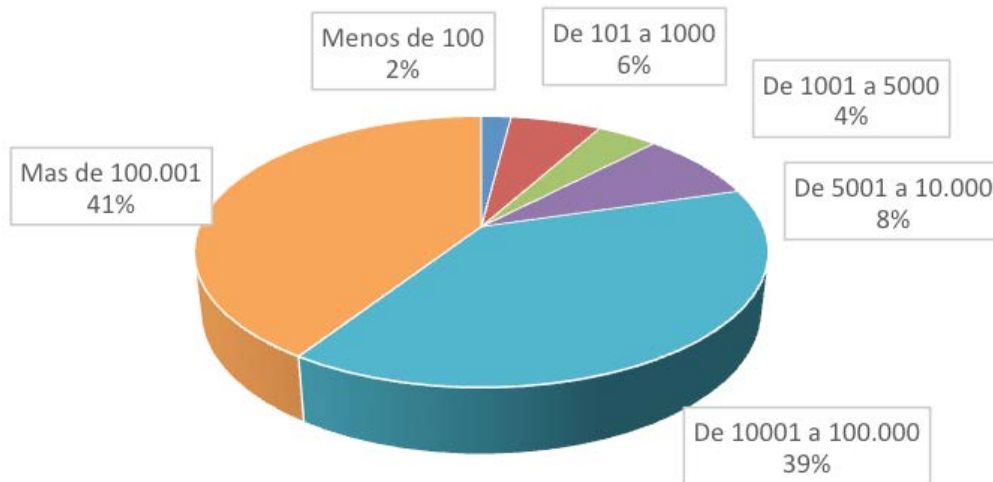


Personas trabajadoras en la organización



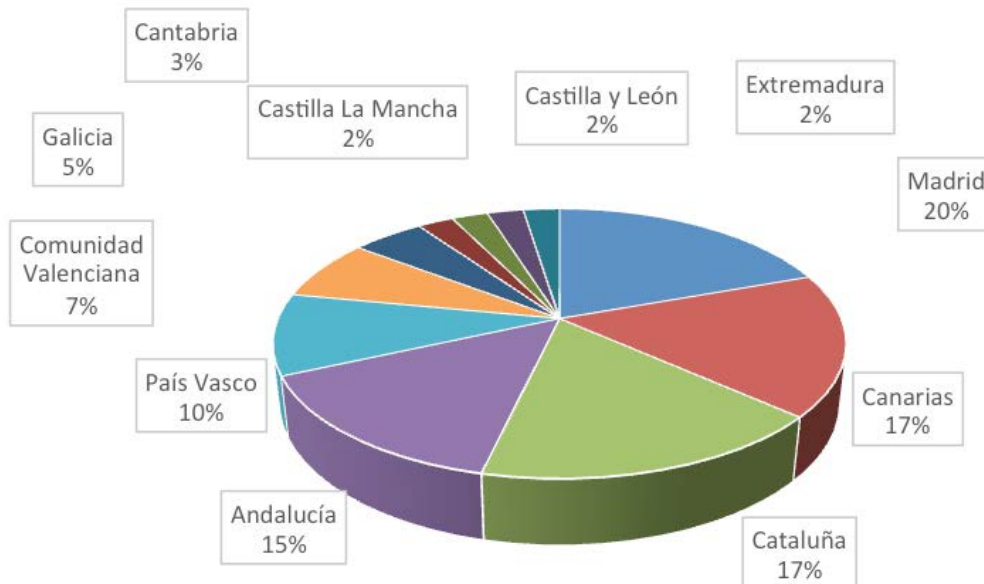
El 90% de las personas encuestadas trabajan en organizaciones con más de 50 personas, con lo cual ya es un tamaño aceptable como para contar con medios para llevar a cabo las transformaciones propuestas en la Ley 39/2015.

Personas a las que prestan servicios



El 79% de las personas encuestadas trabaja en organizaciones que que prestan servicio a más de 10.000 personas.

Comunidad autónoma de pertenencia



Las personas encuestadas han respondido principalmente desde Madrid (20%), Canarias y Cataluña (17%), Andalucía (15%) y País Vasco (10%).

CONCLUSIONES

Siguiendo el orden secuencial, o flujo de tramitación que va a seguir la ciudadanía y la propia administración, estos son los aspectos que a modo de conclusión llaman más la atención:

1. Como paso previo, destacar negativamente que, habiendo estado ya el deber **de publicar y mantener actualizadas las relaciones de procedimientos** en el artículo 42.4 de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y posteriormente en la Ley 11/2007, de 22 de julio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, como la obligación de publicar el catálogo de procedimientos con la información básica y descriptiva de los mismos; en la primavera de 2016 aún una de cada dos personas encuestadas, manifiesta que su organización no dispone de este catálogo. ¡Qué menos que proporcionar la información de que es lo que hacemos, cómo lo hacemos y qué requisitos y plazos hay para hacerlo! Pues desde 1999, aún la mitad de las organizaciones encuestadas no lo hace.
2. El primer paso es el **registro electrónico** de los documentos. Llama la atención que la normativa, que regula como únicamente válido al procedimiento administrativo electrónico a partir del 2 de octubre de 2016, para poner en marcha el registro electrónico da de plazo hasta 2 de octubre de 2018. La obligación de disponer de registros electrónicos no nace con la Ley 39/2015, ni se impone desde 2018; sino que viene en el artículo 6.1 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. El 72,6% ya tiene registro electrónico, un 12,9% no lo tiene y un 14,5% lo tiene en desarrollo. Esta bastante bien, pero ese 13% que aún no se ha puesto en marcha debe darse prisa, sin registro electrónico, difícilmente hay más pasos de procedimiento electrónico. A estos efectos recordar las previsiones de la Ley de que para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado.
3. Llama poderosamente la atención, también a la hora del registro, a la hora de iniciar la tramitación, que el 67,7% no dispone del **registro de funcionariado** habilitado para actuar en nombre de la ciudadanía, derecho ya reconocido en la Ley 11/2007 y fácil de implantar, solo es necesario regularlo normativamente y es la solución a las personas no adaptadas a la administración electrónica. Y más aún llama la atención, que siendo un derecho reconocido desde 2007, ahora la entrada en vigor del mismo se retrase hasta octubre de 2018. ¿No es ahora, y era en 2007, cuando menos personas nativas digitales teníamos? Y sobre todo, siendo una medida muy fácil de implantar. La ejecución material de esta obligación legal constituye un elemento fundamental para evitar las dificultades derivadas de la brecha digital y garantizar, en consecuencia, la igualdad de todos los ciudadanos en sus relaciones con la administración, de lo contrario, habrá ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda.

4. Ligado a la forma de iniciar la presentación destaca por positivo el que el 92% disponga de **sistemas de firma electrónica**, y en negativo que el 86,7% no disponga de **sistemas de clave concertada** que hagan más fácil la identificación y tramitación de un buen número de actuaciones administrativas. Un ejemplo de los beneficios, en sentido inverso, puede extraerse de la utilización del sistema cl@ve por la Administración General del Estado, y, en particular con su negativo impacto en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
5. También relacionado con el momento del registro, destaca negativamente que un 62,9% de las organizaciones encuestadas no ha comenzado a **digitalizar los documentos** que llegan en soporte papel para luego solo tramitar electrónicamente. La escasez de medios materiales y de recursos personales para hacer frente a las tareas necesarias para la implantación pueden estar en el origen de esta conclusión.
6. Y ligado al registro y a la simplificación de la vida administrativa para la ciudadanía está el hecho de que el 49% de las organizaciones no estén utilizando plataformas de **intermediación de datos** para que la ciudadanía no los tengan que aportar en soporte papel.
7. Para la tramitación de los expedientes administrativos, destaca negativamente que el 61,7% declara que sus expedientes no reúnen todos los requisitos para ser considerados como **expedientes electrónicos**. Por el contrario, el 29,5% dispone de procedimientos con solo tramitación electrónica para colectivos especialmente capacitados.
8. El 61% puede emitir **documentos electrónicos**, ¿qué pasará a partir del 2 de octubre de 2016 si solo van a ser válidos los documentos electrónicos y no los pueden emitir? Es preciso abrir el debate sobre las consecuencias de este incumplimiento asociado a propuestas de solución que garanticen un marco homogéneo de mínimos en la aplicación de la Ley.
9. A la hora de notificar, positivo que el 61% dispone de **sistema de notificaciones**, negativo que el 86% solo utiliza las notificaciones electrónicas para el 25% o menos de sus procedimientos en vez de para todos.
10. El 40% ya está **digitalizando expedientes** finalizados en soporte papel para guardarlos en un **archivo electrónico** del que solo el 18% dispone (no entra en vigor hasta 2018).
11. Es importante tener en cuenta la **validez jurídica de lo que hoy llamamos documento electrónico**, ya que la mayoría de las organizaciones públicas no los tiene catalogados y tipificados desde registro y esto hace que no tengan los metadatos necesarios para darle esa validez.
12. También es importante tener en cuenta el importante porcentaje de administraciones locales que no disponen de **archivo electrónico** (ni tan siquiera único) y la dificultad para tenerlo en 2018. Estamos muy lejos del e-archivo, que en este momento es el talón de Aquiles de la e-administración. En el caso de la Administración Local las dificultades apuntadas resultan de especial relevancia, pues la fragmentación y dimensionamiento de la planta local multiplican los problemas derivados de la escasez de medios. Resulta preciso, en este punto, reclamar la asunción por parte de las Diputaciones Provinciales de su competencia en materia de administración electrónica para los municipios de menos de 20.000 habitantes, vigente ya desde diciembre de 2013.

SUGERENCIAS Y COMENTARIOS

Las personas encuestadas compartieron estas reflexiones en el formulario o en la revisión de los resultados del sondeo:

- *Se está trabajando para cumplir fechas al máximo posible.*
- *Los operadores postales, no están preparados todavía para realizar notificaciones en dos turnos, de mañana y tarde, tal y como establece la Ley.*
- *Sería deseable, al igual que en transparencia, que exista apoyo supramunicipal en plataformas de gestión y soporte en integración con otras administraciones.*
- *Hasta ahora, los trabajos encaminados a la puesta en marcha de la Ley, son muy escasos y sin el objetivo del cumplimiento, dándose por descontado que no se llegará, a octubre, con los sistemas implantados. No hay una voluntad decidida por cumplir con la Ley, sino más bien por decir que se está haciendo por tener algo si alguien pregunta. Una lástima.*
- *Es imprescindible que la Diputación Provincial desempeñe el papel que le corresponde y que los Habilitados Nacionales se impliquen.*
- *Vamos avanzando poco a poco. Algunas cuestiones están más claras que otras. Somos pocos en el equipo multidisciplinar encargado de implementar la Admon. Electrónica. Y aunque le ponemos muchas ganas hay que lidiar con muchos aspectos, desde dudas técnicas hasta romper con el sistema preestablecido...no es fácil.*
- *El esfuerzo económico necesario para poner en marcha la nueva ley es muy grande, pero aún lo es más no contar con personal necesario y capaz de dirigir el cambio que la nueva ley propone en la administración. Si desde la Secretaría del Ayuntamiento (fundamentalmente) y desde Alcaldía no son conscientes de la prioridad absoluta que tiene esta ley, seguiremos muchos años más con el papel y con largas colas en los registros del Ayuntamiento.*
- *Es necesario urgentemente que las Diputaciones asuman sus competencias en materia de Administración electrónica.*
- *En general, y más en las entidades locales, es ineludible elevar el porcentaje presupuestario destinado a TICs (Modernización) en línea al menos con lo destinado por la AGE, y pensando como referencia en lo que destina por ejemplo la banca para la digitalización de su negocio. Pensar que la transformación digital se puede hacer sin destinar más recursos, es una falacia. Ni siquiera se tiene en cuenta el más que previsible retorno de la inversión, para justificar la necesidad de invertir en tecnologías y modernización.*
- *Pensaba que mi administración iba más retrasada en la implantación electrónica (ejemplo, persona que ayude a ciudadanía, escaneado de documentos...). Tristemente he visto que hay muchos más...*
- *Para hacer realidad los requisitos legales en las organizaciones públicas es necesaria voluntad en algunos casos, pero sobre todo, tenemos exceso de trabajo en algunos departamentos y escasez de medios, tecnologías.*

“Las técnicas burocráticas formalistas, supuestamente garantistas, han caducado, por más que algunos les parezcan inamovibles, y la Ley se abre decididamente a la tecnificación y modernización de la actuación administrativa en su vertiente de producción jurídica y a la adaptación permanente al ritmo de las innovaciones tecnológicas” [Ley 30/1992 Exposición de motivos, 5]

¡Todo está dicho!
¿Pasamos a la acción?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Almonacid, Víctor (2016). "10 preguntas (y respuestas) sobre la notificación electrónica" en blog personal.
- Almonacid, Víctor (2015). "Especial Ley de procedimiento administrativo #LPA" en blog personal.
- Ayuntamiento de Leganés (2015). Proyecto de Innovación Social "LeganeSmart people"
- Bustos, Gerardo (2016). "6 fechas cruciales del archivo electrónico único_" en Blog Administración Pública - Thomson Reuters.
- Campos Acuña, Concepción (Coord.) (2016). El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015. Madrid: El Consultor de los ayuntamientos [Vídeo de presentación]
- Carpio, Montse (2016). "Infografía: Los plazos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las AAPP" en blog personal.
- Ramilo Araujo, Mentxu (2015). "De paradigm(od)as y tendencias digitales..." en blog del Plan de Innovación Pública de Euskadi.

Videos

- IAAP (2016). [Novedades de la Ley 39/2015 y Ley 40/2015 vía IAAP](#)
- Aytos Soluciones (2016). [LPAC - Ley de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. 39/2015 y 40/2015](#) 4 vídeos explicativos

Legislación

- [Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.](#)
- [Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.](#)
- [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.](#)

RECONOCIMIENTO

Iniciativa de Máximo Fraile Escrich con la colaboración de NovaGob.

Con las aportaciones y revisiones de Concepción Campos Acuña, Ángel Luis del Río, Sonia Gavieiro González, Virginia Moreno Bonilla, Mentxu Ramilo Araujo, Julián Villodre de Costa y la información facilitada por 62 personas que rellenaron la encuesta.

¡Gracias por vuestra colaboración!



novagob^{.lab}

Laboratorio Iberoamericano
de Gobierno para la
Innovación Pública

www.novagob.org

info@novagob.org

Información completa del estudio Sondeo Ley392015 en

bit.ly/Ley392015