

Diagnóstico de situación y rediseño del Sistema de Información Administrativa



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Diagnóstico de situación y rediseño del Sistema de Información Administrativa

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

2014

El diagnóstico de situación y rediseño del Sistema de Información Administrativa (SIA) en colaboración con la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica forma parte del Plan de Trabajo aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 12 de julio de 2013, en el que por primera vez, junto a la evaluación de políticas públicas, se incluye la realización de análisis, estudios y desarrollos metodológicos.

Este informe forma parte del sexto Plan de Trabajo de la AEVAL desde su constitución el 1 de enero de 2007, con el objetivo de verificar los resultados de las iniciativas políticas para favorecer la transparencia en la gestión pública, la eficiencia en el uso de los recursos y la mejora continua de la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.

Primera edición: 2014

©Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)

www.aeval.es

Este informe es propiedad de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Se puede reproducir libremente, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite la procedencia y se haga adecuadamente, sin desvirtuar sus razonamientos.

E 38-2013

TÍTULO: Diagnóstico de situación y rediseño del Sistema de Información Administrativa (SIA).

Madrid, julio 2014.

Edita: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

Presidenta de la AEVAL: Ana María Ruiz Martínez

Dirección y realización del informe: Mercedes Paja Fano

Colaboración:

Jorge Ciria Uriarte y M^º Jesús Jiménez de Diego (AEVAL)

M^º Jesús de la Calle García y Paloma Gobernado Ferrando (DGMAPIAE)

Catálogo de Publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 632-14-008-9



INDICE

GLOSARIO DE SIGLAS	- 8 -
ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS	- 9 -
1. INTRODUCCIÓN	- 11 -
1.1. Mandato.....	- 11 -
1.2. Objeto y alcance del Análisis	- 12 -
1.2.1. <i>Ámbito y alcance</i>	- 14 -
1.2.2. <i>Grado de complejidad</i>	- 15 -
1.2.3. <i>Limitaciones</i>	- 16 -
1.3. Objetivo, Justificación y Utilidad del Estudio.....	- 17 -
1.3.1. <i>Objetivo</i>	- 17 -
1.3.2. <i>Justificación y utilidad</i>	- 18 -
1.4. Actores Relevantes	- 21 -
2. SITUACIÓN DE PARTIDA: LOS INICIOS DEL SIA Y SU CONCEPCIÓN ACTUAL	- 23 -
2.1. El SIA y su evolución.....	- 23 -
2.2. Diseño y estructura actual del SIA	- 27 -
3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS	- 29 -
3.1. Metodología.....	- 29 -
3.2. Criterios para el análisis	- 34 -
3.3. Plan De Trabajo (Cronograma)	- 36 -
4. DEL ENFOQUE ADMINISTRACIÓN AL ENFOQUE USUARIO: REDISEÑO DEL SIA ...	- 37 -
4.1. Atributos del SIA: criterios de selección	- 37 -
4.1.1. <i>Atributos enfoque usuario</i>	- 39 -
4.1.2. <i>Atributos enfoque Administración</i>	- 41 -
4.1.3. <i>Atributos enfoque Unión Europea</i>	- 43 -
4.2. Atributos SIA. Selección.	- 44 -
4.2.1. <i>Propuesta de atributos a cumplimentar por los departamentos</i>	- 45 -
4.2.2. <i>Selección de los atributos obligatorios</i>	- 47 -
4.3. Estructura del SIA: pantallas	- 49 -

4.4.	Pantalla de “Datos generales”: atributos y valores	- 52 -
4.4.1.	Atributo “Tipo de tramitación”	- 52 -
4.4.2.	Atributo “Tipología de tramitación”.....	- 54 -
4.4.3.	Atributos “Denominación” y “Descripción” (actual “Finalidad”)	- 56 -
4.4.4.	Otros atributos de datos generales.....	- 57 -
4.5.	Pantalla de “Datos de acceso”: atributos y valores.....	- 60 -
4.6.	Pantalla de “Información sobre el trámite”: atributos y valores	- 63 -
4.7.	Pantalla de “Documentación asociada”: atributos y valores.	- 68 -
4.8.	Pantalla de “Información estadística”: atributos y valores.	- 71 -
5.	DEL ENFOQUE ADMINISTRACIÓN AL ENFOQUE USUARIO: CRITERIOS DE BÚSQUEDA.....	- 75 -
5.1.	Atributo “Materia” y sus valores	- 75 -
5.2.	Atributo “Clase de trámite” (actual “tipología”) y sus valores.....	- 80 -
5.3.	Eventos vitales. La aproximación de la administración al ciudadano: “¿QUÉ HACER CUÁNDO...?”	- 85 -
5.3.1.	Tratamiento eventos vitales a nivel país y Comunidad Autónoma.....	- 86 -
5.3.2.	Propuesta para el atributo “Eventos vitales”	- 89 -
6.	EL CONTENIDO DEL SIA: LOS TRÁMITES. GESTIÓN DEPARTAMENTAL	- 96 -
6.1.	Ámbito de aplicación del SIA. Cobertura.....	- 96 -
6.1.1.	Ámbito de aplicación subjetivo	- 96 -
6.1.2.	Ámbito de aplicación objetivo: concepto de trámite en el SIA.....	- 102 -
6.2.	La información del SIA: aspectos cuantitativos y cualitativos.	- 105 -
6.2.1.	Características generales de los trámites del SIA.....	- 105 -
6.2.2.	Características de la información en los departamentos seleccionados.....	- 112 -
6.3.	Gestión del SIA a nivel departamental. Coherencia interna y participación.-	131 -
6.3.1.	Gestión del SIA en los ministerios seleccionados.....	- 131 -
6.3.2.	Gestión del SIA en otros ministerios.....	- 138 -
7.	EL CUADRO DE MANDO	- 141 -
7.1.	Premisas generales	- 141 -
7.2.	Propuesta de indicadores	- 144 -
7.2.1.	El SIA como sistema de información integral.....	- 144 -
7.2.2.	El SIA como herramienta en materia de simplificación administrativa	- 148 -
8.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	- 154 -
8.1.	Sobre la pertinencia del diseño y estructura del SIA.....	- 154 -
8.2.	Sobre la cobertura del SIA: ámbito subjetivo y objetivo	- 156 -

- 8.3. Sobre los contenidos del SIA: integridad y calidad de la información..... - 157 -
- 8.4. Sobre la gestión departamental del SIA y su viabilidad..... - 158 -
- 8.5. El SIA como herramienta de gestión: cuadro de mando - 162 -

GLOSARIO DE SIGLAS

AAEE	Agencias Estatales
AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
AGE	Administración General del Estado
C(C)A(A)	Comunidad(es) Autónoma(s)
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas
DG	Dirección General
DGMAPIAE	Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica
DNI	Documento Nacional de Identidad
EELL	Entidades Locales
ENI	Esquema Nacional de Interoperabilidad
EPE	Entidad Pública Empresarial
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
IGS	Inspección General de Servicios
LAECSP	Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MAGRAMA	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
MDEF	Ministerio de Defensa
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
MFOM	Ministerio de Fomento
MEYSS	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
MINECO	Ministerio de Economía y Competitividad
MINETUR	Ministerio de Industria, Energía y Turismo
MINHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
MIR	Ministerio del Interior
MJUST	Ministerio de Justicia
MPR	Ministerio de la Presidencia
MSSSI	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
OOAA	Organismos Autónomos
OOPP	Organismos Públicos
PAG	Punto de Acceso General
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PID	Plataforma de Intermediación de Datos
R(R)D(D)	Real(es) Decreto(s)
RED SARA	Sistemas de Aplicaciones y Redes para las Administraciones
SIA	Sistema de Información Administrativa
SE	Secretaría de Estado
SEAP	Secretaría de Estado de Administraciones Públicas
SG	Secretaría General
SSCC	Servicios centrales
UE	Unión Europea
URL	Siglas en inglés de <i>Uniform Resource Locator</i>

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

TABLA 1: ESTRUCTURA ACTUAL DEL SIA	- 28 -
TABLA 2: NÚMERO DE DE TRAMITACIONES AGE INCORPORADAS AL SIA A DE JUNIO DE 2013. POR MINISTERIOS Y TIPOLOGÍA	- 30 -
TABLA 3: CRONOGRAMA PLAN DE TRABAJO AEVAL.....	- 36 -
CUADRO 1: TRADUCCIÓN DE LAS SUGERENCIAS CIUDADANAS EN ATRIBUTOS SIA Y SUS CONTENIDOS Y CARACTERÍSTICAS.	- 39 -
CUADRO 2: ATRIBUTOS ACTUALES DEL SIA RELACIONADOS CON LAS NECESIDADES DE LOS CIUDADANOS.....	- 40 -
CUADRO 3: TRADUCCIÓN DE LAS NECESIDADES INFORMATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN EN ATRIBUTOS SIA Y SUS CONTENIDOS Y CARACTERÍSTICAS.....	- 43 -
TABLA 4: SELECCIÓN DE ATRIBUTOS SIA.....	- 45 -
TABLA 5: NUEVOS ATRIBUTOS SIA.	- 46 -
TABLA 6: PROPUESTA PANTALLAS Y ATRIBUTOS SIA	- 51 -
CUADRO 4: PROPUESTA DE VALORES Y CONTENIDOS DEL ATRIBUTO “TIPO DE TRAMITACIÓN”	- 53 -
CUADRO 5: PROPUESTA DE VALORES Y CONTENIDOS DEL ATRIBUTO “TIPOLOGÍA DE TRAMITACIÓN”	- 54 -
TABLA 7: NÚMERO Y PORCENTAJE DE TRÁMITES INCLUIDOS EN SIA EN LOS QUE SE CONSIGNA LA DOCUMENTACIÓN REQUERIDA. POR MINISTERIOS.....	- 69 -
CUADRO 6: PROPUESTA DE VALORES Y CONTENIDOS DEL ATRIBUTO “TIPO DE REDUCCIÓN DE CARGA ADMINISTRATIVA”	- 72 -
CUADRO 7: PROPUESTA DE VALORES Y CONTENIDOS DEL ATRIBUTO “MATERIA”	- 77 -
TABLA 8: NÚMERO DE TRÁMITES EN SIA CON VALORES CONCRETOS EN EL ATRIBUTO TIPOLOGÍA Y POR MINISTERIOS (INCLUIDOS ORGANISMOS PÚBLICOS) A JUNIO 2013.-	- 80 -
TABLA 9: NÚMERO DE TRÁMITES EN SIA CON VALOR “OTROS” EN TIPOLOGÍA O SIN DATOS, POR MINISTERIOS (INCLUIDOS ORGANISMOS PÚBLICOS), Y DE MAYOR A MENOR. JULIO 2013.	- 81 -
CUADRO 8: PROPUESTA DE VALORES Y CONTENIDOS DEL ATRIBUTO “CLASE DE TRÁMITE”	- 83 -

CUADRO 9: PROPUESTA INICIAL DE EVENTOS VITALES, POR TEMAS. CIUDADANO (MI VIDA).....	- 91 -
CUADRO 10: RELACIÓN DE “OTROS ORGANISMOS PÚBLICOS” SEGÚN PGE PARA 2014- 99 -	
TABLA 10: ORGANISMOS PÚBLICOS ADSCRITOS O DEPENDIENTES DE LOS CINCO DEPARTAMENTOS SELECCIONADOS CON Y SIN TRÁMITES ASIGNADOS EN EL SIA... -	101 -
GRAFICO 1: PORCENTAJE DE TRÁMITES DEL SIA POR MINISTERIOS A JUNIO 2013 .. -	106 -
TABLA 11: ASPECTOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS DE LA INFORMACIÓN DEL SIA POR ATRIBUTOS EN EL CONJUNTO DE LOS MINISTERIOS.....	- 108 -
GRÁFICO 2: PORCENTAJE DE CUMPLIMENTACIÓN EN SIA DE ALGUNOS ATRIBUTOS EN LOS PROCEDIMIENTOS (NO SERVICIOS) EN EL CONJUNTO DE LOS MINISTERIOS.....	- 111 -
GRÁFICO 3. NÚMERO TOTAL DE TRÁMITES, DESGLOSADOS EN EXTERNOS Y EXTERNOS ESPECÍFICOS DE LOS SERVICIOS CENTRALES EN LOS CINCO MINISTERIOS SELECCIONADOS.....	- 112 -
GRÁFICO 4: PORCENTAJE DE CUMPLIMENTACIÓN DE ALGUNOS DE LOS ATRIBUTOS EN LOS TRÁMITES EXTERNOS ESPECÍFICOS DE LOS SERVICIOS CENTRALES DEL MJUST -	114 -
GRÁFICO 5: PORCENTAJE DE CUMPLIMENTACIÓN DE ALGUNOS DE LOS ATRIBUTOS EN LOS TRÁMITES EXTERNOS ESPECÍFICOS DE LOS SERVICIOS CENTRALES DEL MIR.....	- 117 -
GRÁFICO 6: PORCENTAJE DE CUMPLIMENTACIÓN DE ALGUNOS DE LOS ATRIBUTOS EN LOS TRÁMITES EXTERNOS ESPECÍFICOS DE LOS SERVICIOS CENTRALES DEL MECD.. -	121 -
GRÁFICO 7: PORCENTAJE DE CUMPLIMENTACIÓN DE ALGUNOS DE LOS ATRIBUTOS EN LOS TRÁMITES EXTERNOS ESPECÍFICOS DE LOS SERVICIOS CENTRALES DEL MINETUR-	125 -
GRÁFICO 8: PORCENTAJE DE CUMPLIMENTACIÓN DE ALGUNOS DE LOS ATRIBUTOS EN LOS TRÁMITES EXTERNOS ESPECÍFICOS DE LOS SERVICIOS CENTRALES DEL MPR.... -	129 -
GRAFICO 9: DISTRIBUCIÓN DE LOS TRÁMITES DE ALTO IMPACTO (ESPECIAL ATENCIÓN) POR MINISTERIOS.....	- 143 -

1. Introducción

1.1. Mandato

El Consejo de Ministros, en su reunión de 12 de julio de 2013, ha aprobado el Plan de Trabajo de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) para dicho año. En este Acuerdo y como novedad, junto a evaluaciones de políticas y programas públicos se incluye un bloque de análisis, estudios y desarrollos metodológicos vinculados a actuaciones a desarrollar por la Administración General del Estado (AGE), en el que se aborda el relativo al diagnóstico de situación y rediseño del Sistema de Información Administrativa (en adelante, SIA) en colaboración con la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica (DGMAPIAE) de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Según recoge el mandato, el encargo se concreta en la realización de un diagnóstico de la calidad de la información existente, en la determinación de las necesidades de adaptación de los procedimientos a los criterios de clasificación definidos por dicha Dirección General, en la identificación de procedimientos (y servicios) administrativos “no catalogados”, en la revisión de la actual base de datos para que dé respuesta a las necesidades reales de información en esta materia y en el diseño de un cuadro de mando con esta misma finalidad.

Se trata, pues, de un análisis del diseño y contenido del Sistema de Información Administrativa y de su proceso de aplicación y gestión, para su adaptación a las necesidades identificadas, con el fin de elaborar un diagnóstico sobre el que formular propuestas que permitan avanzar en el objetivo de que sea útil – a través del Punto de Acceso General (PAG)-, en su propósito de suministrar información a los ciudadanos sobre los procedimientos y servicios (trámites) de las administraciones públicas.

El mandato se enmarca en el conjunto de medidas que, a partir del Plan de simplificación e informatización de los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado de 2007 y la Ley de acceso electrónico de los

ciudadanos a los servicios públicos (LAECSP) del mismo año, se han ido adoptando con la finalidad de impulsar la Administración electrónica, simplificar los procedimientos administrativos y reducir cargas administrativas. En definitiva, lograr una Administración eficaz y eficiente centrada en los ciudadanos.

La fecha de presentación de estudio se fija en el Acuerdo de Consejo de Ministros en el segundo semestre de 2014.

1.2. Objeto y alcance del Análisis

El objeto de análisis es el Sistema de Información Administrativa (SIA), repositorio informático de tramitaciones de la Administración Pública, iniciativa puesta en marcha en 2005 por la Administración General del Estado desde el extinto Ministerio de Administraciones Públicas y que se integra en el marco del Plan Estratégico aprobado en diciembre de 2007 en desarrollo de la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAECSP), para impulso de la administración electrónica, que contaba con cuatro líneas: servicios centrados en el ciudadano, adaptación y simplificación de los procedimientos con su adecuación a la ley de acceso electrónico, infraestructuras y servicios comunes y una última línea de acciones de carácter horizontal.

Dentro de este plan, el SIA se concebía inicialmente como un soporte de la actuación encaminada a la actualización de los procedimientos para adaptarlos a la citada Ley de acceso electrónico.

Por su parte, en el marco de las actuaciones de carácter horizontal, se desarrolla la red SARA (infraestructura de comunicaciones entre las administraciones públicas) –que da soporte al SIA- y el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), que en su normativa reguladora prevé la existencia de un Inventario de Información de la AGE¹, con el que enlazarán e interoperarán los Inventarios de Información Administrativa del resto de las administraciones públicas.

¹ 1. Las Administraciones públicas mantendrán actualizado un Inventario de Información Administrativa, que incluirá los procedimientos administrativos y servicios que prestan de forma clasificada y estructurados en familias, con indicación del nivel de informatización de los mismos.2. Cada Administración pública regulará la forma de

En este contexto, la concepción inicial del SIA pronto es superada por la idea de que se constituya además como un sistema de información integral al ciudadano y plataforma de difusión de trámites, medidas ambas que formaban parte de la primera de las estrategias: servicios centrados en el ciudadano. Se daba así cumplimiento a la previsión del artículo 8.2 de la LAECSP, que bajo el título de “garantía de prestación de servicios y disposición de medios e instrumentos electrónicos” establece la obligación de la AGE de crear puntos de acceso electrónico, consistentes en sedes electrónicas creadas y gestionadas por los departamentos y organismos públicos, así como un Punto de acceso general “... a través del cual los ciudadanos puedan, en sus relaciones con la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, acceder a toda la información y a los servicios disponibles. Este Punto de acceso general..., debiendo mantenerse coordinado, al menos, con los restantes puntos de acceso electrónico de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos”. Punto de Acceso General que contempla con más detalle el Real Decreto de desarrollo parcial de esta ley, de 2009², recogiendo, además, que “se organizará atendiendo a distintos criterios que permitan a los ciudadanos identificar de forma fácil e intuitiva los servicios a los que deseen acceder” (art.9.2).

Con la integración de las estrategias relativas a simplificación administrativa y servicio al ciudadano, el SIA termina por constituirse en un proyecto de carácter horizontal que acaba afectando a la estrategia global del plan diseñado en 2007 para impulso de la administración electrónica.

Esta concepción del SIA como repositorio integral de información al ciudadano y como herramienta de la Administración en el proceso de simplificación, se reitera en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de junio de 2011 para la simplificación documental de los procedimientos administrativos que afectan a la ciudadanía, y se refuerza con el informe de la Comisión para la reforma de las administraciones públicas aprobado el 21 de junio de 2013 (informe CORA) que, en el apartado correspondiente a simplificación administrativa, y junto a la recomendación de elaborar un Manual de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora Regulatoria para la AGE, destaca la iniciativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

creación y mantenimiento de este Inventario, que se enlazará e interoperará con el Inventario de la Administración General del Estado en las condiciones que se determinen por ambas partes y en el marco de lo previsto en el presente real decreto; en su caso, las Administraciones públicas podrán hacer uso del citado Inventario centralizado para la creación y mantenimiento de sus propios inventarios. ..”Art. 9 RD 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad.

² Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre.

(MINHAP) encaminada a establecer un Punto de Acceso General (PAG) “*como portal de entrada del ciudadano a las AAPP y a toda la información de carácter horizontal sobre las actividades, la organización y funcionamiento de las Administraciones y la realización de trámites y servicios más relevantes*”, en sustitución del actual portal www.060.es.

Sin embargo, pese al tiempo transcurrido desde la puesta en marcha del SIA y los esfuerzos realizados para alcanzar su pretensión de herramienta integradora de información, este repositorio carece de total visibilidad y plena operatividad para el propósito de simplificación, al no encontrarse suficientemente consolidado, en razón de déficits - algunos ya advertidos y otros que se pretenden identificar - que, precisamente, sustentan y persigue solventar este análisis.

1.2.1. **Ámbito y alcance**

En el momento de inicio de este análisis, el SIA tiene incorporados un total de 2.953 trámites³ de la Administración General del Estado. En principio, esta cifra cubre la totalidad de trámites en el ámbito de la AGE, aunque confirmar este extremo forma parte del encargo. Además, incorpora información sobre 579 procedimientos y servicios de las CCAA y de las Ciudades de Ceuta y Melilla en un número variable (desde los 4 de la Ciudad de Ceuta hasta los 75 de la Comunidad de Madrid).

Siendo éste el volumen de información a tratar, el estudio se ha centrado en los trámites de la AGE **externos específicos**⁴, con incidencia en los ciudadanos y empresas: en una primera fase de rediseño, sobre su totalidad, para, en un segundo momento, realizar una selección que permita un análisis más en profundidad. Para este segundo estadio, se han seleccionado **cinco** ministerios (**servicios centrales**) atendiendo a elementos como volumen de trámites incorporados al SIA, su incidencia en ciudadanos o empresas, así como la variada casuística que ofrecen para la confección de un listado de eventos vitales: Ministerio de Justicia (MJUST), Ministerio del Interior (MIR),

³ Datos del SIA a 21 de junio 2013.

⁴ Tanto las tramitaciones internas como tramitaciones externas comunes a todos los ministerios son objeto de análisis por la DGMPIAE.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD), Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR), y el Ministerio de la Presidencia (MPR).

El volumen de estos cinco departamentos supone más de la tercera parte del total de las tramitaciones externas específicas del SIA.

Tras un previo análisis y depuración, la información que suministra el SIA en los ministerios objeto de estudio se ha complementado con la que se deriva de los procedimientos y servicios que recogen sus sedes y subsedes electrónicas. Además, se ha tenido en cuenta la información que contiene sus portales web, en el caso que incorporen tramitaciones.

Para completar todo este proceso, se han recabado datos sobre procedimientos y servicios de los propios departamentos, así como sobre la gestión de SIA y otros aspectos de interés.

En definitiva, este análisis pretende proporcionar un diagnóstico del SIA acompañado de una propuesta de rediseño que sirva como punto de partida hacia la configuración de un PAG del que formará parte como un sistema de información.

Ámbito temporal

El análisis se ha llevado a cabo sobre los trámites de la AGE incorporados al SIA a 21 de junio de 2013 y tomando como punto de partida la estructura ministerial y competencias establecidas en los Reales Decretos de estructura orgánica básica ministerial vigentes (año 2012), así como la restante normativa en vigor que sea de aplicación.

1.2.2. Grado de complejidad

La revisión integral y rediseño del SIA exige un análisis complejo y minucioso, en parte debido al grado de dispersión de la información a recabar, que obliga a acudir a la combinación de diferentes fuentes de información, complementarias entre sí, pero no homogéneas.

Por otro lado, la naturaleza de los procedimientos y servicios de cada unidad es muy diversa, exigiendo un adecuado nivel de conocimiento tanto sobre las funciones desarrolladas por las diferentes unidades, como respecto de la terminología y estándares empleados, lo que además dificulta su homogeneización y categorización en tipologías.

Estas razones y la propia sostenibilidad de cualquier sistema de información conducen a la necesidad de acometer este estudio con la participación e implicación de las unidades administrativas a todos los niveles: desde los máximos responsables hasta aquellos que intervienen en los procesos de recogida e incorporación de los datos a este sistema de información, máxime si se tiene en cuenta la ausencia del carácter reglado de esta herramienta, cuya operatividad ha de venir dada por la vía del mayor consenso posible.

Otra dificultad, igualmente inherente a todo sistema de información, deriva de la imprescindible revisión a la que se va a someter su diseño para su adaptación a las necesidades de información de la Administración y de los usuarios, exigiendo –por tanto- averiguar cuáles sean estas necesidades y expectativas.

Y aunque esta fase de análisis y diagnóstico se centra en la Administración General del Estado, no cabe duda de que la complejidad aumenta de modo significativo si se tiene en cuenta que el propósito último es diseñar un sistema de información integral de los tres niveles de Administración Pública.

1.2.3. Limitaciones

Como ya se ha apuntado, este proceso de rediseño del SIA y la elaboración de una propuesta metodológica que permita su arranque y consolidación como repositorio integral y permanentemente actualizado, tanto en cuanto a información sobre trámites administrativos como de otros datos que alimenten las necesidades informativas de la Administración, ha de contar necesariamente con la colaboración y el compromiso de todos los ministerios, responsables de introducir la información y mantenerla actualizada. Por ello, es imprescindible su participación en este estudio, a todos los niveles: tanto de los editores y responsables del SIA como de los titulares de las diferentes unidades.

Esta participación y colaboración se basa en la más absoluta voluntariedad, al no tratarse de un sistema prescriptivo que puede ser percibido como una redundancia de las sedes electrónicas y mera herramienta de control. Es imprescindible lograr no imponer el SIA, sino que el SIA se imponga por convicción como sistema de información de referencia, resolviendo los problemas que han impedido su consolidación hasta la fecha, como son, entre otros, la inexistencia de un proceso sistemático para su desarrollo y de mecanismos que validen la información, la insuficiente colaboración de las unidades administrativas, la escasa coordinación entre los decisores de cada unidad y los responsables del SIA a nivel departamental y la ausencia de concienciación sobre la relevancia y utilidad de esta herramienta.

Por otro lado, los cambios que se vienen operando de continuo en el repositorio pueden incidir en la vigencia de algunos de los análisis que se lleven a cabo, al ser necesario fijar la fecha de inicio del estudio en un punto temporal concreto.

Junto a las limitaciones derivadas de la necesidad de colaboración y consenso pueden existir otras limitaciones de carácter técnico que van más allá del objeto de este estudio.

1.3. Objetivo, Justificación y Utilidad del Estudio

1.3.1. Objetivo

El objetivo de este análisis es proporcionar un diagnóstico de la situación actual del SIA a partir del cual elaborar una propuesta que permita avanzar e impulsar el establecimiento de un Sistema Integrado de Información⁵ que forme parte del Punto de Acceso General (PAG), pasando de un concepto estático de “repositorio” a un concepto dinámico de “sistema de información”, que recoja información íntegra, clara,

⁵ Por **sistema de información** se entiende el conjunto de recursos, procedimientos y herramientas orientados a la obtención, tratamiento y difusión de datos e información, con la finalidad de cubrir determinadas necesidades. Esta aclaración es necesaria ya que a menudo se identifican los sistemas de información exclusivamente con las herramientas informáticas necesarias para su desarrollo.

homogénea, accesible y permanentemente actualizada de los trámites que presta la Administración Pública, satisfaciendo las necesidades de información de los ciudadanos y de la propia Administración.

Alcanzar este objetivo requiere de las siguientes actuaciones:

- Un análisis en profundidad de su diseño y estructura, así como de la cantidad y calidad de los contenidos de los trámites incorporados al SIA.
- La identificación de los trámites no catalogados, es decir, aquellos que, por las razones que sea, no se han incorporado al SIA
- El diseño de un proceso que garantice la “completitud” de su información, así como su fiabilidad y actualización
- Paralelamente a las actividades anteriores, la elaboración de una batería de indicadores que posibiliten dar respuesta a las necesidades reales de información de la Administración, previamente definidas, que sirvan de soporte para la toma de decisiones.

1.3.2. Justificación y utilidad

La Administración Pública se encuentra inmersa en un continuo proceso de modernización, que requiere un esfuerzo considerable en múltiples ámbitos; entre otros la simplificación y racionalización de los procedimientos y la información, en paralelo al desarrollo y consolidación de la administración electrónica.

No obstante, el elevado nivel de fragmentación y dispersión de la información administrativa y la variedad de canales de comunicación, no interrelacionados en muchos casos, dificulta y entorpece su búsqueda para el ciudadano, e impide a la Administración Pública no sólo cumplir con su obligación de proporcionar esa información de manera completa, veraz y fiable, sino obtener datos que propicien la toma de decisiones e impulsen la adopción e implementación de medidas “horizontales” o “transversales” (que afectan a toda la Administración), directamente relacionadas con la simplificación administrativa.

Los avances tecnológicos han propiciado el impulso de numerosas iniciativas, sobre todo a partir del año 2007, en el que se promulga la Ley de acceso electrónico de

los ciudadanos a los servicios públicos, destacando la creación de las sedes electrónicas como herramienta que sirve de puerta de acceso al ciudadano para toda aquella información y servicios on-line que se ponen a su disposición de forma actualizada.

Pese al importante avance observado a partir de la citada Ley, lo cierto es que el grado de informatización es muy diverso y no alcanza a la totalidad de los trámites administrativos. En cualquier caso, aún cuando se alcance a superar esta limitación, cada departamento ministerial, órgano u organismo público con rango de Dirección General (ámbito mínimo de una sede electrónica), puede disponer de su propia sede⁶, obligando al ciudadano a conocer en todo momento a qué unidad debe dirigirse para realizar el trámite que interese, sin que exista un punto de acceso general al que poder acudir para resolver de una sola vez todas las cuestiones que suscitan sus relaciones con la Administración, más allá de de la información que proporciona el Portal del Ciudadano 060. Estas dificultades se agravan cada vez que se realizan cambios en las estructuras ministeriales, frecuentes en cada una de las legislaturas de los últimos años.

La dispersión de información existente tampoco ayuda en la toma de decisiones en el proceso emprendido para la simplificación administrativa y reducción de cargas.

En este contexto, y a nivel organizativo, la integración del proceso de simplificación administrativa con el de atención al ciudadano se produce con la creación, en la reestructuración ministerial de 2012, de la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica (DGMAPIAE), resultado de la fusión de dos direcciones generales: una con competencias en procedimientos y organización administrativa, y otra, en materia de administración electrónica.

Por su parte, en línea con las iniciativas que se vienen desarrollando desde 2007, el nuevo Programa Nacional de Reformas para 2013, en parecidos términos al Programa del año anterior, bajo el epígrafe “Modernizar la Administración Pública”, incluye un eje, el número 3, para el impulso de la Administración electrónica y reducción de cargas.

⁶ El número de sedes y subsedes electrónicas disponibles (operativas) en la AGE asciende a 83 (Fuente: sede.060.gob.es Junio 2013)

Es dentro de este proceso de modernización y simplificación donde encuentra su razón de ser el impulso que se quiere imprimir al SIA, como herramienta integradora de información en una doble vertiente: como repositorio informático de todas las tramitaciones de la Administración Pública, y como herramienta de gestión de la Administración para la toma de decisiones en materia de simplificación y reducción de cargas.

Como se ha señalado, este análisis y rediseño del SIA forma parte de un proyecto más ambicioso que se recoge entre las medidas propuestas por CORA⁷ destinado a establecer un Punto de Acceso General (PAG) de la Administración General del Estado, superando el fraccionamiento y dispersión de la información actualmente existente. En esta línea, recientemente se ha aprobado la creación de un Registro Electrónico Común⁸ que posibilita la presentación de cualesquiera solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidas a la Administración General de Estado y sus Organismos Públicos.

Ahora bien, por muchas que hayan sido las mejoras que se han ido introduciendo en el SIA desde su creación, queda todavía bastante camino por recorrer: es un proceso que atañe a todas las unidades administrativas y requiere un cambio cultural y una profunda revisión que debiera situarse entre las prioridades con el fin de incrementar la cantidad y la calidad de la información y de la actividad administrativa.

Para avanzar en este objetivo, la DGMPIAE, en cuanto órgano encargado de desarrollar la administración electrónica, impulsar actuaciones para mejorar la calidad normativa, reducir cargas administrativas y simplificar los procedimientos, así como implantar sistemas de información y normalización de los servicios y procedimientos⁹, ha propuesto a la AEVAL colaborar en este rediseño del SIA para lograr:

- Centralizar en un único repositorio toda la información relevante de los trámites administrativos vigentes (información integral o global)

⁷ Informe CORA de 21 de junio de 2013

⁸ Orden HAP/566/2013, de 8 de abril (BOE de 12 de abril) por el que se regula el Registro Electrónico Común En tanto no se produzca la entrada en funcionamiento de la sede electrónica del Punto de Acceso General de la AGE, el acceso a este Registro está disponible en la sede electrónica del portal nacional de ciudadanos y empresas (sede.060.gob.es) y en el propio portal (www.060.es).

⁹ Art. 16 Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

- Proporcionar una información categorizada y homogénea, con un mismo formato y con un lenguaje claro y fácil de entender (información comprensible para los ciudadanos)
- Facilitar al ciudadano la búsqueda y acceso a la información que necesite (información de calidad)
- Posibilitar el acceso a la información administrativa al margen de su atribución competencial, a través de diferentes criterios de búsqueda, siendo uno de ellos su vinculación a “eventos vitales”; por ejemplo, ir a la universidad, viajar al extranjero (información accesible)

En definitiva, avanzar en la implantación de un Punto de Acceso General al que los ciudadanos puedan acudir para informarse de las tramitaciones administrativas de una manera íntegra, completa y fiable

- Consolidar la información para hacerla susceptible de ser utilizada por la Administración en la toma de decisiones transversales o de incidencia horizontal, avanzando en el proceso de simplificación y reducción de cargas administrativas. El SIA como soporte en la toma de decisiones (información útil y reutilizable).

No obstante lo anterior, cada unidad administrativa (departamento ministerial u organismo público) es la responsable, en su ámbito, de la gestión del SIA. Por ello, resulta indispensable promover una cultura de colaboración frente a la habitual actuación en “compartimentos estancos”, contando con todas y cada una de las partes intervinientes, a las que hay que convencer sobre la necesidad de este servicio y el beneficio que supone su puesta en marcha, su consolidación y su permanencia.

1.4. Actores Relevantes

Los actores clave para la elaboración del Informe dentro de la Administración General del Estado, que es el nivel de administración en el que se centra este análisis, son:

- La Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica (DGMAPIAE), como unidad

que se encarga y colabora en el estudio y como responsable de las competencias en implantación de sistemas de información, simplificación administrativa y desarrollo de la administración electrónica

- Las Subsecretarías de los ministerios seleccionados, competentes en materia de racionalización y simplificación de los procedimientos. En particular, las Inspecciones Generales de Servicios en cuanto pueden realizar apoyo en la implementación de este análisis que, por sus características, se encuentra directamente relacionado con las competencias que tienen encomendadas
- Los titulares de las direcciones generales o unidad equivalente de los ministerios seleccionados, responsables de las funciones asignadas e informantes clave sobre los trámites en los que intervienen
- Los editores y administradores (responsables) del SIA en cada ministerio, tanto en el plano funcional como tecnológico.

2. Situación de partida: los inicios del SIA y su concepción actual

2.1. El SIA y su evolución

El SIA es una iniciativa que se pone en marcha en 2005 sin que, aparentemente, haya tenido una finalidad u objetivo claro o, al menos, estable, a lo largo de todos estos años, en los que ha operado innumerables modificaciones en su estructura y sin claridad en sus contenidos que, todo apunta, han obedecido a políticas puntuales del momento.

Las fases por las que ha atravesado el SIA y los propósitos perseguidos con este sistema de información que se pueden identificar han sido los siguientes:

- **Año 2005:** puesta en marcha del SIA como un catálogo exclusivamente de procedimientos al objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), que dispone: *“Las Administraciones públicas deben publicar y mantener actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo”*. Ese mismo año, se publica en el Boletín Oficial de Estado una relación completa de procedimientos de la AGE.
- **Año 2007:** promulgación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. La prioridad del repositorio pasa a ser el seguimiento y supervisión del grado de adaptación de los procedimientos administrativos a la administración electrónica en los términos establecidos en dicha norma, tomando como referencia los procedimientos de la AGE contenidos en el SIA, que

ascienden en ese momento a casi 2.500. Se adopta la clasificación de niveles de tramitación electrónica utilizada por la Comisión Europea, campos que pasan a formar parte del SIA, y se identifican los trámites de alto impacto o especial atención, en atención a criterios de volumen de tramitación o sensibilidad social, que alcanzan un porcentaje sobre el total cercano al 13%; el 87% restante se califica de medio-bajo impacto.

- **Años 2009-2010:** en este período, pasa a un primer plano la información relacionada con los volúmenes de tramitación, que se recoge desagregada según las formas de iniciación del trámite (por medios electrónicos –con certificado, dni electrónico u otros medios- o por medios no electrónicos); en particular, la atención se centra en los trámites calificados de alto impacto o especial atención.
- **Año 2011:** entran en juego las cuestiones relacionadas con la simplificación administrativa; en concreto, la simplificación documental, los plazos de tramitación y los efectos del silencio administrativo¹⁰. El SIA pasa a ser una de las herramientas para su seguimiento y control. Como punto de partida se toma la información obrante en el repositorio, que ya alcanza un total 2.554 trámites. En cuanto a la documentación, se identifican aquellos trámites en los que se solicitan documentos que obran en poder de la Administración (36%), así como los ministerios en los que se da con mayor frecuencia esta circunstancia (MAEC y MIR) y aquellos ministerios principales emisores de la documentación requerida en los trámites (MJUST, MIR y los entonces Ministerios de Economía y Hacienda, Trabajo e Inmigración y Educación). A partir de esta información, el Consejo de Ministros acuerda con fecha de 3 de junio de 2011: 1) la supresión a nivel departamental a 31 de diciembre de 2011 de la obligación de presentar documentos que obren en poder de la AGE en al menos un 40% de los

¹⁰ Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa: modifica el sentido del silencio administrativo (de negativo a positivo) en 125 procedimientos.

trámites, que debe alcanzar al 100% a 31 de diciembre de 2012; 2) Suprimir a 31 de diciembre de 2011 la solicitud de documentos que obran en poder del propio departamento solicitante; y 3) La actualización trimestral del SIA, siendo responsable de su coordinación el entonces Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, al que se encomienda el seguimiento de la implementación de las medidas necesarias para alcanzar los objetivos señalados.

Como herramienta fundamental en este proceso de simplificación se impulsa la Plataforma de Intermediación de Datos (Servicio de Verificación y Consulta de Datos) que permite que el ciudadano no tenga que aportar algunos documentos acreditativos en los trámites que realice (por ejemplo, de identidad o de residencia).

- **Año 2013:** el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas aprobado el 21 de junio de 2013 (informe CORA), en el apartado correspondiente a simplificación administrativa, destaca la iniciativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) encaminada a establecer un Punto de Acceso General (PAG) “como portal de entrada del ciudadano a las AAPP y a toda la información de carácter horizontal sobre las actividades, la organización y funcionamiento de las Administraciones y la realización de trámites y servicios más relevantes”, en sustitución del actual portal www.060.es. El SIA pasa a ser concebido como un sistema de información integrado en el PAG.

La definición del SIA que, actualmente, recoge el propio repositorio a modo introductorio es la siguiente:

“El Sistema de Información Administrativa, SIA, es una aplicación cuya función básica es la de actuar como catálogo de información sobre tramitación administrativa, de aplicación en las relaciones entre Administraciones Públicas y de éstas con los ciudadanos. SIA tiene su razón legal de ser en el cumplimiento del mandato establecido en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,..., así como en el

Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica¹¹”.

No obstante lo anterior, el SIA no se ajusta fielmente a esta definición ya que, entre otras cuestiones, carece de una efectiva proyección externa¹² y su utilidad, a primera vista, parece bastante limitada.

Precisamente, este análisis pretende detectar y solventar sus carencias o déficits que obstaculizan su conversión en un sistema de información que forme parte del PAG que, según recoge el citado informe CORA ha de tener las siguientes características¹³, algunas de ellas (las tres primeras) directamente vinculadas al SIA:

Características del PAG (informe CORA):

- Responder a las expectativas de los ciudadanos
- Permitir el acceso desde un mismo lugar a la información de las distintas administraciones públicas, orientarle en sus actuaciones, iniciar actuaciones administrativas y conocer el estado de tramitación de éstas en cualquier momento
- Facilitar el acceso a los servicios que la administración pone a su disposición a través de una ordenación por materias o “hechos vitales”
- *Ofrecer de manera centralizada ayuda a las empresas y emprendedores, mostrando de forma fácil todas las alternativas que la administración ofrece para la creación de empresas desde la red*
- *Prever la interacción del ciudadano a través de las redes sociales*
- *Prever la posibilidad de incorporación de otros portales existentes*
- *Habilitar áreas restringidas o privadas para los usuarios e incluso, el establecimiento de la “carpetita del ciudadano”*

¹¹ RD 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula en ENI en el ámbito de la AE. *Artículo 9 Inventarios de información administrativa: “ 1. Las Administraciones públicas mantendrán actualizado un Inventario de Información Administrativa, que incluirá los procedimientos administrativos y servicios que prestan de forma clasificada y estructurados en familias, con indicación del nivel de informatización de los mismos. 2. Cada Administración pública regulará la forma de creación y mantenimiento de este Inventario, que se enlazará e interoperará con el Inventario de la Administración General del Estado en las condiciones que se determinen por ambas partes y en el marco de lo previsto en el presente real decreto;...”*.

¹² En parte, alguna de su información puede encontrarse en el 060, pero con gran dificultad, ya que su accesibilidad es mínima.

¹³ Informe CORA DE 21 DE JUNIO DE 2013. Subcomisión de Simplificación. Pág. 160.

El diseño del PAG sigue las directrices europeas fijadas en el segundo “Plan de Acción Europeo de Gobierno Electrónico 2011-2015”, de 15 de diciembre de 2010 (COM (2010) 743 final), y el posterior documento sobre “Conclusiones del Consejo de la Unión Europea” sobre dicho Plan, de 27 de mayo de 2011¹⁴, que invita a los Estados miembros a “incrementar la disponibilidad de servicios desarrollados desde la perspectiva de los eventos vitales”.

La **responsabilidad** del SIA, dentro de la DGMPIAE, corresponde a la Subdirección General de Programas de Atención al Ciudadano. Cada ministerio es responsable de introducir sus trámites y la totalidad de los datos relacionados con los mismos y por tanto, también les corresponde su revisión y actualización aunque, en ocasiones, ésta se ha llevado a cabo desde la unidad responsable del SIA (por ejemplo, las modificaciones operadas en la denominación de los ministerios y centros directivos tras la última reestructuración ministerial de 2011-2012).

Los **mecanismos de seguimiento o control** de la información que recoge el SIA son escasos a nivel de la unidad responsable o propietaria y no parece que se encuentren sistematizados, con la única excepción de los datos referidos a los volúmenes de tramitación, que se requieren a todos los ministerios con periodicidad trimestral.

2.2. Diseño y estructura actual del SIA

Todas estas diferentes etapas y finalidades han ido configurando el diseño actual del SIA, en el que se han ido acumulando campos y valores en función de la prioridad del momento, cuestión que si bien puede no considerarse relevante mientras se trate de un repositorio fundamentalmente de “consumo” interno, debe abordarse en primer lugar si la pretensión es otorgarle visibilidad y carácter integral.

En el momento actual, el SIA se estructura en **tres “iniciativas”** o agrupaciones de atributos según tipo de información (“información básica”, “regulación” y

¹⁴ Ambos documentos se pueden consultar en el siguiente enlace: http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Documentacion/pae_LegUE/pae_BIBLIOTECA_LE_UE_CO M.html

“documentación asociada”) **con nueve pestañas o bloques de información**. En función del tipo de tramitación¹⁵ (procedimiento, servicio o actuación) se cumplimentan más o menos bloques de información. El más completo (con los nueve bloques de información) es el referido a procedimientos.

Tabla 1: estructura actual del SIA

BLOQUES DE INFORMACIÓN SIA	Nº de atributos	PROCEDIMIENTO	SERVICIO	ACTUACIÓN
identificación del trámite	53 Bloque de “Información básica”			
Tramitación electrónica				
Volumen tramitaciones				
Clasificación temática				
Tipos relacionados				
Otros datos				
Monitorización (control interno)				
“Regulación”	9			
“Documentación asociada”	15			

Fuente: Manual de usuario SIA 2.4 (octubre 2012)

Entre las nueve las pestañas se distribuyen los 77 atributos con los que cuenta y que se reducen a 68 si no se contabilizan los 9 de control interno (monitorización); 33 atributos disponen de valores y 20 son obligatorios (todos para los procedimientos y parcialmente, para los servicios). El listado completo de los atributos con los que cuenta el SIA se recoge como **Anexo 1** y el manual que explica estos atributos (de octubre de 2012), como **Anexo 2**.

Entre las **últimas mejoras** introducidas en su estructura merecen destacar:

- Configuración de pantallas más amigables
- La posibilidad de acceso con certificado electrónico.

¹⁵ El primer campo o atributo del SIA es el relativo al tipo de trámite que recoge esta clasificación: procedimientos servicios y actuaciones, que también es objeto de análisis.

3. Enfoque y metodología del análisis

La hipótesis de partida con la que se ha abordado el estudio es que el SIA sirva como soporte para la puesta en funcionamiento del Punto de Acceso General (PAG), y que al mismo tiempo que suministra información a los ciudadanos, informe a la Administración para la toma de decisiones.

En este análisis ha combinado diferentes metodologías, según las fases por los que ha ido atravesando:

- Utilización de herramientas cuantitativas y cualitativas para la obtención y análisis de los datos
- Participativa: apoyo de la DGMAPIAE y colaboración de los ministerios, en particular, de los cinco seleccionados
- Análisis normativo y documental.

3.1. Metodología

Las fases en que se ha dividido este análisis son:

Fase Preliminar

Se ha acotado el objeto del análisis, centrado en los trámites externos específicos, tal como se refleja en la siguiente tabla, ordenados por ministerios y de mayor a menor volumen que suponen más del 91% del total de trámites incorporados al SIA a 21 de junio de 2013. Los trámites externos comunes son objeto de otro estudio a cargo de la DGMAPIAE.

Tabla 2: número de de tramitaciones AGE incorporadas al SIA a de junio de 2013. Por ministerios y tipología

MINISTERIO (incluye OOPP)	TRAMITACIONES EXTERNAS		TRAMITACIONES INTERNAS		TOTAL
	Comunes	Específicas	Comunes	Específicas	
Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP)	5	849		22	876
Educación, Cultura y Deporte (MECD)	14	347	5	7	373
Industria, Energía y Turismo (MINETUR)	10	358		3	371
Fomento (MFOM)	6	256		4	266
Empleo y Seguridad Social (MEYSS)	3	192			195
Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI)	2	190			192
Justicia (MJUST)	3	58	2	102	165
Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA)		156		3	159
Interior (MIR)	6	131		6	143
Economía y Competitividad (MINECO)	3	57			60
Presidencia (MPR)		28	33	6	67
Defensa (MDEF)	3	46			49
Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC)	1	35		1	37
TOTAL SIA	56	2.703	40	154	2.953

Fuente: Elaboración propia a partir del SIA-Infórmes-Tramitaciones

Nota: estas cifras resultan de la información suministrada por el SIA sin depurar, por lo que no prejuzga la exactitud de las clasificaciones. El número de trámites puede variar a lo largo del análisis, al encontrarse en continua revisión y tratarse de un repositorio dinámico.

Primera fase del análisis: rediseño

En esta primera fase se ha acometido el análisis de la estructura, diseño y funcionalidades del SIA, teniendo en cuenta la totalidad de los trámites.

Para este análisis (de la consistencia) del diseño y lenguaje del sistema de información (distribución de pantallas, atributos, valores y taxonomía,...) se ha tomado como punto de partida la última versión del SIA (Manuales de octubre de 2012).

Como ya se ha señalado, el repositorio se estructura en tres “iniciativas” (o agrupaciones de atributos): información básica (con siete pestañas), regulación (con una pestaña) y documentación asociada (con otra pestaña). Son, en total, nueve pestañas en las que se distribuyen los 77 atributos con los que cuenta el SIA, de los que 20 son de obligada cumplimentación.

Junto a un análisis de la configuración de las pantallas, se ha llevado a cabo una revisión en profundidad de sus atributos con la finalidad de seleccionar los que se consideran esenciales desde la perspectiva de usuario y de la Administración y los que, desde ambas perspectivas, se consideran accesorios. Una vez seleccionados, se ha examinado su denominación y los valores asignados, sus definiciones y contenidos,

verificando la idoneidad del diseño de la herramienta y su suficiencia a los propósitos pretendidos.

Especial consideración han merecido los criterios de búsqueda y sobre todo, un nuevo criterio que cabe suponer adquirirá gran relevancia: la búsqueda de trámites agrupados en torno a eventos vitales.

Puede extrañar el grado de detalle con el que se acometen algunos aspectos de la propuesta de rediseño que recoge este informe; pero se ha entendido necesario en un intento de dar respuesta a las dudas y cuestiones suscitadas por algunos de los ministerios.

La propuesta de atributos, valores y contenidos resultante de este análisis se ha dado a conocer tanto a los cinco departamentos ministeriales seleccionados como a los restantes ministerios.

Segunda fase del análisis: contenidos y gestión

Una vez desarrollada la propuesta de rediseño del repositorio, se han abordado otros análisis que contempla el encargo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013, relacionados con los contenidos del SIA:

- La cantidad de información que suministra sobre los trámites que tiene incorporados (de qué y de cuántos informa), y sobre su integridad (“completitud”)
- La calidad de esta información: fiabilidad y grado de actualización, claridad y precisión (cómo se informa). El elevado el número de trámites de la AGE incluidos en SIA ha facilitado estas dos primeras tareas
- La identificación de los trámites no incorporados; es decir, otra vertiente cuantitativa del SIA relacionada con su grado de cobertura (de qué no informa)
- El proceso de gestión del SIA a nivel departamental, tanto desde un punto de vista funcional como tecnológico (cómo se incorpora la información); su coherencia interna y el nivel de participación y coordinación.

Estos análisis han conllevado un proceso de acotación de los trámites que ha desembocado en la necesidad de acometer previamente otro¹⁶ relativo al ámbito de aplicación de este sistema de información, ya que se ha puesto de relieve la ausencia de criterios uniformes sobre dos cuestiones básicas que constituyen el punto de partida para examinar su nivel de cobertura: su alcance objetivo (qué se entiende por trámite a efectos del SIA) y el subjetivo (que entes, órganos y organismos forman parte del SIA; en particular en lo que atañe a las entidades de derecho público dependientes o vinculadas a la AGE; es decir, los organismos públicos): *de quién y qué debe informar*.

Para conocer la cantidad y calidad de la información que recoge el SIA, se ha tenido en cuenta la totalidad de los ministerios. Pero para un estudio más en profundidad de su contenido y gestión departamental se han seleccionado cinco de ellos:

- Ministerio de Justicia (MJUST)
- Ministerio del Interior (MIR)
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD)
- Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR)
- Ministerio de la Presidencia (MPR)

Dentro de estos departamentos, el análisis ha quedado acotado a los **trámites externos específicos de sus servicios centrales**, por varias razones:

- El elevado volumen de trámites recogido en SIA
- La orientación al usuario que preside este análisis
- El propio objeto de este estudio, que no es otro que el diagnóstico de situación y rediseño del SIA y no una revisión integral y en profundidad de su contenido, que supondría una ingente tarea y un elevado grado de conocimiento de la totalidad de la actividad administrativa que únicamente poseen los propios departamentos, a los que debe corresponder dicha revisión.

¹⁶ También a raíz de este proceso de delimitación se ha evidenciado la necesidad de revisar el catálogo de los procedimientos considerados comunes, para incluir bajo esta tipología otros procedimientos que son igualmente comunes a todos los ministerios: reutilización de datos y acceso a la información.

Una vez identificados los trámites externos específicos de los servicios centrales de estos cinco ministerios, los pasos a seguir, y contando con su colaboración y participación activa, han sido los siguientes:

- Determinar la cantidad y calidad de la información recogida en el SIA. Por lo que respecta a la cantidad y tomando como referencia la propuesta de atributos que se recoge en este informe, se ha verificado su porcentaje de cumplimentación respecto de aquéllos que proporcionan los informes del SIA. En cuanto a la calidad, se ha revisado la claridad, facilidad de comprensión, coherencia, exactitud, fiabilidad y grado de actualización de los datos de cada uno de los trámites. Todas estas actividades se centran mayoritariamente en los procedimientos, ya que por su propia naturaleza requieren de una mayor y más detallada información que los servicios.
- Cotejar los trámites del SIA con los que se contemplan en la sede o sedes electrónicas¹⁷ de cada ministerio objeto de análisis (y con los respectivos portales web de los ministerios, en su caso). No todos los trámites deben ser prestados a través de sede electrónica¹⁸, pero sí parece lógico pensar que los que figuran en la sede electrónica (y portal web, en su caso) deberían de estar incorporados al SIA y, en principio, en idénticos términos. En esta primera aproximación, se han contrastado los trámites que figuran en SIA con los de la sede o sedes electrónicas para detectar no sólo los no incorporados a ese sistema de información, sino discrepancias sobre la información suministrada o la terminología empleada para su denominación. Al respecto, el MINETUR y la Dirección General de la Policía (dentro del MIR) cuentan con una ventaja sobre los otros ministerios y centros directivos analizados¹⁹: en la información sobre los procedimientos prestados a través de sus respectivas sedes electrónicas se consigna el código SIA.

¹⁷Para los trámites incorporados a sus respectivas sedes electrónicas y en su caso, a los portales ministeriales, se ha tomado como referencia noviembre de 2013. Al tratarse en todos los casos (SIA, portales y sedes electrónicas) de aplicaciones dinámicas puede existir algún desfase en la información analizada

¹⁸ La sede electrónica es el punto electrónico de acceso a aquellos trámites (por medios electrónicos) de centros directivos que requieren identificación o autenticación por parte de los ciudadanos (usuarios) o la administración. Garantiza una información veraz, actualizada y completa.

¹⁹ El MSSSI también recoge el código SIA en los trámites incorporados a su sede, así como la sede electrónica de Deporte, dentro del MECD (pero no es objeto de estudio, al ser gestionado por el Consejo Superior de Deportes, organismo autónomo).

Esta segunda fase de cotejo ha arrojado otro resultado: la identificación de trámites en el SIA que no figuran en la sede ni en el portal web del correspondiente departamento ministerial.

Toda la información obtenida de esta revisión han sido facilitada a los ministerios seleccionados en el marco de **reuniones y entrevistas** particularizadas con cada uno de ellos y que han servido para conocer el modelo de gestión departamental de este sistema de información, la valoración que les merece y sus propuestas de mejora. En concreto se ha analizado el despliegue, el control y el seguimiento del SIA desde la óptica ministerial, las conexiones que se establecen entre la sede y el SIA y el grado de coordinación con la DGMPIAE.

La colaboración y participación de los ministerios ha sido esencial para este análisis. Además, son ellos:

- los que poseen un mayor conocimiento acerca del contenido de sus funciones, sus actividades y requisitos de sus tramitaciones
- los responsables de su actividad y de la información que se suministre de sus trámites a través del SIA; y
- los que gestionan el SIA en el ámbito de sus competencias

Tercera fase: cuadro de mando

Finalmente, para concluir el análisis, se ha abordado la elaboración del cuadro de mando a partir de la identificación de las necesidades de información de la Administración (DGMPIAE), con las limitaciones que se recogen en el epígrafe correspondiente.

3.2. Criterios para el análisis

El Manual del usuario del SIA de octubre de 2012 destaca como objetivos de este sistema de información la seguridad jurídica, así como atender a los principios de eficacia y eficiencia; principios que, en esta fase de análisis, resultan muy difícil de valorar su grado de cumplimiento, ya que requerirían de una total visibilidad y plena

operatividad del SIA, lo que no sucede por el momento. No así la seguridad jurídica, que puede inspirar una serie de criterios para el análisis que se enumeran a continuación.

- **Pertinencia** (de la herramienta, de su diseño y estructura del SIA): se trata de determinar si las características y atributos del SIA y sus valores lo hacen adecuado, útil, congruente, procedente o relevante de acuerdo con el propósito y función que se pretende. ¿En qué grado se adecúan los atributos del SIA a las necesidades (de información) de los ciudadanos?; ¿En qué medida responden los atributos del SIA a las necesidades (de información) de la Administración?. Implica el Análisis del continente.
- **Cobertura**: analizar hasta qué punto este sistema de información ha alcanzado a todos los órganos, entes y organismos (de la AGE) a los que pretendía llegar y a todos los trámites que pretendía incorporar (% de trámites no incorporados). Se trata de determinar su ámbito de aplicación (subjeto y objetivo).
- **Integridad** (del contenido del SIA): se refiere al nivel de cumplimentación y exactitud de los datos solicitados por los atributos del SIA y su grado de fiabilidad. ¿Se ofrece una información completa?; ¿La información es correcta?; ¿Se fijan parámetros, restricciones o valores para garantizar la integridad?; ¿Se cumplimentan todos los campos? (% de información que se presenta respecto del que debiera de presentar, % de datos erróneos, inexactos, campos que aparecen vacíos con más frecuencia, campos obligatorios, campos con valores predeterminados...); ¿Se actualiza periódicamente?. Análisis del contenido.
- **Coherencia interna**: se refiere al proceso de recogida, inserción de la información y control y seguimiento. Se analiza si existe tal proceso, si obedece a una lógica clara y coherente, y si se está desarrollando correctamente. El interés se centra en el funcionamiento interno del SIA a nivel departamental y la gestión de las relaciones entre los ministerios con la DGMPIAE. ¿Existe un proceso estructurado de volcado de información?; ¿Los roles están perfectamente definidos?; ¿Se gestionan adecuadamente las interconexiones?; (trazabilidad) ¿queda identificada la secuencia de incorporación de la información?; ¿Existe un proceso diseñado para ello?.
- **Participación**: se analiza el nivel de protagonismo real y efectivo de todos los interesados y partícipes en la gestión del SIA; ¿Se cuenta con ellos?; ¿Todos los

actores del proceso de suministro, incorporación y actualización de la información al SIA muestran su interés en participar activamente? Enfoque participativo.

- **Viabilidad** (Sostenibilidad): valoración de la continuidad o mantenimiento (actualización permanente) del sistema de información tras su rediseño y puesta en marcha.

No se entra a valorar, porque se presupone, la pertinencia y relevancia del SIA en su doble vertiente de PAG y herramienta en la toma de decisiones, así como de su complementariedad o grado de correspondencia con otras estrategias o intervenciones previstas, en fase de implementación o implementadas por la Administración, con las que claramente genera sinergias (administración electrónica, simplificación y reducción de cargas administrativas).

3.3. Plan De Trabajo (Cronograma)

Para llevar a cabo este análisis, el cronograma ha sido el siguiente:

Tabla 3: cronograma Plan de trabajo AEVAL

FASES DEL ANALISIS	ACTIVIDADES	MESES	
		julio a dic. 2013	enero a junio 2014
ESTRUCTURA Y DISEÑO DEL SIA (sobre el total)	Análisis de la herramienta	■	
	Revisión atributos y valores	■	
	Selección atributos y valores	■	
	Nuevos atributos	■	
	Propuesta rediseño		■
CONTENIDOS DEL SIA (sobre selección)	Depuración inicial		■
	Cantidad y calidad información		■
	Reuniones (petición información)		■
	Proceso gestión SIA		■
	Hallazgos (resultados intermedios)		■
ANALISIS E INTERPRETACIÓN		■	■
ELABORACIÓN INDICADORES			■
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES			■
ELABORACIÓN DEL INFORME			■
PRESENTACIÓN			■

4. Del enfoque Administración al enfoque usuario: rediseño del SIA

Como ya se ha expuesto, por lo que se refiere al diseño y estructura del SIA se ha partido de los manuales elaborados en 2012 (manual de atributos y manual de usuario) y en cuanto a su contenido, de los trámites incorporados a fecha 21 de junio de 2013.

4.1. Atributos del SIA: criterios de selección

El número de “atributos” o “campos” con los que cuenta el SIA parece elevado teniendo en cuenta que hay algunos campos que se solapan y otros que no se cumplimentan en ningún caso; y desde el punto de vista del editor y del responsable, puede dificultar la labor de introducir la información e identificar aquellos campos que son realmente relevantes, pese a no ser prescriptivos.

Por otro lado, una primera revisión pone de manifiesto el alto número de atributos relacionados con aspectos muy concretos de la administración electrónica y en su mayor parte, de interés exclusivo y puntual para la Administración. Este desequilibrio corrobora la finalidad de “consumo” interno del repositorio, vinculado a supervisar la implementación de la e-administración y a intereses sectoriales por parte del ministerio responsable del SIA. La simplificación del SIA, junto a la definición y concreción de atributos y valores, se erige, por tanto, como una necesidad ineludible para su incorporación al PAG.

La selección de atributos persigue identificar los estrictamente necesarios y útiles, tanto para la Administración como para el ciudadano, teniendo en cuenta que las necesidades de información de la Administración no tienen, en ocasiones, por qué coincidir con las necesidades de información de los ciudadanos, en una identidad absoluta.

Por ello, la selección de los atributos que se incorporen al SIA debe venir precedida de la decisión sobre el enfoque que va a primar en este proceso: si orientado a las necesidades informativas de la Administración o vinculado a las necesidades informativas de los ciudadanos/ empresas.

Considerando que la razón de ser de la Administración es el servicio al ciudadano, y en la medida que la finalidad del SIA es alcanzar su total externalización para su integración en el futuro PAG, en este estudio se opta porque el SIA sea un repositorio de información de enfoque al usuario²⁰.

Si este enfoque al ciudadano del SIA no proporcionara a la Administración la información necesaria y suficiente para sus propósitos, podría acudir a otras fuentes de información complementarias.

Partiendo de esta decisión y de la concepción de que el SIA se configure como una **puerta de entrada** a la información que cada departamento u organismo suministre con más detalle sobre los trámites administrativos de su competencia, los criterios o elementos de juicio que se han tenido en cuenta para la selección son los siguientes:

1. Grado de importancia para el usuario (en términos de necesidad y utilidad)
2. Grado de importancia para la Administración (en términos de utilidad para toma de decisiones)
3. Cumplimiento de las recomendaciones de la UE
4. Posible solapamiento con otros atributos, bien porque viene a recoger similar información o bien porque se incluye o se puede inferir de otro atributo

Tras seleccionar los atributos que recoge el SIA considerados relevantes y detectar aquellos que no recoge pero que son interés, el análisis se centra en aquellos que sean susceptibles de mejora en cuanto a su denominación, descripción y/o valores asignados.

²⁰ El enfoque usuario incluye ciudadanos y empresas, y aunque en muchos de los casos únicamente se cite al ciudadano.

4.1.1. Atributos enfoque usuario

Para identificar los atributos que puedan ser de relevancia para el ciudadano, se ha tomado como referencia las sugerencias recogidas a través del Buzón de Simplificación Administrativa abierto desde el 2 de enero hasta el 31 de marzo de 2013 por la CORA. La mayor parte de estas sugerencias ciudadanas se refieren a colas, *ventanillas antipáticas* y papeleos innecesarios.

Traducidos a atributos, los aspectos más relevantes para los ciudadanos se recogen en el siguiente cuadro.

Cuadro 1: traducción de las sugerencias ciudadanas en atributos SIA y sus contenidos y características.

Sugerencias ciudadanas Buzón CORA	Características SIA (atributos)
Facilitar la relación con la Admón. con un lenguaje sencillo y claro.	Utilización lenguaje claro y comprensible
Criterio de búsqueda por eventos vitales	Posibilitar la búsqueda por diferentes criterios de búsqueda y en particular, en torno a temas que tengan sentido para el ciudadano (eventos vitales)
Administración electrónica: más e-administración	Modalidad de acceso al trámite por medios electrónicos Información sobre el grado de adaptación a la administración electrónica Indicación del enlace web (URL) y portal Evitar en lo posible la modalidad de prestación presencial
Simplificación de los procedimientos: menos burocracia y menos papeleo.	Información sobre aspectos relevantes del trámite (órgano que tramita, fin a la vía administrativa, sentido del silencio administrativo y normativa)
No tener que aportar documentación que ya obre en poder de la Administración	Documentación a aportar para el trámite, evitando que tenga que ser aportada por el solicitante si tiene que ser emitida por la Administración (más cuando el documento se encuentre disponible en la Plataforma de Intermediación de Datos)

Asimismo, se ha tenido en cuenta el contenido de las páginas web de los Ayuntamientos que ocupan los primeros puestos en el ranking del Índice de Transparencia 2012, que elabora anualmente la organización “Transparencia Internacional”²¹ en España, tanto en el área de relaciones con los ciudadanos y la sociedad (Alcobendas, Alicante, Avilés, Barcelona, Bilbao, Burgos, Gandía y Gijón),

²¹ Web: transparencia.org.es.

como en la valoración global en las cinco áreas de transparencia que se analizan (repiten Alcobendas, Bilbao, Gandía y Gijón). Una constante de las páginas web de estos Ayuntamientos es que posibilitan la búsqueda de un trámite por criterios diferentes: por unidad administrativa o departamento, por materias o temas, por eventos vitales y en función de su objeto principal.

La mayor parte de las sugerencias de los ciudadanos mencionadas anteriormente guardan relación con algunos de los atributos con los que cuenta ya actualmente el SIA y que se recogen a continuación.

Cuadro 2: atributos actuales del SIA relacionados con las necesidades de los ciudadanos

SIMPLIFICACIÓN TRÁMITES		DIFERENTES CRITERIOS DE BÚSQUEDA	
42- Requisitos	59- Normativa	3- Denominación	17- Descripción para el ciudadano
43- Presentación Presencial solicitudes	63- Documentación particular del interesado	4- Finalidad	38- Materia
44- Lugar de presentación	64 y ss- Documentación en poder de la administración - Catálogo común (65- y 66)	7- Departamento	39- Tipología
56- Efectos del silencio	67- Obligado aportarlo interesado	8- Centro directivo	40- Perfiles
57- Plazo de Resolución	68 y ss- Documentación en poder de la administración - Catálogo específico (69-70 - y 71)	16- Título para el ciudadano	54- Organo Responsable tramitación
58- Fin Vía Administrativa	72- Obligado aportarlo interesado		
E-ADMINISTRACIÓN			
10- Nivel de Adm. Electrónica	20- Sistema de Identificación		
11- URL	23- Portal en el que reside la tramitación		
19- Nivel de tramitación electrónica	29- Prestación		

Junto a estos atributos que se consideran esenciales para satisfacer las necesidades informativas del ciudadano, el SIA recoge otros que pueden ser de su interés, pero que ofrecen un excesivo detalle para la concepción del SIA como “puerta de entrada” a los trámites del conjunto de la Administración Pública (por ejemplo, los idiomas en que se suministran los formularios o se presta el trámite). Los restantes atributos que incorpora el SIA, en un elevado número, se encuentran más enfocados a la Administración.

Además, el SIA debe incorporar nuevos atributos relevantes para el ciudadano como: a) búsqueda de trámites a través de “eventos vitales”, b) las modalidades en las que se presta el trámite (“canales de acceso al trámite”) y c) si la concreta tramitación está o no sujeta a algún tipo de gravamen económico (“tasa o precio público”).

4.1.2. Atributos enfoque Administración

Pero el SIA también ha de satisfacer las necesidades de información de la Administración en materia de e-administración, simplificación administrativa y reducción de cargas. Para ello, ha de contar con atributos que proporcionen información de utilidad para la toma de decisiones en estos ámbitos.

Al respecto, la CORA, en su informe de junio de 2013, encomienda a la DGMPIAE la elaboración de un Manual de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora Regulatoria para la AGE, señalando como uno de sus contenidos mínimos la inclusión de una metodología de medición de tiempos que permita estimar el tiempo razonable (al margen del plazo legal) de tramitación y finalización de un procedimiento. A partir de esta metodología, el informe CORA establece la obligación de publicar, junto al tiempo de tramitación “legal” de los procedimientos, el tiempo medio de resolución “real”, disponible para el ciudadano en el portal 060 (PAG), sedes electrónicas y páginas web ministeriales y de organismos públicos.

Al encontrarse en fase de elaboración dicho Manual, para seleccionar los atributos necesarios que den respuesta a estas necesidades informativas, se ha acudido a las medidas que recogen otros planes, como el plan de acción para la reducción de cargas administrativas de la AGE (junio de 2008), el manual de reducción de cargas administrativas en el ámbito local (FEMP, 2010) y los manuales elaborados al respecto por algunas administraciones autonómicas (Castilla-La Mancha y País Vasco, entre otros), de contenidos similares. Las medidas de reducción de cargas administrativas²² clasificadas en directas e indirectas y de modo resumido, son las siguientes:

²² Todas las formas de reducción están inspiradas en los siguientes principios que se recogen en el Programa de Acción de la Comisión Europea para la reducción de las Cargas administrativas: reducir la frecuencia, evitar redundancias, automatización, adecuación, priorización, actualización e información.

- Medidas directas: optimización de los procesos de autorización (supresión de autorizaciones y otros títulos habilitantes o su sustitución por comunicación previa); simplificación y supresión de tramites (actuación proactiva o eliminación de redundancias); simplificación documental (no requerir documentos que obran en poder de la Administración, simplificar formularios o reducir los datos a aportar); y reducción de frecuencia (en los plazos de presentación de datos o ampliar la validez de títulos habilitantes). Junto a ellas, dos medidas más que subyacen en la propia concepción del SIA: mejoras tecnológicas y acceso por medios electrónicos y la necesaria coordinación administrativa.
- Medidas indirectas: reducción de plazos de tramitación, revisión del sentido del silencio administrativo y simplificación y unificación del lenguaje.

Los atributos del SIA que pueden informar y estar relacionados con estas medidas de reducción de cargas se reflejan en el cuadro siguiente, en el que se distingue entre medidas directas e indirectas, resaltando aquellos que no se han recogido en el epígrafe anterior como de importancia para el ciudadano: la clasificación de los tramites (con el fin de analizar, por ejemplo, las que sean autorizaciones para llevar a cabo su revisión o sustitución por comunicación previa), el volumen (es prioritario acometer medidas de simplificación en los trámites de mayor volumen) y la periodicidad (para intentar, en su caso, reducir la frecuencia).

Cuadro 3: Traducción de las necesidades informativas de la Administración en atributos SIA y sus contenidos y características

Necesidad informativas de la Administración	Características SIA (atributos)
Relacionadas con medidas directas de reducción de cargas administrativas	<u>Clases de trámites (tipología)</u> <u>Volumen de tramitaciones</u> <u>Periodicidad</u> Documentación a aportar para el trámite: documentación en poder de la Administración que no debiera de aportar Grado de adaptación a la administración electrónica (acceso por medios electrónicos)
Relacionadas con medidas indirectas de reducción de cargas administrativas	Información sobre determinados aspectos del trámite: plazos, sentido del silencio administrativo y normativa reguladora Uso de un lenguaje claro y comprensible, en torno a temas que tengan sentido para el ciudadano

Junto a estos atributos ya existentes, el SIA debería prever uno nuevo (por exigencias de la CORA) que recoja los tiempos medios de resolución real (y que en este informe se denominará “tmR”) de los procedimientos, operativo una vez se apruebe el citado Manual de reducción de cargas administrativas y mejora regulatoria para la AGE.

4.1.3. Atributos enfoque Unión Europea

Aunque ya quedan apuntados en los anteriores epígrafes, desde la Unión Europea se han planteado una serie de requerimientos para los sistemas de información, a través de las propuestas relativas a la e-administración:

- El segundo “Plan de Acción Europeo de Gobierno Electrónico 2011-2015”, de 15 de diciembre de 2010 (COM (2010) 743 final), establece la necesidad de aprovechar las TIC para promover una administración inteligente, sostenible e innovadora; y señala que las administraciones públicas han de ofrecer un acceso sencillo a la información pública y apoya la transición de la e-administración actual a otra de nueva generación, con servicios sin discontinuidades a nivel local, regional, nacional y europeo.

- Como ya ha quedado expuesto, el posterior documento sobre “Conclusiones del Consejo de la Unión Europea” sobre dicho Plan, de 27 de mayo de 2011, invita a los Estados miembros a incrementar la disponibilidad de servicios desarrollados desde la perspectiva de los eventos vitales.

Adaptación a la administración electrónica y nuevo criterio de búsqueda por eventos vitales son también una exigencia de la UE.

4.2. Atributos SIA. Selección.

Tras estas valoraciones preliminares, y para llevar a cabo la selección de atributos que se considera debe contener el SIA, se ha procedido a elaborar una matriz²³ en la que se relaciona y determina el grado de vinculación (fuerte, media o débil) de los actuales atributos del SIA a las siguientes características o elementos de juicio: a) grado de importancia para los ciudadanos y el ajuste a sus expectativas (menos papeleos, colas, continuas visitas a oficinas, información errónea o incompleta, dificultad del lenguaje administrativo); b) adaptación a los requerimientos o necesidades de información de la Administración (relacionadas con la e-administración, simplificación y reducción de cargas); c) posible solapamiento entre atributos y d) adicionalmente, la claridad de los términos empleados en la denominación. Sin olvidar las dos premisas de las que parte este estudio: prioridad de las necesidades de los usuarios sobre las necesidades informativas de la administración y concepción del SIA como puerta de entrada a la información administrativa.

En esa misma matriz se recogen las propuestas de los atributos a suprimir, cambios de denominación o revisión de sus valores (Ver **Anexo 3**).

²³ Esta matriz se acompaña como **Anexo 3**

4.2.1. Propuesta de atributos a cumplimentar por los departamentos

El resultado del análisis es la siguiente propuesta de selección de atributos sobre el total de los que se recogen en el Anexo 1, incluyendo, en algunos de ellos, un posible cambio de denominación. Esta propuesta únicamente recoge los atributos que han de ser cumplimentados por los departamentos ministeriales, dejando al margen aquellos que son de control interno, los que (de permanecer) quedan ocultos, así como los que se cumplimentan de modo automático o desde la propia DGMPIAE.

Tabla 4: selección de atributos SIA.

• Atributo 01, "Tipo de tramitación" ²⁴
• Atributo 02, "Tipología de tramitación"
• Atributo 03, "Denominación"
• Atributo 04 "Finalidad" que se propone pase a denominarse "Descripción" (más amplio que la mera finalidad)
• Atributo 05 "Administración"
• Atributo 06, "Comunidad Autónoma"
• Atributo 07, "Departamento"
• Atributo 08 "Centro directivo"
• Atributo 09, "Destinatario"
• Atributo 10 "Nivel de administración electrónica"
• Atributo 11, "URL" que se propone pase a denominarse "enlace web"
• Atributo 15, "Periodicidad"
• Atributo 20, "Sistema de identificación"
• Atributo 23 "Portal en que reside la tramitación" que se propone se denomine "Portal, sede o subsede en el que reside la tramitación"
• Atributo 30, "Año"
• Atributo 31, "Período"
• Atributo 32, "Volumen total de tramitaciones"
• Atributo 33, "Volumen tramitaciones iniciadas electrónicamente"
• Atributo 35, "Volumen de tramitaciones iniciadas con certificado electrónico"
• Atributo 36, "Volumen de tramitaciones iniciadas con dni electrónico"
• Atributo 37, "Volumen de tramitaciones iniciadas con otros medios de autenticación"
• Atributo 38 "Materia"

²⁴ A efectos del SIA, se equipara "trámite" y "tramitación".

<ul style="list-style-type: none"> • Atributo 39, “Tipología” que se propone pase a denominarse “Clase de trámite”, para evitar confusión con otros atributos denominados de manera similar (nº 1 y 2)
<ul style="list-style-type: none"> • Atributo 42, “Requisitos de acceso a la tramitación” que se propone pase a denominarse “Requisitos de iniciación”
<ul style="list-style-type: none"> • Atributo 54 “Órgano responsable de la tramitación” que se propone pase a denominarse “Unidad gestora del trámite” y cambie de ubicación, tras el atributo de “centro directivo”
<ul style="list-style-type: none"> • Atributo 55, “Forma de iniciación”
<ul style="list-style-type: none"> • Atributo 56, “Efectos del silencio”, atributo obligado por imperativo del art. 42.4 de la LRJPAC
<ul style="list-style-type: none"> • Atributo 57, “Plazos de resolución”, atributo obligado por imperativo del citado precepto legal
<ul style="list-style-type: none"> • Atributo 58 “Fin a la vía administrativa”
<ul style="list-style-type: none"> • Atributo 59, “Normativa”
<ul style="list-style-type: none"> • Atributo 61, “La modificación de este procedimiento ¿supone una reducción de cargas administrativas?”
<ul style="list-style-type: none"> • Atributo 62 “Tipo de reducción de cargas”
<ul style="list-style-type: none"> • Atributo 63 “Documentación particular del interesado” que puede denominarse “Otra documentación propia del interesado”
<ul style="list-style-type: none"> • Atributo 64, “Documentación en poder de la administración-Catálogo común”, que se propone mantenga su denominación (ya que cambiar esta denominación por otra como puede ser “Documentación a emitir por la Administración-Catálogo común” puede inducir a equívocos si no tiene que emitir documentación, sino simplemente acceder a los datos a través de la Plataforma de Intermediación de Datos (PID) o bien solicitarla directamente al órgano que disponga de la misma).
<ul style="list-style-type: none"> • Atributo 65, “Documento”
<ul style="list-style-type: none"> • Atributo 66, “Administración emisora”
<ul style="list-style-type: none"> • Atributo 67, “Obligado aportarlo interesado”
<ul style="list-style-type: none"> • Atributo 68, “Documentación en poder de la administración-Catálogo específico”, que se propone se mantenga su denominación por las mismas razones recogidas para el atributo 64.
<ul style="list-style-type: none"> • Atributo 69, “Documento”
<ul style="list-style-type: none"> • Atributo 70, “Nombre del documento”
<ul style="list-style-type: none"> • Atributo 71, “Administración emisora”
<ul style="list-style-type: none"> • Atributo 72, “Obligado aportarlo interesado”

En total, resulta una selección de 42 atributos, a los que se propone incorporar como nuevos los cuatro siguientes:

Tabla 5: nuevos atributos SIA.

<ul style="list-style-type: none"> • “Canales” (de acceso a trámite”), con cuatro valores no excluyentes: presencial, electrónico, correo postal y teléfono.
<ul style="list-style-type: none"> • “Sujeto a tasa o precio público” (símbolo €), atributo que ya estaba previsto incluir cuando se inicia este estudio, con dos valores: “sí” o “no”. Por el momento, no se contempla recoger el importe (puede ser variable para un mismo trámite y además sujeto a revisiones periódicas).
<ul style="list-style-type: none"> • “Evento vital asociado”, como nueva modalidad de búsqueda de trámites reunidos en torno a temas prácticos con sentido para el ciudadano. Este atributo y la elaboración de sus valores se aborda en el capítulo siguiente, dedicado a los tres criterios de búsqueda con los que contará el SIA
<ul style="list-style-type: none"> • “Tiempo medio de resolución real” (tmR), dando así respuesta al mandato de la CORA. Su operatividad se encuentra condicionada a la aprobación del Manual de reducción de cargas administrativas y mejora regulatoria para la AGE.

Total atributos: 46.

Otros atributos que no se han relacionado y se mantienen, pero no afectan a las unidades responsables del SIA en los distintos departamentos ministeriales y organismos públicos en la medida que no les corresponde su cumplimentación, son los siguientes:

De control interno	Atributos 45-53 (monitorización)
Automáticos	Atributo 34, “Volumen tramitaciones no iniciadas electrónicamente”
Ocultos	Atributos 12/13 “Procedimientos/Servicios asociados” Atributo 16 “Título para el ciudadano” Atributo 41 “Tipos relacionados” Atributo 75 “Intermediado” (no es editable)

4.2.2. Selección de los atributos obligatorios

En cuanto a la obligatoriedad en su cumplimentación, y aunque lo deseable es que todos los atributos propuestos fueran de carácter **obligatorio**, su alto número resulta excesivo y puede generar un efecto disuasorio en su cumplimentación, por lo que se propone la siguiente selección de atributos que necesariamente deben ser obligatorios (algunos de ellos ya lo son):

Para todos los trámites (procedimientos y servicios):12

1. Atributo 01, “Tipo de tramitación”
2. Atributo 02, “Tipología de tramitación”
3. Atributo 03, “Denominación”
4. tributo 04 “Descripción” (“Finalidad”)
5. Atributo 05 “Administración”
6. Atributo 07, “Departamento”,
7. Atributo 08 “Centro directivo”
8. Atributo 09, “Destinatario”
9. Atributo 10 “Nivel de administración electrónica”
10. Atributo 11, “URL” (“enlace web”)
11. Atributo 38 “Materia”
12. Atributo 54 “Órgano responsable de la tramitación” (“Unidad gestora del trámite”)

Para los procedimientos: 5 más (en servicios no es que no sean obligatorios, es que no se cumplimentan por la propia naturaleza de este tipo de trámites. Se exceptúa el campo de “normativa”, que puede ser cumplimentado en servicios pero no con carácter prescriptivo)

13. Atributo 55, “Forma de iniciación”
14. Atributo 56, “Efectos del silencio”²⁵
15. Atributo 57, “Plazos de resolución”
16. Atributo 58 “Fin a la vía administrativa”
17. Atributo 59, “Normativa” (obligatorio para los procedimientos)

Junto a estos atributos, se propone que los relacionados con **volúmenes de tramitación** (cumplimentación trimestral) y **tiempo medio de resolución real (tmR)** (cumplimentación anual) sean obligatorios para los procedimientos externos y, como mínimo, para los calificados de *alto impacto*.

²⁵ Tanto los efectos del silencio como el plazo para resolver es obligatorio por imperativo legal, ex Art. 42.4 LRJPAC. “Las Administraciones públicas deben publicar y mantener actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo”

4.3. Estructura del SIA: pantallas

En cuanto al orden y estructura de las pantallas de visualización de los datos y respetando en lo posible su configuración actual, se propone organizar las pantallas en **SEIS** grupos, con los siguientes contenidos:

- **DATOS GENERALES/IDENTIFICACIÓN:** contiene la información que identifica una tramitación, siendo ésta: tipo de tramitación (procedimiento o servicio, externo o interno, común o específico), administración y centro directivo responsable, unidad gestora del trámite, denominación y descripción, así como el destinatario, la periodicidad y sujeción a tasa o precio público.
- **CLASIFICACIÓN/CATEGORIZACIÓN DEL TRÁMITE:** recoge información sobre los diferentes criterios de búsqueda que permiten acceder a la información sobre el trámite (clase de trámite, materia y evento vital).
- **DATOS DE ACCESO:** informa sobre requisitos del solicitante, canales de acceso y tramitación electrónica.
- **INFORMACIÓN SOBRE EL TRÁMITE:** contiene información propia de los procedimientos administrativos algunos de ellos por imperativo de la Ley 30/92 (LRJPAC), como forma de iniciación, plazo, efectos del silencio y normativa reguladora.
- **DOCUMENTACIÓN ASOCIADA:** recoge la documentación propia del interesado y la que debe emitir la Administración, con indicación del nombre del documento, administración emisora y si el interesado está obligado a presentarla.

- **INFORMACIÓN ESTADÍSTICA:** incluye información sobre si las modificaciones operadas en el trámite (normativas, técnicas o de cualquier otro tipo) conllevan reducción de cargas administrativas, la naturaleza de la carga en caso afirmativo, así como los volúmenes de tramitación y el tiempo medio de resolución real.

En la tabla que se muestra a continuación se recogen:

- Los campos que incluye cada una de las pantallas
- Se destacan los que pueden ser objeto de cumplimentación para el caso de los servicios (todos en el caso de los procedimientos)
- En mayúscula, aquéllos que son obligatorios (el campo “normativa” es opcional para los servicios)
- Se indican los campos que cuentan con valores.

Tabla 6: propuesta pantallas y atributos SIA

PANTALLAS SIA	CAMPOS SIA	SERV	VALORES
DATOS GENERALES (IDENTIFICACIÓN DEL TRÁMITE)	TIPO DE TRAMITACIÓN		X
	TIPOLOGÍA		X
	ADMINISTRACIÓN		X
	DEPARTAMENTO		X
	CENTRO DIRECTIVO		X
	UNIDAD GESTORA DEL TRAMITE		
	DENOMINACIÓN		
	DESCRIPCIÓN		
	DESTINATARIO		X
	Periodicidad		X
CLASIFICACIÓN	Sujeto a tasa o precio público		X
	Clase de trámite		X
	MATERIA		X
DATOS DE ACCESO	Evento vital asociado		X
	Requisitos de acceso		
	Canales (de acceso al trámite)		X
	NIVEL DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA		X
	ENLACE WEB		
INFORMACION SOBRE EL TRÁMITE	Portal/Sede/Subsede (en el que reside el trámite)		X
	FORMA DE INICIACIÓN		X
	PLAZO		X
	EFFECTOS DEL SILENCIO		X
	FIN A LA VIA ADMINISTRATIVA		X
DOCUMENTACIÓN ASOCIADA	NORMATIVA REGULADORA		
	Documentación en poder de la Administración (<i>varios campos</i>)		
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	Documentación propia del interesado		
	La modificación: ¿supone reducción de cargas administrativas?		X
	Tipo de reducción de carga administrativa		X
	Volúmenes de tramitación (<i>varios campos</i>)		
	Tiempo medio de resolución real (tmR)		X

“Trámite”:

En este informe y a efectos del SIA, se propone convenir en utilizar el término de “trámite” (alternativamente, “tramitación”) para todas las actuaciones administrativas que se incorporen al SIA, con independencia de que se trate de un procedimiento o servicio. Es importante efectuar esta aclaración ya que, usualmente, se designa “trámite” a cada una de las fases o estados por los que pasa un procedimiento hasta su resolución (fases que, por otro lado y consideradas aisladamente, no son objeto del SIA)

A partir del diseño y estructura que se propone para el SIA, en los apartados siguientes se definen y concretan cada uno de los atributos y sus valores.

El orden de las pantallas sigue la estructura propuesta, salvo la que contiene los criterios de búsqueda y que se aborda en el capítulo siguiente de este estudio.

4.4. Pantalla de “Datos generales”: atributos y valores

4.4.1. Atributo “Tipo de tramitación”

El manual de usuario de octubre de 2012 plantea la posibilidad de incluir tres tipos de tramitaciones: procedimientos, servicios y actuaciones, y recoge su definición y algunos ejemplos:

1. Procedimiento: secuencia de trámites administrativos que terminan en una resolución declaratoria o denegatoria de derechos u obligaciones y son susceptibles de recursos.
2. Servicio: actividad administrativa que se concreta en un solo trámite, agotándose en sí misma.
3. Actuación: intervención administrativa de un departamento u organismo en un procedimiento, cuya resolución es responsabilidad de otro departamento ministerial o centro directivo, entre los que no existe una relación jerárquica.

Al margen de considerarse tales definiciones algo restrictivas y excesivamente administrativas, no parecen muy claras y delimitadoras para algunos trámites. Así, pueden encontrarse procedimientos que no terminan estrictamente en una resolución, en cuanto acto administrativo susceptible de impugnación, pero sí en un acto administrativo en sentido amplio –declaración de voluntad, juicio o conocimiento de la Administración; es decir, un “acto jurídico producido en el ejercicio de la función administrativa”²⁶. A modo de ejemplo, baste citar: en el Ministerio de Justicia, el

²⁶ González Pérez. Memento práctico administrativo (2009); ref.1200. Ed.Francis Lefebvre.

indulto (código SIA 100250); en el Ministerio de Fomento (AENA) la tramitación y gestión de reclamaciones, quejas y sugerencias de pasajeros (código SIA 995010); en el MINHAP (AEVAL) la certificación del nivel de excelencia de las organizaciones públicas (200401) o de las cartas de servicios (200400). Otros ejemplos pueden encontrarse en las convocatorias de cursos y los procedimientos de remisión de datos (cuentas, informes,...) por parte de los interesados a la administración (muy numerosos en el MINHAP), así como las declaraciones responsables (previsiblemente, en aumento).

Además, si la característica de los trámites conceptuados como “servicios” es que se trata de un único trámite que se agota en sí mismo (consulta de datos, descarga de impresos, cita previa), no parece que pueda servir como ejemplo para esta definición la tramitación de sugerencias y quejas, ya que se trata de un conjunto de trámites que desemboca en un acto administrativo, en el sentido amplio arriba indicado.

Por otro lado, parece excesivo, a priori y en una fase inicial, incorporar al SIA el tipo de trámite denominado “actuaciones” definido como actos de trámite a realizar por unidades distintas a las que corresponde resolver y entre las que no existen relación jerárquica; es decir, un trámite dentro de un procedimiento. No ha resultado posible encontrar un solo sistema de información que los incorpore, y puede llegar a generar una complejidad en el SIA que quizás no compense en términos de utilidad.

Por todo ello, se **propone la supresión del valor “actuación”**, dejando para este atributo dos valores –**procedimiento y servicio**–, con la siguiente definición.

Cuadro 4: propuesta de valores y contenidos del atributo “Tipo de tramitación”

Valores atributo “Tipo de Tramitación”	Definición	Ejemplos
Procedimiento	Secuencia de trámites que finalizan en un acto administrativo en sentido amplio como declaración de la administración, esté o no sujeto a impugnación	Autorizaciones, concesiones, sugerencias y quejas, ayudas y subvenciones,..
Servicio	Actuación administrativa que se agota en sí misma, constituida por un único trámite	Pago de tasa, consultas de datos, descarga de solicitudes, cita previa,..

4.4.2. Atributo “Tipología de tramitación”

En relación con este atributo, el manual de usuario de octubre de 2012 recoge las siguientes clasificaciones y ejemplos:

1. Interno o externo, según tengan como destinatario a una unidad administrativa o empleado público (interno), o bien al ciudadano o empresas (externo). Es decir, en atención al destinatario.

2. Común o específico, según se tramite de igual o similar modo y conforme a la misma normativa en todos los órganos administrativos (común) o sea propios de un departamento (específico).

Ahora bien, la primera de estas clasificaciones no contempla la existencia de trámites que, aún siendo externos, tienen como destinatario la Administración (por ejemplo, los casos de comunicaciones previas y declaraciones responsables – previsiblemente, en aumento-, remisión de informes o cuentas anuales,...).

Por otro lado, se propone que en el caso de los funcionarios y mientras permanezcan en activo, sus trámites a realizar con la Administración tengan el tratamiento de internos; una vez pasen a la condición de pensionistas (Clases Pasivas: MUFACE, MUGEJU e ISFAS) los trámites a realizar con la Administración serían externos, al igual que los restantes pensionistas de los diferentes regímenes de la Seguridad Social (incluidos los empleados públicos en el Régimen General de la Seguridad Social).

Para este atributo se proponen los mismos valores que ya tiene asignados, pero con las siguientes definiciones y ejemplos.

Cuadro 5: propuesta de valores y contenidos del atributo “Tipología de tramitación”

Valores atributo “Tipología de Tramitación”	Definición	Ejemplos
Interno	Trámites que tienen como destinatario empleados públicos en activo, así como aquellos en los que intervienen dos administraciones u órganos administrativos	En general, todos los trámites de recursos humanos (permisos, vacaciones, trienios, régimen disciplinario, régimen de compatibilidades)

Externo	Trámites en los que una de las partes, emisor o destinatario, es un ciudadano (incluye pensionistas Clases Pasivas por equiparación a pensionistas de regímenes de la Seguridad Social) o empresa	Autorizaciones, declaraciones responsables, pensiones,
Común	Trámites que se realizan de igual o similar modo y conforme a la misma normativa en todos los órganos administrativos	Responsabilidad patrimonial quejas y sugerencias, revisión de actos y recursos, recursos humanos
Específico	Trámites propios de un departamento y que se realizan conforme a una normativa propia y concreta	Autorizaciones, becas, evaluación impacto ambiental, inscripciones en Registros

Aunque revista un carácter muy específico, quedaría por determinar qué tipo de trámite es el que se produce en la relación entre la Administración con las personas que sufren **penas privativas de libertad**: si interno (por su condición de recluso) o externo (como ciudadano). En principio, por la relación especial que les une a la administración penitenciaria y mientras permanezcan en esa situación privativa de libertad, los trámites pueden considerarse internos, al estar sujetos a una serie de restricciones que les impide ejercer sus derechos en las mismas condiciones que un ciudadano no sujeto a esas circunstancias.

Por último, y aunque los **procedimientos comunes** no sean objeto de este análisis, sí es conveniente apuntar la necesidad de **revisión del catálogo** elaborado, para incluir otros procedimientos que no recoge y son igualmente comunes a todos los departamentos, como son:

- La reutilización de la información del sector público, regulada por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre
- El ejercicio del derecho de acceso a la información pública, regulado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

4.4.3. Atributos “Denominación” y “Descripción” (actual “Finalidad”)

Ambos campos son fundamentales para el usuario, ya que le suministran la información sobre el trámite y su objeto. Es necesario recalcar la importancia de los términos utilizados en ambos campos y en particular, en la denominación. Al tratarse de atributos de texto libre, resulta imprescindible establecer unos criterios mínimos que normalicen esta información, posibilitando la homogeneidad en el lenguaje utilizado que, ante todo, debe ser lo más **sencillo y claro posible**, de manera que los términos que se utilicen faciliten su comprensión. Este criterio constituye una exigencia de la UE y del propio informe CORA.

Para que la información que suministren ambos atributos sea completa, idónea y fácil de entender, se propone que cumplan los siguientes requisitos:

Atributo “Denominación”

- Se evitará toda referencia a fechas, períodos o años o número de convocatoria (por ej. en las convocatorias de ayudas y premios,..)
- Se evitará toda referencia normativa
- Se evitará consignar claves, siglas o abreviaturas en exclusiva para identificar el trámite
- Se evitará toda referencia a los términos “procedimiento” o “servicio” para simplificar las búsquedas y la explotación de la información, y no incurrir en redundancias
- La denominación del trámite deberá ser lo más escueta posible, ya que para la explicación de para qué sirve, está el campo “Descripción” (“Finalidad”)
- Se evitarán referencias a expresiones como “solicitudes” “petición” y similares, así como a alguna fase concreta del procedimiento (“convocatoria”, “concesión”, “resolución”), puesto que la denominación debe aludir a un título-resumen claro e inequívoco

- Se procurará²⁷ que la denominación coincida con la utilizada para ese mismo trámite en su sede electrónica o en su defecto, en el portal web del departamento ministerial u organismo público, y en todo caso, respetando todos los criterios anteriormente reseñados, que prevalecen en caso de discrepancia con la denominación del trámite en sede o portal
- Siempre que sea posible, se utilizarán, referencias en singular y no en plural, salvo excepciones lógicas (por ejemplo, en ayudas y subvenciones).

Atributo “Descripción” (actual, “Finalidad”)

Este campo describe el contenido del trámite y en lo posible, se sujetará a las mismas especificaciones que las establecidas para la “Denominación”.

La explicación del objeto del procedimiento o servicio deberá ser lo más concisa y breve posible.

En todo caso, se evitará reproducir en términos idénticos los campos de “denominación” y “descripción”.

Son numerosos los ejemplos en SIA de cómo no se deberían describir o denominar los procedimientos o servicios y afectan, en mayor o menor medida, a la totalidad de los ministerios.

4.4.4. Otros atributos de datos generales

- **Atributo “Administración”**

Incluye tres valores correspondientes a los tres niveles de Administración: estatal, autonómica y local.

²⁷ Esta observación resulta necesaria, ya que se han detectado sedes que recogen trámites que no atienden a algunos de los criterios que se proponen para la cumplimentación del SIA, como es, por ejemplo, citar el año de convocatoria (por ejemplo, la sede de Educación del MECD)

- ***Atributo “Departamento”***

Aunque se da la circunstancia de que existan organismos públicos independientes que, en su momento, puedan (y deban) acceder al SIA²⁸, se descarta por ahora la posibilidad de modificar la denominación por alguna que expresamente recoja ambos supuestos (por ejemplo, “Departamento u Organismo público independiente”).

Este atributo cuenta con valores que incluyen, a nivel de la AGE, el nombre de los ministerios, (además de los nombres de la Consejería de la Comunidad Autónoma responsable -“Consejería”- y nombres del Ayuntamiento o Entidad Local responsable -“Ayuntamiento-Entidad Local”-).

- ***Atributo “Centro directivo”***

Se corresponde con el órgano superior o directivo responsable del trámite, es decir, el decisor, el competente para resolver. Es un campo que actualmente incluye desde Subsecretarías, Secretarías de Estado y Secretarías Generales, hasta Subdirecciones Generales, pasando por Direcciones Generales, además de organismos públicos. Puede ser el mismo o diferir de la unidad gestora del trámite.

- ***Atributo “Órgano responsable de la tramitación” que se propone pase a denominarse “Unidad gestora del trámite”***

Se corresponde con la unidad que gestiona o lleva a cabo todas las actuaciones que conlleva el trámite. En ocasiones, puede coincidir con el centro directivo (decisor), es decir, que sea el mismo órgano el que tramite y resuelva.

- ***Atributo “Destinatario”²⁹***

²⁸ Por ejemplo, el Consejo de Seguridad Nuclear.

²⁹ Este atributo puede llegar a ser parcialmente redundante con el de tipología de tramitación (externo/interno). No obstante, se ha mantenido por resultar de interés para la Administración en la explotación de la información.

Indica la persona, física o jurídica, a la que se dirige el trámite (procedimiento o servicio).

Con tres valores no excluyentes: ciudadano, empresa o Administración.

- **Atributo “Periodicidad”**

En este campo se informa sobre el momento o momentos en que el trámite se encuentra disponible para el usuario y actualmente cuenta con cuatro valores excluyentes: continuo (disponibilidad permanente), sujeto a plazos, sujeto a convocatoria y un valor residual “otros” carente de contenido y del que no ha sido posible detectar un solo trámite que lo utilice. Por ello, se propone la supresión de este valor residual, de manera que este atributo pase a tener tres valores excluyentes entre sí:

- Continuo (disponibilidad permanente; abierto todo el año)
- Sujeto a convocatoria (es necesario que se convoque el trámite en cuestión; por ejemplo, ayudas,..)
- Sujeto a plazos (el trámite sólo se puede realizar o bien, en determinados períodos del año sin necesidad de convocatoria –cambios de base de cotización en convenio especial- o bien, en un período de tiempo determinado a contar desde que acaece una situación determinada (por ejemplo, procedimiento sancionador por infracciones del orden social, recursos administrativos y reclamaciones previas,..)

- **Atributo “Sujeto a tasa o precio público”**

Atributo nuevo.

Indica si la realización del trámite se encuentra condicionada al abono de algún importe en concepto de tasa o precio público.

Cuenta con dos valores excluyentes: *sí* o *no*.

4.5. Pantalla de “Datos de acceso”: atributos y valores

- *Atributo “Requisitos de acceso a la tramitación” que se propone se denomine “Requisitos de iniciación”*

Indica si hay algún tipo de condición o requisito del solicitante para poder llevar a cabo la gestión o tramitación (edad, situación laboral, sexo,...)

- *Atributo “Canales” (de acceso al trámite)*

Indica los canales a través de los cuáles se puede acceder a iniciar el trámite y cuenta con cuatro valores no excluyentes:

- Presencial: permite atender a los ciudadanos y tramitar sus peticiones y solicitudes de manera física o presencial a través de una red de oficinas e infraestructuras a las que puede acudir
- Electrónico: permite atender a los ciudadanos y tramitar sus peticiones y solicitudes a través de Internet (sede electrónica o página web)
- Correo postal: permite a los ciudadanos tramitar sus peticiones y solicitudes a través del servicio de correos
- Teléfono: permite a los ciudadanos tramitar sus peticiones y solicitudes a través de terminales telefónicas (call-center)

Este atributo es parcialmente nuevo, ya que en el SIA existía uno con similar información denominado “prestación”, pero más enfocado a los servicios.

Recalcar que se parte de la consideración de que este atributo debe reflejar la modalidad de tramitación del procedimiento o servicio, que va más allá de la modalidad de acceso; por ejemplo, puede ser frecuente que un trámite que deba realizarse de modo presencial permita la descarga del formulario o solicitud. Si esta

descarga no va acompañada, al menos, de la posibilidad de envío electrónico de la solicitud, no conllevaría que el canal de acceso sea electrónico. Por consiguiente, se encuentra en parte alineado con el nivel de administración electrónica del trámite en cuestión. Siguiendo con el ejemplo anterior, para poder informar que el acceso a un trámite es electrónico, el nivel de administración electrónica ha de ser al menos el de nivel de “descarga y envío del formulario” (nivel 3).

- **Atributo “Nivel de administración electrónica”**

Aunque se haya valorado como alternativa la denominación de “nivel de tramitación electrónica” se mantiene la actual de “nivel de administración electrónica”, ya que uno de los valores de este atributo es, precisamente, el de “tramitación electrónica” y puede inducir a equívocos.

Se proponen como valores los siguientes::

- (1) Información: a través de una página web se encuentra disponible información sobre el trámite
- (2) Descarga del formulario: los formularios de solicitud del procedimiento se encuentran disponibles a través de la página web del órgano responsable. Interacción unidireccional
- (3) Descarga y envío del formulario: es posible realizar el envío de los formularios a través de Internet. Interacción bidireccional
- (4) Tramitación electrónica: toda la tramitación es posible realizarla a través de Internet. Transacción completa
- (5) Proactivo: la Administración utiliza el conocimiento y los datos que tiene del ciudadano para tomar la iniciativa en el trámite
- “*Presencial no adaptable*”: valor exclusivamente destinado a aquellos trámites que, por su naturaleza o características, no puedan adaptarse a la administración

electrónica (que sea imposible su realización por medios electrónicos). Trámites no adaptables o imposibles de adaptar a la administración electrónica. Sustituye la actual valor 0 “no aplica” que desaparece.

Los primeros cinco valores, que se corresponden con los niveles de administración electrónica, van asociados a un valor numérico, desde el 1 (información) hasta el 5 (Proactivo). Son excluyentes entre sí, al tratarse de niveles cada vez más elevados de adaptación a la e- administración. Por lo que respecta al valor “*Presencial no adaptable*” –al que no se asocia valor numérico alguno-, parece lógico pensar que pese a que un trámite tenga dicho valor, actualmente y con toda seguridad, dispondrá de información en línea (valor 1) e incluso, puede que posibilite descargar un formulario (valor 2). Ello no debe inducir a error a la hora de fijar su nivel de administración electrónica, ya que si no es posible su adaptación a la e- administración, su valor siempre será “presencial no adaptable”, aunque tenga información en su página web e incluso, permita descargar el formulario. Por ejemplo: la expedición y renovación del DNI.

Por ello, se propone que se permita la compatibilidad entre este valor “presencial no adaptable” con los valores 1 (información) o 2 (información y descarga), manteniendo la exclusión entre los restantes valores.

- *Atributo “URL” que se propone se denomine “Enlace web”*

Este atributo informa del enlace a través del cual se accede directamente al trámite, no del enlace al portal, sede o subsede; para esto ya se habilita el siguiente atributo. Aunque esta explicación parezca una obviedad, son muy numerosos los trámites del SIA en los que este atributo se cumplimenta con la información del siguiente (portal o sede).

Lógicamente, no se podrá cumplimentar en los casos de trámites con valor “presencial no adaptable” o 1 en el nivel de administración electrónica (atributo anterior).

- **Atributo “Portal, sede o subsede en el que reside la tramitación”**

Indica donde se aloja el trámite dentro de la web del departamento correspondiente: en el portal web (aunque hay departamentos que carecen de procedimientos en su portal) o en la sede o subsede electrónica (con un nivel superior de garantías y seguridad).

- **Atributo “Sistemas de identificación”**

Los valores actuales no excluyentes, se mantienen, añadiendo uno más (PIN24H: utilizado por el momento para la realización de trámites por Internet con la Agencia Estatal de Administración Tributaria):

- No requiere autenticación
- Usuario y contraseña
- Certificado electrónico
- DNI electrónico
- **PIN24H**
- Otros (a cumplimentar)

4.6. Pantalla de “Información sobre el trámite”: atributos y valores

Esta pantalla se encuentra más orientada a los procedimientos, por lo que bien podría haberse denominado “Información sobre el procedimiento”. No obstante, en la medida en que para los servicios se puede (no es obligatorio) cumplimentar el campo relativo a normativa, se ha optado por utilizar el término genérico de “trámite”.

En el caso de los procedimientos, cinco de los campos (salvo los relativos a la documentación) son de obligada cumplimentación, en parte, por prescripción del artículo 42.4 de la LRPAC.

- **Atributo “Forma de iniciación”**

Hace referencia a la forma en que se inicia el procedimiento: si por la Administración (de oficio) o por el interesado, o ambas posibilidades. Estos son los valores (no excluyentes) de este atributo.

En principio, no parece que este campo merezca una mayor explicación, ya que de cara al ciudadano, informa sobre si es necesario que active o ponga en marcha el trámite o actuación de la administración para obtener un concreto resultado o, por el contrario, ese resultado lo obtiene sin necesidad de solicitar la actuación administrativa.

Sin embargo, esta interpretación encuentra un escollo en la redacción del artículo 23 de la vigente Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de **Subvenciones**, que textualmente establece:

“1. El procedimiento para la concesión de subvenciones se inicia siempre de oficio. 2. La iniciación de oficio se realizará siempre mediante convocatoria aprobada por el órgano competente”.

Atendiendo a la literalidad de esta redacción, en el SIA se encuentran numerosos ejemplos de procedimientos de subvenciones en los que se indica como forma de iniciación “de oficio” que, sin duda, puede inducir al equívoco de pensar que no es necesario poner en marcha el trámite a través de la correspondiente solicitud, siendo suficiente la mera convocatoria.

Al margen de consideraciones puramente jurídicas, no parece lógico en un sistema de información equiparar el valor “iniciación de oficio” a la necesidad de convocatoria para poner en marcha el procedimiento. Resulta irrazonable interpretar, aplicando la literalidad del precepto transcrito, que todos aquellos procedimientos sujetos a convocatoria tienen como forma de iniciación la “de oficio” (por la Administración); por ejemplo, los procesos selectivos o los procedimientos de contratación del sector público. Para el usuario, se inician cuando promueve la correspondiente solicitud.

En la medida que la periodicidad del trámite ya dispone de su propio atributo en el SIA (en el que ya se indica si está sujeto o no a convocatoria), que en este análisis prima el enfoque usuario y que, desde un punto de vista lógico y en un lenguaje coloquial, se interpreta que la iniciación del trámite requiere de la solicitud, que es lo

que pone en marcha todo la tramitación que relaciona al ciudadano con la Administración, se propone que en los casos en los que resulte de aplicación la citada norma, la forma de iniciación también sea **“por el interesado”**, cuando la solicitud es condición necesaria para activar el trámite.

- ***Atributo “Efectos del silencio”***

Hace referencia, en un sentido amplio, a los efectos jurídicos que se derivan de la falta de resolución expresa del procedimiento en plazo, tanto por causas imputables a la Administración como por causas imputables al interesado. Con cinco valores no excluyentes, ya que los efectos de la falta de resolución de un procedimiento pueden ser distintos según la forma de iniciación (atributo anterior):

- Positivo: el sentido de la inactividad de la Administración (falta de resolución en plazo) es favorable a la pretensión deducida por el interesado
- Negativo: la falta de resolución por inactividad de la Administración (falta de resolución en plazo) se considera rechazo de la pretensión del interesado
- Caducidad: la falta de resolución en el plazo establecido por inactividad del interesado o de la Administración conlleva la finalización del procedimiento, sin perjuicio de que pueda iniciarse uno nuevo en tanto no haya prescrito. No es un acto, es un hecho que se produce por el transcurso del tiempo sin realizar actuación alguna dentro de un procedimiento que está paralizado
- No tiene: Carece de efectos (jurídicos) la falta de resolución expresa de la Administración en el plazo establecido. Esta situación se puede llegar a dar en la medida que la definición de procedimiento responde al conjunto de trámites que desemboca en un acto administrativo en sentido amplio
- Según normativa aplicable: reservado exclusivamente para aquellos procedimientos en los que puede operar el silencio administrativo en más de un sentido (extranjería)

- **Atributo “Plazo”**

Informa sobre el plazo que fija la normativa reguladora del procedimiento para obtener la resolución expresa o, en su defecto, entender que opera el silencio administrativo o cualquier otra forma de terminación del procedimiento.

El plazo (numérico) puede ser fijado en días hábiles, días naturales, semanas, meses o años y actualmente cuenta con dos valores más: “no tiene” y “según normativa aplicable”.

Al margen que no parece posible que un procedimiento carezca de plazo para su resolución (cuestión distinta es que carezca de plazo para solicitar), en un análisis de aquellos en los que se consigna este valor “no tiene”, se llega a la conclusión de que se tratan de servicios (y por tanto, este campo no es objeto de cumplimentación) o bien, es erróneo el uso de este valor.

En este informe se propone que este campo únicamente contemple como valores (excluyentes) los siguientes:

- el *plazo numérico* (fijado en días hábiles, días naturales, semanas, meses o años)
- y el valor “*según normativa aplicable*”, reservado **exclusivamente** para aquellos procedimientos en los que puede existir más de un plazo según se de una circunstancia u otra (extranjería).

- **Atributo “Fin a la vía administrativa”**

Indica si la actuación agota y pone fin a la vía administrativa, con dos valores excluyentes: sí/no.

Agotar la vía administrativa implica que no puede ser objeto de recurso ante la Administración y se abre la posibilidad de acudir a los tribunales (y en algunos casos, potestativamente, cabe recurso de reposición).

- **Atributo “Normativa reguladora”**

Recoge la normativa que afecte al procedimiento (campo obligatorio) o servicio (campo opcional), indicando el rango de la disposición concreta a aplicar, como su número y su título o denominación.

Debe evitarse recurrir innecesariamente a normativa de carácter general cuando existan normas específicas; en caso de ser numerosa la normativa aplicable, se debería seleccionar la más relevante y directamente relacionada con el trámite.

No se consignarán instrucciones y cualquier otro tipo de actividad administrativa análoga a la que los ciudadanos no pudieran tener acceso.

4.7. Pantalla de “Documentación asociada”: atributos y valores.

- *Atributos relacionados con la documentación: “Documentación en poder de la administración-Catálogo común” y campos relacionados; “Documentación en poder de la administración-Catálogo específico”*

A lo largo de este análisis, se ha constatado que la organización y denominación de los campos relacionados con la documentación puede que no sea suficientemente clara, llegando a ofrecer dificultades de comprensión. Parece oportuno que, en un estadio posterior y una vez se consolide esta propuesta de rediseño, se estudie la posibilidad de refundir o alternativamente simplificar estos atributos relacionados con la documentación a emitir por la Administración. Es una tarea que reviste gran dificultad y conlleva un alto grado de conocimiento de los trámites que sólo cabe abordar a nivel ministerial, unidad por unidad.

Otra dificultad añadida es el bajo porcentaje de cumplimentación de estos campos (no alcanza el 30% en el conjunto total de trámites del SIA), y la dudosa fiabilidad que ofrece la información suministrada, ante la certeza de trámites que exigen documentación pero que nada informan al respecto y de otros que consignan parte de la documentación, pero no toda la necesaria. La tabla que se muestra a continuación recoge el porcentaje de trámites en los que se incluye documentación, por ministerios, así como el número de trámites agrupados según el número de documentos solicitados. Se identifican tres únicos casos en los que se requiere hasta 12 documentos (en el MIR y MINHAP), si bien la gran mayoría de trámites se sitúan en un máximo de cinco documentos. Pero esta información no permite extraer muchas más conclusiones.

Tabla 7: número y porcentaje de trámites incluidos en SIA en los que se consigna la documentación requerida. Por ministerios.

MINISTERIO	Nº TOTAL TRÁMITES SIA	1 DOC	2 DOC	3 DOC	4 DOC	5 DOC	6 DOC	7 DOC	8 DOC	9 DOC	10 DOC	11 DOC	12 DOC	% DE TRÁMITES CON DOC.
INTERIOR	143	17	17	17	5	12	2	3					1	51,75%
MAEC	37	4	1	4	3	1	1	2						43,24%
MINECO	60	15	6	3	1									41,67%
MINETUR	371	67	24	22	14	7	9	5	1		1	4		41,51%
MEYSS	195	20	13	12	13	13	4	2						39,49%
MECD	373	44	38	11	29	14	5	1	2					38,61%
MSSSI	192	15	17	10	11	4	5	5		3				36,46%
FOMENTO	266	22	28	30	10	3	2							35,71%
MAGRAMA	159	19	17	1	6	6	2							32,08%
MINHAP	876	54	28	14	14	5	3	4	2				2	14,38%
DEFENSA	49	2	2	2		1								14,29%
JUSTICIA	165	8	3	6	1	1								11,52%
PRESIDENCIA	67	1												1,49%
TOTAL	2953													29,09%

Fuente: SIA a junio 2013

Por su parte, el **catálogo común** - con los documentos que se solicitan con mayor frecuencia en el conjunto de los trámites –contiene los siguientes:

DENOMINACION	ENTIDAD EMISORA	DENOMINACION	ENTIDAD EMISORA
Identificación: DNI, NIF, NIE	Estatal	Certificado de vida laboral	Estatal
Certificado de empadronamiento actual	Estatal	Certificación de alta en el Régimen de Seguridad Social que corresponda	Estatal
Acreditación domicilio fiscal	Estatal	certificado de ingresos percibidos por pensión	Estatal
Escritura de apoderamiento o poder de	Estatal	Certificado de ingresos percibidos por desempleo	Estatal
Escrituras de constitucion/estatuto de sociedades o documento equivalente que acredite la personalidad	Estatal	Inscripción como demandante de empleo	Otras
Certificado de la renta de las personas físicas	Estatal	Certificaciones del registro civil (Nacimiento, Matrimonio, Defunción)	Estatal
Certificaciones de estar al corriente en el pago de obligaciones tributarias	Estatal	Título familia numerosa	Autonómica
Certificación de alta/baja en IAE	Estatal	Certificado acreditativo de la unión de hecho	Autonómica
Certificación de estar al corriente de pago o exención	Estatal	Certificado de discapacidad	Autonómica
Certificaciones catastrales	Estatal	Titulaciones académicas	Estatal
Escrituras o documentos del Registro de la propiedad	Estatal	Certificaciones académicas	Otras
Licencia municipal	Local	Permisos de conducción	Estatal
Certificaciones de estar al corriente en el pago de obligaciones con la Seg. Social	Estatal	Permiso de circulación	Estatal
Acreditación del personal en plantilla (TC-2)	Estatal	Ficha técnica de vehículos	Autonómica

Este catálogo común se incrementaría con los documentos más requeridos en el conjunto de los trámites, además de recoger todos aquéllos que figuren en la Plataforma de Intermediación de Datos y que, por tanto, el interesado no estaría obligado a presentar.

Tres cuestiones adicionales a valorar en estos campos de documentación son:

- Su obligatoriedad a futuro, por su transcendencia en materia de simplificación.
- Mientras no sean obligatorios, estudiar la posibilidad de incluir un campo (una casilla) que especifique la innecesiedad de documentación, de manera que permitiera conocer con certeza la exactitud de esta información. Simplemente, se trataría de marcar con una "X" los casos en los que el procedimiento no requiera documentación.
- Sean o no obligatorios, estos atributos pueden complicarse en aquellos trámites (procedimientos) que requieren de un ingente número de documentos, por lo que, en estos casos y a partir de un determinado número de documentos, se podría permitir la remisión al enlace web (URL) en donde se proporcionara esta información.

- ***Atributo "Documentación particular del interesado"***

Se propone que este atributo se recoja a continuación de los campos relativos a la documentación en poder de la Administración, tanto del catálogo común como del específico y no previo a los mismos.

Indica si la tramitación requiere de algún tipo de documento al margen de los que deba emitir la Administración: memoria justificativa, presupuesto,....

4.8. Pantalla de “Información estadística”: atributos y valores.

- *Atributos relacionados con los “volúmenes de tramitación”*

Son varios campos, se mantienen como hasta ahora³⁰ y son de cumplimentación periódica (trimestral) previa solicitud de la DGMPIAE.

“Año”
“Período”
“Volumen total de tramitaciones”
“Volumen tramitaciones iniciadas electrónicamente”
“Volumen de tramitaciones iniciadas con certificado electrónico”
“Volumen de tramitaciones iniciadas con dni electrónico”
“Volumen de tramitaciones iniciadas con otros medios de autenticación”

- *Atributo “Tiempo medio de resolución real (tmR)”*

Atributo nuevo, a requerimiento de la CORA y estrechamente relacionado con el siguiente, por su incidencia en la reducción de cargas administrativas. Su puesta en marcha queda asociada a la aprobación del Manual de reducción de cargas administrativas y mejora regulatoria para la AGE.

Este atributo permitirá conocer el tiempo real empleado en la tramitación y resolución de los procedimientos y sus desviaciones respecto del plazo legalmente establecido que se recoge en otro atributo.

Será de aplicación gradual comenzando por los “*expedientes que permitan una rápida medición y tengan una mayor incidencia en los administrados*”(informe CORA). Siguiendo estas pautas, se propone que este atributo sea de cumplimentación periódica (anual) a petición de la DGMPIAE (al igual que los volúmenes de

³⁰ A estos campos relativos a volúmenes de tramitación, cabría añadir uno nuevo que recoja el volumen de tramitaciones iniciadas con el PIN24H, valor nuevo que se propone incluir en el atributo “Sistemas de identificación”.

tramitación) y obligatorio para los procedimientos, comenzando por aquéllos que se califican como de alto impacto.

El plazo, numérico, puede ser fijado en días hábiles, días naturales, semanas, meses o años. Los valores deberían ser los mismos que los empleados para el atributo del “plazo “ (salvo “según normativa aplicable” que aquí no se recoge), de manera que permita la comparación entre ambos campos para verificar desviaciones.

- ***Atributos relacionados con la reducción de cargas administrativas: La modificación de este procedimiento ¿supone una reducción de cargas administrativas? y “Tipo de reducción de cargas”***

A efectos de este apartado, se entienden como cargas administrativas *aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa.*

Para dotar de valores y contenido al atributo “Tipo de reducción de cargas” (actualmente, carece de contenido), se ha tomado como referencia los elementos comunes de algunos de los numerosos manuales existentes sobre la materia³¹. Esta propuesta no tiene carácter exhaustivo y debería ser objeto de revisión para su alineamiento con el anteriormente citado Manual de reducción de cargas administrativas y mejora regulatoria para la AGE, una vez se apruebe.

En total, se proponen siete valores, con los contenidos que se describen a continuación.

Cuadro 6: propuesta de valores y contenidos del atributo “Tipo de reducción de carga administrativa”

<i>Valores “Tipo reducción de carga administrativa”</i>	<i>Contenido</i>
Coordinación Administrativa	Coordinación efectiva entre las diferentes administraciones públicas para establecer mecanismos de tramitación de procedimientos complejos, en los que intervengan, por ejemplo,

³¹ Ya citados anteriormente: “Manual de reducción de cargas administrativas en el ámbito local”. FEMP. Diciembre 2010; “Guía de Buenas Prácticas para la Reducción de Cargas Administrativas en el Gobierno Vasco” (junio 2011) y el “Manual de mejora de la regulación y reducción de cargas administrativas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha” (Inspección General de Servicios de la Viceconsejería de Presidencia y Administraciones Públicas. 2012).

	<p>varios niveles de administraciones públicas o varios departamentos de una misma administración pública.</p> <p>Coordinación entre los distintos órganos que participan en procedimientos administrativos para eliminar trámites concurrentes o solapados.</p>
Mejoras tecnológicas (acceso por medios electrónicos)	<p>Automatización de las relaciones con la Administración o con terceros, que permita evitar desplazamientos o reiteraciones en las cargas.</p> <p>Interconexión de fuentes de datos entre Administraciones o terceros que evite la presentación de certificados, documentos o datos que ya obren en poder de la Administración.</p>
Optimización de los procesos de autorización (eliminación de procedimientos)	<p>Sustitución del régimen de autorización, licencia y otros títulos habilitantes por la comunicación previa susceptible de comprobación posterior</p>
Reducción de plazos	<p>Disminución de los plazos legales y efectivos en la tramitación de los procedimientos</p> <p>Reducción de plazos de conservación de documentos o datos</p> <p>Por su efecto indirecto en la reducción de plazos: revisión del sentido del silencio administrativo, ampliando el número de procedimientos con silencio positivo.</p>
Reducción de la frecuencia	<p>Reducción en la frecuencia de presentación de datos</p> <p>Ampliación de los plazos de validez de permisos, licencias, inscripciones registrales,...</p>
Simplificación documental	<p>No solicitar los documentos o datos que ya obren en poder de la Administración</p> <p>Reducción de la documentación o datos a aportar, exigiendo únicamente la documentación imprescindible</p> <p>Mejora del procedimiento sustituyendo su configuración y homogeneizando formularios y datos asociados</p> <p>Simplificación y unificación del lenguaje administrativo facilitando su comprensión y cumplimentación; simplificación de los formularios y unificación de formatos en lo posible</p>
Simplificación o supresión de trámites	<p>Eliminación de todos los trámites que no sean necesarios, optando por las alternativas que sean menos gravosas para la ciudadanía.</p> <p>Sustitución de la obligación de aportar documentación o adjuntarla a la solicitud por declaraciones responsables susceptibles de comprobación ulterior</p> <p>Renovación automática o proactiva de licencias, permisos, etc.</p> <p>Eliminación de redundancias o solapamientos en las normas o procedimientos que implican la reiteración de una misma carga, con especial incidencia en procedimientos habituales</p> <p>Establecimiento de umbrales mínimos por debajo de los cuales se exime del cumplimiento de la carga administrativa</p>

	Inscripción de oficio en un registro tras la presentación de una declaración responsable o la obtención de una autorización
--	---

Se propone que dichos valores tengan carácter excluyente y en los casos en que puedan ser de aplicación más de uno, se señale el predominante: el que mayor efecto produzca en la reducción de la carga.

5. Del enfoque Administración al enfoque usuario: criterios de búsqueda

En este capítulo se recoge la propuesta de valores y contenidos de los tres criterios de búsqueda del SIA: dos de ellos (por materia y clase de trámite) ya previstos y que afectan a la totalidad de los trámites, pero sujetos a una profunda revisión tanto de valores como de contenidos, y uno novedoso (eventos o hechos vitales), que relaciona y agrupa los trámites alrededor de situaciones por las que atraviesa la vida de las personas (y empresas).

Un mayor detalle del análisis llevado a cabo en los tres atributos que recoge esta pantalla se incluye en los **Anexos 4** (Análisis de los criterios de búsqueda Materia y Clase de trámite) y **5** (Eventos vitales a nivel país y CCAA).

5.1. Atributo “Materia” y sus valores

Indica el sector o temática al que se refiere el trámite. Es un atributo con un bajísimo porcentaje de cumplimentación que no alcanza ni el 0,50% de total de los trámites incorporados al SIA.

La propuesta que se recoge a continuación toma como punto de referencia un análisis previo efectuado en 2012 por la DGMPIAE (denominado “Propuesta de Taxonomía Común para los procedimientos y servicio electrónicos, en el marco de la Ley 11/2007”), en el que ya se contemplaba un listado de valores a partir de los asignados tanto en las páginas web de los departamentos ministeriales, como en las 17 comunidades autónomas y en una selección de municipios.

Es necesario destacar que a nivel de Comunidad Autónoma y como característica general, todas sin excepción tienen previsto un sistema de búsqueda por “materias” aunque este atributo pueda ser denominado “temas”, incluyendo en

algunas de ellas valores relacionados con perfiles de destinatarios (jóvenes, tercera edad, personas con discapacidad...) o clases de trámites, como “Becas” o “Ayudas y subvenciones”, muy numerosos por otra parte. Incluso, en algunas CCAA vinculan determinados valores o temas a concretos eventos vitales (Andalucía: estudiar,..).

Como regla general, un mayor desarrollo de este criterio de búsqueda conlleva un menor desarrollo de los restantes. Así, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Illes Balears (que carece de criterio de búsqueda por eventos vitales) es la que mayor número de valores otorga a este atributo, aunque entre ellos incluye valores relativos a perfiles y clases de trámites.

En el SIA este atributo cuenta actualmente con 25 valores (véanse las observaciones en el **Anexo 4**) que en la propuesta que se recoge en este análisis se incrementan a **28 valores no excluyentes** (un mismo asunto puede tener asignados dos o más valores, con un **máximo de cuatro**):

Acción exterior	Economía	
Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación	Educación y Formación	Protección Civil y Seguridad Ciudadana
Asociaciones, Fundaciones y otras Entidades	Empleo	Salud
Becas, Ayudas y Premios	Empresas	Servicios Sociales e Igualdad
Consumo	Energía e Industria	Tecnología, Investigación e Innovación
Cultura	Estadísticas	Telecomunicaciones y Sociedad de la Información
Deportes	Impuestos y otros tributos	Tráfico y Transportes
Documentos ciudadanía y nacionalidad	Justicia	Turismo, ocio y tiempo libre
	Medio Ambiente	Vivienda y Urbanismo
	Participación e iniciativa ciudadana	Otros
	Pensiones	

Se recoge el valor residual de “otros”, ya que no todos los trámites tienen reflejo en alguna de las materias previstas, pero se debe evitar su uso indiscriminado.

Igual de importante es seleccionar los valores que definir sus **contenidos**. A modo orientativo, se recogen algunos en el siguiente cuadro.

Cuadro 7: propuesta de valores y contenidos del atributo “Materia”

PROPUESTA VALORES ATRIBUTO “MATERIA”	CONTENIDO
Acción exterior	Trámites relacionados con la Unión Europea y otros organismos internacionales, ayuda para el desarrollo, relaciones diplomáticas, tratados y acuerdos internacionales, extradición y asilo político
Agricultura, Ganadería; Pesca y Alimentación	Trámites relacionados con estos sectores económicos (agrícola, ganadero y pesquero); además, incluye, acuicultura, apicultura, sanidad animal y vegetal, alimentación y desarrollo rural
Asociaciones, Fundaciones y otras Entidades	Trámites relacionados con asociaciones, comunidades, colegios profesionales, fundaciones, cooperativas, partidos políticos, entidades religiosas, voluntariado
Becas, Ayudas y Premios³²	Trámites relacionados con incentivos económicos y no económicos a favor de una persona o entidad pública o privada: becas (económicas y de formación), subvenciones, ayudas, galardones, premios y menciones, reconocimientos, concesión de sellos
Consumo	Trámites relacionados con los derechos y defensa del consumidor y oficinas de consumo
Cultura	Trámites relacionados con artes escénicas y visuales, archivos y bibliotecas, cine y actividades audiovisuales, teatro, letras, música, museos, patrimonio cultural, bienes de interés cultural, instituciones culturales, creación artística y literaria y propiedad intelectual, espectáculos taurinos
Deportes	Trámites relacionados con instalaciones deportivas, asociaciones y federaciones, actividades deportivas, licencias para actividades deportivas (caza, pesca,..)
Documentos ciudadanía y nacionalidad	Trámites relacionados con la expedición (renovación,..) del DNI, pasaporte, permisos de residencia (extranjería), expedientes de nacionalidad, carnet de familia numerosa, certificados electrónicos. Es una materia que necesariamente debe aparecer a nivel AGE.
Economía	Trámites relacionados con pagos, Tesoro Público, política económica y financiera, seguros y fondos de pensiones, prevención del blanqueo de capitales, competencia, contratación pública, emisión de moneda, crédito oficial (ICO), mercado de divisas, auditorías
Educación y formación	Trámites relacionados con el sistema educativo (educación infantil, primaria y secundaria), Universidades, otras enseñanzas (idiomas,...), Formación profesional, formación de adultos, formación en el extranjero, formación especializada, formación de empleados públicos, convalidación títulos, centros educativos
Empleo	Trámites relacionados con relaciones laborales, ofertas de empleo, oposiciones, permisos de trabajo, igualdad de oportunidades, desempleo, inserción laboral, riesgos laborales y seguridad e higiene, permisos y vacaciones, formación

³² Aunque en realidad se trata de una clase de trámite y como tal se recoge en el criterio de búsqueda correspondiente con dos valores (becas y ayudas por un lado, y premios, por otro), con repercusión en todos los temas/ámbitos, dado su volumen e importancia se ha optado por su doble inclusión como valor en ambos criterios de búsqueda.

	ocupacional; afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores, cotización y recaudación de la Seguridad Social.
Empresas	Trámites relacionados con creación de empresas, responsabilidad social, cooperativas, seguridad y salud en el trabajo, convenios colectivos, competitividad, patentes y marcas (propiedad industrial), Registro establecimientos industriales, instalaciones, metrología, reindustrialización
Energía e Industria	Trámites relacionados con recursos energéticos, certificación de eficiencia, certificaciones y homologaciones de sistemas, energías renovables (eólica, solar,...), minas, precios productos petrolíferos, prospecciones de gas o petróleo
Estadísticas	Informes, estudios y demás recopilaciones de datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística, Intervención General de la Administración del Estado, Banco de España y otros organismos públicos, sobre aspectos diversos de la población: censo, desempleados, actividades,... No se trata propiamente de trámites, pero se recoge como valor en gran parte de las páginas web consultadas.
Impuestos y otros tributos	Trámites relacionados con impuestos, tasas, precios públicos, contribuciones especiales, precios venta al público labores de tabaco, aduanas
Justicia	Trámites relacionados con el Registro Civil (inscripciones y certificados), juzgados y tribunales, servicios penitenciarios, antecedentes penales, asistencia jurídica gratuita, jurado, colegiación, tasas judiciales, títulos nobiliarios
Medio Ambiente	Trámites relacionados con aguas, costas, montes, parques nacionales y otras áreas protegidas, ahorro energético, cambio climático, residuos y reciclaje, sostenibilidad, meteorología, biodiversidad, calidad del aire, evaluación de impacto ambiental
Participación e iniciativa ciudadana	Trámites relacionados con elecciones, referéndum, reuniones y manifestaciones, iniciativa popular, consultas o participación en proyectos normativos, derecho de petición, quejas y sugerencias, derecho de información (transparencia)
Pensiones	Trámites relacionados con toda clase de pensiones contributivas y no contributivas: incapacidad permanente, jubilación, viudedad, orfandad,...tanto en Seguridad Social (todos los regímenes) como en Clases Pasivas y cualquier otro régimen de protección
Protección Civil y Seguridad Ciudadana	Trámites relacionados con el servicio de bomberos, policía, fuerzas y cuerpos de seguridad, denuncias, emergencias, seguridad pública y privada
Salud	Trámites relacionados con la asistencia sanitaria, urgencias, hospitales y centros sanitarios, farmacias, salud alimentaria y salud animal (veterinaria), tarjeta sanitaria, precios de venta de medicamentos, trasplante de órganos. Es un término más frecuente que el de "Sanidad"
Servicios Sociales e Igualdad	Trámites relacionados con dependencia, discapacidad, mayores, familia e infancia, mujer, violencia de género, adicciones (drogas, alcohol,..), inmigrantes, personas y grupos en riesgo de exclusión, centros sociales y pensiones no contributivas (PNC), voluntariado social.
Tecnología, Investigación e Innovación	Trámites relacionados con I+D+i: investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación en todos los sectores
Telecomunicaciones y Sociedad de la Información	Trámites relacionados con los medios de información, Internet y nuevas tecnologías de la información, audiovisuales, televisión digital, radio, radioaficionados, redes de telecomunicación, telefonía móvil, certificados electrónicos, administración electrónica
Tráfico y Transportes	Trámites relacionados con tráfico y circulación (vehículos, motocicletas,..),

	transporte aéreo, terrestre y marítimo (buques), movilidad de personas, animales y mercancías, permiso de conducir
Turismo, ocio y tiempo libre	Trámites relacionados con recursos turísticos, información turística, viajes, rutas, actividades y alojamiento; juegos y apuestas deportivas, lotería nacional; programas vacaciones tercera edad (IMSERSO)
Vivienda y Urbanismo	Trámites relacionados con la adquisición, alquiler y rehabilitación de viviendas, locales y edificios, uso de la vía pública, mobiliario urbano, parques y jardines, agua y alcantarillado
Otros	Valor residual reservado exclusivamente para aquellas materias que no tengan cabida en los anteriores valores.

5.2. Atributo “Clase de trámite” (actual “tipología”) y sus valores

Este atributo se encuentra cumplimentado en un alto porcentaje, lo que puede facilitar su análisis; cuestión distinta es la fiabilidad del valor asignado al trámite y el abuso que se aprecia en el uso del valor residual “otros”. Ambas cuestiones son objeto de un análisis pormenorizado en el ya citado Anexo 4.

En el SIA actual, este atributo tiene asignados 15 valores (14 más el residual de “otros”), que han sido objeto de revisión, ya que se detectan duplicidades y valores que se solapan o pueden inducir a confusión.

La tabla que se muestra a continuación recoge el total de los trámites que tienen asignada una tipología concreta y que alcanzan el 73% del total.

Destaca, por su uso, el valor “autorizaciones, licencias y permisos”, seguido del valor “ayudas y subvenciones”, ya que el segundo valor más utilizado -“tributario”- sirve a la AEAT para tipificar la totalidad de sus 493 trámites, con independencias de su objeto o finalidad; es decir, recurre a este valor como si se tratase de un valor del atributo “materia” (sector o temática del trámite) sin distinguir el objeto o finalidad del trámite en cuestión.

Tabla 8: número de trámites en SIA con valores concretos en el atributo tipología y por ministerios (incluidos organismos públicos) a junio 2013.

MINISTERIOS/ CLASE DE TRAMITE	MAEC	MAGRAMA	MDEFENSA	MECD	MEYSS	MFOM	MINECO	MINETUR	MINHAP	MIR	MJUST	MPR	MSSSI	TOTAL TRÁMITES
AUTORIZACIONES, LICENCIAS Y CONCESIONES	9	93	9	33	10	141	8	133	88	73	4	4	84	689
TRIBUTARIO							3		493					496
AYUDAS Y SUBVENCIONES	13	37	7	133	25	12	28	68	14	13	1	1	31	383
PRESTACIONES SOCIALES			25	1	49				33		27		11	146
RRHH	2		2	12		1	3		24	8	82	36	2	172
REVISIÓN ACTOS, RECURSOS Y QUEJAS	1			9	6	16		8	28	7	14	1	10	100
INSCRIPCIÓN REGISTRO Y COMUNICACIÓN	1		1	3	4	12		30	17	1			6	75
CERTIFICACIONES DECLARACIONES	Y	1		5	2		3	5	6	2	5		2	31
SANCCIONADOR INSPECTOR	E		3	1	4	3	3		9	6	1			30
CONTRATACIÓN ECONOMICA SANCCIONADOR				2	1	4	3		3	6		6	1	26
INDEMNIZACIONES					1		1			4				14
DECLARACIONES								2	1	1	3	4		10
QUEJAS Y SUGERENCIAS								1		3			2	6
QUEJAS Y SUGERENCIAS								1		3				4
TOTAL MINISTERIOS (oopp)	27	133	47	202	103	189	58	257	723	109	137	50	147	2182

Fuente: elaboración propia a partir del SIA.

Nota: Los datos se refieren a los ministerios y sus oopp. Sombreados más oscuros aparecen los ministerios seleccionados para el análisis. Sin depurar no prejuzga la certeza de esta información.

El 26% restante de los trámites, según se refleja en la tabla siguiente, tienen asignado el valor residual de “otros” o carecen de valor alguno (“sin datos”). Sin embargo, este porcentaje se reduce significativamente en una revisión inicial (ver Anexo 4), lo que permite afirmar que en muchos casos se recurre innecesariamente y en exceso a este valor residual para trámites claramente clasificables en los valores existentes. El Ministerio de Defensa es el único departamento que carece de trámites clasificados como “otros”.

Tabla 9: número de trámites en SIA con valor “otros” en tipología o sin datos, por ministerios (incluidos organismos públicos), y de mayor a menor. Julio 2013.

MINISTERIO	TOTAL TRAMITES	"OTROS"	SIN DATOS	TOTAL "otros" y sin datos	% TOTAL TRAMITES
MECD	373	168	33	201	54%
MEYSS	195	80	4	84	43%
MFOM	266	19	54	73	27%
MINETUR	371	90	10	100	27%
MPRE	67	1	16	17	25%
MIR	143	19	15	34	24%
MINECO	60	5	9	14	23%
MSSSI	192	39	1	40	21%
MJUST	165	24	4	28	17%
MINHAP	876	137	11	148	17%
MAGRAMA	159	26		26	16%
MAEC	37	2	4	6	16%
MDEFENSA	49		2	2	4%
TOTAL	2953	610	163	773	26%

Fuente: elaboración propia a partir del SIA.

Nota: se han tomado el total de trámites (externos e internos) tal como figuran en el SIA (sin depurar) de los ministerios y sus oopp. Sombreados los ministerios seleccionados para este análisis.

Este análisis preliminar de los trámites clasificados como “otros” o que carecen de datos, permite adelantar las siguientes conclusiones:

- No se han previsto valores para trámites que aparecen en casi todos los departamentos, como pueden ser los premios y en menor medida, la formación; tampoco para los trámites relativos a la remisión de datos de

los interesados a la Administración (declaraciones y otras comunicaciones) o la transmisión de datos entre administraciones públicas.

- Unido a lo anterior, la mayor parte de los trámites del MEYSS no tienen reflejo en los valores actuales, al estar relacionados con la seguridad social (afiliación y cotización en sentido amplio) o la situación de demandante de empleo.
- Un importante número de trámites del MSSSI se refieren a bases de datos y sistemas de información.
- Los servicios son los que presentan mayor grado de dificultad para su clasificación en los valores existentes, que más bien parecen pensados para procedimientos. Servicios como, por ejemplo: cita previa, descarga de documentos y solicitudes y consulta de datos.

Para este atributo se formulan las siguientes propuestas:

- Modificar la denominación del atributo “tipología de trámite” por “clase de trámite”, evitando utilizar reiteradamente el término tipo o tipología. Se corresponde e identifica el objeto o finalidad de la gestión o trámite.
- Revisar, modificar e incorporar nuevos **valores** excluyentes (en total **18**: 17 y uno residual) tal como se propone en el siguiente cuadro:

Afiliación y cotización a la Seguridad Social Autorizaciones, licencias, concesiones y homologaciones Ayudas, Becas y Subvenciones Certificados Contratación pública Gestión Económica y Patrimonial Declaraciones y comunicaciones de los interesados Inspector Premios	Prestaciones Recursos Humanos Registros y Censos Responsabilidad patrimonial y otras solicitudes de indemnización Revisión de Actos administrativos y Recursos Sancionador Sugerencias, Quejas y Denuncias Tributario Otros
--	--

- Asignar a estos valores los siguientes **contenidos**:

Cuadro 8: propuesta de valores y contenidos del atributo “Clase de trámite”

PROPUESTA VALORES ATRIBUTO “CLASE DE TRÁMITE”	DEFINICIÓN
Afiliación y cotización a la Seguridad Social	Trámites de seguridad social, que no aparece ni como materia: inscripción, altas, bajas, cuotas , convenio especial,..
Autorizaciones, licencias, concesiones y homologaciones	Tramites que conllevan, en un sentido amplio, la habilitación u otorgamiento de títulos habilitantes para el ejercicio de una actividad o un derecho o la gestión de un servicio. Se tratan de actos de control de la Administración sobre el cumplimiento de requisitos de los interesados para la realización de una actividad o prestación de un servicio. Incluye autorizaciones, concesiones, licencias, permisos, visados, carnets, convalidaciones, homologaciones y acreditaciones
Ayudas, Becas y Subvenciones	Trámites relativos a fomento económico: disposición gratuita de fondos públicos a favor de persona o entidad pública o privada; incentivos económicos (becas, incluidas becas de formación)
Certificados	Trámites relacionados con la constatación, confirmación o comprobación por parte de la Administración de que el interesado posee determinados requisitos o aptitudes. En un acto sobre la constancia de una situación. Incluye todo tipo de certificado, declaración administrativa. título, documento o comprobante de alguna actividad o situación (laboral, formación y estudios, económica o tributaria,..)
Contratación pública	Trámites de la Administración relacionadas con contratos cuyo objeto es la realización de obras, adquisición de bienes o contratación de suministros
Gestión Económica y Patrimonial	Trámites relacionados con temas de carácter económico o financiero y con el patrimonio de la administración (uso de edificios, alquileres,..)
Declaraciones y comunicaciones de los interesados	Trámites que conllevan el suministro de información de los interesados a la Administración: comunicaciones previas, declaraciones responsables (que es razonable pensar en su incremento a corto plazo). El MINHAP, en concreto, acumula un número importante de este tipo de trámites. Pese al destinatario siempre es un procedimiento <u>externo</u> (según la definición propuesta)
Inspector	Trámites relacionados con la actividad de la Administración conducente a comprobar, examinar, supervisar o inspeccionar su actividad, la de otros organismos públicos o unidades (no dependientes) y la de los particulares, con la finalidad de garantizar su sometimiento a las exigencias de interés público
Premios	Trámites relacionados con una actuación por la que la Administración otorga un galardón, mención o retribución dineraria por algún mérito o servicio. Incluye: premios, reconocimientos y declaraciones, concesión de sellos, ...
Prestaciones	Trámites relativos a pensiones y otras prestaciones económicas y no económicas (sanitarias,..), periódicas (incapacidad temporal) y permanentes (jubilación)
Recursos Humanos	Trámites que se corresponde con la gestión de personal al servicio de las administraciones públicas. Incluye la gestión de mutualidades (ISFAS, MUGEJU y MUFACE) en los trámites no clasificables en otros valores (como prestaciones) Se propone se incluya la oferta de empleo y procesos selectivos o de

	contratación; es decir, empleo público (por tanto, esta clase de trámite puede ser interno o externo en cuanto tipo de procedimiento)
Registros y Censos	Trámites relacionados con los Registros en cuanto recepción y constancia de documentos o de la situación de una persona, así como otros actos directamente relacionados con ellos: inscripción, modificación de datos, cancelación y emisión de notas registrales. Incluye los mismos actos en Censos. El trámite exige una actuación de un Registro o Censo (parte interviniente). No se distingue entre Registros Jurídicos - áquel cuyo regimen atribuye efectos jurídicos sustantivos a la constancia registral de ciertos derechos, actos o hechos (Reg, de la Propiedad)- y Registros Administrativos - en el que la inscripción o publicación no atribuye tales efectos, aunque puede ser obligatorio (registro de tráfico)-
Responsabilidad patrimonial y otras solicitudes de indemnización	Trámites relacionados con la expropiación forzosa, reclamaciones de responsabilidad patrimonial y cualquier otra solicitud de indemnización (por ej, AESA)
Revisión de Actos administrativos y Recursos	Trámites relacionados con las impugnaciones que se pueden formular por disconformidad con actos administrativos. Incluye recursos administrativos, revisiones de oficio, recurso especial y reclamaciones previas a la vía judicial. Se corresponden con procedimientos que finalizan con un acto administrativo en sentido estricto (susceptible de recurso)
Sancionador	Trámites con los que la Administración impone una sanción a una conducta legalmente tipificada como infracción administrativa; por tanto, incluye sanciones y multas
Sugerencias, Quejas y Denuncias	Trámites relativos a actuaciones destinadas a dar respuesta a peticiones ciudadanas por descontento o mal funcionamiento sin solicitar compensación o resarcimiento. Incluye las respuestas a propuestas de mejora (sugerencias), así como las denuncias (respuesta a los ciudadanos en relación a actuaciones que consideran vulneran las normas o sus derechos) y arbitrajes (procedimiento para resolver un litigio a través de un árbitro; valor previsto en las CCAA). El término reclamación no se incluye porque puede inducir a equívoco con las reclamaciones de responsabilidad patrimonial (en las que la pretensión es solicitar una indemnización)
Tributario	Trámites destinados al cumplimiento de obligaciones tributarias, pago de tasas e impuestos, No todas las actuaciones de la AEAT tienen que calificarse con este valor
Otros	Carácter residual. Objetivo: en todo caso, inferior al 8% Dentro de esta categoría y salvo que se considere crear un nuevo valor, quedaría por el momento la “formación” (cursos,..) y la “comunicación administrativa” (actuaciones entre administraciones públicas para transmisión de datos e información)

A futuro, debería estudiarse la viabilidad de elaborar dos listados de valores, según se catalogue el trámite de “procedimiento” o de “servicio”, ya que los actuales parecen mas enfocados a los primeros que a los segundos.

5.3. Eventos vitales. La aproximación de la administración al ciudadano: “¿QUÉ HACER CUÁNDO...?”

Constituye uno de los objetos de este análisis la elaboración del contenido de un nuevo criterio de búsqueda (un nuevo atributo): búsqueda por **eventos vitales**, dando así respuesta a las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea, que invita a los estados miembros a incrementar la disponibilidad de servicios desarrollados desde la perspectiva de los eventos vitales y que asimismo recoge el informe CORA cuando expone que el PAG debe facilitar al ciudadano el acceso a los servicios que la administración pone a su disposición a través de una ordenación por materias o hechos vitales.

Este nuevo atributo refuerza sin duda el enfoque usuario que prima en el presente estudio.

Se entiende por evento o suceso vital los hechos o episodios que son relevantes en la vida de las personas y que éstas reconocen como importantes a lo largo de su ciclo vital (niñez, adolescencia, juventud, etapa adulta,..) en cuyas etapas ocurren acontecimientos que se consideran decisivos (educarse, encontrar trabajo, vivir en pareja o contraer matrimonio, jubilarse,..). Aplicado al SIA, en cuanto sistema de información administrativa, los eventos vitales se definen como un conjunto de trámites gubernamentales reunidos en torno a un tema que tiene sentido para el ciudadano, sean prestados por uno o más ministerios, organismos públicos o niveles de administración. Como la finalidad es ofrecer información sobre el servicio de una manera integral y sin discontinuidades, ello exige la ineludible cooperación entre los diferentes niveles de administración, ministerios u organismos públicos a través de sus respectivos sistemas de información, más cuando se trata de un Estado descentralizado como es el español.

5.3.1. Tratamiento eventos vitales a nivel país y Comunidad Autónoma

Para la elaboración del contenido de este nuevo criterio de búsqueda, se ha acudido, fundamentalmente, a dos fuentes de información³³:

- El tratamiento de los eventos vitales en países como: Francia, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá
- Su tratamiento en las comunidades autónomas.

Eventos vitales a nivel país

Los cuatro países analizados disponen del criterio de búsqueda por eventos vitales, con un menor o mayor desarrollo, pudiéndose a este respecto distinguir dos grandes grupos:

- En el primero de ellos, se incluyen los que ofrece información sistematizada según diversas temáticas en torno a las cuales los ciudadanos y las empresas interactúan con las administraciones públicas, incluyendo algunos eventos vitales relevantes para aquéllos. En este grupo están Reino Unido, Estados Unidos y Canadá.
- En el segundo grupo se encuentra Francia, que centra la información en los eventos vitales agrupados en grandes temas, como son familia, trabajo, salud, estudios y jubilación. Pero la lista se amplía en algunos casos con dinero, discapacidad, vivienda, viajar/extranjero, crear una empresa, obtener la nacionalidad y atención social y sanitaria, entre otros.

³³ Un mayor detalle del tratamiento de este criterio de búsqueda por eventos vitales en los países analizados y las comunidades autónomas se recoge en el Anexo 5.

Cualquiera que sea la forma en que se presenta este criterio de búsqueda y su nivel de detalle, en todo caso abarca las situaciones personales de: estudiar, buscar empleo, tener un hijo, casarse, divorciarse, jubilarse y morir.

Eventos vitales a nivel Comunidad Autónoma

No todas las CCAA han incorporado la modalidad de búsqueda por eventos vitales en sus sistemas de información y las que la tienen, al igual que en el apartado anterior, la estructuran según diferentes criterios, pudiendo distinguir varios grupos:

- CCAA (Asturias) que cuentan con el criterio de búsqueda por eventos vitales agrupados en torno a grandes bloques o temas que, como mínimo, recogen los siguientes: Vivir, Salud, Disfrutar, Estudiar y Trabajar. Alguna de ellas (Andalucía) desarrolla un poco más la temática, incluyendo: Familia e igualdad, Estudiar, Salud, Trabajar, Vivienda y Consumo, Justicia, Seguridad y emergencias, Cultura y Ocio, etc.
- CCAA (Aragón y Comunidad Valenciana) que contemplan los eventos vitales aparentemente más relevantes para los ciudadanos, sin la agrupación anterior en bloques o temas, y que suelen responder a la pregunta *¿qué hago si (quiero)...?*: información sobre familia, Buscar trabajo, Necesito ir al médico, Acceder a una vivienda, Estudiar e Información tributaria.
- CCAA (Cantabria y Castilla- La Mancha) que distinguen entre eventos para ciudadanos –en términos parecidos a los expuestos- y eventos para emprendedores/empresas, como: Quiero crear una empresa, Busco ayudas, Ya tengo una empresa, busco cualificación, necesito formación, necesito información tributaria y fiscal, quiero invertir, quiero internacionalizar mi negocio o quiero emprender en Europa.
- CCAA (Cataluña, La Rioja y Navarra) que contemplan un número amplio de eventos vitales sin agrupaciones en torno a temas, precedidos de preguntas similares a *¿qué tengo que hacer para?*, o *¿qué hacer cuando...?*; en algunos casos, complementan este listado con preguntas genéricas del tipo: quiero tramitar electrónicamente...o quiero obtener el carnet...
- Por último, se encuentran las CCAA (País Vasco) que, recogiendo en parte las características de los grupos anteriores, ofrecen una

exhaustiva lista de eventos agrupados según destinatario (ciudadanía, empresas e incluso, visitantes) y dentro de cada grupo, clasificados por temas (por ejemplo, en el destinatario “ciudadanía”: Familia y pareja, Salud, Formación y estudios, Encontrar trabajo, Acceder a una vivienda y Personas inmigrantes).

Las **conclusiones** que cabe extraer de este análisis son las siguientes:

- No hay criterios comunes de clasificación pero sí eventos comunes en todas las CCAA que cuentan con esta modalidad de búsqueda de trámites
- En general, los eventos vitales se presentan bajo dos opciones: agrupados por destinatarios y/o grandes temas (familia y pareja, salud, estudiar y trabajar como los más comunes a todas ellas) o concretados en los eventos personales más frecuentes (con mayor o menor amplitud)
- El tema con mayor número de eventos vitales se encuentra bajo el apartado “familia y pareja”.
- Aunque no se trate propiamente de eventos vitales, en algunas páginas consultadas, los trámites figuran vinculados a la pregunta “quiero tramitar electrónicamente”, con acceso a los trámites que se pueden realizar bajo esta modalidad. También a la pregunta “quiero obtener el carnet...”.
- Esta modalidad de búsqueda por eventos vitales parece adecuarse más cuanto más próxima esté la Administración al usuario; es decir, a nivel local o autonómico más que a nivel AGE, donde se pueden dar un número importante de trámites sin evento vital asociado o asociado, en todo caso, a empresas.
- Por ello, parece necesario contar con el valor residual de “sin evento vital asociado”.

5.3.2. Propuesta para el atributo “Eventos vitales”

Para la configuración de este atributo, hay que responder a las siguientes cuestiones:

- Cómo organizar este criterio de búsqueda: por destinatarios, por temas (dentro de cada tema, por eventos) o por eventos vitales directamente. La elección de una u otra opción depende en gran medida del número de eventos que se quieran recoger: a mayor número, parece más lógico agruparlos por temas (familia, trabajo,..) que faciliten la búsqueda
- Su contenido: eventos vitales relacionados con el ciudadano estrictamente considerado o incluir, junto a ellos, eventos relacionados con empresas (“mi vida y negocios”)
- Su grado de desarrollo: una **lista exhaustiva de eventos o una selección**. En este último caso, habrá de determinarse los criterios de selección. Algunos de estos criterios para la selección de eventos vitales pueden ser:

Mayor volumen de tramitación³⁴

Mayor número de usuarios potenciales

Mayor número de accesos para información

Intervención de más de una unidad administrativa, pertenezca o no al mismo nivel de Administración Pública

La novedad en el trámite, bien porque sea nuevo, bien porque haya sufrido una modificación sustancial

Vinculación del evento a más de un tema o trámite

³⁴ Bajo este criterio se puede tomar como punto de referencia la relación de los trámites denominados de “alto impacto” o “especial atención”, por su volumen o sensibilidad social, y que ascienden a un total de 326 tramites (incluye procedimientos y servicios, algunos de ellos, internos y comunes). No obstante, se recomienda su revisión.

Partiendo de estas premisas, en este estudio se **propone**:

- Agrupar los eventos por temas y destinatarios, para facilitar la búsqueda. Inicialmente, comenzar por eventos asociados al “ciudadano” (mi vida), dejando para una fase posterior la elaboración de los eventos asociados a empresas/emprendedores (negocios), en la medida que ya cuentan con otros medios y canales de búsqueda más desarrollados (por ejemplo, el Proyecto CIRCE) y se presupone que requieren de menor ayuda en la búsqueda de trámites administrativos que deben realizar.
- En cuanto a los ciudadanos (mi vida), los temas en torno a los que recoger los eventos pueden ser los siguientes (10 y uno residual):

Familia y Pareja	Dinero e Impuestos
Educación y Formación	Tráfico y Transportes
Salud y Servicios Sociales	Ciudadanía y derechos
Empleo	Seguridad Ciudadana
Vivienda	Ocio y Turismo
	Sin hecho vital determinado

- Para estos temas, se deberían seleccionar aquellos eventos que presenten un mayor volumen de tramitaciones (por ejemplo, a nivel AGE: DNI, permiso de conducir, pensión de jubilación, prestación y subsidio de desempleo, trámites relacionados con inscripciones y certificaciones en el Registro Civil, obtención de la nacionalidad española por residencia, homologación de títulos y solicitud de becas). Puede servir de ayuda la información que suministran algunas sedes electrónicas de los ministerios en las que se destacan los procedimientos más utilizados³⁵. No obstante, es importante recabar esta información de todos los ministerios.

³⁵ Del total de los ministerios, varios de ellos destacan en su sede electrónica los procedimientos más utilizados: el Mº de Justicia (certificado de matrimonio y nacimiento, así como nacionalidad española por residencia); el MINETUR (Proyecto CIRCE, creación de empresas de forma telemática mediante un documento único

- Periódicamente (por ejemplo, con carácter trimestral), habría que destacar los eventos novedosos³⁶ de competencia estatal con repercusión en los usuarios; por ejemplo, cómo liquidar las tasas judiciales (Ley 10/2012, de 20 de noviembre, modificada por Real Decreto-Ley 3/2013, de 22 de febrero)-; los requisitos para tener derecho al subsidio de desempleo para mayores de 55 años – (modificados tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo)- o para el cálculo de la pensión de jubilación (modificaciones operadas tras la entrada en vigor, el 1 de enero de 2013, de las previsiones recogidas en la Ley 27/2011, de 1 de agosto).
- Sería necesario prever la posibilidad de que un mismo trámite pueda ser objeto de vinculación a más de un evento; es decir, posibilitar una vinculación no excluyente (con un máximo, al igual que la propuesta que se contiene para el atributo de “materia”).
- Habría que contemplar la figura residual de “Sin evento vital asociado” (previsiblemente, muy numerosa en los trámites gestionados a nivel estatal).

Con este planteamiento, la ordenación y selección inicial de eventos vitales que se propone, teniendo en cuenta los más frecuentes y sin perjuicio de su modificación en función de los datos que pudieran proporcionar los distintos departamentos ministeriales, es la que se presenta en el siguiente cuadro, en el que se subrayan aquellos que van a disponer de una guía ciudadana (en fase de elaboración por parte de la SDG de Programas de Atención al Ciudadano):

Cuadro 9: propuesta inicial de eventos vitales, por temas. CIUDADANO (MI VIDA)

EVENTOS CIUDADANO	
EVENTO VITAL “¿Qué hacer cuándo...?”	SUBEVENTOS o TRAMITES
(Tema 1) FAMILIA Y PAREJA	
<u>Tengo un hijo/ Soy padre o madre</u>	
Adopto o acojo un menor	Adopción nacional Adopción internacional Acogimiento
<u>Contraigo matrimonio o vivo en pareja</u>	Matrimonio civil Unión de hecho

electrónico (DUE) desde los Puntos de Atención al Emprendedor y reclamaciones de usuarios de telecomunicaciones, entre otras); el MAEC y el MINHAP.

³⁶ Por ejemplo, el caso de la sede electrónica del MAEC.

Tengo una familia	Familia monoparental Familia numerosa Familiar dependiente (persona mayores o con discapacidad) Reagrupación familiar
<u>Me separo</u> /Inicio mi separación o divorcio	
<u>Fallece un familiar</u>	
Otros eventos (familia y pareja)	Sufro violencia malos tratos de mi pareja (016) Cambiar el orden de apellidos
	<u>Me emancipo</u>
	(Tema 2) EDUCACIÓN Y FORMACIÓN
<u>Quiero estudiar</u>	Estudios preuniversitarios (no universitarios) Estudios universitarios (Universidad) Estudios post-universitarios Formación de adultos Formación de colectivos especiales Obtener una ayuda/beca para estudiar
Quiero homologar mi título	Homologación títulos universitarios Homologación títulos no universitarios
Quiero obtener un título (que me capacite profesionalmente)	Vigilante de seguridad (privado) Títulos de la Marina Mercante (Piloto, oficial radioelectrónico, oficial de máquinas)
Otros eventos (estudios y formación)	Otras enseñanzas educativas Estudiar en el extranjero Convalidar mis estudios
	(Tema 3) SALUD Y SERVICIOS SOCIALES
<u>Voy al médico/</u> Quiero recibir atención médica (y socio – sanitaria)	Gestionar la tarjeta sanitaria Atención ambulatoria Atención hospitalaria Urgencias médicas
Atención para colectivos en situación de dependencia	
Otros eventos (salud)	Tratamientos de adicciones (alcohol, drogas,..) Donante de órganos Documento de voluntades anticipadas Defensor del Paciente
	(Tema 4) EMPLEO
<u>Busco un empleo</u> (sector privado)	Tipos de contrato sector privado (España) Seguridad Social Empleo colectivos especiales Formación para el empleo Empleo en UE /extranjero
Busco empleo público/ Trabajar para una Administración Pública	Tipos de empleados públicos Empleo en sector público español (OPE) Empleo en UE/organismos internacionales
Autoempleo/Quiero hacerme autónomo	

Ya estoy trabajando	Tipos de contrato sector privado (España) Prevención riesgos laborales Derechos y obligaciones Denuncias (laborales) Cursos de formación Despidos y ERE`s
Sufro un accidente o enfermo en el trabajo	Prestaciones Falta de medidas de seguridad
<u>Pierdo el empleo</u> /estoy desempleado	Prestación o subsidio de desempleo Otras ayudas Cursos de formación a desempleados Inscripción como demandante de empleo
<u>Me jubilo</u>	Jubilación en el sector privado Jubilación en el sector público
Otros eventos (trabajo y empleo)	
(Tema 5) VIVIENDA	
Busco vivienda	Comprar una vivienda Venta de inmuebles Admón. (subastas) Alquilar una vivienda Construir una vivienda Rehabilitar una vivienda
Me cambio de domicilio	Cambio de domicilio en España Traslado de residencia a la UE
Otros eventos (vivienda)	Comunidad de propietarios Reclamar (vicios ocultos)
(Tema 6) DINERO E IMPUESTOS	
Necesito información tributaria/ Necesito pagar mis impuestos	Calendario del contribuyente Impuesto sobre la renta (IRPF) Otros impuestos Tasas
Otros eventos (dinero e impuestos)	Declaración de inversiones extranjeras en España Declaración de inversiones españolas en el exterior Inversión española en valores negociables extranjeros
(Tema 7) TRÁFICO Y TRANSPORTES	
Gestiono mi permiso de conducir	Obtener cita previa en la Jefaturas de Trafico Obtener/renovar el permiso de conducir Convalidar permiso de conducir Permiso de conducir internacional
Quiero comprar o vender un coche	Comprar un vehículo nuevo Comprar un vehículo de segunda mano
Necesito poner una denuncia	
Me han sancionado (sanciones de tráfico)	Cómo recurrir la multa Cómo pagar una multa Consulta mis puntos
He sido víctima de un accidente de tráfico	Unidad de Coordinación en materia de Víctimas de Accidentes de Trafico Seguros e indemnizaciones Otras ayudas

Otros eventos (tráfico y transporte)

(Tema 8) CIUDADANÍA Y DERECHOS

Necesito un documento personal	Obtener/renovar el DNI Obtener/renovar el pasaporte Obtener un certificado de residencia Obtener un certificado digital
Quiero votar	Elecciones/referéndum
Información sobre trámites con la justicia	Certificados del Registro Civil Obtener justicia gratuita Liquidar tasa judiciales Obtener/cancelar antecedentes penales
<u>Soy extranjero</u>	Adquisición o pérdida nacionalidad española Residencia de extranjeros en España NIE (nº de identificación extranjero) Derecho de asilo Visados
Me informo como ciudadano ³⁷	Acceder a información pública Solicitar información pública (al amparo de la Ley de la Transparencia)
Me informo como consumidor	Alertas sanitarias Poner una reclamación
Otro eventos (democracia)	Legalizar una asociación Crear un partido político Subvenciones a partidos políticos

(Tema 9) SEGURIDAD CIUDADANA

Quiero poner una denuncia	
Pierdo o me roban la cartera	
Tengo una emergencia	
Me han puesto una sanción (multa)	Recurrir la sanción Abonar la sanción

(Tema 10) OCIO Y TURISMO

Tengo tiempo libre	Ir a cazar/ pescar/ navegar Hacer deporte Mascotas Termalismo y viajes IMSERSO Colaborar como voluntario
<u>Viajo al extranjero</u>	Viajar a la UE Viajar al extranjero (fuera de la UE) Consulta las recomendaciones de viaje

SIN HECHO VITAL DETERMINADO

Nota: En todos los eventos y subeventos se incluirían los trámites que conllevan, así como las ayudas y permisos en su caso. En la segunda columna se recogen indistintamente subeventos y trámites (procedimientos y servicios). El grado de desagregación de los eventos y en su caso, subeventos irá en función de su grado de utilización por los usuarios.

³⁷ Este tema puede adquirir una notable importancia (y volumen de actividad) cuando entre en vigor los títulos correspondientes (I y III) de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 19 de diciembre (BOE del día 10).

- Para facilitar la comprensión de los capítulos anteriores, en los que se recoge el diseño y estructura que se propone para el SIA, se acompaña como **Anexo 6 un borrador de Manual que sintetiza todos estos contenidos.**

6. El contenido del SIA: los trámites. Gestión departamental

6.1. Ámbito de aplicación del SIA. Cobertura.

La disparidad, incluso ausencia de criterio, en los departamentos ministeriales a la hora de decidir qué organismos públicos de ellos dependientes y qué actividad se debe incluir en el SIA ha quedado patente a lo largo de este análisis. Tampoco parece que a nivel central se hayan establecido criterios al respecto. Todo ello ha determinado la necesidad de intentar fijar un criterio homogéneo para ambos aspectos: qué entidades del sector público (por el momento, estatal) y qué tipo de actividad administrativa (trámite) deben tener reflejo en el SIA.

Llegar a delimitar el alcance del SIA debe revestir un enfoque práctico y flexible, y ser el resultado de la combinación de ambas perspectivas (subjetiva y objetiva), poniendo el acento en su finalidad como un sistema de información integral al servicio del ciudadano.

6.1.1. Ámbito de aplicación subjetivo

En el momento de este análisis y dentro de la AGE, se detectan distintas situaciones en lo que se refiere a la inclusión en el SIA de sus organismos autónomos, entidades públicas empresariales, agencias estatales y otras entidades de derecho público sometidas a régimen especial (por ejemplo, la Agencia Estatal de Administración Tributaria)³⁸: departamentos que han optado por incluir únicamente organismos autónomos, otros que añaden las agencias estatales; otros que suman los

³⁸ Todos estos organismos públicos forman parte de lo que tradicionalmente se ha denominado “Administración Institucional”: aquel sector de la Administración Pública constituido por organismos con personalidad jurídica propia de carácter no territorial, sujetos total o parcialmente al derecho administrativo y cuya creación se fundamenta en la búsqueda de una mayor eficacia en la gestión.

organismos reguladores o alguna entidad pública empresarial. Se dan casos en los que se incluyen algunas entidades de derecho público y no otras de idéntica naturaleza jurídica.

Bajo una perspectiva de enfoque usuario y la pretensión de integralidad del SIA, su ámbito subjetivo de aplicación ha de ser lo más amplio posible, a la vez que práctico y flexible, de manera que sea de aplicación a la mayor parte del sector público que lleve a cabo actividades con incidencia en el ciudadano/empresa e incluso, en otras administraciones públicas. Y aún cuando se evite la categorización normativa de estos entes, se propone que, a **nivel estatal** y tomando como punto de partida las previsiones contenidas en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) formen parte del ámbito de aplicación del SIA los siguientes entes, organismos y entidades del sector público y con los siguientes requisitos:

- **Entes, organismos y entidades del sector público**

a) La Administración General del Estado (administración central y administración periférica³⁹)

b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social

c) los organismos autónomos

d) las agencias estatales

e) Las entidades públicas empresariales.

f) Otros organismos públicos con presupuesto de gastos limitativo que figuran como tales en la Ley de Presupuestos General del Estado, a los que se refieren las disposiciones adicionales de la LOFAGE (entidades de derecho público sometidas a régimen especial).

- **Requisitos**

³⁹ Administración central: ministerios (servicios centrales). Administración periférica: conjunto de los servicios y unidades administrativas de la Administración del Estado que ejercen competencias sobre un ámbito territorial más reducido que el del Estado. Dependen de los servicios centrales y se integran en la estructura jerárquica general o de cada Ministerio (Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y servicios no integrados en estas unidades).

La inclusión en el SIA de los organismos públicos y en particular, de los enumerados en las letras e) y f) debe decidirse caso por caso, en atención a las competencias atribuidas y las características propias de su actividad. Este criterio que se propone fundamentalmente para algunos organismos públicos, también debe presidir la decisión de incluir, o no, a los restantes entes y organismos de sector público. No se puede trazar, pues, una nítida línea que delimite el ámbito de aplicación de los organismos públicos, primando su incorporación al SIA en caso de duda.

- **Regla general:** se incluyen dentro del ámbito de aplicación del SIA la AGE (central y periférica), las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y los organismos públicos a los que se refiere la LOFAGE (es decir, el sector público administrativo: organismos autónomos, agencias estatales y otros organismos públicos; y dentro del sector público empresarial, las entidades públicas empresariales).

Se exceptúan del ámbito de aplicación del SIA aquellas unidades, entes y organismos públicos que, incluidos en alguno de los supuestos anteriores, no realizan actividades con repercusión en los ciudadanos u otras administraciones públicas, que sean de su interés y que puedan demandar.

Asimismo, quedan **excluidos** del SIA los restantes entes y organismos del sector público estatal: sociedades mercantiles estatales, consorcios, sector público fundacional y fondos sin personalidad jurídica.

Los ciudadanos (y empresas) tienen derecho a estar informados de los trámites y actividad administrativa que les pueda concernir y este derecho debe prevalecer con independencia de la naturaleza jurídica atribuida a los diferentes entes y organismos públicos que, respondiendo al principio de descentralización (funcional), son dotados de distintas formas jurídicas por razones de eficacia y para servir mejor al interés general.

Grado de cobertura del SIA

El SIA ofrece la posibilidad de dar de alta trámites de casi la totalidad de las unidades, órganos y organismos del sector público estatal. En la práctica, se encuentran incorporados –en cuanto que suministran información sobre algunos de sus trámites- los centros directivos de los servicios centrales de los ministerios, las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, los organismos

reguladores y la gran mayoría, pero no la totalidad, de los **organismos autónomos y agencias estatales**.

No sucede lo mismo con los restantes **organismos del sector público administrativo sometidos a regulaciones específicas** que no tienen el carácter de organismo autónomo o agencia estatal. Tomando como ejemplo estos últimos, la situación se refleja en el cuadro que se muestra a continuación, en el que se destaca en azul los organismos que sí aparecen con trámites en el SIA (Agencia Estatal de Administración Tributaria, los dos Museos dependientes del MECD y la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia). Puede extrañar que no se hayan incorporado trámites de organismos como el Instituto Cervantes o la Agencia Española de Protección de Datos, dado que su función primordial es velar por el cumplimiento de la normativa sobre protección de datos y garantizar y tutelar el derecho fundamental a la protección de datos personales⁴⁰; debiendo analizar caso por caso los restantes organismos en atención a la actividad desempeñada. Por ejemplo, el Consejo Económico y Social es un órgano asesor del Gobierno, pero convoca becas para titulados universitarios; y esta actividad inclina sin duda a favor de su incorporación al SIA, al menos respecto de este trámite (no en la faceta de asesor). Sin embargo, el CNI, por las características de su actividad⁴¹, puede que no tenga que estar incluido en el SIA.

Cuadro 10: relación de “Otros organismos públicos” según PGE para 2014

MINISTERIO	OTROS ORGANISMOS PUBLICOS
MAEC	Instituto Cervantes
MJUST	Agencia Española de Protección de Datos
MINHAP	Agencia Estatal de Administración Tributaria
MIR	Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo (TPFE)
MECD	Museo Nacional del Prado Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía
MEYSS	Consejo Económico y Social (CES)
MPR	Centro Nacional de Inteligencia (CNI)

⁴⁰ En la propia página web de la Agencia de Protección de Datos (<http://www.agpd.es/>) se destacan como funciones principales de este ente la de informar y ayudar al ciudadano a ejercitar sus derechos y a las entidades públicas y privadas a cumplir las obligaciones que establece la Ley, así como ejercer su tutela en el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición cuando no han sido adecuadamente atendidos, además de garantizar este derecho a la protección de datos investigando y sancionando aquellas actuaciones que puedan ser contrarias a la ley.

⁴¹ El Centro Nacional de Inteligencia (CNI) es el organismo público responsable de facilitar al Presidente del Gobierno y al Gobierno de la Nación las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones (Art. 1 Ley 11/2002.)

MINECO	Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia
--------	---

Fuente: PGE para 2014.

Nota: En el caso del MIR, TPFE figura como una entidad del sector público administrativo. Los restantes, bajo el epígrafe "Otros organismos públicos"

Nota: Resaltados en azul los OOPP incorporados al SIA.

En cuanto a las **entidades públicas empresariales**, se detecta un único supuesto de incorporación al SIA: la Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES) adscrita al Ministerio de Fomento. Sin embargo, este ministerio cuenta con más entidades públicas empresariales que no figuran en el SIA (por ejemplo, Salvamento Marítimo), por lo que se desconoce el criterio que ha presidido esta decisión.

Ámbito de aplicación subjetivo en los ministerios seleccionados. Grado de cobertura de sus organismos públicos.

Centrando este análisis en los organismos públicos adscritos o dependientes de los cinco ministerios seleccionados surgen notables diferencias, sin que se hayan podido encontrar un denominador común ni una lógica que permita identificar el criterio seguido para decidir su incorporación o exclusión, salvo en el caso del MINETUR que ha optado por incluir únicamente a sus organismos autónomos y los hasta hace poco organismos reguladores de este ministerio dependientes (la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones –CMT- y la Comisión Nacional de la Energía –CNE-⁴²). Parece seguirse un criterio que atiende más a la naturaleza jurídica de la que se dota el organismo público que a la actividad que desarrolla. Sin embargo, no parece razonable que se excluyan las entidades públicas empresariales cuya actividad es de gran interés para los ciudadanos; por ejemplo, el Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía (IDAE) que gestiona las ayudas para la Rehabilitación Energética de Edificios (uso de vivienda y hotelero), o el Programa de Incentivos al Vehículo Eficiente (PIVE). Estos casos avalan la propuesta de valorar los distintos organismos públicos, caso por caso, trabajando con criterios flexibles.

En los restantes ministerios seleccionados (MJUST, MIR, MECD y MPR; todos ellos carecen de entidades públicas empresariales) la situación es variopinta, tal como

⁴² Ambos organismos reguladores se integraron con fecha 17 de octubre de 2013 en la Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia –CNMC-, adscrita al MINECO. Pese a su integración y desaparición, sus trámites han permanecido en SIA hasta abril de 2014, fecha en la que ya se ha regularizado esta situación.

se recoge en la siguiente tabla en lo relativo a organismos autónomos, agencias estatales y otros organismos públicos. No responde a un criterio definido, ya que, en conjunto, se aprecian exclusiones de organismos públicos con independencia de su naturaleza jurídica.

Tabla 10: organismos públicos adscritos o dependientes de los cinco departamentos seleccionados con y sin trámites asignados en el SIA.

MINISTERIO	OOPP	CON TRAMITES EN SIA	SIN TRAMITES EN SIA
MJUST	OAAA	Mutualidad General Judicial (MUGEJU)	Centro de Estudios Jurídicos
	AEEE		
	Otros OOPP		Agencia Española de Protección de Datos
MIR	OAAA	Jefatura Central de Tráfico (Dirección General de Tráfico)	Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado (GIESE)
MECD	OAAA	Programas Educativos Europeos	Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP)
		Instituto de Cinematografía y Artes Audiovisuales (ICAA)	
		Biblioteca Nacional	
		Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos	
		Consejo Superior de Deportes	
	Instituto Nacional de Artes Escénicas y de la Música (INAEM)		
	AEEE		AE de Protección de la Salud en el Deporte
Otros OOPP	Museo Nacional del Prado		
		Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía	
MINETUR	OAAA	Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (IRMC)	
		Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM)	
		Centro Español de Metrología (CEM)	
		Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA)	
	EPE's		Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)
			Red.es
MPR	OAAA	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPCO)	Consejo de Administración de Patrimonio Nacional
		Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)	
	AEEE	Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (AEBOE)	
	Otros OOPP		Centro Nacional de Inteligencia (CNI)

Fuentes: PGE para 2014 y SIA.

Nota: de los cinco ministerios objeto de estudio, únicamente el MINETUR cuenta con EPE's y el MIR con una entidad estatal del sector público administrativo (Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo (TPFE); antes, un OA). Ninguno de los dos casos cuenta con trámites incorporados al SIA. En el MIR el Organismo Autónomo Jefatura Central de Tráfico figura como Dirección General de Tráfico.

Estas diferencias se han encontrado en otros departamentos que no son objeto de análisis; por ejemplo, además de lo referido en el Ministerio de Fomento (que incluye solamente una de sus entidades públicas empresariales), en el MAGRAMA no existe información sobre trámites de las Confederaciones Hidrográficas (organismos autónomos), ni de la Agencia Estatal de Meteorología.

6.1.2. **Ámbito de aplicación objetivo: concepto de trámite en el SIA**

Ahora bien, la circunstancia de ser un ente, órgano u organismo incluido en el ámbito de aplicación del SIA no determina por sí sola que toda la actividad desarrollada deba acceder a este sistema de información.

En este sentido, se propone que tengan la consideración de **trámite** a efectos de su incorporación al SIA⁴³ los **procedimientos y servicios** de las unidades, órganos, entes, organismos y entidades del sector público estatal que **implique la intervención de una persona física o jurídica, pública o privada** (ciudadano, empresa o Administración) y que dicha intervención lleve aparejada el establecimiento de una relación o correspondencia que produce unos determinados efectos específicos y singulares. Quedaría excluida la restante actividad administrativa de carácter general, con independencia de su incidencia en la actividad, tanto de los ciudadanos como de las empresas y otras administraciones u órganos administrativos.

Lo que caracteriza a la actividad administrativa y determina su inclusión en el SIA es que: **a)** se trata de un procedimiento o servicio y **b)**, implica una conexión o correspondencia entre el órgano o ente administrativo y una persona física o jurídica, pública o privada, sobre la que despliega unos efectos (jurídicos o no jurídicos), generalmente específicos y particulares:

- Atendiendo a la primera de estas características, quedarían excluidos del SIA los actos intermedios, etapas o fases por las que atraviesa un procedimiento y que considerados aisladamente, carecen de sustantividad propia, como, por ejemplo: audiencia del interesado en los procedimientos de revisión de oficio de los actos nulos (es una fase de dicho procedimiento) o la inscripción previa respecto de la definitiva (es una fase de la inscripción).

⁴³ Como ya se ha precisado en el primer capítulo, el concepto de trámite se define habitualmente como cada uno de los pasos o fases que exige la realización de un asunto o negocio. A efectos del SIA, el concepto de trámite engloba el conjunto de estos pasos o fases para la consecución de un acto administrativo.

- Atendiendo a la segunda de estas características, se excluye del ámbito del SIA la actividad administrativa de carácter regulador, regulatorio o normativo.

Quedarían, por tanto, dentro del ámbito de aplicación del SIA los procedimientos y servicios externos, comunes y específicos, los internos comunes y los internos específicos, a valorar en cada caso.

Para los procedimientos, la línea divisoria parece clara, como también para los servicios que ofrecen una información individualizada o personalizada, directamente vinculada al ciudadano que hace uso de dicho servicio (por ejemplo, la cita previa, la consulta sobre el estado de tramitación de una solicitud o el servicio de consulta de puntos del carnet de conducir).

No sucede lo mismo con algunos **servicios de carácter informativo** en los que no se obtiene una respuesta personalizada, pero que proporcionan una información útil y relevante, de forma global e integrada que, de otra manera, no resulta posible o reviste gran dificultad conocer (información exclusiva o completa).

En estos supuestos –servicios de carácter informativo que no ofrecen información particularizada-, debe valorarse su inclusión en el SIA caso por caso. Aplicado este criterio a los servicios de los departamentos seleccionados, resulta lo siguiente:

- Servicios informativos (no individualizados) del MJUST y no incorporados al SIA: debe valorarse la inclusión de algunos de los servicios de información que se incluye en el nuevo portal web de la Administración de Justicia, como, por ejemplo, liquidar una tasa judicial o el acceso a justicia gratuita. Puede plantear dudas la inclusión de otros servicios como el de consulta a legislación y jurisprudencia (no es exclusivo y puede recabarse por otros medios; a través de otras bases de datos).

- Servicios informativos (no individualizados) del MIR y no incorporados a SIA⁴⁴: debe valorarse la inclusión de algunos servicios: por ejemplo, consulta de objetos sustraídos que han sido recuperados por la Guardia Civil en diferentes intervenciones, cómo poner una denuncia, consulta del Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico y los servicios de ayuda en los casos de violencia de género (Equipos Mujer-Menor). Este ministerio destaca por los numerosos servicios informativos que ofrece al ciudadano.
- Servicios informativos (no individualizados) del MECD no incorporados al SIA⁴⁵: se considera que debe incorporarse el servicio de información sobre el “Registro de universidades, centros y títulos” (RUCT) y valorar la inclusión del relativo a las “Titulaciones y notas de corte” por su repercusión y la integralidad de su información. No así otros servicios informativos como puede ser el caso de los museos respecto a sus colecciones o exposiciones.
- En el MINETUR no se han detectado servicios informativos (no individualizados) no incorporados a SIA. Por el contrario, este ministerio ofrece un servicio tan importante como es el de creación de empresas (de carácter transversal).
- El MPR carece de servicios de estas características

Como regla general para los **servicios informativos no personalizados (individualizados)**: se propone su exclusión del SIA. **Excepción:** cuando ofrece una información relevante y útil, integrada y global, exclusiva o única, imposible o de gran dificultad de recabar por otros medios.

⁴⁴ Al margen de otros servicios particularizados del MIR que necesariamente debieran estar en SIA pero no figuran a la fecha de este informe, como son los de cita previa para expedición (renovación) del DNI y pasaporte, y la consulta de puntos en el carnet de conducir.

⁴⁵ Al margen de otros servicios del MECD que necesariamente debieran estar en SIA pero no figuran a la fecha de este informe, como es el relativo a “Consultar el estado de mi beca”

Ni todas las unidades, entes órganos u organismos públicos de la Administración del Estado por el hecho de serlo, ni todas las actividades por ellos desarrolladas tienen que ser objeto de inclusión en el SIA. Sobre todo, si carecen de funciones o actividades susceptibles de ser demandadas por los ciudadanos/empresas u otras administraciones públicas.

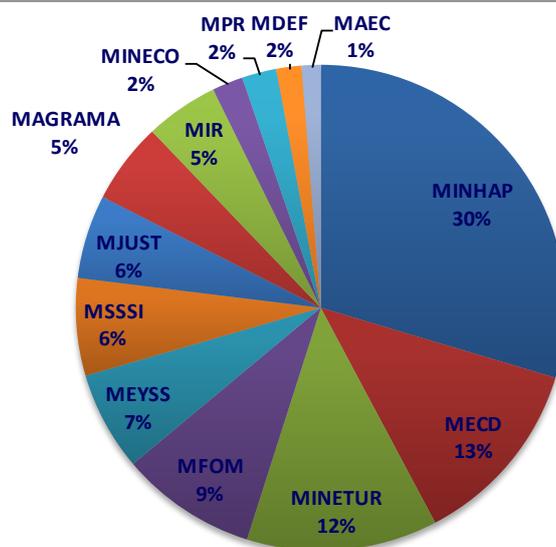
6.2. La información del SIA: aspectos cuantitativos y cualitativos.

Delimitado el ámbito de aplicación del SIA y pasando al análisis de los contenidos de los trámites que tiene incorporados, tanto en el conjunto de los departamentos ministeriales como en el de los cinco seleccionados, se han detectado una serie de déficits que conviene poner de manifiesto (algunos ya apuntados en epígrafes anteriores).

6.2.1. Características generales de los trámites del SIA

La distribución entre los trece departamentos ministeriales de los casi 3.000 trámites incorporados al SIA se refleja en el siguiente gráfico. Destaca el MINHAP sobre todos los demás; las diferencias entre unos y otros se deben, en su mayor parte, a la naturaleza y número de competencias asignadas.

Grafico 1: porcentaje de trámites del SIA por ministerios a junio 2013



Fuente: SIA a junio 2013

Desde un punto de vista de la integridad y calidad de la información y como una constante de todos los departamentos, incluidos los que son objeto de análisis, se observan las siguientes particularidades:

- En los departamentos seleccionados (cinco de trece) se han identificado trámites no catalogados (no incorporados al SIA), bien porque no se han incorporado todos los de los servicios centrales (en especial servicios o procedimientos no adaptados a la administración electrónica), bien porque no se han tenido en cuenta a todos sus organismos públicos, circunstancias que son probables que concurren en los restantes ministerios.
- En cuanto a los trámites que sí se recogen en el SIA, salvo excepciones puntuales, todos carecen de alguno de los datos requeridos. El porcentaje de cumplimentación varía de un departamento a otro (ver gráfico 2).
- Salvo los campos obligatorios, hay una acusada tendencia a no cumplimentar los campos que no lo son. El número de campos

obligatorios ha ido variando e incrementándose paulatinamente⁴⁶ a lo largo del tiempo, de manera que los recientemente obligatorios casi nunca se encuentran cumplimentados.

- Los términos empleados en aquellos campos que no disponen de valores o instrucciones (en particular, “denominación” y “descripción” – finalidad-, que son obligatorios) son, en algunos casos, confusos, o erróneos, o excesivamente escuetos. La información de estos campos no es homogénea ni responde a unos parámetros comunes, incluso dentro de un mismo ministerio. Eventualmente, se cumplimentan con datos propios de otros campos (por ejemplo, se incluye la normativa en el campo de la descripción).
- En ocasiones, se detecta que la cumplimentación de algunos de los campos (con y, sobre todo, sin valores) obedece a decisiones “neutras” (abuso del valor “otros” en clase de trámite) o particularizadas del departamento que no se ajustan a lo requerido, bien por falta de conocimiento, bien por razones de oportunidad (por ejemplo, no consignar en el atributo “enlace web”-“URL”- el enlace al trámite, sino a la sede).
- El grado de actualización de la información es variable según los ministerios. Todo apunta a que, una vez que el trámite ha sido incluido en el SIA, son escasas las revisiones a las que se le somete.

Si este mismo análisis lo realizamos a nivel de **atributo**, teniendo en cuenta los actualmente existentes (algunos obligatorios y otros no) que se pueden analizar a través de los informes que por el momento se pueden extraer del SIA (que no los recoge en su totalidad, ni permite una selección sobre el conjunto), da como resultado los comentarios que se recogen en la tabla que se presenta a continuación.

⁴⁶ El nº de campos obligatorios a enero de 2014 asciende a 14 y son los siguientes: Tipo de tramitación (procedimiento/servicio), Tipología (interno/externo; común /específico), Denominación, Descripción (Finalidad), Departamento, Centro Directivo, Destinatario, Nivel de Administración electrónica, Enlace web (actual URL), Unidad gestora del trámite (Órgano responsable de la tramitación), Forma de iniciación, Efectos del silencio, Plazo de resolución, Fin vía administrativa y Normativa.

Tabla 11: aspectos cuantitativos y cualitativos de la información del SIA por atributos en el conjunto de los ministerios.

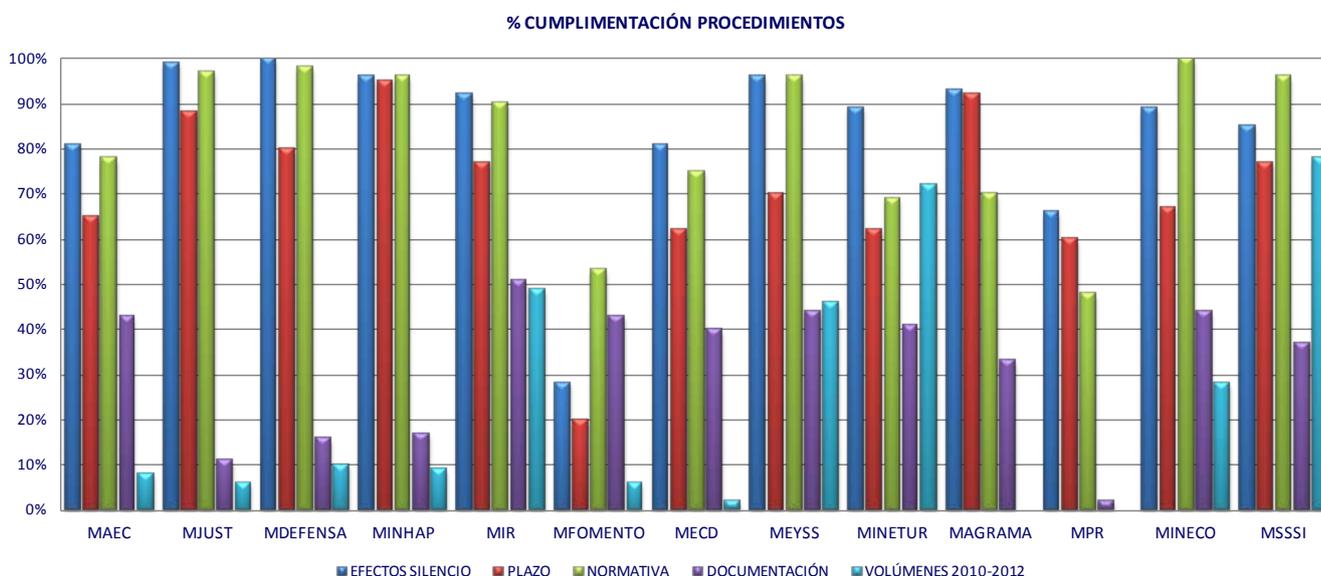
ATRIBUTOS SIA	COMENTARIOS
<p>Tipo de tramitación</p>	<p>Confusión entre procedimiento y servicio. Aparecen tres ministerios que carecen de trámites tipificados como servicios: MAEC, Defensa y MAGRAMA. Se recogen como procedimiento o servicios actuaciones administrativas que no tienen tal la consideración</p>
<p>Tipología</p>	<p>Errores en la tipificación como común o específico. Errores en la calificación de interno o externo.</p>
<p>Centro Directivo</p>	<p>Algunos errores en la asignación del centro directivo por falta de actualización o redistribución de competencias, pero en general el dato es correcto. En ocasiones, este campo se encuentra sin cumplimentar; una constante en el MAGRAMA, en donde es excepcional su cumplimentación.</p>
<p>Unidad gestora del trámite (actual "Órgano responsable de la tramitación")</p>	<p>De reciente obligatoriedad; figura sin cumplimentar en un 81% de los trámites incorporados a SIA. Este dato pone de relieve la baja cumplimentación que alcanzan los campos no obligatorios.</p>
<p>Denominación</p>	<p>Uso de términos escuetos, insuficientes, no delimitadores. Términos confusos o frases incompletas; falta de claridad. Referencias muy generales. Denominaciones heterogéneas pese a tratarse de la misma clase de trámite, o referidas a un momento concreto del trámite (concesión de ayudas, resolución, convocatoria,..). Referencias al órgano superior o directivo que gestiona el trámite. Inclusión del año, periodo o número de convocatoria (genera duplicidades). Identificación a través de la remisión a su normativa reguladora. Uso excesivo de siglas o abreviaturas. Idéntica denominación y descripción (finalidad). Diversidad de criterios (incluso dentro de un mismo departamento) tanto en los términos empleados como en la longitud.</p>

<p>Descripción (actual "Finalidad")</p>	<p>Mismas consideraciones que para la denominación, destacando: Coincidencia de contenidos en ambos campos Contenidos propios de otros atributos (por ej., los canales de acceso) Uso de palabra superfluas Longitud excesiva sin añadir valor.</p>
<p>Destinatario</p>	<p>Errores en la asignación del destinatario, pese a ser un atributo que únicamente cuenta con tres valores (no excluyentes: ciudadano, empresa y Administración). El 16% de la totalidad de los trámites del SIA carecen de este dato, porcentaje que alcanza a un 20% de los trámites externos específicos en los servicios centrales de los cinco ministerios seleccionados.</p>
<p>Nivel de Administración electrónica</p>	<p>Al constituir un campo obligatorio, se encuentra cumplimentado en todos los casos. Pero se desconoce su grado de exactitud y fiabilidad ya que, en ocasiones, el nivel que se consigan entra en franca contradicción con la información que se recoge en otros atributos relacionados.</p>
<p>Enlace web (actual URL)</p>	<p>Enlaces que no funcionan. Enlaces obsoletos. Enlace a la sede (o al portal web) y no al trámite en concreto. En este caso, se solapa con la información de otro de los atributos. Un problema añadido, de carácter tecnológico, es que si el procedimiento requiere de identificación con certificado electrónico, al intentar acceder directamente desde el SIA sin identificarse se produce un error que se puede percibir como un error en la consignación del enlace.</p>
<p>Clase de Trámite (actual "Tipología")</p>	<p>Abuso del valor residual de "otros". Errores en la clasificación, por equiparación a materia (la AEAT califica todos sus trámites de tributario). Este atributo ha sido analizado con detalle en el capítulo anterior. Para más información, ver Anexo 4.</p>
<p>Forma de iniciación</p>	<p>Este campo está cumplimentado en todos los trámites; sin embargo, se aprecian confusiones y diferentes criterios a la hora de utilizar sus tres únicos valores (de oficio, a instancia de parte o ambas), en gran parte, debido a la literalidad del artículo 23 de la Ley General de Subvenciones</p>

	(que ya se ha tratado en el correspondiente atributo en el capítulo 4).
Plazos de resolución	Aparece sin cumplimentar en un 33,24% de total de los trámites incorporados al SIA, sin bien la proporción varía de un departamento a otro.
Efectos del silencio	Este campo se encuentra cumplimentado en más de un 80% de los trámites.
Normativa reguladora (del procedimiento)	Cumplimentación variable. En algunos casos, resulta insuficiente ya que se hace únicamente mención a la Ley 30/1992 y no a la normativa específica del trámite en cuestión.
Documentación asociada	Cumplimentación variable que no alcanza el 30% en el conjunto de los trámites. En algunos casos, sólo se requiere la aportación del DNI, aunque debido a las características de la tramitación, parece lógico pensar que sea necesaria la presentación de más documentación. En otros, se remite sin más a la legislación vigente o a una ley en concreto o a “lo que se disponga en el procedimiento”, por lo que no ofrece información. Lo mismo sucede cuando se proporciona un link (que en muchos casos no funciona) o un enlace que remite a la página web del Ministerio sin más o dirige a la legislación reguladora del procedimiento. La remisión a un enlace encuentra justificación cuando se requiera un gran volumen de documentación. No resulta posible identificar los trámites en los que no es necesario aportar documentación, ya que tal circunstancia no se indica.
Volúmenes de gestión	Al igual que los atributos referidos a la documentación, su porcentaje de cumplimentación es muy variable y un número importante de los trámites no proporcionan esta información. Es uno de los atributos con menor nivel de cumplimentación. Todo apunta a que su cumplimentación se ha centrado casi en exclusiva en los trámites calificados de “alto impacto” o “especial atención” (326 en activo, que representan un 11% sobre el total). Resulta difícil extraer conclusiones, ya que los campos sin información aparecen a “0” y no es posible determinar qué trámites carecen de actividad y cuáles de datos.

Desde un punto de vista cuantitativo, el porcentaje de cumplimentación de algunos de los atributos varía de un departamento a otro, como se observa en el gráfico siguiente respecto de los trece ministerios y en relación con los procedimientos (no servicios). Los Ministerios de la Presidencia y de Fomento son los que figuran con un menor porcentaje de cumplimentación. Por atributos, los relacionados con la documentación y los volúmenes de tramitación son los que recogen porcentajes más bajos; los valores más altos están referidos a los campos de normativa (100% en el MINECO); destinatario y efectos del silencio (falta de resolución), que alcanza el 100% en el Ministerio de Defensa.

Gráfico 2: Porcentaje de cumplimentación en SIA de algunos atributos en los procedimientos (no servicios) en el conjunto de los ministerios



Fuente: SIA a junio 2013.

Nota: el % de cumplimentación que se recoge por ministerios y algunos de los atributos no prejuzga la exactitud y fiabilidad de la información. Referido exclusivamente a procedimientos, ya que los campos de efectos del silencio, plazo, normativa y documentación no aplican para los servicios.

6.2.2. Características de la información en los departamentos seleccionados

La acotación de los trámites externos específicos de los servicios centrales en los cinco ministerios seleccionados da como resultado el que se refleja en el gráfico que se muestra a continuación.

Gráfico 3. Número total de trámites, desglosados en externos y externos específicos de los servicios centrales en los cinco ministerios seleccionados.



Fuente. SIA

Nota: estos datos se corresponden con los que figuran en el SIA a junio de 2013, por lo que pueden observarse pequeñas variaciones si se recopilan los datos en otra fecha. En esta selección se incluyen trámites duplicados, aquellos que plantean dudas sobre su carácter interno o externo, así como los que aun cuando se consideren comunes, en el momento de este análisis no se incluyen en el catálogo de procedimientos comunes.

En total se han analizado 725 trámites externos específicos que suponen más de una cuarta parte de esta tipología de trámites en el conjunto del SIA y más del 65% sobre el total de los trámites de los cinco ministerios, entre los que ya se observan diferencias sustanciales:

- No parecen existir criterios homogéneos a la hora de determinar qué tipo de trámites incorporar al SIA; al menos, no son los mismos en todos los Ministerios. Así, el MINETUR carece de trámites internos incorporados al SIA, pero sí se encuentran algunos en el caso del MECD, siendo muy numerosos en el MJUST, porque gestiona la MUGEJU. En cuanto a los trámites externos comunes, su nivel de incorporación al SIA se sitúa entre 5 y 19 trámites
- El número de trámites externos específicos por cada uno de los ministerios es variable: desde 7 del MPR a los 291 del MINETUR. Estas diferencias se justifican por las características de las competencias asignadas a cada uno de estos departamentos ministeriales
- También varía el número de trámites externos específicos que se incorporan de los organismos públicos adscritos, aunque en este aspecto entra en juego la ausencia de delimitación del ámbito objetivo y subjetivo del SIA, que ya ha sido objeto de análisis.

Como **notas comunes** a los cinco ministerios, se destacan las siguientes:

- Son frecuentes los errores en la tipificación de común/específico e interno/externo
- El porcentaje de cumplimentación de los campos no obligatorios no alcanza el 100% en ninguno de ellos
- A excepción del MPR, en los cuatro ministerios restantes se detectan trámites en sede no incorporados al SIA; y en ocasiones, los que figuran incorporados no lo están en idénticos términos
- A excepción del MINETUR, que carece de trámites en su portal web, en los demás portales ministeriales se han identificado trámites (en mayor número que en la sede) no incorporados al SIA
- Los servicios se encuentran incorporados en una menor proporción que los procedimientos.

Algunos de estos departamentos presentan peculiaridades propias, que se comentan en los epígrafes siguientes.

6.2.2.1. Ministerio de Justicia (MJUST). Servicios centrales.

En este Ministerio aparece un número importante de trámites incorrectamente tipificados en cuanto a su carácter externo o interno (especialmente en los gestionados por la MUGEJU, aunque no sea objeto de este estudio).

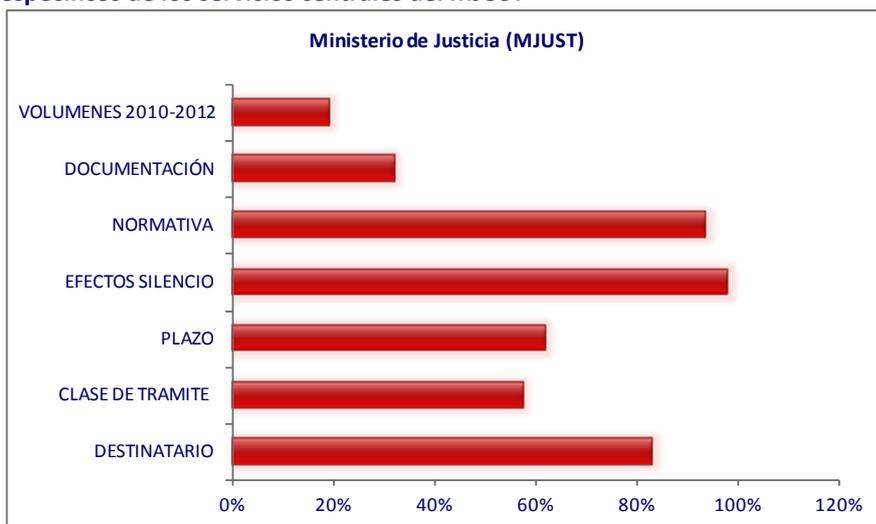
En cuanto a los trámites externos específicos de los servicios centrales de este Ministerio, se comprueban algunos errores en el carácter común o específico.

En total, se contabilizan **47 trámites** como externos específicos de los servicios centrales del MJUST: 45 son procedimientos y 2 servicios.

No se detectan duplicidades en los trámites.

En el gráfico que figura a continuación se recoge el porcentaje de cumplimentación de algunos de los campos, que no alcanza el 100% en ningún caso.

Gráfico 4: Porcentaje de cumplimentación de algunos de los atributos en los trámites externos específicos de los servicios centrales del MJUST



Fuente: SIA a junio 2013

En cuanto a los contenidos de algunos de sus atributos señalar que:

- Las descripciones de algunos de los trámites incorporados al SIA resultan excesivamente escuetas o poco definitorias
- Clase de trámite: 42,5% clasificados como “Otros”, en muchos casos innecesariamente

- Enlace web (URL): en algunos trámites, se indica un enlace no operativo.

Este Ministerio cuenta con una **sede electrónica** (<https://sede.mjusticia.gob.es/>), estructurada y organizada, que cuenta con un apartado de trámites más utilizados y noticias destacadas:

- En la sede se han detectado algunos procedimientos no incorporados al SIA, en su mayor parte relacionados con procesos selectivos para el ingreso en cuerpos específicos de este ministerio
- En general, las denominaciones del SIA y la sede coinciden.

Las diferencias son más acusadas en la comparativa del SIA con los trámites incluidos en los dos **portales web** disponibles en este ministerio⁴⁷:

- el portal web propio del ministerio (<https://mjusticia.gob.es/>), en el que se identifican el mayor número de trámites (procedimientos y servicios) no incorporados al SIA: novedosos, como son la formación de los mediadores en la mediación de los asuntos civiles y mercantiles, o el procedimiento de acceso al ejercicio de las profesiones de Abogado y Procurador; o de alto impacto, como es la práctica de las inscripciones en el Registro Civil (nacimiento, matrimonio y defunción). Se evidencia, por un lado, la falta de actualización y por otro, la ausencia en el SIA de tramitaciones presenciales.
- El portal de la Administración de Justicia (<https://administraciondejusticia.gob.es/>) contempla algunos servicios de información de relevancia para el ciudadano; por tanto, se debería valorar su inclusión en SIA (por ejemplo, la liquidación de tasas judiciales o el acceso a justicia gratuita).

La distribución de trámites externos específicos de los servicios centrales incorporados al SIA entre los órganos superiores y directivos del MJUST⁴⁸, es la siguiente:

⁴⁷ Esta disparidad inclina a pensar que el criterio seguido (en parte, debido a la ausencia de instrucciones claras) ha sido incorporar los trámites alojados en sede, pero no en el portal que requieren de tramitación presencial.

ORGANOS SUPERIORES y DIRECTIVOS	ORGANOS DIRECTIVOS	Nº TRAMITES SIA
Secretaría de Estado de Justicia	DG de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con la Confesiones	5
Secretaría General de la Administración de Justicia (<i>depende de la SEº anterior, pero con rango de subsecretaría</i>)	DG de Relaciones con la Administración de Justicia	12
Subsecretaría de Justicia	DG de Registros y del Notariado	7
	Secretaría General Técnica	17
	SDG de Información Administrativa e Inspección General de Servicios	2
		1
	<i>No asignados a centro superior o directivo</i>	1
	<i>Asignados a una DG suprimida</i>	2
TOTAL MJUST		47

Nota: cuando en la segunda columna no figura órgano directivo (aparece en blanco) pero, sin embargo, en la tercera sí aparece un nº de trámites, quiere decir que en el SIA dichos trámites se encuentran asignados directamente al órgano superior (que figura en la primera columna).

Este balance provisional, en el que no se valora el número de competencias atribuidas que pudiera explicar este reparto, sí que permite apuntar que, por ejemplo, resulta extraño que algunas unidades carezcan de trámites en SIA teniendo atribuciones. Además, se advierte algún error en SIA en cuanto a la asignación de los trámites a los centros directivos.

Es recomendable que el MJUST actualice y complete la información que tiene en el SIA, con la incorporación de los trámites presenciales que recoge su portal web y aquéllos más novedosos.

6.2.2.2. Ministerio del Interior (MIR). Servicios centrales.

En este Ministerio se observan algunos trámites incorrectamente tipificados como procedimientos, tratándose de servicios; y se ha detectado algún error en el carácter común o específico de algunos de los trámites.

48 Real Decreto 453/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia.

En cuanto al carácter externo o interno de los trámites relacionados con instituciones penitenciarias (internos, penados), se asume el criterio seguido por este departamento hasta el momento: son internos en base a la relación o sujeción especial en la que se encuentran las personas privadas de libertad.

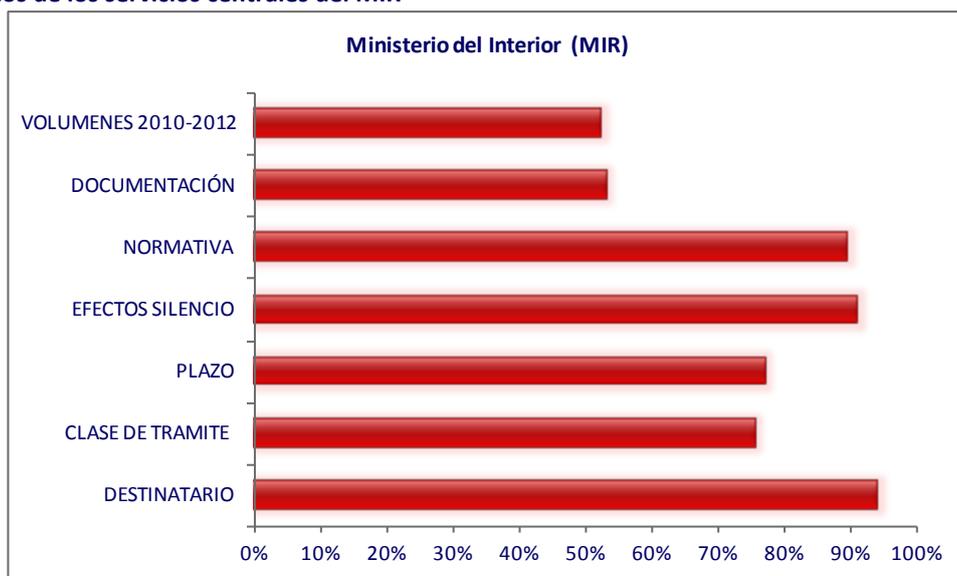
En la fecha en que se realizó la acotación para este análisis, se detectaron trámites incorrectamente asignados a este ministerio y que han desaparecido a la fecha del presente informe, lo que apunta a la actualización de la información.

Se contabiliza un total de **134 trámites** como externos específicos de sus servicios centrales - 133 procedimientos y 1 servicio - que son la totalidad de los trámites externos específicos incorporados en SIA, ya que, salvo el Organismo Autónomo Jefatura Central de Tráfico (que figura bajo la denominación de Dirección General de Tráfico) no figuran trámites de sus restantes organismos públicos (la entidad de derecho público Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo –TPFE- y el Organismo Autónomo Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado (GIESE), encargado de la subasta, venta y contratación de inmuebles).

No se detectan duplicidades en los trámites.

En el gráfico que figura a continuación se refleja el porcentaje de cumplimentación de algunos de los campos, que no alcanza el 100% en ningún caso. Aun así, es uno los ministerios que más información ofrece de sus trámites.

Gráfico 5: Porcentaje de cumplimentación de algunos de los atributos en los trámites externos específicos de los servicios centrales del MIR



Fuente: SIA

En cuanto a los contenidos de algunos de sus atributos es preciso señalar que:

- Salvo excepciones, las denominaciones y descripciones (finalidad) son claras y concisas
- Enlace web (URL): en algunos trámites se indica un enlace no operativo u erróneo. En casi todos los trámites, se remite a la página principal de la sede o del portal web y no al trámite en concreto⁴⁹
- En los campos de documentación asociada, en un único caso se solicitan hasta 12 documentos. En alguna ocasión, se proporciona un link que remite directamente a la página del Ministerio.

Este Ministerio cuenta con cuatros **sedes electrónicas**: la propia del ministerio (<http://sede.mir.gob.es/>) y las específicas de las direcciones generales de la Policía (<http://sede.policia.gob.es/>), Guardia Civil (<http://sede.guardiacivil.gob.es/>) y Tráfico (<https://sede.dgt.gob.es/>). De la comparativa de las sedes con el SIA resulta lo siguiente:

- A excepción de la sede de la Guardia Civil, en las tres restantes se detectan trámites (procedimientos y servicios) de relevancia no incorporados al SIA; en particular, en la sede de la Dirección General de Tráfico (trámites relacionados con multas de tráfico y consulta del saldo de puntos)
- La sede electrónica de la DG de la Policía informa sobre el código SIA asociado al trámite, aunque se observa alguna discrepancia con la información que recoge el SIA en trámites relacionados con extranjería (de baja en SIA y de alta en esta sede)
- Son escasos los servicios recogidos en el SIA
- Algunos trámites figuran en el SIA en términos tan generales que comprenden varios trámites individualizados de las sedes, especialmente, en la de Tráfico.

También se aprecian algunas discrepancias en la comparativa del SIA con los cuatro **portales web** de este Ministerio (el propio del MIR

⁴⁹ Como se ha podido comprobar, esta práctica es usual en varios de los ministerios. Dentro de los seleccionados, figuran el MINETUR, que lo justifica por razones de "sostenibilidad" y el MPR

(<http://www.interior.gob.es/>); Dirección General de Tráfico (<http://jvirtual.dgt.es/es/>), Guardia Civil (<http://www.guardiacivil.es/>) e Instituciones Penitenciarias (<http://www.institucionpenitenciaria.es/>):

- Todos los portales recogen algunos trámites, procedimientos y servicios, no incorporados al SIA que, en general, se refieren a servicios individualizados (como los de cita previa para el DNI y pasaporte o consultar el estado de tramitación de expedientes de extranjería) o no individualizados, pero relevantes (como poner una denuncia o consultar objetos sustraídos recuperados).

La distribución de trámites externos específicos de los servicios centrales incorporados al SIA entre los órganos superiores y directivos del MIR⁵⁰, es la siguiente:

ORGANOS SUPERIORES y DIRECTIVOS	ORGANOS DIRECTIVOS	Nº TRAMITES SIA
Secretaría de Estado de Seguridad		1
	DG de la Policía	26
	DG de la Guardia Civil	37
	Secretaría General de Instituciones Penitenciarias	27
	DG de Relaciones Internacionales y Extranjería	
Subsecretaría de Interior	Secretaría General Técnica	15
	DG de Política Interior	11
	DG de Tráfico	11
	DG de Protección Civil y Emergencias	3
	DG de Apoyo a la Víctimas del Terrorismo	3
TOTAL MIR		134

Nota: cuando en la segunda columna no figura órgano directivo (aparece en blanco) pero, sin embargo, en la tercera sí aparece un nº de trámites, quiere decir que en el SIA dichos trámites se encuentran asignados directamente al órgano superior (que figura en la primera columna).

Este balance provisional, en el que no se valora el número de competencias atribuidas que pudiera explicar este reparto, permite corroborar la ausencia en el SIA de algunos trámites como, por ejemplo, los atribuidos a la Secretaría de Estado de Seguridad en materia de control de las empresas.

50 Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

Es recomendable que el MIR complete la información que tiene en el SIA, con la incorporación de los trámites presenciales y servicios de relevancia para el ciudadano, así como los de sus organismos públicos (en concreto, TPFE), con desagregación de aquellos que en el SIA se contemplan de forma global, buscando la coherencia en la información suministrada por el SIA y las sedes.

Y, al igual que ya figura en la sede de la DG de la Policía, se propone incluir el código SIA en las restantes.

6.2.2.3. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD). Servicios centrales.

Una peculiaridad de este Ministerio es la existencia de **duplicidades** de trámites en materia de **Educación**, debidas en gran parte a la inclusión de años o el número de convocatoria (en cursos en admisión de alumnos, convocatoria de premios,..)⁵¹. Siendo el SIA un repositorio informativo de trámites y puerta de entrada a la información, estas duplicidades carecen de sentido y pueden generar confusión al usuario.

En cuanto a los trámites externos de los servicios centrales del MECD, se advierten errores en el carácter común o específico.

Otros trámites plantean dudas sobre su caracterización como externo/interno y común/específico.

Por último, se han incorporado trámites que no parece que tengan tal carácter al tratarse de una fase concreta de un procedimiento (alegaciones en procedimientos que no han sido iniciados por el interesado; código SIA 996441) o un actividad meramente formativa y puntual (Jornadas “Modelos de intervención de la Inspección de Educación y Evaluaciones externas”; código SIA 1000043).

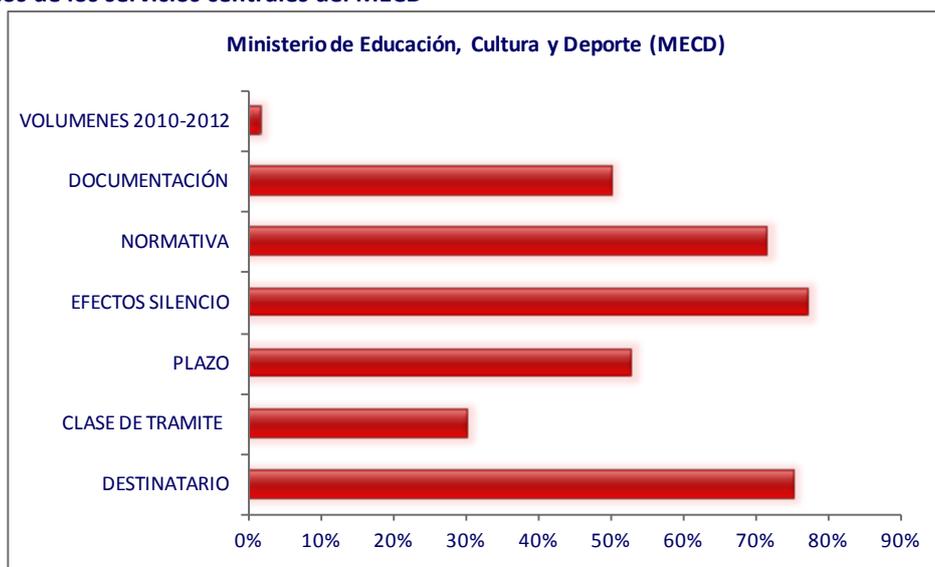
No obstante, a efectos de este informe, se han tenido en cuenta tanto los trámites duplicados como aquellos que plantean dudas sobre su carácter de trámite, o

⁵¹ Se ha constatado que se sigue el mismo criterio que en los trámites de la sede electrónica de Educación (no en la de Cultura) donde también se recoge el año del curso o el número de la convocatoria o certamen.

de trámite externo, contabilizando un total de **246** trámites como externos específicos de los servicios centrales del MECD: 239 son procedimientos y 7 servicios.

En el gráfico que figura a continuación se recoge el porcentaje de cumplimentación de algunos de los campos, que no alcanza el 100% en ningún caso.

Gráfico 6: Porcentaje de cumplimentación de algunos de los atributos en los trámites externos específicos de los servicios centrales del MECD



Fuente: SIA

Respecto al contenido de algunos de sus atributos señalar lo siguiente:

- En algunos de estos trámites aparecen descripciones excesivamente escuetas o confusas o se emplean idénticos términos para los campos “denominación” y “descripción” (finalidad)
- Se aprecia falta de homogeneidad en el lenguaje empleado para trámites idénticos o análogos –ayudas, becas; por ejemplo, las ayudas se citan como “ayudas para...”, o como “convocatoria de ayudas para...” e incluso como “concesión de ayudas para...”
- También se aprecia disparidad de criterios en los términos empleados para la identificación de los trámites según áreas o materias (educación, cultura y deporte)
- Enlace web (URL): en un elevado porcentaje de trámites de Educación se indica un enlace obsoleto por reconducir a una convocatoria ya cerrada y en otros, ni tan siquiera se especifica o remite al portal web.

Este ministerio cuenta con tres **sedes electrónicas**: Educación (<http://sede.educacion.gob.es/>) en la que la casi totalidad de sus trámites son gestionados por los servicios centrales; Cultura (<http://sede.mcu.gob.es/>), en la que coexisten trámites gestionados por sus servicios centrales (relacionados con asuntos taurinos, patrimonio histórico, propiedad intelectual y algunos premios y ayudas) con los trámites atribuidos a sus organismos públicos⁵² (que no son objeto de estudio); y por último, la sede electrónica de Deportes (<https://sede.csd.gob.es/>) que aloja los trámites gestionados por el Consejo Superior de Deportes, Organismo Autónomo que, aunque no es objeto de este estudio, es interesante resaltarlo porque recoge un catálogo ordenado de trámites con inclusión de su código SIA (igual que el MINETUR y la DG de la Policía en el MIR⁵³).

- Son numerosos los trámites, sin reflejo en el SIA, sobre todo en la sede de Educación, y los que plantean dudas sobre si están o no incluidos, ya que los términos que se emplean para su denominación son similares pero no idénticos, dificultando encontrar las equivalencias
- La heterogeneidad de las tres sedes se refleja en el SIA

También se aprecian diferencias entre el SIA y los trámites de su **portal web**, (<http://www.mecd.gob.es>); y aunque la configuración de éste último no facilita la búsqueda, se detectan servicios de transcendencia que no figuran en el SIA como, por ejemplo, “consultar el estado de mi beca” (que debería estar en sede) o servicios informativos, como los de “Titulaciones y notas de corte” y “Registro de Universidades, Centros y Títulos (RUCT)”.

Son numerosos los trámites en SIA que no ha sido posible encontrar en las sedes de Educación o Cultura.

La distribución de trámites externos específicos de los servicios centrales incorporados al SIA entre órganos superiores y directivos del MECD⁵⁴, es la siguiente:

⁵² Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales-ICAA-, Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Cultura, Instituto Nacional de la Artes Escénicas y de la Música –INAEM-, Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía y Museo Nacional del Prado.

⁵³ También la sede electrónica del MSSSI (<https://sede.msps.gob.es/>), que no es objeto de análisis, incluye el código SIA para cada uno de los trámites que recoge.

⁵⁴ Real Decreto 257/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

ORGANOS SUPERIORES y DIRECTIVOS	ORGANOS DIRECTIVOS	Nº TRAMITES SIA
Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades	DG de Evaluación y Cooperación Territorial	66
	DG de Formación Profesional	18
Secretaría General de Universidades <i>(depende de la SEº anterior, pero con rango de subsecretaría)</i>	D G de Política Universitaria	28
		56
Secretaría de Estado de Cultura	DG de Política e Industrias Culturales y del Libro	21
	DG de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas	25
Subsecretaría de Educación, Cultura y Deporte		29
	No asignados a centro superior o directivo	3
TOTAL MECD		246

Nota: cuando en la segunda columna no figura órgano directivo (aparece en blanco) pero, sin embargo, en la tercera sí aparece un nº de trámites, quiere decir que en el SIA dichos trámites se encuentran asignados directamente al órgano superior (que figura en la primera columna).

Nota: Los tres trámites en los que no se especifica el órgano superior o directivo que lo gestiona en realidad es uno sólo que se encuentra triplicado (Ayudas a la movilidad correspondientes a los programas Oficina Mediterránea de la Juventud (OMJ) y Pablo Neruda).

Este balance provisional, en el que no se valora el número de competencias atribuidas que pudiera explicar este reparto, sí que permite apuntar que, por ejemplo, resulta extraño que las dos Secretarías de Estado carezcan de trámites incorporados al SIA, pese a tener atribuciones propias (la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades y la Secretaría de Estado de Cultura) al margen de las asignadas a las Direcciones Generales de ellas dependientes.

Es recomendable que el MECD depure y revise en profundidad los trámites incorporados al SIA, con eliminación de duplicidades y referencias innecesarias; actualice la información –sobre todo, en el ámbito de Educación–; y unifique criterios para la inserción de la información en las tres áreas de este ministerio, con sujeción a las especificaciones propuestas en este informe; además de incorporar los tramites que no figuran

Y, al igual que se viene haciendo en la sede de Deporte, habría que consignar el código SIA en las sedes de Educación y Cultura.

6.2.2.4. Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR). Servicios Centrales.

En este Ministerio se aprecia la incorporación de algunas **actividades**⁵⁵ que pueden no tratarse de trámites propiamente dichos, sino de regulaciones o instrucciones elaboradas por el MINETUR en el ámbito de sus competencias y por tanto, al margen del ámbito de aplicación del SIA, tal como se propone en este estudio.

También se advierte que **un mismo procedimiento se recoge en varios códigos SIA**: tantos códigos como trámites e incluso fases de un mismo procedimiento que en sede electrónica se contempla como único (por ej. autorización, modificación, cancelación de avales, reintegro y justificación referidos todos estos trámites a la misma ayuda; lo mismo sucede con las inscripciones en Registro, donde se distingue con diferentes códigos SIA la inscripción previa de la definitiva, y su cancelación o modificación). Este nivel de desagregación no se observa en ningún otro departamento, y el criterio debería ser idéntico para todos ellos.

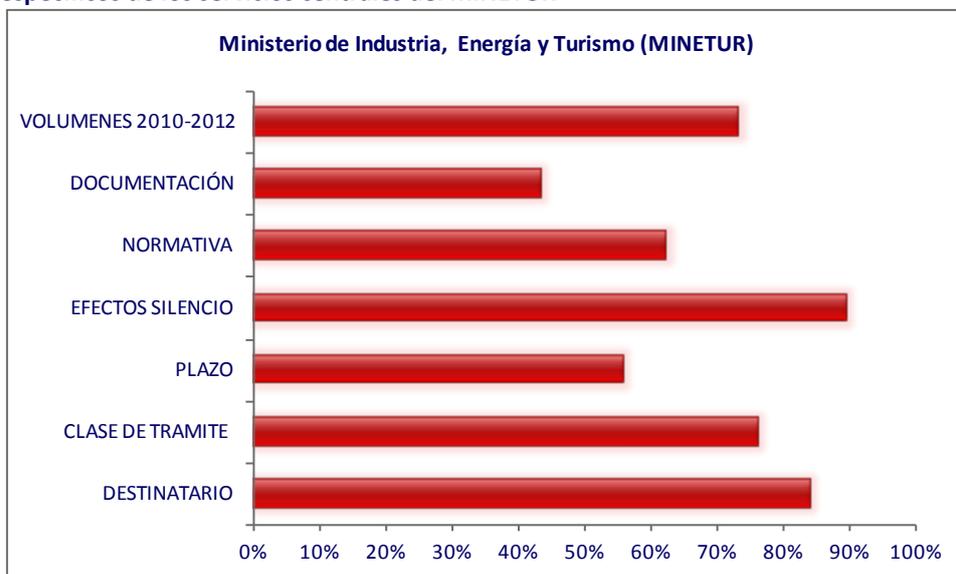
El MINETUR cuenta con un total de **291** trámites externos específicos en sus servicios centrales: 285 son procedimientos y 6 servicios.

No se aprecian duplicidades en los trámites.

En el gráfico que figura a continuación se recoge el porcentaje de cumplimentación de algunos de los campos, que no alcanza el 100% en ningún caso, si bien es uno de los ministerios seleccionados, junto con el MIR, que más información ofrece, destacando sobre todo en cuanto volúmenes de tramitación.

⁵⁵ Por ejemplo: Elaboración de una metodología para la elaboración de la tarifa de último recurso –código SIA 999039- Aprobación y publicación de Normas de Gestión Técnica del Sistema y sus Protocolos de detalle – código SIA 999043-; Aprobación y publicación del Plan Invernal –código 999044- , Aprobación y publicación de las condiciones de aplicación del acceso interrumpible –códigos 99045-;999029;999030. Estos contenidos corroboran una vez más la ausencia de criterios claros sobre el ámbito del SIA y la indefinición del propio concepto de trámite.

Gráfico 7: Porcentaje de cumplimentación de algunos de los atributos en los trámites externos específicos de los servicios centrales del MINETUR



Fuente: SIA

Respecto al **contenido** de algunos de sus atributos se señala lo siguiente:

- En general, el contenido de los campos “denominación” y “descripción” (“finalidad”) de los trámites, es claro y preciso, aunque en ocasiones escueto e idéntico en ambos atributos o incluyen la normativa reguladora
- Enlace web (URL): se remite a la sede y no al trámite en concreto. La razón esgrimida para esta decisión es la “sostenibilidad”⁵⁶ del dato. (Pero, de mantener este criterio, este atributo no tiene razón de ser y se solapa con el que recoge el portal/sede o subsede).

La **sede electrónica** de este Ministerio (<http://sede.minetur.gob.es/>) informa sobre el código o códigos SIA asociados a cada trámite; y cuenta con una subsede de la Subdirección General de Apoyo a la PYME (<https://subsede.pyme.minetur.gob.es>). La consignación del código SIA ha permitido verificar con mayor facilidad y precisión las equivalencias entre trámites:

⁵⁶ Esta circunstancia se detecta, en mayor o menor medida, en otros ministerios: MAGRAMA, MDEFENSA, MEYSS e MIR.

- Se detectan algunos trámites en sede no incorporados al SIA; sin embargo, según informa el propio ministerio, esto es debido a la falta de actualización de la sede, que no del SIA, donde esos trámites se dieron de baja correctamente.
- Por otro lado, se ha identificado algún trámite con datos que difieren de los que figuran en SIA (por ejemplo, la declaración de fiestas de interés turístico nacional e internacional gestionado, según la sede, por la Secretaría de Estado de Turismo y, según el SIA (código 174530) por el Instituto de Turismo de España -TURESPAÑA-).
- Resulta confuso que un único procedimiento en sede puede conllevar varios trámites en SIA, dado el elevado nivel de desglose que se observa (sirva como máximo exponente de ello el procedimiento denominado en sede “Trámites relativos a instalaciones nucleares y radiactivas” que tiene asignados hasta 28 códigos SIA, 28 trámites).
- La subsede electrónica de la Subdirección General de Apoyo a la PYME recoge el servicio electrónico de creación de empresas (Portal CIRCE: Centro de Información y Red de Creación de Empresas) y facilita el acceso y la realización de todos los trámites necesarios para la creación de las empresas bajo determinadas formas jurídicas. Este servicio, al menos bajo esta denominación, no se recoge en SIA.

El portal web del MINETUR (<http://www.minetur.gob.es/>), según participa el propio ministerio, no aloja trámites (todos se encuentran en la sede).

Asimismo, se han identificado algunos trámites en SIA sin reflejo en la sede electrónica, aunque el grado de desagregación de algunos Planes (por ejemplo, el Plan AVANZA) impide determinar con total exactitud su número.

La distribución de trámites externos específicos incorporados al SIA entre órganos superiores y directivos de los servicios centrales del MINETUR⁵⁷, es la siguiente:

⁵⁷ Real Decreto 344/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

ORGANOS SUPERIORES y DIRECTIVOS	ORGANOS DIRECTIVOS	Nº TRAMITES SIA
Secretaría de Estado de Energía	DG de Política Energética y Minas(eléctricas)	35
	DG de Política Energética y Minas(hidrocarburos)	46
	DG de Política Energética y Minas(minas)	12
	DG de Política Energética y Minas(nuclear)	32
Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información		81
	D G de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información	25
Secretaría de Estado de Turismo		3 ⁵⁸
Subsecretaría de Industria, Energía y Turismo		6
Secretaría General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa	DG de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa.	51
TOTAL MINETUR		291

Nota: cuando en la segunda columna no figura órgano directivo (aparece en blanco) pero, sin embargo, en la tercera sí aparece un nº de trámites, quiere decir que en el SIA dichos trámites se encuentran asignados directamente al órgano superior (que figura en la primera columna).

Este balance provisional, en el que no se valora el número de competencias atribuidas que pudiera explicar este reparto, sí que permite apuntar que, por ejemplo, resulta extraño que la Secretaría General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa carezca de trámites en SIA, pese a tener atribuciones propias en el RD de estructura, al margen de las asignadas a la Dirección General de ella dependiente.

Es recomendable que el MINETUR revise la información incorporada al SIA para depurar aquellas actuaciones administrativas que no son propiamente trámites, evite la excesiva fragmentación de los procedimientos que puede inducir a confusión e incluya los enlaces web de acceso a los trámites (y no el portal o la sede, que ya cuenta con otro campo distinto).

Para estas tareas cuenta con dos ventajas sobre otros departamentos: la consignación del código SIA en su sede electrónica y la ausencia de trámites al margen de ella.

⁵⁸ Se incluye el trámite con el código 174550 relativo a la Declaración de fiesta de interés turístico nacional e internacional, que en el SIA se asigna a TURESPAÑA y corresponde a la Secretaría de Estado de Turismo.

6.2.2.5. Ministerio de la Presidencia (MPR). Servicios centrales.

Por las características de sus competencias, este Ministerio tiene pocos trámites externos específicos. Se han detectado trámites externos calificados como internos y comunes tipificados como específicos.

Aunque no es objeto de este informe llama la atención el elevado número de trámites internos comunes (premios, vacaciones, licencias, situaciones administrativas, asistencia a cursos, provisión de puestos,..) que este departamento tiene incorporados al SIA: 38 de los 67. Todo parece apuntar a que se trata de una reminiscencia de sus antiguas competencias en materia de función pública (atribuidas por el derogado Real Decreto 1039/2009, de 29 de junio).

Tras una depuración inicial, resultan únicamente **7** trámites (procedimientos) a analizar como externos específicos de los servicios centrales del MPR, aunque algunos de ellos plantean dudas sobre su carácter común o específico, según la definición dada a los procedimientos comunes: (200263) Respuestas a petición de información de ciudadanos y (201207) Solicitud de documentación del Ministerio de la Presidencia y autorización para su reutilización.

Salvo que este ministerio tuviera peculiaridades propias, estos trámites se deben considerar comunes a todos los ministerios. No obstante, se han tenido en cuenta a efectos de este análisis.

No se aprecian duplicidades.

En el gráfico que figura a continuación se recoge el porcentaje de **cumplimentación** de algunos de los campos, que tampoco alcanza el 100% en ningún caso. Los campos relativos al plazo de resolución, efectos del silencio, normativa reguladora y volúmenes de tramitación carecen prácticamente de datos.

Gráfico 8: Porcentaje de cumplimentación de algunos de los atributos en los trámites externos específicos de los servicios centrales del MPR



Fuente: SIA

Respecto al contenido de algunos de sus atributos se puede señalar lo siguiente:

- El contenido del campo “denominación”, en general, es claro y preciso; no así su finalidad (la descripción) que en algunos casos reconduce a la normativa reguladora (200258) o al canal de acceso al trámite (200260), sin indicar en qué consiste
- Enlace web (URL): salvo una de ellas, todas las direcciones web dirigen a las páginas de inicio del ministerio o al portal (mpr.es y lamoncloa.es), sin que en casi ninguno de los casos se consigne el enlace de acceso al trámite de que se trata.

Al cotejar el SIA con la **sede electrónica** del MPR (<https://sede.mpr.gob.es/>), no se detectan trámites externos específicos de servicios centrales en sede que no se encuentren incorporados a SIA, aunque sí de sus organismos autónomos que carecen de sede o subsele electrónica (Centro de Investigaciones Sociológicas-CIS- y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales –CEPCO-), pero no son objeto de este informe.

En la comparativa del SIA con los **portales web** del MPR (<http://www.mpr.gob.es/> y (<http://www.lamoncloa.gob.es/>) no se aprecian discrepancias.

La distribución de trámites externos específicos incorporados al SIA entre órganos superiores y directivos de los servicios centrales del MPR⁵⁹, es la siguiente:

ORGANOS SUPERIORES y DIRECTIVOS	ORGANOS DIRECTIVOS	Nº TRAMITES SIA
Secretaría de Estado de Relaciones con la Cortes	DG de Relaciones con las Cortes	
Secretaría de Estado de Comunicación	D G de Comunicación	5
Subsecretaría de la Presidencia		1
	No asignados a centro superior o directivo	1
TOTAL MPR		7

Nota: cuando en la segunda columna no figura órgano directivo (aparece en blanco) pero, sin embargo, en la tercera sí aparece un nº de trámites, quiere decir que en el SIA dichos trámites se encuentran asignados directamente al órgano superior (que figura en la primera columna).

Nota: El trámite no asignado en SIA corresponde a la Subsecretaría, tal como figura en su sede electrónica. Por otro lado, parece lógico que la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, por la naturaleza de sus funciones, carezca de trámites incorporados al SIA.

Es recomendable que el MPR revise los contenidos e incorpore al SIA toda la información que falta de sus trámites. Y aunque no forma parte de este análisis, debe agregar los trámites no incluidos de sus organismos públicos.

⁵⁹ Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia.

6.3. Gestión del SIA a nivel departamental. Coherencia interna y participación.

6.3.1. Gestión del SIA en los ministerios seleccionados

Siguiendo el mandato recogido en el Acuerdo del Consejo de Ministros, se ha considerado conveniente completar este diagnóstico con el análisis de la gestión del SIA en los departamentos ministeriales seleccionados y la opinión que les merece este sistema de información. Por ello, se ha procedido, en las reuniones programadas, a analizar el SIA con los interlocutores designados en los Ministerios de Justicia; Interior; Educación, Cultura y Deporte; Industria, Energía y Turismo; y de la Presidencia⁶⁰.

La información y percepciones sobre la gestión del SIA transmitidas por los departamentos ministeriales se han centrado en siete aspectos:

- La estructura organizativa que soporta la gestión del SIA
- Criterios de actuación
- Gestión del SIA respecto de los organismos públicos adscritos o dependientes de cada ministerio
- Relación entre el SIA y la/s sede/s electrónica/s del ministerio y en su caso, el portal web (si contiene trámites)
- Relaciones con la DGMPIAE, “propietaria” de este sistema de información (unidad responsable: SDG de Programas de Atención al Ciudadano)
- Uso del SIA a nivel departamental
- Valoración global que merece el SIA por parte del ministerio.

⁶⁰ Estas reuniones se han ampliado a los departamentos ministeriales que así lo han solicitado, aunque con un menor contenido.

Se exponen a continuación las principales conclusiones a las que se ha llegado a partir de la información recabada en este análisis.

Estructura organizativa departamental para la gestión del SIA

No existe un modelo de estructura organizativa para la gestión del SIA definido en los departamentos ministeriales, aunque sí hay un rasgo común en todos ellos: la Inspección General de Servicios departamental (IGS) asume alguna responsabilidad o participa de alguna manera en su gestión, dado su carácter de unidad horizontal dentro de los ministerios.

Este nivel de participación de la IGS oscila entre la asunción del control total del SIA, ejerciendo de gestor principal de los datos que en él se incorporan, en estrecha colaboración con los responsables de la sede y subsede electrónica del propio ministerio, como es el caso del MINETUR; hasta una mínima y puntual intervención, casi siempre a demanda de otros niveles de gestión de datos (como puede ser desde la propia sede electrónica), dejando la incorporación de los trámites al SIA a las unidades ministeriales responsables de los mismos. Éste es el caso del MECD.

En el MPR, la responsabilidad del SIA coincide plenamente con la de la sede electrónica y por esta razón, la gestión es práctica y exclusivamente tecnológica.

En un punto intermedio, con mayor protagonismo de la IGS, se sitúan el MJUST y el MIR, en los que la IGS ejerce labores de control de forma periódica sobre la información que introducen las unidades responsables de sus propios trámites (bien a nivel de Dirección General –caso del MIR–, bien a nivel de Subdirección General –caso de Justicia–).

El análisis de estos diferentes modelos de funcionamiento en la gestión del SIA evidencia que a mayor intervención de la IGS departamental, mejor definido, coordinado y controlado se encuentra el proceso de gestión del SIA

Criterios de actuación

Si bien todos los ministerios cuentan con el Manual SIA elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para la correcta gestión de la aplicación informática que lo sustenta, **ninguno de ellos ha elaborado documentos** con instrucciones o criterios internos de actuación relativos a niveles de responsabilidad, registro, control, fiabilidad y actualización periódica de los datos que se introducen en el sistema.

Ello contribuye a que cada unidad actúe según su propio parecer, ocasionando falta de homogeneidad en la información suministrada y diferentes criterios sobre qué datos se deben introducir en el SIA. De esta situación se desprenden dos necesidades básicas:

- por un lado, la conveniencia de elaborar unas instrucciones claras de carácter funcional como complemento al manual ya existente para la herramienta informática,
- y por otro, la posibilidad de plantearse de nuevo la puesta en valor de la figura del “Validador” de los datos que se incorporan al SIA dentro de cada ministerio. Esta figura, que ya existió en su momento y que desapareció porque no se había fundamentado en un proceso protocolizado de actuación previamente establecido, es vista de forma positiva por algunos ministerios (MJUST) que abogan por su recuperación, mientras que otros (MECD) consideran que no es necesaria si realmente existe una coordinación efectiva entre las unidades involucradas en la gestión del SIA, al margen de cuestiones de responsabilidad respecto de la información que se incluye en el SIA, responsabilidad que consideran es imposible de asumir por parte de la IGS. A este respecto, una posición intermedia la mantiene el MIR proponiendo que, aunque la coordinación y control del SIA se mantenga dentro del ámbito de responsabilidad de la IGS, sean los Centros Directivos del Ministerio (Direcciones Generales o Subdirecciones Generales) los responsables directos de los contenidos que se incluyan en el SIA. El MINETUR no se plantea esta figura en la medida que es la propia IGS la que introduce los datos en SIA; esta centralización, en la práctica, equivale a su validación.

Sea mediante la figura del “Validador” o sea mediante procesos sólidos de gestión y coordinación y contando con instrucciones claras y homogéneas, lo que se debe asegurar es el control sobre el rigor, la seguridad, la fiabilidad y la vigencia y actualización de los datos residenciados en SIA.

Gestión del SIA respecto de los organismos públicos adscritos o dependientes

La relación que cada ministerio establece con los organismos públicos adscritos o que dependen de él, respecto de la gestión del SIA, es **diferente en cada caso**, no habiéndose constatado un criterio unánime sobre cuáles de ellos deben introducir datos en SIA y cuáles no, tal como se ha recogido en el apartado 6.1.1. de este informe relativo a su ámbito subjetivo de aplicación.

Así, en algunos ministerios se da la circunstancia de que parte de sus organismos públicos sí están en SIA y otros no, sin que se haya establecido una lógica discriminatoria al respecto.

A su vez, el control que cada ministerio ejerce sobre los trámites y datos de sus organismos adscritos que deben ser introducidos en SIA tiene un desigual tratamiento en cada departamento ministerial objeto de análisis. En algunos Ministerios (MJUST, MIR y MECD), los organismos públicos que dependen de ellos son considerados, a efectos de SIA, como una Unidad tramitadora más y por tanto, gozan de una total autonomía en la gestión de los datos del SIA (en parecidos términos a la autonomía que gozan para la gestión de sus sedes electrónicas, en caso de disponer de una propia). En otros (MINETUR), la información a incorporar al SIA se centraliza en la IGS departamental, como en el resto de las unidades del ministerio (aún cuando dispongan de sede electrónica individualizada que gestionan de manera autónoma).

Entre estas dos situaciones, se encuentra el Ministerio de la Presidencia que asume el control de los trámites y datos que se introducen en el SIA pero sólo respecto de sus organismos públicos que carecen de sede electrónica.

En general, se aprecia una insuficiente coordinación entre los ministerios y sus organismos públicos que permita y facilite una homogeneidad sobre la gestión y tratamiento de los trámites y datos del SIA en todo su ámbito competencial.

Relación SIA-sede(s) electrónica(s) y SIA-portal(es) web

Aunque todos los ministerios cuentan con una (MJUST y MINETUR) o más sedes electrónicas (MIR, MECD y MPR), las pasarelas que se pudieran establecer entre éstas y el SIA **no se gestionan igual** en todos los departamentos ministeriales.

En algunos casos, se han establecido mecanismos (automatizados o no) para el trasvase de datos de un sistema a otro. En cuanto a la prevalencia que se otorga a estos sistemas difiere de un departamento a otro. Por ejemplo, tanto en el MECD como el MINETUR, el trasvase de datos de uno a otro sistema requiere de una intervención manual ya que no hay integración técnica (o una plataforma intermediada) que permita el automatismo, dando prioridad al SIA sobre la sede electrónica en la que, en principio, no puede incluirse ningún trámite que no lleve asignado su correspondiente código SIA; aun así, se han identificado en la sede trámites no catalogados en SIA.

En otros (MIR, MPR), la sede prevalece sobre el SIA, de tal manera que primero se introducen los datos en la sede y a posteriori, estos datos se vuelcan en SIA (MPR), o bien (MIR) el SIA se considera un instrumento al servicio de la sede sin que la pasarela entre ambos sistemas esté claramente establecida, no habiendo habilitado un intercambio de datos.

Estas diferentes formas de interrelacionar estos sistemas –normalmente, gestionados por diferentes unidades sin un canal consolidado de comunicación– adquieren mayor complejidad en aquellos ministerios que cuentan con trámites en su portal web (todos los ministerios seleccionados, salvo el MINETUR), sin que se hayan establecido criterios de alineamiento con la información residenciada en el SIA. En consecuencia, es frecuente que aparezcan trámites en los portales web ministeriales que no están en SIA; de hecho, la probabilidad de encontrar trámites no incorporados a SIA se incrementa cuando éstos se encuentran en los portales y no en las sedes. A ello contribuye la confusión que se ha observado sobre cuál sea el ámbito objetivo de este sistema de información que, en algunos casos, se ha limitado a los procedimientos adaptados a la administración electrónica (y por tanto, incorporados a la sede).

Se evidencian de forma generalizada carencias en la coordinación entre ambos sistemas –SIA y sede electrónica (y portal web, en su caso),, poniéndose de manifiesto la necesidad de contar con criterios comunes que aseguren que todos los trámites tengan su reflejo (en las mismas condiciones) en todos los sistemas, cuando así proceda. Se aprecia un mayor interés por asegurarse la fiabilidad de los datos en sede electrónica, dada su proyección externa y el carácter vinculante de sus contenidos

Relaciones con la DGMAPIAE

Un punto importante en la gestión del SIA por parte de los ministerios es el nivel de relación y coordinación que establecen con la unidad responsable del SIA en la DGMAPIAE del MINHAP, a quien se puede calificar de “*propietaria*” del SIA.

La percepción que se tiene en los ministerios sobre el grado de apoyo y resolución de problemas en la gestión del SIA que se ofrece desde la DGMAPIAE es, en general, muy positiva, aunque hay que indicar que en la mayoría de los casos, estas relaciones se limitan a **cuestiones puramente tecnológicas**, vinculadas a la herramienta informática y sus incidencias, sin que se aborden las relativas a la gestión del SIA como un verdadero sistema de información. En este aspecto funcional en el que no se han definido las responsabilidades, parece razonable pensar que si el papel de supervisor, coordinador e interlocutor a nivel ministerial corresponde a las IGS departamentales, por coherencia y competencias, este rol debiera ser asumido, por la Subdirección General de la Inspección General de Servicios de la AGE.

Utilización de la información del SIA a nivel departamental

En cuanto al uso que se hace del SIA a nivel ministerial y con carácter general, se ha constatado que ninguno de los ministerios explota su información ya que cuentan con otras herramientas a las que prefieren acudir. Ocasionalmente, la IGS departamental sí aprovecha la información relativa a volúmenes de tramitación, aunque el grado de cumplimentación de este dato es muy variable según los departamentos, en muchas ocasiones circunscrito a los trámites calificados como de alto impacto o especial atención (con un número muy variable según los

departamentos⁶¹). Ocasionalmente, se hace uso de la información recogida en los atributos relacionados con la documentación.

Valoración global del SIA

Finalmente, se ha pedido a los interlocutores de los ministerios seleccionados, que se pronuncien sobre la valoración global que les merece el SIA como sistema de información.

En general, esta valoración es **positiva** en todos los casos, e incluso se considera especialmente importante para unidades como la propia IGS, pues, como ya se ha expuesto, le proporciona datos necesarios para su labor de analista de la gestión del departamento. Y aunque la perciben como una herramienta **potencialmente** muy útil, identifican una serie de **carencias** que consideran pueden estar afectando a la óptima gestión del SIA:

- En primer lugar, se subraya la mínima sensibilización de las unidades tramitadoras del ministerio (encargadas de suministrar la información y según los casos, introducirla en el SIA) sobre la utilidad que este sistema de información tiene para ellas, que consideran que más que un beneficio lo que les reporta es una carga de trabajo adicional que resulta de utilidad a otros (sobre todo a la DGMPIAE, para recabar información relacionada con la administración electrónica)
- Otro tipo de carencias del SIA se refieren al excesivo número de campos que, a su juicio, deben ser cumplimentados, lo que ejerce un efecto disuasorio en las unidades tramitadoras del ministerio, a la vez que dificulta su revisión y actualización
- Por último, todos los ministerios están de acuerdo en que algunas de las debilidades identificadas en el SIA traen causa de una falta de impulso sostenido desde la DGMPIAE. De hecho, únicamente resaltan momentos puntuales en los que realmente se ha promovido esta iniciativa desde su puesta en marcha, siendo los más importantes la promulgación en 2007 de la LAECSP y las modificaciones operadas en el

⁶¹ Los ministerios seleccionados cuentan con el siguiente número de trámites calificados como de alto impacto: 9 el MJUST y el MECD, 21 el MIR, 25 el MINETUR y ninguno el MPR.

silencio administrativo en 2011. Estos impulsos intermitentes con objetivos distintos han conllevado continuas modificaciones en el diseño, que han ido lastrando la efectividad del SIA, y generado confusión a los departamentos ministeriales sobre la exacta finalidad de este sistema de información y los contenidos de algunos de sus atributos.

- Desde un plano puramente operativo, los ministerios demandan que se seleccionen aquellos campos a visualizar por los ciudadanos, ya que algunos (por ej. volúmenes de tramitación) no se consideran oportunos ni necesarios. A nivel interno, proponen se posibilite la obtención de listados “a la carta”, según las necesidades de cada momento (actualmente no permite seleccionar todos los campos ni sacar informes de todos o de parte de ellos); ello facilitaría la revisión, mantenimiento y actualización de la información.

No obstante lo anterior, todos ellos coinciden en la necesidad de darle al SIA un uso mayor y más eficiente, y que, desde la DGMPIAE, se fomente la coordinación con los diferentes ministerios.

6.3.2. Gestión del SIA en otros ministerios

También se han mantenido reuniones con otros ministerios⁶² con el fin de dar a conocer este encargo y la nueva visión que habrá de presidir el SIA. Su participación ha resultado de gran valor en el rediseño de este sistema de información y en la identificación de sus carencias, ha permitido profundizar en la gestión del SIA a nivel departamental e incidir en las peculiaridades propias de cada uno de ellos.

En conjunto, se confirma la diversidad de criterios a la hora de gestionar el SIA a nivel departamental e incorporar los trámites, la existencia de problemas de coordinación con los organismos públicos adscritos o dependientes –en especial, con

⁶² Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI), Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) y el Ministerio de Defensa.

los que disponen de sede propia- y las distintas conexiones que se establecen entre el SIA y las sedes electrónicas y portales.

Se sigue detectando cierta confusión y algunas dudas a la hora de seleccionar los trámites que han de incluirse en el SIA, sobre todo en los servicios⁶³.

En cuanto a los procedimientos, en la mayoría de los ministerios se ha optado por incluir únicamente los externos específicos y dentro de éstos, los susceptibles de tramitación electrónica; se aprecian reticencias a la hora de incorporar los trámites no adaptados a la LAECSP.

El papel de la Inspección General de Servicios departamental como unidad coordinadora y supervisora reviste una gran importancia, así como la imprescindible coordinación entre las unidades tecnológicas y las funcionales.

Algunos ministerios no disponen de procedimientos en el portal web, circunstancia que facilita su gestión y control.

Destacan tres departamentos (MSSSI, MAGRAMA y MEYSS⁶⁴), que siguen pautas de actuación muy similares a algunos de los ministerios seleccionados en los que se obtienen los mejores resultados en la gestión del SIA.

En cuanto a la estructura organizativa departamental, los modelos van desde el MSSSI, que replica el esquema del MINETUR de gestión centralizada del SIA desde la IGS, hasta una gestión descentralizada a cargo de los centros directivos bajo la coordinación y supervisión de la Inspección General de Servicios (MEYSS, al igual que el MIR⁶⁵).

⁶³ Así sucede en el MEYSS, en el que los trámites que contempla el SIA son en su totalidad externos y en todos los casos, se tipifican como procedimientos, aún cuando se trate de servicios (cita previa en el SEPE, consultas, programas de autocálculo de una prestación). En el caso de MAGRAMA, también únicamente se han incorporado procedimientos (en este caso, correctamente tipificados); lo mismo sucede en el Ministerio de Defensa.

⁶⁴ Mención aparte también merece la gestión del SIA en el MINHAP, si bien no es objeto de estudio por residir en ese ministerio la unidad responsable de dicho sistema de información. Cuenta con una plataforma (ACTUA) que sirve de filtro de control y validación de la información.

⁶⁵ En ambos casos, con una gestión descentralizada del SIA, se trata de dos ministerios con centros directivos dotados de una gran autonomía: por parte del MIR, las direcciones generales de Tráfico, Guardia Civil y Policía; por parte del MEYSS, la mayor parte de sus trámites corresponden a sus entidades gestoras (Instituto Nacional de la Seguridad Social –INSS- y el Instituto Social de la Marina – ISM-), servicios comunes (Tesorería General de la Seguridad Social-TGSS) y al organismo autónomo Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

La sede electrónica de los servicios centrales del MSSSI dispone de servicio web con el SIA, de manera que la sede se genera a partir de la información del SIA. En todas las sedes de este ministerio (cuenta con tres sedes electrónicas⁶⁶) se informa sobre el código SIA asociado a cada trámite (por tanto, en este punto sigue las mismas pautas que el MINETUR), aunque las sedes se gestionan de modo descentralizado por sus respectivos organismos públicos. El SIA es objeto de actualización trimestral y los enlaces se revisan periódicamente.

En parecidos términos se gestiona el SIA en el MAGRAMA, donde la pasarela (plataforma) que relaciona este sistema de información con la sede electrónica se encuentra automatizada, si bien el orden en la incorporación de los trámites es de la sede al SIA. No obstante, esta vinculación únicamente se produce respecto de los trámites de sus servicios centrales.

En el caso del MEYSS (y al igual que el MIR), la relación entre el SIA y las sedes con las que cuenta este ministerio no se encuentra automatizada.

Todos estos departamentos con los que se han mantenido reuniones valoran positivamente este sistema de información e identifican idénticos o similares déficits a los planteados por los cinco ministerios seleccionados.

⁶⁶ La propia del Ministerio, la del IMSERSO y la sede de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios.

7. El cuadro de mando

En este apartado se aborda la última parte del encargo del Consejo de Ministros: la elaboración de un cuadro de mando⁶⁷.

La herramienta básica del cuadro de mando son los indicadores y en su selección se han de tener en cuenta aquellos que sean relevantes, pertinentes, objetivos, precisos y accesibles.

7.1. Premisas generales

Un problema que se ha planteado en el momento de acometer esta tarea es que no se dispone de información sobre objetivos cuantificados ni sobre necesidades concretas de la DGMPIAE, en cuanto centro directivo responsable del SIA. Por ello, y para la selección de los indicadores que deban formar parte de este cuadro de mando se ha partido de las siguientes premisas:

- Deben dar respuesta a los **objetivos** que se persiguen con el SIA: 1) reforzar la seguridad jurídica en el actuar de la Administración, al incorporar la información fundamental sobre los distintos procedimientos y servicios y 2) atender a los principios básicos de eficacia y eficiencia, en la medida que aspira a conformarse como una herramienta esencial para la prestación de servicios integrados de información y orientación⁶⁸
- Deben estar directamente relacionados con las **competencias de la DGMPIAE**, que recoge el Real Decreto 256/2012, de 27 de enero y en concreto, y con carácter prioritario, con las que se contemplan en la letra g) de su artículo 16, atribuidas a la SDG de Programas de Atención

⁶⁷ Un cuadro de mando se define como una herramienta de gestión que ayuda a la toma de decisiones directivas al proporcionar información periódica sobre el cumplimiento de los objetivos previamente establecidos mediante indicadores.

⁶⁸ "SIA 2.4. Manual del usuario del catálogo de procedimientos, servicios electrónicos y actuaciones". Pág. 5. 31 de octubre de 2012. DGMPIAE.

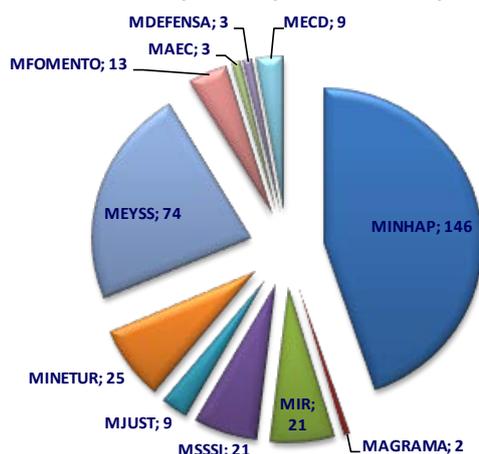
al Ciudadano, unidad responsable del SIA: *“g) La identificación, diseño y ejecución de programas y proyectos para facilitar el acceso de los ciudadanos y las empresas a los servicios públicos mediante la adaptación de los procesos de gestión pública al uso de medios electrónicos; la implantación de sistemas de información y normalización de los servicios, procedimientos, documentos e imagen institucional; la elaboración y el desarrollo coordinado de programas de atención e información a los ciudadanos y la gestión del Punto de Acceso General para la difusión de los contenidos y servicios públicos”*.

- Otras competencias que deben ser tenidas en cuenta son las que recogen las letras d) y e) del citado RD, atribuidas a la Subdirección General de Organización y Procedimientos y la Subdirección General de Programas, Estudios e Impulso de la Administración Electrónica, respectivamente: *“d) El diseño, impulso y seguimiento en el ámbito de la Administración General del Estado de las actuaciones para mejorar la calidad normativa, reducir las cargas administrativas y simplificar los procedimientos administrativos, asegurando la coordinación interdepartamental y promoviendo la cooperación entre todas las administraciones públicas. e) El desarrollo de la administración electrónica en el ámbito de la Administración General del Estado mediante la realización de estudios y el diseño y ejecución de programas de actuación, la evaluación de las actuaciones realizadas, la formulación de recomendaciones”*
- Los indicadores debieran estar orientados a dar información sobre los **trámites externos específicos**; en particular, a los procedimientos y dentro de estos, por razones de eficiencia, sobre los catalogados como de alto impacto o de especial atención (la selección tiene en cuenta, entre otros criterios, los volúmenes; se incluyen algunos procedimientos internos, externos comunes y servicios).
- Al respecto, se sugiere una **revisión en profundidad en la selección de los trámites de alto impacto (de especial atención)**⁶⁹, con sujeción a

⁶⁹ En el listado de trámites de alto impacto se han detectado procedimientos internos, así como la no incorporación de trámites relevantes tanto por su volumen como por su incidencia en el ciudadano. A modo de ejemplo, se puede citar el Ministerio de Justicia que, por el momento, no recoge en SIA trámites que cabe calificar de impacto como son las inscripciones en el Registro Civil. También, en ese mismo ministerio, y una vez se incluya en SIA, debe valorarse la inclusión de procedimientos novedosos como, por ejemplo, el de acceso al ejercicio de las

criterios claros y definidos, categorizados y permanentemente actualizados. El total de trámites de alto impacto se distribuye entre los ministerios como muestra el gráfico siguiente. Hay dos ministerios que carecen de trámites con esta calificación: el Ministerio de Economía y Competitividad y el de la Presidencia.

Grafico 9: distribución de los trámites de alto impacto (especial atención) por ministerios.



- En la medida que no todos los atributos son de cumplimentación obligatoria y con el fin de garantizar el mayor grado de fiabilidad en la información que suministren, los indicadores deben construirse preferentemente a partir de los **campos obligatorios** (más numerosos en los procedimientos que en los servicios). No obstante, se apunta algún indicador elaborado a partir de campos que se consideran de gran trascendencia (documentación), aunque por el momento, no sean obligatorios.
- Para la elaboración de los indicadores que se recogen a continuación se parte de la **propuesta** de rediseño que contiene este informe, tanto en cuanto a campos, como a definiciones y valores.

profesiones de Abogado y Procurador (Ley 34/2006, de 30 de octubre, desarrollada mediante el Real Decreto 775/2011, de 3 de junio y la Orden PRE/404/2014, de 14 de marzo). Otro ejemplo se encuentra en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del que se dispone de datos de los trámites con mayor volumen de solicitudes en 2013 (en total, 4): tres de ellos ya se incluyen en esta relación de trámites de alto impacto, pero uno dos de ellos no figura en este listado (996200: Ayudas de inmersión lingüística en lengua inglesa organizado por la UIMP: 41.856 solicitudes). Por el contrario, se recogen otros trámites que pueden adolecer de excesiva generalidad como son el de "información y consultas electrónicas" (998259; sin más detalle) y "Programa de estudios y análisis" (998235).

- Por último, los indicadores como herramienta de gestión constituyen elementos dinámicos y por tanto, deben ser objeto de **revisión periódica**, con el fin de garantizar su utilidad para satisfacer las necesidades de información de los usuarios del sistema.

7.2. Propuesta de indicadores

- Actualmente, la única **información** que se extrae periódicamente del SIA es la relativa a los volúmenes de tramitación, sobre todo referidos a los trámites calificados de alto impacto o de especial atención, que ascienden a 326 (más otros 26 que no se encuentran en activo; total, 352) y con resultados desagregados por formas de iniciación del trámite (iniciados electrónicamente –con certificado, dni electrónico u otras formas de autenticación –y no iniciados electrónicamente). Por esta razón no se proponen indicadores similares al que ya se viene utilizando.

7.2.1. El SIA como sistema de información integral

INDICADOR 1	Grado de utilización (por parte de los ciudadanos/empresas) de la información del SIA a través del PAG
DESCRIPCIÓN ⁷⁰	Permite medir el grado de utilización de la información que se recoge en el SIA, para conocer si realmente está funcionando como un sistema de información. Eficacia.
FORMA DE CÁLCULO	[a / b] * 100 a: Nº de accesos al SIA durante seis meses b: Nº de accesos al PAG en ese mismo período
FUENTE/S	PAG/ SIA
DESAGREGACIÓN	Por ministerios, materias y eventos vitales
PERIODICIDAD	semestral
RESPONSABLE DE INFORMAR	Responsable del SIA en la DGMPIAE

⁷⁰ Qué mide y por qué.

OBSERVACIONES	<p>Cuando los ciudadanos/empresas se informen sobre algún trámite accediendo a través de los buscadores que habilite el PAG, la información que suministre proviene del SIA, aunque los desconozcan.</p> <p>La desagregación que se propone se lleva a cabo por los criterios de búsqueda que se han previsto para el PAG</p>
---------------	---

INDICADOR 2	Tasa de cobertura del SIA
DESCRIPCIÓN	Permite ponderar el alcance de su ámbito de aplicación objetivo, conocer el número de trámites externos específicos que han accedido al SIA. Cantidad de trámites.
FORMA DE CÁLCULO	$[a / b] * 100$ a: N° de trámites externos específicos del SIA por cada departamento b: N° total de trámites externos específicos en las sedes electrónicas departamentales y en sus páginas web (en su caso)
FUENTE/S	SIA, sedes electrónicas y páginas web
DESAGREGACIÓN	Por ministerios, procedimientos y servicios
PERIODICIDAD	semestral
RESPONSABLE DE INFORMAR	Responsable del SIA a nivel ministerial
OBSERVACIONES	<p>No todos los trámites en sede y páginas web han de estar obligatoriamente incorporados al SIA. Por ello, pueden existir diferencias justificadas que se deben tener en cuenta.</p> <p>Este indicador se refiere exclusivamente a trámites externos específicos (procedimientos y servicios)</p> <p>Se fijan rangos para calificar la tasa de cobertura:</p> <ul style="list-style-type: none"> Inferior al 50%: Deficiente 51-64%: Insuficiente 65-79%: Aceptable 80-90%: Normal 91-95%: Buena Mas del 95%: Óptima

INDICADOR 3	Porcentaje de cumplimentación de los campos obligatorios en trámites externos específicos incluidos en SIA
DESCRIPCIÓN	Permite conocer la cantidad de información que se suministra de los trámites incorporados al SIA
FORMA DE CÁLCULO	$[a / b] * 100$ a: Nº de trámites externos específicos del SIA con todos los campos obligatorios cumplimentados b: Nº total de trámites externos específicos del SIA
FUENTE/S	SIA Registros del Ministerio
DESAGREGACIÓN	Por tipología de tramite(procedimiento y servicio), ministerios y atributos (obligatorios)
PERIODICIDAD	Anual
RESPONSABLE DE INFORMAR	Responsable del SIA en la DGMAPIAE junto con unidad responsable de la gestión del SIA a nivel ministerial
OBSERVACIONES	<p>Este indicador puede utilizar por una sola vez como punto de partida para conocer la cantidad de información que recoge el SIA en los campos obligatorios, ya que la obligatoriedad se ha ido imponiendo de modo paulatino, de manera que no ha aplicado a los que hubieran accedido con anterioridad.</p> <p>Este indicador se refiere exclusivamente a la cantidad, no a la calidad de la información suministrada (para ello, se proponen los dos siguientes).</p> <p>Necesariamente, se debe desglosar entre procedimiento y servicio, ya que difieren en el número de atributos obligatorios. Se fijan rangos para calificar este % de cumplimentación de los atributos:</p> <p style="text-align: center;"> Inferior al 50%: Deficiente 51-64%: Insuficiente 65-79%: Aceptable 80-90%: Normal 91-95%: Buena Más del 95%: Óptima </p>

INDICADOR 4	Porcentaje de trámites externos específicos incluidos en SIA que cumplen las especificaciones señaladas para cumplimentar el campo de su denominación
DESCRIPCIÓN	Permite conocer la calidad de la información que recoge este atributo, de cumplimentación obligatoria pero que no se encuentra sujeto a valores, aunque sí a unas especificaciones, dada su importancia para el ciudadano.
FORMA DE CÁLCULO	$[a / b] * 100$ a: Nº de trámites externos específicos del SIA que cumplen el 90% de las especificaciones señaladas para la denominación b: Nº total de trámites externos específicos del SIA
FUENTE/S	SIA Registros del Ministerio
DESAGREGACIÓN	Por ministerios y trámites de alto impacto o especial atención
PERIODICIDAD	Anual
RESPONSABLE DE INFORMAR	Responsable de la gestión del SIA a nivel ministerial
OBSERVACIONES	En el 90% que se fija debe alcanzarse deben de cumplirse en todo caso, las siguientes especificaciones (6): a) evitar referencia a fechas, periodos, años o número de convocatoria; b) evitar referencias normativas; c) no incluir los términos “procedimiento” o “servicio”; d) no puede coincidir la denominación con la descripción; e) evitar la referencia a una fase concreta del procedimiento y f) utilizar una clave, sigla o abreviatura en exclusiva para identificar el trámite.

INDICADOR 5	Coherencia en el contenido del atributo “enlace web”
DESCRIPCIÓN	Permite conocer la calidad de la información que recoge este atributo, también de cumplimentación obligatoria, en el que se ha detectado que es muy frecuente se incluya el portal, sede o subsede donde reside el trámite, y no el enlace al trámite. Por ello, se pretende medir la calidad de la información que suministra, el porcentaje de trámites en SIA que consignan correctamente el enlace web en el atributo destinado para ello
FORMA DE CÁLCULO	$[a / b] * 100$

CÁLCULO	a: Nº de trámites del SIA que consignan correctamente el enlace web de acceso al trámite b: Nº total de trámites del SIA menos nº de tramites externos específicos con nivel de administración electrónica 0 (no aplica) y 1(información) y valor “presencial no adaptable”
FUENTE/S	SIA Registros del Ministerio
DESAGREGACIÓN	Por ministerios
PERIODICIDAD	Anual
RESPONSABLE DE INFORMAR	Responsable de la gestión del SIA a nivel ministerial
OBSERVACIONES	Por razones obvias, no cabe computar los trámites no adaptables (valor “presencial no adaptable” y aquellos en los que se consigne un nivel de administración electrónica 0 (no aplica) o 1 (sólo información).

7.2.2. El SIA como herramienta en materia de simplificación administrativa

INDICADOR 6	Nivel de adaptación de los trámites externos específicos (procedimientos y servicios) a la administración electrónica: porcentaje de trámites externos específicos con un nivel de administración electrónica 3 (descarga y envío) o superior (4: tramitación electrónica y 5: proactivo) ⁷¹
DESCRIPCIÓN	Permite verificar el grado de adaptación de los trámites externos específicos a la administración electrónica, partiendo de la consideración que los trámites que figuren en dos primeros niveles de administración electrónica, nivel 1 (sólo información) y 2 (información y descarga) no se pueden considerar adaptación a la e-administración, ya que son niveles a los que con carácter general han llegado la casi totalidad de los trámites. Tampoco se contabilizan los trámites con valor “presencial no adaptable”. Las mejoras tecnológicas constituyen una modalidad de

⁷¹ En la fecha del informe, con los datos que obran en el SIA, el porcentaje de trámites calificados como externos específicos con un nivel de administración electrónica 3 o superior, alcanza el 91% del total.

	reducción de cargas administrativas.
FORMA DE CÁLCULO	$[a / b] * 100$ a: Nº de tramites externos específicos con nivel 3, 4 y 5 b: Total de trámites externos específicos menos nº de trámites externos específicos con valor “presencial no adaptable”
FUENTE/S	SIA
DESAGREGACIÓN	Por ministerios, procedimientos y servicios, niveles (3,4 y 5) y trámites de alto impacto o especial atención
PERIODICIDAD	semestral
RESPONSABLE DE INFORMAR	Responsable del SIA en la DGMPIAE
OBSERVACIONES	Es importante conocer el nivel de e-administración de los trámites de alto impacto o especial atención, ya que razones de economía y eficiencia aconsejan centrarse en la adaptación de aquellos con un mayor volumen de tramitación.

INDICADOR 7	Porcentaje de procedimientos externos específicos con plazo de resolución de tres meses o superior ⁷²
DESCRIPCIÓN	Permite verificar el plazo legal de resolución de los procedimientos y al fijarse por tramos, comprobar cuáles se dan con más frecuencia, y cuales están por encima del plazo general fijado en la LRJPAC (art. 42.3: establece que cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses). La reducción de plazos es una de las modalidades de reducción de cargas administrativas. Y el plazo es un campo obligatorio para los procedimientos por mandato legal (apartado 4 del precepto citado)
FORMA DE CÁLCULO	$[a / b] * 100$ a: Nº de procedimientos externos específicos con plazo de resolución de tres meses o más, (= 90 días naturales o 78 días hábiles)

⁷² En la fecha del informe, con los datos que obran en el SIA, el porcentaje de trámites calificados como externos específicos con plazos de resolución de 3 meses o superior alcanza el 50% del total

	b: Nº Total de procedimientos externos específicos menos nº total de procedimientos externos específicos con valor en plazo de resolución “según normativa aplicable”
FUENTE/S	SIA
DESAGREGACIÓN	Por tramos: de tres meses, tres meses y un día a seis meses y más de 6 meses y un día. Por ministerios, materia y trámites de alto impacto o especial atención
PERIODICIDAD	Anual
RESPONSABLE DE INFORMAR	Responsable del SIA en la DGMPIAE
OBSERVACIONES	Como los plazos se pueden consignar en meses, días (hábiles o naturales) y años, se establece la siguiente equivalencia: 3 meses, 90 días naturales o 78 días hábiles

INDICADOR 8	Porcentaje de procedimientos externos específicos incluidos en SIA con silencio administrativo positivo
DESCRIPCIÓN	Permite comprobar el alcance del silencio administrativo positivo en el total de los procedimientos externos específicos. El sentido del silencio administrativo se configura como una medida indirecta de reducción de cargas. Y es un campo obligatorio para los procedimientos por mandato legal (art. 42.4 LRJPAC).
FORMA DE CÁLCULO	$[a / b] * 100$ a: Número de procedimientos externos específicos con efectos de silencio positivo y “según normativa aplicable” b: Número total de procedimientos externos específicos incluidos en SIA en los que la falta de resolución expresa en plazo es generadora de silencio administrativo (positivo, negativo o “según normativa aplicable”)
FUENTE/S	SIA Registros del Ministerio
DESAGREGACIÓN	Por ministerios, materias y trámites de alto impacto o especial atención (sólo procedimientos externos específicos)

PERIODICIDAD	Anual
RESPONSABLE DE INFORMAR	Responsable de la gestión del SIA a nivel ministerial junto con el responsable del SIA en la DGMAPIAE
OBSERVACIONES	El atributo relativo a los efectos que se derivan de la falta de resolución en plazo cuenta con dos valores más (“caducidad” y “no tiene”) que no se computan en este indicador.

INDICADOR 9	Porcentaje de procedimientos externos específicos incluidos en SIA catalogados como de alto impacto o especial atención en los que se requieren 2 o más documentos no intermediados
DESCRIPCIÓN	Permite comprobar el alcance de la simplificación documental sobre el total de los procedimientos externos específicos. La simplificación documental es una constante en el conjunto de medidas de reducción de cargas administrativas.
FORMA DE CÁLCULO	$[a / b] * 100$ a: Número total de procedimientos externos específicos incluidos en SIA catalogados como de alto impacto o especial atención en los que se requieren 2 o más documentos no intermediados b: Número total de procedimientos externos específicos incluidos en SIA catalogados como de alto impacto o especial atención
FUENTE/S	SIA Registros del Ministerio
DESAGREGACIÓN	Por ministerios y destinatarios (ciudadanos, empresas y mixtos)
PERIODICIDAD	Anual
RESPONSABLE DE INFORMAR	Responsable de la gestión del SIA a nivel ministerial junto con el responsable del SIA en la DGMAPIAE
OBSERVACIONES	Este indicador cuenta, por el momento, con un inconveniente: los campos de documentación no son obligatorios. El indicador únicamente se refiere a procedimientos, no a servicios que estén catalogados de alto impacto, ya que los servicios, por sus características propias, no tendrían por qué cumplimentar los campos de documentación; excluye asimismo los internos y los comunes. Se parte de la base de que si los documentos requeridos en la tramitación del procedimiento se encuentran intermediados

	(disponibles en la Plataforma de Intermediación: 34 documentos a enero de 2014) la Administración no podría exigir al usuario que los aporte.
--	---

INDICADOR 10	Desviación del tmR (tiempo medio de resolución real) respecto del plazo legal en los procedimientos externos específicos incluidos en SIA
DESCRIPCIÓN	Permite verificar el número de procedimientos con plazos reales de resolución superiores al plazo legal establecido y ponderar su grado de desviación. Este indicador cuenta con la inclusión de un nuevo campo que se propone en este informe por exigencias de la CORA: el tiempo medio de resolución real de los procedimientos (tmR, de cumplimentación anual).
FORMA DE CÁLCULO	$[a / b] * 100$ a: Número total de procedimientos externos específicos incluidos en SIA con tmR superiores a su plazo legal b: Número total de procedimientos externos específicos incluidos en SIA menos número total de procedimientos externos específicos valor en el atributo “plazo” (legal) “según normativa aplicable”
FUENTE/S	SIA Registros de cada Ministerio
DESAGREGACIÓN	Por ministerios, procedimientos de alto impacto o especial atención (sólo procedimientos externos específicos) y tramos de desviación
PERIODICIDAD	Anual
RESPONSABLE DE INFORMAR	Responsable de la gestión del SIA a nivel ministerial junto con el responsable del SIA en la DGMPIAE
OBSERVACIONES	El indicador lógicamente se refiere a procedimientos, no a servicios; excluye asimismo los internos y los comunes; también excluye los que tiene varios plazos legales de resolución (valor “según normativa aplicable”). A efectos de determinar el grado de desviación y las medidas correctoras a adoptar se establece una ponderación: <ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos en los que el tmR se sitúa entre un 1 y un 15% respecto de su plazo legal: grado de desviación moderado (controles).

	<ul style="list-style-type: none">• Procedimientos en los que el tmR se sitúa entre un 16 y un 30% respecto de su plazo: grado de desviación grave (revisión del procedimiento para análisis de causas).• Procedimientos en los que el tmR supera en un 31% o más su plazo legal. grado de desviación severo (inasumible y procedimiento sujeto a revisión en su totalidad –gestión,plazo, normativa,..-)
--	--

8. Conclusiones y recomendaciones

8.1. Sobre la pertinencia del diseño y estructura del SIA

Desde sus inicios, en 2005, el Sistema de Información Administrativa (SIA) es concebido como una aplicación cuya función básica es la constituir un repositorio de información para los ciudadanos y empresas sobre trámites administrativos, dando así cumplimiento a lo establecido en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, que recoge la obligación de publicar y mantener actualizadas las relaciones de procedimientos y la información referida a elementos básicos de los mismos (plazos y efectos del silencio). Este objetivo con el paso de tiempo sufre modificaciones con la finalidad de adaptarse a otros como son gestionar el grado de avance en la implementación de la administración electrónica o la simplificación administrativa, que van produciendo cambios en la estructura y diseño del SIA.

Cuando en 2013 la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) recoge entre sus medidas la implantación de un Punto de Acceso General (PAG) en el que se integre el SIA, surge la necesidad de abordar el análisis de su diseño y contenidos, ante la certeza que desde su creación ha evolucionado, al menos en su configuración, hacia un repositorio más de consumo interno y sin una dirección clara, definida y estable.

En esta revisión de su diseño es imprescindible comenzar por una simplificación en el número de atributos con los que cuenta el SIA, primando el enfoque ciudadano, pero sin perder de vista las necesidades informativas de la Administración y los requerimientos de la Unión Europea.

RECOMENDACIÓN PRIMERA

La simplificación del número de atributos del SIA se erige como una necesidad en su rediseño, seleccionando aquellos cuya información realmente sea necesaria, adecuada y conveniente para su propósito de satisfacer las necesidades de información del ciudadano y de la Administración.

En esta misma línea, y como una exigencia de los tiempos y de la Unión Europea, resulta de particular interés la elaboración de un nuevo criterio de búsqueda en torno a temas con sentido para el ciudadano: los eventos vitales.

Hasta la fecha, la unidad responsable del SIA: la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica y en particular, la Subdirección General de Programas de Atención al Ciudadano, ha venido prestando una asistencia de carácter tecnológico a los departamentos ministeriales encargados de la incorporación y actualización de los trámites de su competencia, fundamentalmente a través de un manual de instrucciones de uso del SIA como herramienta informática.

RECOMENDACIÓN SEGUNDA

En cuanto centro directivo responsable del SIA, se considera necesario que la DGMAPIAE, junto a la gestión puramente tecnológica del SIA –ya establecida-, defina la gestión de sus contenidos: campos o atributos, significado de cada uno de ellos y concreción de sus valores, con especificaciones sólidas y estables.

Para todas estas tareas y en particular, para la elaboración del Manual, puede servir como punto de partida el análisis y propuestas que se recogen en este informe y en el borrador de Manual que se adjunta como Anexo 6.

8.2. Sobre la cobertura del SIA: ámbito subjetivo y objetivo

El elevado volumen de trámites (cerca de 3.000) incorporados al SIA ha conllevado un proceso de acotación del objeto del análisis –centrado en los trámites externos específicos- que ha puesto de relieve la indefinición de su ámbito de aplicación, tanto objetivo como subjetivo, cuestiones básicas que constituyen el punto de partida para examinar su nivel de cobertura: qué se entiende por trámite a efectos del SIA y de qué entes, órganos y organismos debe informar el SIA; en particular, en lo que concierne a los organismos públicos⁷³: organismos autónomos, entidades públicas empresariales, agencias estatales y entidades sometidas a régimen especial (por ejemplo, la Agencia Estatal de Administración Tributaria).

Los ciudadanos y empresas tienen derecho a estar informados de los trámites y actividad administrativa que les pueda concernir y este derecho debe prevalecer con independencia de la naturaleza jurídica atribuida a los diferentes entes y organismos públicos que, respondiendo al principio de descentralización (funcional), son dotados de distintas formas jurídicas por razones de eficacia y para servir mejor al interés general.

RECOMENDACIÓN TERCERA

Bajo una perspectiva de enfoque usuario y la pretensión de integralidad, el ámbito subjetivo del SIA ha de ser lo más amplio posible, a la vez que práctico y flexible, de manera que sea de aplicación a la mayor parte del sector público que lleve a cabo actividades con incidencia en el ciudadano/empresa y otras administraciones públicas.

Ahora bien, la circunstancia de ser un ente, órgano u organismo incluido en el ámbito de aplicación del SIA no determina que toda la actividad desarrollada deba acceder a este sistema de información.

⁷³ Entidades de Derecho Público a las que se refiere la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

RECOMENDACIÓN CUARTA

El concepto de “trámite” a efectos de su inclusión en el SIA debería incluir toda clase de procedimientos y servicios que impliquen la intervención de una persona física o jurídica, pública o privada, y que lleve aparejada el establecimiento de una relación o correspondencia que produce unos determinados efectos específicos y singulares.

Incluso deberían ser contemplados los servicios de carácter informativo que, aún cuando no produzcan efectos singulares, ofrecen una información relevante y útil, integrada y global, exclusiva o única, imposible o de gran dificultad de recabar por otros medios.

8.3. Sobre los contenidos del SIA: integridad y calidad de la información

El análisis de los contenidos de los trámites incorporados al SIA ha evidenciado una serie de déficits, en parte vinculados a la indefinición de su ámbito de aplicación y la inconcreción de los valores y contenidos de sus atributos.

En general, se han identificado trámites no catalogados (no incorporados al SIA), bien porque no se han incorporado todos los de los servicios centrales (en especial servicios o procedimientos no adaptados a la administración electrónica), bien porque no se han tenido en cuenta a todos sus organismos públicos,.

Todos los trámites que se recogen en el SIA, salvo excepciones puntuales, carecen de alguno de los datos requeridos, y se detecta una acusada tendencia a no cumplimentar los campos que no son obligatorios.

En aquellos campos que no disponen de valores o instrucciones los términos empleados son, en algunos casos, confusos, o erróneos, o excesivamente escuetos; la información de estos campos no es homogénea ni responde a unos parámetros comunes.

Tampoco es uniforme el grado de actualización de la información, que varía según los ministerios. Todo apunta a que, una vez que el trámite ha sido incluido en el SIA, son escasas las revisiones a las que se le somete.

RECOMENDACIÓN QUINTA

Una vez que se hayan fijado las bases para el funcionamiento y gestión del SIA, es ineludible comenzar por una revisión integral de sus contenidos y la incorporación de la información y los trámites que no contempla.

RECOMENDACIÓN SEXTA

Los contenidos del SIA deberían ser objeto de revisión periódica y en todo caso, cuando se produzcan cambios en las estructuras ministeriales, modificaciones normativas, mejoras tecnológicas o cuando exista una demanda social al respecto.

8.4. Sobre la gestión departamental del SIA y su viabilidad

No existe un único modelo organizativo que sirva de soporte a la gestión del SIA a nivel departamental, aunque sí un rasgo común en todos ellos: la Inspección General de Servicios departamental (IGS) asume alguna responsabilidad o participa de alguna manera en su gestión, dado su carácter de unidad horizontal dentro de los ministerios.

Este nivel de participación de la IGS oscila entre la asunción del control total del SIA, ejerciendo de gestor principal de los datos que en él se incorporan, hasta una mínima y puntual intervención, dejando la incorporación de los trámites al SIA a las propias unidades responsables de los mismos.

El análisis llevado a cabo evidencia que a mayor intervención de la IGS departamental, mejor definido, coordinado y controlado se encuentra el proceso de gestión del SIA.

RECOMENDACIÓN SÉPTIMA

Una adecuada gestión del SIA requiere, a nivel departamental, fijar una estructura organizativa, más o menos descentralizada en función de las peculiaridades específicas de cada departamento, con atribución de responsabilidades a todos los niveles y en la que juegue un papel relevante la Inspección General de Servicios como unidad transversal y horizontal a la que se debería asignar el rol de coordinador, supervisor e interlocutor del SIA.

Dentro de cada unidad de gestión se deberían designar responsables de los trámites, garantes de la fiabilidad y actualización de la información que recoge el SIA, y coordinadores que sirvieran de enlace entre los responsables de los trámites y la Inspección General de Servicios.

Especial mención merece la relación que cada ministerio establece con sus organismos públicos adscritos o dependientes, respecto de la gestión del SIA, al margen de la indefinición de la cobertura ya analizada, que provoca que unos organismos públicos sí estén en SIA y otros no, sin que se haya establecido una lógica discriminatoria al respecto.

El control que cada ministerio ejerce sobre los trámites de sus organismos públicos que deben ser introducidos en SIA tiene un desigual tratamiento: en unos ministerios, sus organismos públicos son considerados, a efectos de SIA, como una unidad tramitadora más, gozando de una total autonomía en la gestión de los datos del SIA; en otros, la información a incorporar al SIA se centraliza en la IGS departamental, como en el resto de las unidades del ministerio. Y en otros, se asume el control de los trámites y datos que se introducen en el SIA sólo respecto de sus organismos públicos que carecen de sede electrónica.

Sea una u otra la forma de control o supervisión, se aprecia una insuficiente coordinación entre ministerios y sus organismos públicos que permita y facilite una homogeneidad sobre la gestión y tratamiento de los trámites y datos del SIA en todo su ámbito competencial.

RECOMENDACIÓN OCTAVA

La introducción de la información en SIA relativa a los trámites atribuidos a los organismos públicos adscritos o dependientes de los ministerios puede corresponder, según la organización departamental, a la IGS, de modo centralizado, o a cada centro directivo.

Sea una u otra la forma de actuar por la que se opte, no afectaría a la distribución de responsabilidades, debiéndose de garantizar el control en la gestión del SIA.

Por otro lado, se ha constatado que ninguno de los departamentos (al menos, los cinco seleccionados) ha elaborado documentos con instrucciones o criterios internos de actuación relativos a niveles de responsabilidad, registro, control, fiabilidad y actualización periódica de los datos que se introducen en el sistema.

RECOMENDACIÓN NOVENA

Sea mediante la centralización en la introducción de la información o sea mediante procesos sólidos de gestión y coordinación y contando con instrucciones claras y homogéneas, lo que se debería asegurar es el control sobre el rigor, la seguridad, fiabilidad, vigencia y actualización de los datos residenciados en el SIA.

Las relaciones que necesariamente deben existir entre el SIA y la sede electrónica tampoco se gestionan de la misma manera, y no en todos los casos se han establecido mecanismos (automatizados o no) para el trasvase de datos de un sistema a otro. La prevalencia que se otorga a estos sistemas también difiere de un departamento a otro.

Estas diferentes formas de interrelación entre ambos sistemas –normalmente, gestionados por diferentes unidades sin un canal consolidado de comunicación-- adquieren mayor complejidad en aquellos ministerios que además cuentan con trámites en su portal web, sin que se hayan establecido criterios de alineamiento con la información que proporciona el SIA. La probabilidad de encontrar trámites no

incorporados a SIA se incrementa cuando éstos se encuentran en los portales y no en las sedes.

Se evidencian de forma generalizada carencias en la coordinación entre ambos sistemas –SIA y sede electrónica (y portal web, en su caso)-, poniéndose de manifiesto la necesidad de contar con criterios comunes que aseguren que todos los trámites tengan su reflejo (en las mismas condiciones) en todos los sistemas, cuando así proceda.

RECOMENDACIÓN DÉCIMA

Para garantizar la conexión que necesariamente debiera existir entre el SIA y la sede o sedes electrónicas y, en su caso, el portal web (si aloja trámites) sería conveniente protocolizar esta relación y, de ser posible, su automatización.

Del mismo modo, y como ya lo vienen haciendo algunos órganos superiores y directivos, sería conveniente incorporar el código SIA como un dato más a los trámites de la sede electrónica, ya que facilitaría las relaciones entre ambas aplicaciones y las búsquedas, tanto para el departamento como para el ciudadano.

Un punto importante en la gestión del SIA es el nivel de relación y coordinación que establece entre los ministerios con la unidad responsable en la DGMAPIAE (Subdirección General de Programas de Atención al Ciudadano), a la que se puede calificar de “*propietaria*” del SIA. La percepción es, en general, muy positiva, aunque en la mayoría de los casos, estas relaciones se limitan a cuestiones puramente tecnológicas, vinculadas a la herramienta informática y sus incidencias, sin que se aborden las relativas a su gestión como un auténtico sistema de información.

RECOMENDACIÓN UNDÉCIMA

La DGMAPIAE, además de la asistencia puramente tecnológica del SIA como herramienta informática, debería proveer de una asistencia de contenidos y soporte de ayuda como sistema de información.

Esta asistencia funcional en la que no se han definido responsabilidades a nivel de unidad propietaria del SIA), parece debiera corresponder a la Subdirección General de la Inspección General de Servicios de la AGE, en coherencia con el papel que deben asumir y asumen a nivel ministerial las IGS departamentales.

En cuanto al uso que se hace del SIA a nivel ministerial y con carácter general, únicamente la IGS departamental aprovecha la información relativa a volúmenes de tramitación y documentación, aunque el grado de cumplimentación de estos atributos es variable, en parte debido a la ausencia de sensibilización de las unidades tramitadoras sobre su potencial utilidad.

RECOMENDACIÓN DUODÉCIMA

Una labor previa e inexcusable sería acometer una campaña de sensibilización a los ministerios y en particular, a las unidades gestoras, sobre la importancia y utilidad de este sistema de información.

Sólo actuando bajo estos parámetros se pueden alcanzar los dos objetivos principales que se persiguen con el SIA: reforzar la seguridad jurídica en el actuar de la Administración, al incorporar la información fundamental sobre los distintos procedimientos y servicios y atender a los principios de eficacia y eficiencia, garantizando su sostenibilidad.

8.5. El SIA como herramienta de gestión: cuadro de mando

El SIA, como sistema de información, cumple la doble finalidad de dar respuesta a las necesidades de información de los usuarios y de la Administración.

RECOMENDACIÓN DECIMOTERCERA

Sin olvidar las necesidades de información de los usuarios, el SIA se concibe como una herramienta de apoyo para la toma de decisiones, que requeriría de un sistema de indicadores que proporcionen esa información que permita medir y controlar la gestión.

Para su formulación, se deben especificar aquellos aspectos que satisfacen adecuadamente las necesidades de información. Los criterios de gestión seleccionados para que sirvan de base en la construcción de los indicadores deberían estar directamente vinculados a los objetivos que se persiguen con el SIA y las funciones atribuidas a la DGMAPIAE, *propietaria* de la aplicación; en particular, desarrollo de programas de atención e información al ciudadano, simplificación administrativa y adaptación a la administración electrónica.

Estos indicadores se agregarían a los que ya se viene utilizando, relacionados con los volúmenes de tramitación, en los que se tiene en cuenta la forma de iniciación de trámite (electrónica o no electrónica) y con especial énfasis en los trámites calificados *de especial atención*, que se definen como “aquéllos que tienen la consideración de alto impacto para los ciudadanos dadas su características de alto volumen de tramitación o sensibilidad social”.

RECOMENDACIÓN DECIMOCUARTA

Para la construcción del cuadro de mando, sería recomendable un conjunto de indicadores relacionados tanto con los objetivos del SIA, en cuanto sistema de información integral, como con las funciones atribuidas a la DGMAPIAE en materia de desarrollo de programas de atención e información al ciudadano y simplificación administrativa, que se sumarían a los indicadores que ya se vienen utilizando, relacionados con los volúmenes de tramitación.

Estos indicadores deberían proporcionar información sobre los trámites incorporados al SIA; en especial, sobre los externos específicos y dentro de ellos, los calificados *de alto impacto o especial atención*.

Los indicadores deberían ser objeto de revisión periódica, al igual que los trámites calificados como *de alto impacto o especial atención*.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

