

---

# **La atención a la ciudadanía. Novedades y aspectos destacados con la entrada en vigor de la Ley 39/2015 y 40/2015.**

---

Autor: Pablo R. Herrera González

Director: Albert Portugal Brugada

---

---

# Índice

## 1. Presentación del TFM

- a. Introducción
- b. Objetivos
- c. Pregunta de evaluación
- d. Hipótesis

## 2. Antecedentes y marco teórico

- a. Marco legal y teórico
- b. Estudios e investigaciones empíricas
- c. Datos de gestión de AAPP

## 3. Metodología

## 4. Resultados y discusión

## 5. Conclusiones

---

# 1. Presentación del TFM.

## a. Introducción

En el trabajo de investigación se ha realizado un análisis sobre las novedades y los aspectos más destacados en la atención a la ciudadanía con la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administración Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Se pretende analizar qué cambios y novedades se producen en la atención a la ciudadanía y qué suponen tanto para los ciudadanos como para las administraciones en la relación de ambos (presencial y electrónicamente).

## b. Objetivos

Los principales objetivos son los siguientes:

- Analizar la nueva regulación en materia de administración electrónica, enfocada a la atención al ciudadano.
- Estudiar los cambios y novedades que conllevan y su afección para los ciudadanos.
- Analizar la relación ciudadano-administración con la *e-administración* y con el canal electrónico como medio principal y preferente para relacionarse.
- Estudiar e investigar si realmente existen cambios sustanciales prácticos en la forma de relacionarse

# 1. Presentación del TFM.

## c. Pregunta de evaluación

La pregunta de evaluación a la que se pretende dar respuesta con el desarrollo del trabajo de investigación es la siguiente:

**¿Se producen cambios sustanciales en la forma de relacionarse e interactuar de los ciudadanos con las administraciones públicas con la entrada en vigor de las leyes 39/2015 y 40/2015, y en general con la implantación de la Administración electrónica?**

## d. Hipótesis

Algunas de las principales hipótesis planteadas son:

- Existen novedades sustanciales en la relación ciudadano-administración.
- En la práctica aún nos encontramos en un primer estadio en cuanto al canal electrónico como medio preferente y más utilizado por los ciudadanos.
- Las novedades introducidas en relación con la atención a la ciudadanía acabarán con el tipo de relación “garantista” por parte de la administración que tiene hoy en día en su relación con los ciudadanos.
- Los cambios y novedades suponen un gran reducción de cargas administrativas, de coste y ahorro de tiempo para la ciudadanía.
- Se ha dotado a las administraciones de los medios necesarios para que puedan prestar un servicio más eficaz y eficiente y orientado al ciudadano.

## 2. Antecedentes y marco teórico.

### a. Marco legal y teórico

**Antecedentes** en la regulación de la Administración electrónica establecidos en la Ley 11/2007 (LAECSP). Actualmente derogada a excepción de unos pocos artículos.

**Importancia normativa a nivel europeo:** sobre todo el Plan de acción de administración electrónica 2016-2020. Configura 7 principios básicos (*digital por defecto, principio de una sola vez, inclusión y accesibilidad, apertura y transparencia, transfronterizo de forma predeterminada, interoperabilidad de forma predeterminada y confianza y seguridad*).

**Principal normativa a nivel nacional:**

Ley 39/2015 (LPAC) y Ley 40/2015 (LRJSP)

PRINCIPALES ARTÍCULOS ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA	
LEY 39/2015 (LPAC)	LEY 40/2015 (LRJSP)
<b>Artículo 6.</b> Registros electrónicos de apoderamientos.	<b>Artículo 38.</b> La sede electrónica.
<b>Artículo 12.</b> Asistencia en el uso de medios electrónicos.	<b>Artículo 39.</b> Portal de internet.
<b>Artículo 13.</b> Derechos de las personas en sus relaciones con las AAPP	<b>Artículo 40.</b> Sistemas de identificación de las AAPP.
<b>Artículo 14.</b> Derecho y obligación a relacionarse electrónicamente con las APP	<b>Artículo 41.</b> Actuación administrativa automatizada.
<b>Artículo 16.</b> Registros.	<b>Artículo 43.</b> Firma electrónica del personal al servicio de las AAPP.
<b>Artículo 26.</b> Emisión de documentos por las AAPP.	<b>Artículo 44.</b> Intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación.
<b>Artículo 27.</b> Validez y eficacia de las copias realizadas por las AAPP.	<b>Artículo 45.</b> Aseguramiento e interoperabilidad de la firma electrónica.
<b>Artículo 28.</b> Documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo.	<b>Artículo 46.</b> Archivo electrónico de documentos.
<b>Artículos 40-46.</b> Relativos a la práctica de notificaciones.	<b>Artículo 155.</b> Transmisiones de datos entre AAPP.
<b>Artículo 53.</b> Derechos del interesado en el procedimiento.	<b>Artículo 156.</b> Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad.
<b>Artículos 66-69.</b> Inicio del procedimiento a solicitud del interesado.	<b>Artículo 157.</b> Reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración.
	<b>Artículo 158.</b> Transferencia de tecnología entre Administraciones.

## 2. Antecedentes y marco teórico.

### a. Marco legal y teórico

**Aspectos más destacados del nuevo marco legal en relación con la atención a la ciudadanía (Ley 39/2015 y 40/2015):**

- **Determinados sujetos obligados a relacionarse a través de medios electrónicos** (art. 14.3 LPAC).
- **Oficinas de registro → Oficinas de Asistencia en Materia de Registros (OAMR)**. Función de asistencia en el uso de medios electrónicos.
- **Registros electrónicos e interconexión de registros** (entra en vigor el 02/10/18)
- **Interoperabilidad**. Elemento fundamental de la administración electrónica.
- **Novedades en la aportación de documentos por los interesados** (art. 28 LPAC).
- **Obligación de publicar y mantener actualizados la relación de procedimientos de su competencia** (art.21.4 LPAC).
- **Identificación y firma electrónica** (art. 11 LPAC distinción en el uso de cada uno de ellos)
- **Notificaciones y comunicaciones electrónicas** (art.40 y ss LPAC.)
- **Pago a través de medios electrónicos** (art.53.1.h) en relación con art.98.2)

## 2. Antecedentes y marco teórico.

### a. Marco legal y teórico

Otros elementos a tener en cuenta por su relevancia en el canal electrónico y en la gestión por parte de las AAPP son:

- Accesibilidad y usabilidad en el uso de medios electrónicos.
- Protección y uso de los datos personales.
- Actuaciones administrativas automatizadas.
- Proactividad de la administración en la gestión y reutilización de los datos en la propia tramitación.



## 2. Antecedentes y marco teórico.

### b. Estudios e investigaciones empíricas

- Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares 2017 (TIC-H'17). Instituto Nacional de Estadística.
- Las TIC en los hogares españoles. Estudio de demanda y uso de Servicios de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. Madrid. Noviembre 2017. ONTSI.
- Estudio sobre el estado de digitalización de las empresas y Administraciones Públicas españolas. (2017) (El Observatorio Vodafone de la Empresa (Administraciones Públicas).
- Insights de usuario para trámites administrativos públicos (2017). Analítica Pública. Publilitica.es

**Cabe recalcar que se ha optado por emplear solo estudios y datos recientes, posteriores a la entrada en vigor de las leyes 39/2015 y 40/2015.**

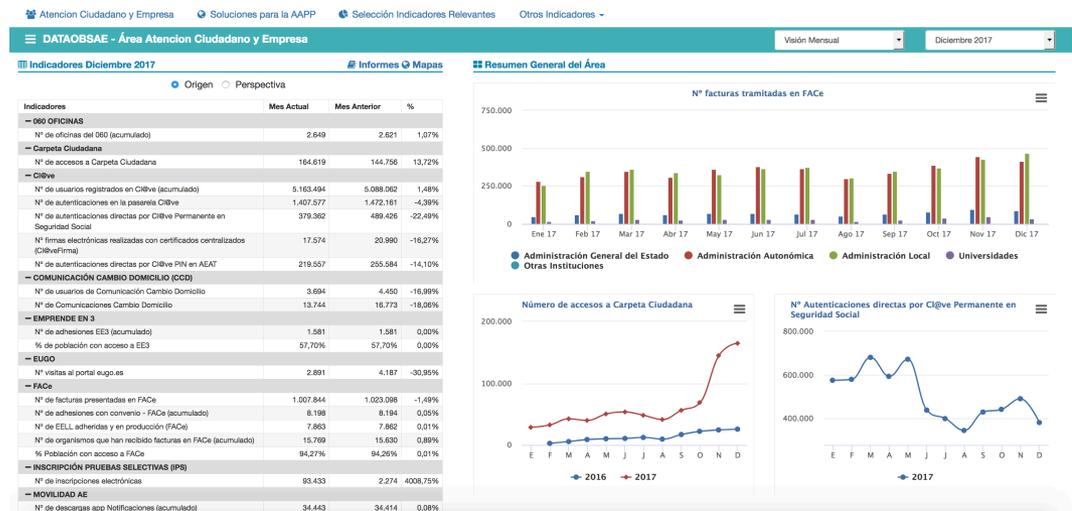
**Esto ha derivado en una gran dificultad para encontrar estudios en la materia y datos de gestión relevantes.**

## 2. Antecedentes y marco teórico.

### c. Datos de gestión de AAPP

Cabe destacar los siguientes:

- Datos de gestión de plataformas de Administración electrónica de Administraciones públicas
- Datos del Observatorio de Administración Electrónica (DATAOBSAE).



Fuente: DATAOBSAE

### 3. Metodología.

#### Diseño de investigación

Se pretende **obtener información actual** sobre la existencia o no de cambios sustanciales en la forma de relacionarse e interactuar de los ciudadanos con las administraciones públicas.

Los datos de fuentes externas son **posteriores al 2 octubre de 2016**.

**Aproximación metodológica**, cabía tanto la cuantitativa como la cualitativa. Se opta por una mezcla de ambas, empleando encuestas con preguntas cerradas y estructuradas y otra serie de preguntas abiertas.

**Fuentes de datos:** para la investigación se obtuvo datos de las siguientes fuentes:

- 1 Empleados públicos y personal y directivos de empresas del sector
- 2 Ciudadanos-usuarios
- 3 Datos facilitados por Administraciones Públicas

### 3. Metodología.

Instrumentos de recogida de información, ¿cómo se obtendrán los datos?

#### Muestra

##### 1 Empleados públicos y personal y directivos de empresas del sector

Se realiza a través de una **encuesta** (preguntas cerradas y estructuradas y preguntas abiertas para darle un matiz cualitativo).

Muy relevantes las apreciaciones y valoraciones que realizan.

Personal de empresas dedicadas a prestar servicios de AE y funcionarios de AAPP (técnicos, responsables informáticos y de sistemas, administrativos etc.)

##### 2 Ciudadanos-usuarios

Se recurre a investigaciones y estudios ya realizados, y concretamente a datos y conclusiones de los mismos.

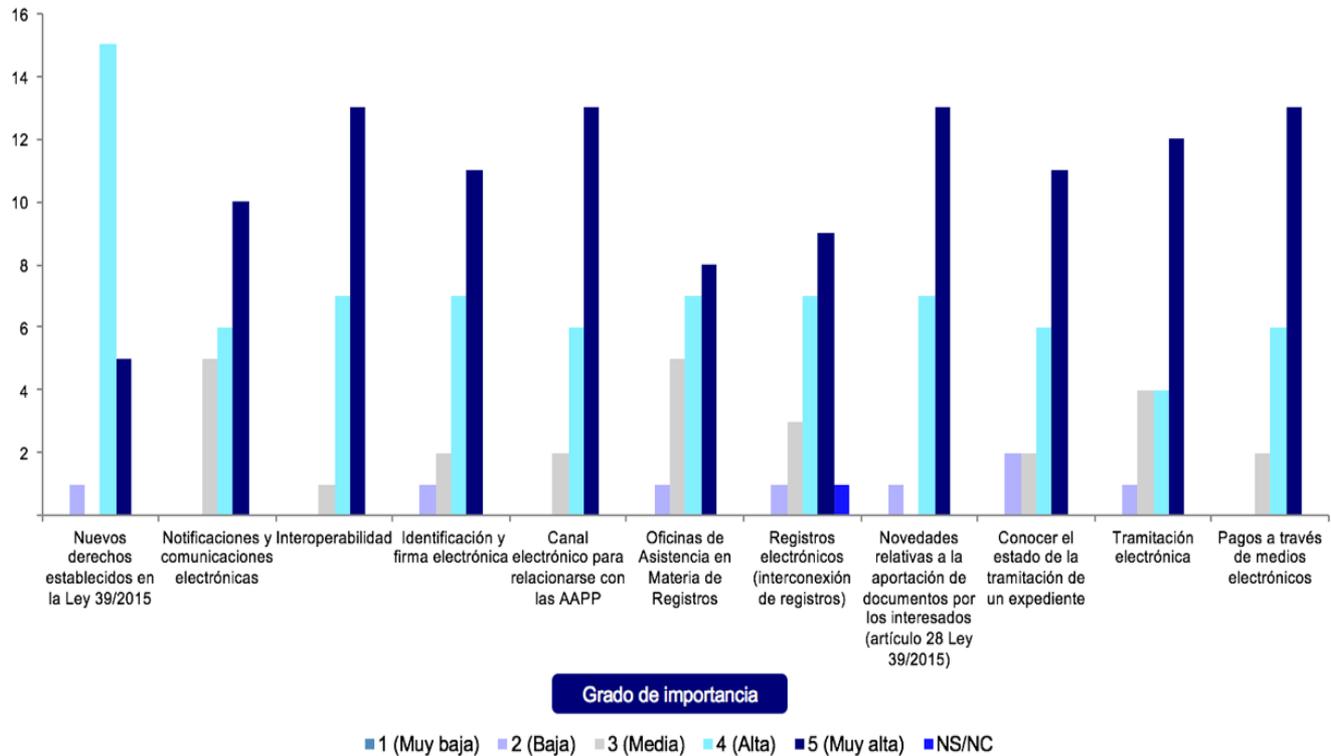
##### 3 Datos facilitados por Administraciones Públicas

Una fuente datos importantes fue la extraída del Observatorio de Administración Electrónica (OBSAE).

\* Como aspecto novedoso de este trabajo, destacar que se realizó una **comparativa práctica sobre la forma de presentar y tramitar una solicitud con la administración electrónica y de forma tradicional**

## 4. Resultados.

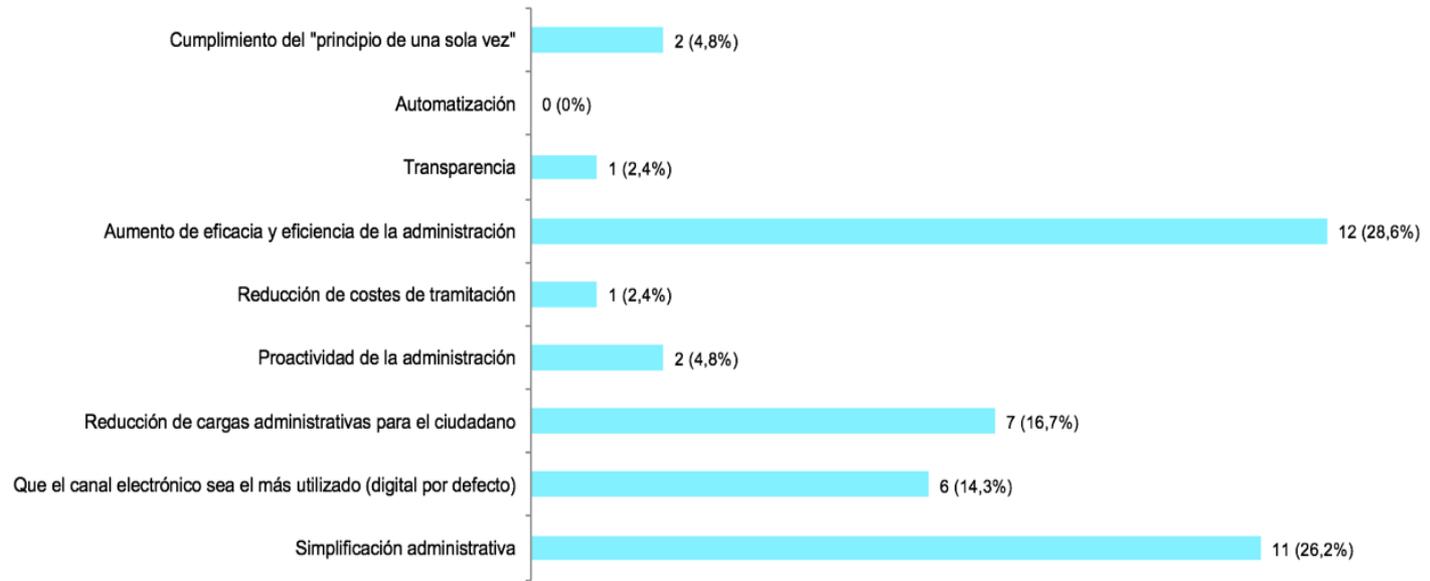
Elementos más destacados relativos a la Administración Electrónica por su repercusión y ventajas para los ciudadanos,



## 4. Resultados.

### Principales objetivos a lograr en la atención a la ciudadanía:

- Los principales objetivos son el ***aumento de la eficacia y eficiencia de la administración y la simplificación administrativa***, obteniendo entre ambos objetivos más de 50% del total de los votos (28,6% y 26,2% respectivamente).
- Destaca la escasa importancia que se le da a la ***transparencia*** o a la ***reducción de costes de la tramitación*** en la atención a la ciudadanía, con un 4,8% cada uno de ellos.



## 4. Resultados.

### Principales obstáculos y aspectos a mejorar en el canal electrónico como medio para relacionarse con las AAPP

- **La falta de medios de las Administraciones para el cumplimiento de las exigencias legales (26,2%)** obtuvo el resultado más alto.
- Datos similares en otros estudios, como en el realizado por el Observatorio Vodafone en el que las AAPP destacan **la falta de financiación y la ausencia de personal cualificado en la institución** como las principales barreras para su digitalización.

Principales dificultades y barreras para la digitalización en su institución

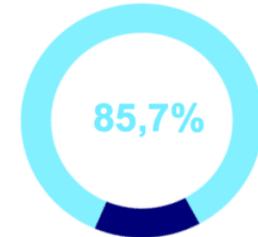


**Fuente:** EL OBSERVATORIO VODAFONE DE LA EMPRESA (Administraciones Públicas). «Estudio sobre el estado de digitalización de las empresas y Administraciones Públicas españolas.», 2017.

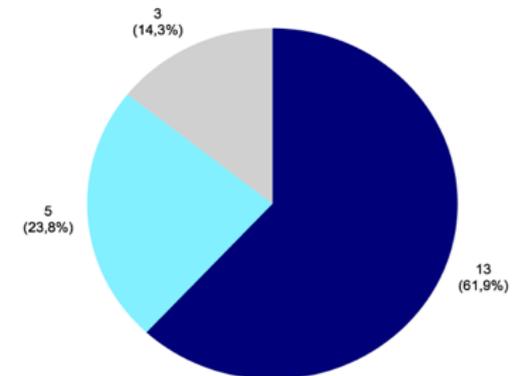
## 4. Resultados.

### Resultados más relevantes

**El 85,7% de los encuestados considera que no se están cumpliendo con las expectativas generadas con la Administración electrónica y con la entrada en vigor de la LPAC y LRJS en cuanto a la atención a la ciudadanía.**



**Diversidad de opiniones en cuanto a si la atención presencial va a ser mejorada con las nuevas Oficinas de Asistencia en Materia de Registros**



¿Las OAMR van a suponer mejores sustanciales en la atención presencial?

■ Sí ■ No ■ NS/NC

# 4. Resultados.

Ejemplo de tramitación de solicitud de licencia de obras en una entidad local por parte de un ciudadano  
[Forma tradicional VS Administración electrónica (adaptada a la Ley 39/2015 y 40/2015)]

## Tramitación de forma tradicional

- 1 El ciudadano tiene que acudir presencialmente a la Administración para presentar la solicitud.
- 2 Debe acudir presencialmente en los horarios de apertura de las oficinas de atención al público (horarios limitados y se excluyen los festivos). Otra opción para presentarlo es de forma presencial en oficinas de otras administraciones.



- 3 Identificación y firma por medios tradicionales: documento de identidad y firma manuscrita. Poderes en el caso de actuar por representación.
- 4 Las AAPP no tienen obligación de tener publicada la relación de trámites/procedimientos de su competencia, ni, lógicamente, la información básica relativa a estos. En la mayoría de ocasiones se le comunica al ciudadano los documentos que tiene que aportar a la hora de instar la solicitud (disparidad de criterios, falta de seguridad jurídica, etc.)

- 5 La documentación a aportar que le exigen a la hora de instar la solicitud no está tasada de forma previa. Se exigen documentos que emite la propia administración, elaborados por otra administración, documentos ya aportados en otros trámites etc.

Debe solicitar a la propia administración y a otras administraciones los documentos o informes oportunos (justificante de pago de tasa, justificante de pago del ICIO, informes a otras administraciones, etc.).

Numerosos casos de subsanaciones y requerimientos al no estar tasados los documentos a aportar ni los requisitos de estos (por ejemplo, la escala de los planos requeridos)

- 6 La solicitud y documentación a aportar anexa se presenta físicamente.



## Tramitación administración electrónica

- 1 El ciudadano tiene derecho a elegir si se relaciona con las APP a través de medios electrónicos o no (excepto personas jurídicas y resto de sujetos obligados a relacionarse a través de estos medios) art. 14 LPAC.
- 2 En este caso, opta por el canal electrónico. Se relacionará a través de la sede electrónica del organismo en cuestión. (Disponibilidad 24x7x365).



\*También cuenta con la posibilidad de presentarlo en cualquier de los restantes registros electrónicos de cualquier de los sujetos recogidos en el art. 2.1 de la LPAC (art. 16.4.a. LPAC).



- 3 Uso de sistemas de identificación y firma electrónica (distinción). En este caso es necesaria la firma, al estar la formulación de solicitudes entre las actuaciones para las que es necesario su uso (art. 11.2 LPAC)
- 4 La AAPP debe tener publicada la relación de trámites/procedimientos de su competencia (art. 16.1 y 21.4 LPAC) De cada uno debe disponer, al menos, de su denominación, información relativa a plazos de duración, efectos del silencio administrativo...

- 5 Del trámite en cuestión consta, entre otra información, la documentación a aportar, adaptada a la nueva regulación establecida en la LPAC, especialmente en el art. 28. Se especifican requisitos de algunos documentos (como por ejemplo, características del proyecto técnico)

No exigible

- Documentación emitida por la propia administración (ej: justificante de pago de tasa, justificante de pago ICIO, fotocopia del recibo del IB)
- Documentación emitida por otra administración (ej: Certificado catastral)
- Documentación aportada con anterioridad (ej: escritura de hipotecidad de la vivienda, ya aportado en trámite para la liquidación del IIVTNU)
- Informes elaborados por otras administraciones (ej: informe elaborado por administración autonómica)

- 6 Presentación de la solicitud, junto con los documentos a aportar, de forma electrónica adjuntando los mismos (conoce de forma previa la documentación y requisitos exigidos). \* Subsanación y mejora de la solicitud automatizada en diversos casos al estar tasados previamente los documentos a aportar y los requisitos de la solicitud (art. 68 LPAC).

## Otros aspectos que afectan directamente a la tramitación de la solicitud

Comunicaciones y notificaciones en papel (carta certificada en la mayoría de los casos).

No existen mecanismos automáticos para conocer el estado de tramitación del expediente (normalmente consulta presencial o telefónica).

Pagos en metálico o, en los últimos años, pagos acudiendo físicamente a entidades bancarias colaboradoras con el recibo o carte de pago. Luego se debe presentar el recibo físicamente en la AAPP sellado.

Tramitación interna en papel. Archivo físico.

Reiteración en petición de documentos y datos.

Comunicaciones y notificaciones electrónicas (aviso de puesta a disposición en correo electrónico y dispositivo electrónico) (art. 40 y ss. LPAC)

Interoperabilidad e interconexión de registros.

Conoce el estado de tramitación del expediente de forma automática por medios electrónicos (art.53.1.a)

Pagos a través de medios electrónicos (pasarela de pagos) (art.98.2 LPAC).

Tramitación electrónica del expediente. Archivo electrónico (art.44, 46 LRJSP).

Reutilización de datos y documentos por parte de la AAPP.

Posibilidad de actuaciones administrativas automatizadas (art. 41 LRJSP).

Normativa de protección de datos de carácter personal (LOPD).

\*Determinadas obras tramitadas con declaraciones responsables o comunicaciones previas (art.69 LPAC).

## 5. Conclusiones.

Concluye el trabajo de investigación con las principales conclusiones extraídas de la realización del mismo. Destacan las siguientes:

- No se están cumpliendo, a día de hoy, con las expectativas generadas con las leyes 39/2015 y 40/2015.
- **Principales cambios sustanciales** son la **apuesta definitiva por el canal electrónico como preferente, novedades aparejadas a la relación/tramitación electrónica..**
- El canal electrónico a día de hoy no es el preferido ni más utilizado. Incremento de su uso en los últimos años
- **Elementos claves en la anteción ciudadana:** interoperabilidad, simplificación administrativa y novedades en la aportación de documentación
- **Principales obstáculos:** falta de recursos económicos y medios de las AAPP y y el desconocimiento y falta de información de los ciudadanos.

La administración electrónica y estas leyes suponen, y van a suponer aún mas, **importantes novedades y cambios sustanciales en la relación ciudadano-administración**

**Transformación en la atención ciudadana,** sobre todo por el uso del canal electrónico y las posibilidad y ventajas que ofrece.

