

Resumen de la nueva Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común desde el punto de vista tecnológico (I)

La **nueva Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común** tiene un objetivo claro de regular las relaciones entre las Administraciones y los ciudadanos en la que se tiene en cuenta el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación de los últimos años y cómo este afecta a las relaciones entre Administraciones con ciudadanos y empresas.

Hasta ahora, la ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos ha sido la referencia fundamental pues en ella se establecía el derecho de los ciudadanos de poder relacionarse electrónicamente con las administraciones, pero quizás como una forma especial de gestión.

En la nueva ley **da un giro importante ya que la tramitación electrónica es la principal siendo la excepción la tramitación en papel.** Se desarrolla en 133 artículos distribuidos en siete títulos además de varias disposiciones transitorias y finales. En la última, disposición final séptima se trata al entrada en vigor de la ley que tendrá lugar a un año de su publicación en BOE. Esto es el 2 de Octubre de 2016, aunque se da un año más para la puesta en marcha de: registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico. Y sirva esto como aperitivo para todos los cambios o evoluciones tecnológicas necesarias para adaptarse completamente a la ley.

A continuación iré introduciendo los artículos de la ley que tienen más necesidades tecnológicas, y las implicaciones técnicas para la Administración.

Título I. De los interesados en los procedimientos

Representación y Apoderamiento (art. 5, 6)

Un ciudadano puede elegir que otra persona/empresa le represente y puede hacerlo a tres niveles:

- que le represente para cualquier actuación con todas las Administraciones,
- que le represente para cualquier actuación con una Administración,
- que le represente únicamente para algunos trámites.

Implicaciones tecnológicas:

Desarrollo de mecanismos (registro electrónico de apoderamientos) para que un ciudadano pueda decir quien puede representarle (apoderamiento), en qué, y con qué Administración/es (de forma personal o electrónica).

Posibilidad de modificar esos apoderamientos

Permitir que un apoderado pueda iniciar/consultar trámites de sus apoderados.

El registro debe ser plenamente interoperable con el de otras administraciones y con los registros mercantiles, de la propiedad, y de los protocolos notariales.

Identificación y firma de los interesados (art. 9, 10, 11, 12)

Un ciudadano podrá identificarse/firmar electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de cualquier sistema con un registro previo que permita garantizar su identidad. Se diferencia en la ley la identificación de la firma. Con tres sistemas

principales:

Certificado electrónico

Sello electrónico

Sistemas de clave concertada (identificación) y otros que las Administraciones Públicas consideren válido.

La obligación de cada Administración es la de admitir al menos alguno de los tres sistemas.

Solo será obligatoria la firma sólo para:

- a) Formular Solicitudes.
- b) Presentar declaraciones responsables o comunicaciones.
- c) Interponer Recursos.
- d) Desistir de acciones.
- e) Renunciar a derechos.

Si un ciudadano no tuviera capacidad tecnológica, un funcionario podrá hacerlo en su nombre con un consentimiento expreso para esa actuación.

Implicaciones tecnológicas:

Añadir la autoridad de validación FNMT para el DNI electrónico al KeyStore de Java usando keytool

Preparar los sistemas para poder identificar a usuarios con certificados electrónicos tradicionales como FNMT y para sistemas alternativos de clave concertada como cl@ve (recomiendo este tutorial de cl@ve para saber como funciona :-)

Preparar los sistemas para identificación de certificados de sello electrónico.

Título II. De la actividad de las Administraciones Públicas

Derechos y obligaciones de las personas en su relación con las Administraciones Públicas (art. 13, 14)

Las Administraciones deben permitir a los ciudadanos comunicarse a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración y asistirles en el uso de los medios electrónicos.

Las personas físicas podrán elegir si se comunican a través de medios electrónicos o no salvo que estén obligadas. El medio elegido puede modificarse en cualquier momento.

En cambio, están obligados a relacionarse a través de medios electrónicos: las personas jurídicas, profesionales colegiados incluidos notarios y registradores, representantes de un interesado obligado a relacionarse electrónicamente y los empleados de las Administraciones Públicas en los tramites realizados por su condición de empleado público.

Implicaciones tecnológicas:

La Administración debe crear un Punto de Acceso General electrónico de la Administración. Lo normal es que esté dentro de su sede electrónica.

Debe gestionar la información sobre un ciudadano en la que se conozca el medio preferido de relación con la Administración y permitir la modificación de éste.

Registros (art. 16)

Cada Administración dispondrá de un Registro Electrónico General que debe guardar la información de cualquier documento que se presente en cualquier órgano administrativo, Organismo público o Entidad vinculada o dependiente.

Los Organismos públicos vinculados o dependientes pueden disponer de su propio registro electrónica que debe ser plenamente interoperable e interconectado con el Registro Electrónico General de la Administración de la que depende.

En la sede electrónica de acceso a cada registro debe aparecer la relación actualizada de trámites que pueden iniciarse en el mismo.

Los documentos pueden registrarse además de en el registro electrónico de la Administración y Organismo en: oficinas de correos, representaciones diplomáticas o consulares, oficinas de asistencia sobre registros u otro método que establezcan las disposiciones vigentes. Por eso es imprescindible que los sistemas de registro sean interoperables.

Implicaciones tecnológicas:

Adecuación del registro de la Administración para que permita registro electrónico.

Hay que preparar los mecanismos para que cada vez que un usuario registra un documento pueda recibir una copia auténtica del documento con los datos del registro.

Hay que tener actualizados los trámites disponibles en la sede electrónica que puedan iniciarse desde cada registro.

En caso de múltiples registros asociados al Registro Electrónico General, éste último debe dar acceso a los registros electrónicos de cada Organismo.

Los registros deben ser interoperables con los de las demás administraciones.

Hay que preparar sistemas de digitalización para los documentos presentados de manera presencial.

Archivo de Documentos (art. 17)

Cada Administración deberá mantener un archivo electrónico único que corresponda a procedimientos finalizados. Estos documentos deben conservarse en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento. Los medios o soportes deben contar con las medidas de seguridad, de acuerdo al Esquema Nacional de Seguridad (ENS).

Implicaciones tecnológicas:

Este breve artículo tiene implicaciones importantes que ya estaban intentando

solucionarse en las administraciones desde que se introdujo la documentación electrónica y es todo lo relacionado con el Archivo Electrónico, y el proceso de archivo y gestión de firmas longevas (refirmado y sellos de tiempo) unido a todas las medidas de seguridad relacionadas con el ENS.

Emisión de documentos y copias por las Administraciones Públicas (art. 26, 27)
Las Administraciones Públicas emitirán los documentos administrativos por escrito, a través de medios electrónicos. Para ser considerados válidos deberán:

- Contener la información en soporte electrónico en el formato que corresponda.
- Disponer de datos de identificación individualizados para cada documento.
- Incorporar referencia temporal de emisión.
- Metadatos mínimos exigidos.
- Firmas electrónicas que correspondan.

Los documentos meramente informativos, no requieren estar firmados electrónicamente.

La Administración debe poder expedir copias auténticas de los documentos públicos administrativos o privados. La creación de una copia auténtica por una Administración debe ser válida en todas las Administraciones, por lo que se debe tener un registro o sistema similar interoperable con el resto de Administraciones que permita la validación de dichas copias. Todo esto de acuerdo a lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y el ENS.

Las copias en soporte papel requieran de un código generado electrónicamente que permita contrastar la autenticidad de la copia.

Las Administraciones harán público a través de la sede electrónica los códigos seguros de verificación y otro sistema de verificación utilizado.

Implicaciones tecnológicas:

Las implicaciones técnicas de estos dos artículos son también muy importantes, ya que implican que la Administración disponga de un sistema de firma y verificación de firma de documentos. Un sistema de digitalización que garantice copias seguras y que incluya un mecanismo de identificación de documentos para su posterior verificación. Además de eso, no puede ser un sistema aislado, sino que tiene que poder comunicarse e interoperar con el resto de Administraciones.

Términos y Plazos (art. 29, 30, 31, 32)

Respecto a los plazos, se pueden señalar por días y si no se dice lo contrario se entiende que son días hábiles. Me ha parecido curioso, que si un día es hábil en un municipio o Comunidad Autónoma en la que resida el interesado e inhábil en la sede del órgano administrativo o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso. En lo referente al registro electrónico, se registrará a efectos del computo de plazos por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso.

El registro electrónico deberá:

- Permitir la presentación de documentos todos los días del año durante

veinticuatro horas.

El inicio del cómputo de los plazos vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el registro electrónico de cada Administración u Organismo.

Si se produce una incidencia técnica que imposibilite el funcionamiento ordinario del sistema y hasta que se solucione la solución del problema, la Administración podrá determinar una ampliación de los plazos no vencidos, debiendo publicar en la sede electrónica la incidencia técnica y la ampliación del plazo.

Implicaciones tecnológicas:

De nuevo, en este apartado hay varias implicaciones importantes:

Necesidad de mantener una hora oficial siendo necesario la sincronización de la hora de la sede con la de algún organismo oficial como la hora del Real Observatorio de la Armada

Los sistemas deben estar preparados para que el registro funcione correctamente durante todo el año.

Título III. De los actos administrativos

En este apartado puede ser interesante recordar la definición de acto administrativo. La más aceptada es la de Guido Zanobini (1954) que definía:

ACTO ADMINISTRATIVO: cualquier declaración de voluntad, deseo, conocimiento, juicio realizada por un sujeto de la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa. (más información en enciclopedia jurídica)

Forma y Notificaciones Electrónicas (art. 36, 40, 41, 42, 43)

En el artículo 36 se indica que los actos se producirán por escrito a través de medios electrónicos a menos que por su naturaleza se exija otra forma más adecuada.

En el resto se habla sobre las notificaciones a los ciudadanos de las resoluciones y actos administrativos que deben realizarse en el plazo de 10 días desde la fecha del acto administrativo y que se practicarán preferentemente por medios electrónicos (aunque en algunos casos si para asegurar la eficacia resulta necesario practicar la entrega directa se hará de esta forma).

Las Administraciones podrán establecer la obligación de practicar electrónicamente las notificaciones para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tiene acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

El interesado podrá identificar un dispositivo electrónico y/o dirección de correo electrónico que servirán para el envío de los avisos regulados, pero no para la práctica de notificaciones. Este medio puede utilizarse para informarle que se ha puesto a su disposición una notificación en la sede electrónica de la Administración. La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida.

Además, todas las notificaciones que se practiquen en papel, deberán ser puestas a disposición del interesado en la sede electrónica de la administración para que pueda acceder a su contenido de forma voluntaria.

Las notificaciones se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica, para lo que el interesado o su representante deberán estar debidamente identificados. Se entenderá rechazada la notificación cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

El acceso a las notificaciones se hará desde el Punto de Acceso electrónico de la Administración.

Implicaciones tecnológicas:

- La Administración debe disponer de un sistema de notificación electrónica permita asegurar que el interesado ha accedido al contenido de su notificación y para eso tendrá que completar los mecanismos de su sede electrónica con envíos de información a medios electrónicos como correo electrónico para informar de la disponibilidad de una notificación y un sistema que comparecencia en sede que registre el momento de acceso a la notificación. Para ello se podrán realizar desarrollos propios, o integrarse con el servicio de notificaciones electrónicas de la Administración General de Estado (AGE)

Título IV. De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común

Derechos del interesado (art. 53)

El interesado en un procedimiento administrativo tiene derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados. Debe conocer el sentido del silencio administrativo que corresponda (positivo o negativo) en el caso de que la Administración no realice una notificación expresen en plazo. Debe poder conocer el órgano competente para su instrucción y también tiene derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

La consulta de información se hará desde el Punto de Acceso General electrónico de la Administración y el interesado no estará obligado a presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas.

Debe poder realizar las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2 de esta Ley (Tarjeta de crédito, transferencia bancaria, domiciliación bancaria, otros que se autoricen)

Implicaciones tecnológicas:

- La plataforma de tramitación de procedimientos administrativos debe no solo recoger solicitud y documentación sino permitir que cada vez que el ciudadano se conecte a la sede electrónica para consultar el estado de su procedimiento, le permita revisar en qué estado se encuentra de tramitación, poder consultar y descargar, tanto la documentación que el entrego, como la documentación

intermedia que deba conocer, además de permitirle subsanar y enviar nueva documentación.

- El hecho de que el interesado no deba aportar ninguna información que esté en posesión de cualquier otra Administración Pública es realmente crítico, ya que implica que las plataformas de interoperabilidad entre Administraciones debe funcionar perfectamente y todas las administraciones debe participar en ella tanto como usuarias que recojan la información, como generadoras de información para otras administraciones que lo soliciten.

Inicio del procedimiento y declaración responsable (art. 54, 66, 69)

Los procedimientos pueden iniciarse de oficio o a solicitud de un interesado. Cuando es el usuario el que lo solicita debe incluir en su solicitud:

Nombre y apellidos del interesado y, si procede, de la persona que lo represente.

Identificación del medio electrónico o lugar físico en el que desea que se practique la notificación. Pudiendo dar su correo electrónico y/o dispositivo electrónico para que se les avise del envío o puesta a disposición de la notificación.

Hechos y razones y petición.

Lugar y fecha.

Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad por cualquier medio.

Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su código de identificación. Las Administraciones deberán mantener un listado con los códigos de identificación vigentes.

A los interesados hay que entregarles si lo solicitan un recibo que acredite la fecha y hora de presentación.

Las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas de presentación masiva que permitan a los interesados presentar simultáneamente varias solicitudes. Estos modelos estarán a disposición de los interesados en las sedes electrónicas.

Las Administraciones pueden requerir a los interesados de los apartados 14.2 y 14.3 (personas jurídicas, profesionales, notarios,..) que subsanen documentación de forma electrónica aunque hayan realizado la solicitud presencialmente.

Hay dos conceptos que se aclaran en esta Ley y son la declaración responsable y la comunicación. Se entiende por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad, que dispone de la documentación, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida. Se diferencia del concepto de comunicación que es aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

Las Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación fácilmente accesible a los interesados.

Implicaciones tecnológicas:

- Mantener en la sede electrónica el listado de códigos de identificación de las unidades administrativas o centros de esa Administración.
- Es complejo pensar los diferentes casos que pueden darse en los que el usuario pueda presentar simultáneamente varias solicitudes. Podrían darse varias situaciones, como que un usuario quiera resolver varios temas diferentes con la Administración, con lo que el sistema debe estar habilitado para recibir una documentación y a partir de ellas ser capaz de iniciar diferentes procedimientos administrativos, o podría darse el caso de un representante que presenta múltiples documentos de un mismo procedimiento (p. ej. alta de vehículos IVTM) y deberían generarse varias solicitudes del mismo tipo asociadas al mismo representante y diferentes representados.
- Es necesario guardar algún campo en la información del usuario para diferenciar las personas físicas de aquellas jurídicas u organizaciones que tiene la obligación de interactuar de forma electrónica.
- Hay que disponer en la sede electrónica de modelos de declaración responsable y comunicación que el interesado pueda rellenar y presentar.

Expediente Administrativo, Concentración de trámites e instrucción (art. 70, 71, 75)

Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla. Los expedientes deben tener formato electrónico e incluirán todos los documentos, pruebas dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias así como un índice numerado de todos los documentos.

De acuerdo con el principio de simplificación administrativa, se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo.

Las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes.

Implicaciones tecnológicas:

- Las implicaciones de estos artículos son muy relevantes, ya que no solo hay que permitir al ciudadano interactuar con la administración de forma electrónica, sino que internamente, la Administración debe desarrollar los diferentes procedimientos mediante expedientes electrónicos. Lo que supone una gestión de la tramitación y documental casi completa. Por un lado, se necesita el sistema de tramitación que se relacione con el interesado y vaya cambiando el estado del procedimiento pero además debe tenerse una gestión documental para guardar e identificar correctamente a toda la documentación que forme parte del procedimiento.

Resolución (art. 88)

La resolución del procedimiento se dictará electrónicamente y garantizará la identidad del órgano competente, así como la autenticidad e integridad del documento.

Tramitación Simplificada del Procedimiento Administrativo Común (art. 96)

Cuando por razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen, las Administraciones Públicas podrán acordar la tramitación simplificada del procedimiento. Esta deberá ser resuelta en 30 días y constará solo de los trámites:

Inicio del procedimiento

Subsanación de la solicitud

Alegaciones formuladas

Trámite de audiencia (solo cuando la resolución vaya a ser desfavorable)

Informe del servicio jurídico (si es necesario).

Informe del Consejo General de Poder Judicial (si es necesario).

Dictamen del Consejo de Estado (si es necesario).

Ejecutoriedad. Obligación de pago (art. 98)

Cuando de una resolución administrativa surja una obligación de pago, esta se efectuará preferentemente utilizando alguno de los medios electrónicos siguientes:

Tarjeta de crédito y débito.

Transferencia bancaria.

Domiciliación bancaria.

Cualesquiera otros que se autoricen por el órgano competente

Implicaciones tecnológicas:

- Desde la plataforma de tramitación hay que permitir la realización del pago mediante pasarela de pago y generación de toda la documentación necesaria para que el interesado pueda cumplir con su obligación de la forma más sencilla posible.

Título V. De la revisión de los actos en vía administrativa

Poco que destacar respecto a tecnología en este Título en el que se tratan los temas de: revisión de oficio y recursos administrativos

Título VI. De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones

Planificación normativa y participación ciudadana (art. 132 y 133)

Cada año, las Administraciones Públicas harán público un Plan Normativo que contendrá iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente. Este deberá publicarse en el Portal de la Transparencia de la Administración que corresponda.

Con carácter previo a la elaboración de proyectos o anteproyectos de ley o de reglamentos, se realizará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente para recoger opiniones de los sujetos u organizaciones interesados sobre: problemas que quiere solucionar la iniciativa, necesidad y oportunidad de su aprobación, objetivos de la norma y posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Implicaciones tecnológicas:

- La Administración debe tener un portal de Transparencia en el que debe incluir el Plan Normativo cada año.

- La Administración debería tener también una plataforma que permita a los ciudadanos comentar, valorar y hacer aportaciones de las propuestas de Ley.

Para terminar, las disposiciones adicionales más destacadas desde el punto de vista tecnológico:

Disposición adicional segunda. Adhesión de Comunidades Autónomas y EELL a las plataformas y registros de la Administración General del Estado

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. Su no adhesión deberá justificarse en términos de eficiencia.

Disposición final séptima. Entrada en vigor.

Esta ley entrará en vigor el 2 de Octubre de 2016, aunque las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años, es decir el 2 de Octubre de 2017.

Y solo por añadir un toque personal, espero que esta Ley venga acompañada de ayuda económica y técnica para que puedan cumplirlas todas las Administraciones: ~8000 Entidades Locales, Comunidades Autónomas, etc.