



Resolución del Ararteko, de 21 de junio de 2012, por la que se sugiere al Ayuntamiento de Pasaia que mejore el servicio de registro de documentos, mediante la adopción de medidas organizativas y técnicas que faciliten la presentación de documentos en los Distritos.

Antecedentes

1. D. (...) presentó una queja en esta institución por la falta de respuesta del Ayuntamiento de Pasaia a su solicitud para pintar una raya continua de delimitación de los dos carriles del sentido de la circulación en Euskadi Etorbidea, con el fin de mitigar, de alguna forma, los altercados que se suceden entre los conductores que inician la maniobra de estacionamiento desde los dos sentidos de la circulación.

A raíz del altercado con otra conductora por una plaza de aparcamiento, el interesado formalizó una denuncia en las dependencias de la Policía Municipal de Pasaia y rellenó una instancia de solicitud al ayuntamiento para que en adelante se señalizaran los dos carriles del sentido de la circulación con raya continua. El agente que le atendió le indicó que no le podía facilitar una copia del documento presentado hasta que se registrara oficialmente en el Registro General del Ayuntamiento ubicado en el Distrito de Donibane/San Juan y, posteriormente (transcurridos varios días), pasar a recoger la copia sellada en las dependencias de la policía municipal en Trintxerpe.

Al no obtener contestación a su solicitud, el interesado constató que su escrito no estaba registrado, por lo que tuvo que volver a presentar una nueva solicitud, sin que nadie le diera razón de lo sucedido.

2. El interesado reclamó por el mal funcionamiento del registro general de documentos y solicitó que en los diferentes distritos del municipio de Pasaia se habilitara una Oficina de Registro o, al menos, se entregara un justificante de los documentos presentados en las correspondientes Tenencias de Alcaldía o, en su defecto, si no podían darse unas mínimas garantías, que para registrar documentos solamente se pudiera realizar esta función en el Registro General del Ayuntamiento ubicado en Donibane/San Juan.
3. El Ararteko solicitó al Ayuntamiento de Pasaia la pertinente información sobre las cuestiones que planteaba la queja.
4. El ayuntamiento nos envió el informe emitido por el Jefe de la Guardia Municipal sobre la previsión de ejecutar una isleta para separar los dos sentidos de circulación, con lo que quedaría resuelto el problema de las maniobras en sentido contrario al de la marcha en la calle en cuestión. Al mismo tiempo indicaba que tomaban nota de la sugerencia para que la Guardia municipal fuera más estricta en el cumplimiento de las normas de circulación.





Por otra parte, con respecto a las circunstancias de la pérdida del escrito entregado en las dependencias municipales, aportaba el informe del agente municipal que recogió el documento e indicaba desconocer lo sucedido con el escrito, una vez lo depositó en la bandeja destinada a llevarlo al registro general.

Finalmente, con respecto a la solicitud relativa a la creación de registros en los distintos distritos del municipio, la alcaldesa nos comunica que no tienen intención de abrir oficinas de atención al ciudadano (se entiende en las Tenencias de Alcaldía de Trintxerpe y Antxo), ya que el ayuntamiento ha optado por impulsar la administración electrónica.

A la vista de la reclamación, tras analizar el planteamiento de la queja y los antecedentes expuestos, hemos estimado oportuno remitirle las siguientes:

Consideraciones

1. Las administraciones públicas tienen la obligación de dar una respuesta expresa a cuantas solicitudes formulen los interesados. La Administración debe dar el correspondiente trámite a cuantos escritos sean presentados por los ciudadanos con celeridad, agilidad y eficacia, hasta llegar a la definitiva resolución o finalización del expediente.

El Ararteko ha denunciado en numerosas ocasiones lo pernicioso de la práctica del silencio administrativo, por cuanto sitúa a los ciudadanos y ciudadanas en una situación de indefensión ya que desconocen la voluntad administrativa sobre su pretensión e impide cualquier eventual revisión de la respuesta a lo solicitado.

La ausencia de los trámites de instrucción correspondientes y de una respuesta administrativa a las reclamaciones de estos ciudadanos, supone un funcionamiento anormal de la administración que debe ser puesto de manifiesto por la institución del Ararteko.

2. Sin perjuicio de lo anterior, nuestras consideraciones en esta resolución van a versar sobre la solicitud del interesado de una oficina de registro general en cada uno de los distritos del municipio de Pasaia y la respuesta del ayuntamiento de que tienen intención de impulsar la administración electrónica.

Cada administración, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, establece los servicios de atención a los ciudadanos en la forma que estime más conveniente, asignando los recursos materiales y personales pertinentes para el cumplimiento de tal finalidad, garantizando la prestación de aquellos que resultan de prestación obligatoria. El registro general de un ayuntamiento ha sido siempre un servicio obligatorio y básico en todas las administraciones públicas. Este servicio, tanto legalmente como en la práctica, ha ido





evolucionando desde un carácter presencial y centralizado¹, en los tiempos en que los libros de registro eran manuales, a opciones más descentralizadas, por la incorporación de herramientas telemáticas en red que permiten la integración informática de los asientos realizados en las diferentes unidades de una misma administración², hasta la actualidad en la que se están poniendo las bases para la implantación del registro electrónico, que elimina la necesidad de tener que trasladarse a ninguna dependencia administrativa para el registro de escritos.

Los cambios administrativos necesarios para adecuarse a la legalidad y a los nuevos tiempos deben considerar la forma de mejorar el servicio que presta a todas las personas usuarias, optimizando los recursos puestos a disposición, sin que los beneficios para algunos se tomen por los beneficios del conjunto, sobre todo si no se ponen los medios adecuados para fomentar su utilización. Nos preocupa que aunque el proceso de desarrollo electrónico de la administración sea una necesidad y un derecho de las ciudadanas y ciudadanos, la brecha digital pueda dejar desenganchados a diversos colectivos por no manejar o disponer de los medios digitales, sobre todo si las administraciones no tienen en cuenta esta realidad a la hora de organizar los servicios a prestar, tanto los presenciales como los electrónicos.

A nuestro entender, la implantación de la administración electrónica, no puede perder de vista que estos servicios electrónicos han de implantarse de forma progresiva al ser utilizados por una parte de la población, pero sin que su uso aún sea generalizado y, por tanto, su desarrollo no puede ir en detrimento o como alternativa a la mejora y modernización de los servicios presenciales que facilita una administración, sino como un canal más a sumar a los que ya existen.

Así, a los efectos de dimensionar y determinar el nivel de servicios que presta una administración y los potenciales usuarios de los servicios electrónicos, resulta de interés mencionar los datos del informe de 2011 sobre la utilización y la satisfacción de los ciudadanos con la administración electrónica, elaborado por AEVAL³. El informe constata que alrededor de un tercio de ciudadanos son usuarios directos recientes de la e-administración y la mayoría de estos usuarios ha utilizado la administración electrónica para la búsqueda de información y la descarga de formularios y, únicamente, alrededor de un 25 por ciento declara que ha realizado trámites completos por esta vía. Sin embargo, casi la mitad de la población nunca, ni directa ni indirectamente, ha hecho uso

¹ El artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) regula el registro general. Así, el apartado primero, determina que los órganos administrativos llevarán un registro general en el que se hará el correspondiente asiento de todo escrito que sea presentado o que se reciba en cualquier unidad administrativa propia.

² Ídem. el apartado segundo de este artículo prevé la posibilidad de creación de otros registros auxiliares del registro general con la finalidad de facilitar la presentación de escritos y comunicaciones.

³ "La Administración Pública a juicio de los ciudadanos: Satisfacción con los servicios, valoración del gasto, confianza en los empleados públicos y actitudes hacia la e-administración". Informe del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL).





de la administración electrónica, subrayando que las variables como la edad, el nivel educativo y la clase social tienen una gran relevancia en el uso de la e-administración⁴.

Por tanto, para que el desarrollo e implantación de la administración electrónica represente el mayor beneficio posible para la ciudadanía deberán diseñarse políticas inclusivas que tengan en cuenta la realidad del acceso de las personas a las herramientas (acceso a internet), la formación y la disposición de los dispositivos electrónicos necesarios para su uso (lector DNI electrónico y otros modos de certificación), poniendo a disposición los medios personales y materiales que acerquen a los potenciales usuarios de la e-administración.

Sin embargo, este desarrollo de los servicios electrónicos no debería suponer en ningún caso la renuncia a la mejora de los servicios presenciales utilizados por una mayoría de usuarios y aquí las administraciones públicas deberían utilizar todo el potencial que los medios tecnológicos representan para adecuar su organización y propiciar un mejor servicio público a todos los usuarios de sus servicios.

3. De hecho, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, reconoce el derecho a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos y no electrónicos y expresa, tanto a nivel de los principios generales como de las garantías de acceso a los medios electrónicos, esta ponderación. Así, propugna, entre otros:

“Principio de igualdad con objeto de que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos.”(Artículo 4 b).

Por otra parte, el artículo 8 de la Ley determina que las Administraciones Públicas deberán habilitar diferentes canales o medios para la prestación de los servicios electrónicos (lo que en términos coloquiales se conoce como multicanalidad), garantizando en todo caso el acceso a los mismos a todos los ciudadanos, con independencia de sus circunstancias personales, medios o conocimientos, en la forma que estimen adecuada. Para atender esta finalidad, a nivel de la administración estatal, pero perfectamente aplicable a nivel local, se plantean como mínimo los siguientes medios:

*“Las oficinas de atención presencial que se determinen, pondrán a disposición de los ciudadanos de forma libre y gratuita **los medios e instrumentos precisos para ejercer los derechos reconocidos en el artículo 35 de la Ley***

⁴ Ídem pág. 17-18 del resumen ejecutivo.



30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) debiendo contar con asistencia y orientación sobre su utilización, bien a cargo del personal de las oficinas en que se ubiquen o bien por sistemas incorporados al propio medio o instrumento.”

En consecuencia, las administraciones públicas a la hora de diseñar la puesta en marcha de la administración electrónica y, más en concreto, como en este caso el registro electrónico de documentos, debieran poner los medios que posibiliten este uso, articulando las medidas que faciliten y potencien la utilización por el mayor número posible de usuarios, optimizando los recursos puestos a disposición.

4. El Ayuntamiento de Pasaia, al indicar en su respuesta que tienen intención de impulsar la administración electrónica y que por tanto no van a abrir una oficina de atención ciudadana, parece considerar que la administración electrónica es una alternativa a la prestación de servicios presenciales.

Los ciudadanos y ciudadanas de Trintxerpe tienen la opción de dejar los escritos dirigidos al Ayuntamiento en la sede de la Policía municipal, en la Tenencia de Alcaldía. Por tanto, los ciudadanos del Distrito de Trintxerpe podrán seguir entregando los escritos, aunque sin obtener justificante de la presentación y una vez entregado presencialmente por el funcionario encargado al registro de documentos de la sede oficial de Donibane, la persona interesada podrá recoger el justificante del registro de entrada en la Tenencia de Alcaldía de Trintxerpe.

El ayuntamiento aprobó, el 2 de febrero de 2010, la “Ordenanza reguladora de diversos aspectos de la administración electrónica en el Ayuntamiento de Pasaia”. La propia exposición de motivos indica que:

*“La creciente implantación de las nuevas tecnologías de la información en todos los ámbitos de la vida hace necesario el acercamiento de la administración electrónica al ciudadano/a **con objeto de facilitarle la realización de las gestiones sin necesidad de personarse en las oficinas municipales.**”*

.../...

*“Es responsabilidad del Ayuntamiento generar confianza y seguridad en la utilización de las tramitaciones electrónicas, poniendo a su servicio los avances tecnológicos posibles. En definitiva, es responsabilidad de la administración **acortar el camino entre la gestión presencial y la electrónica** y es nuestra responsabilidad emprender acciones encaminadas a reducir la barrera que distancia al ciudadano/a de la administración”.*





Sin embargo, del articulado de la Ordenanza no se desprende que tal propósito se concrete en medidas específicas que haciendo un uso intensivo de todo el potencial que posibilitan los avances tecnológicos, favorezcan un mejor servicio al ciudadano. En un municipio como el de Pasaia con cuatro distritos con barreras físicas naturales y artificiales de gran entidad, con más de cinco kilómetros de distancia por carretera (o salvando la bocana del puerto, a través del Distrito de San Pedro) entre el distrito de Trintxerpe y Donibane para acceder a la sede administrativa del ayuntamiento, parecería imprescindible aprovechar e impulsar de manera inclusiva las nuevas tecnologías y habilitar otras soluciones que salven las barreras incluso físicas que tienen los vecinos y vecinas de Pasaia.

A nuestro entender, el ayuntamiento debiera explorar las soluciones organizativas y técnicas que, sin necesidad de grandes dispendios y mediante la optimización de los recursos disponibles, permitieran la presentación de documentos en las sedes de los distritos con la garantía de obtener una copia sellada de los que presenten⁵. Así, a título indicativo, se deberían explorar medidas tales como:

- La disposición de terminales informáticas de libre uso en las sedes administrativas y/o otras dependencias municipales (casa de cultura, instalaciones polideportivas, etc.) de los Distritos que permitan al mayor número de usuarios realizar el registro de documentos por sí mismos o con la asistencia del personal habilitado por el Ayuntamiento.
- La habilitación de los registros auxiliares del registro general en los Distritos.
- Escaneo de los documentos presentados a registro en los Distritos para enviarlos al registro general por vía telemática y asegurar así su control y seguimiento, sin perjuicio de la entrega física de los documentos por los medios que corresponda, entregando algún tipo de justificante para los usuarios y el envío del acuse de registro de entrada.

En suma, consideramos que el avance en la implantación y desarrollo de la administración electrónica, incluido el registro electrónico de documentos, no debería erigirse en alternativa para la mejora de los servicios presenciales, por no tratarse de un progreso real para el colectivo aún mayoritario de usuarios. El Ayuntamiento de Pasaia, sin perjuicio de garantizar el acceso por vías electrónicas a los vecinos y vecinas que así lo deseen, debiera profundizar en optimizar los recursos disponibles en los Distritos para facilitar los trámites presenciales y, en concreto, el registro de documentos, utilizando todo el potencial de las nuevas tecnologías en nuevas formas organizativas para avanzar en la consecución de este objetivo.

⁵ Artículo 35 c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC)



Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

SUGERENCIA 3/2012, de 21 de junio, al Ayuntamiento de Pasaia para

Que habilite los medios personales y materiales necesarios que faciliten el registro de documentos en las dependencias de los distintos Distritos municipales con las debidas garantías y seguridad jurídica para los interesados.

