

**Título:** Relaciones con los ciudadanos. Ventanilla Única en Extremadura.

**Autores:**

- Juan Francisco Benito Pardo
- Isabel Gutiérrez de la Barreda Mena.

**Resumen:**

Facilitar las relaciones de los ciudadanos con la Administración es desde hace tiempo un empeño de la Junta de Extremadura, por lo que ya en el año 1984, se creó la Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones como órgano de comunicación con éstos.

Las peculiares características de la Comunidad Autónoma de Extremadura en cuanto a su extensión y dispersión de la población fue causa de la creación en el año 1989, de una red de 38 Centros de Atención Administrativa distribuidos por otras tantas Localidades de la Región. Esto permitió un acercamiento sustancial de la Administración al Ciudadano, consiguiéndose que el 55% de la población dispusiera de una oficina de información y registro de la Junta de Extremadura en su Localidad.

La insuficiente cobertura de población de la red de Centros de Atención Administrativa fue resuelta en parte por la firma del Convenio Marco con la Administración General del Estado, para la colaboración en la progresiva implantación de un sistema intercomunicado de registro entre ambas Administraciones y la Entidades Locales que deseen adherirse al mismo. El éxito de este convenio nos permite contar con 215 Entidades Locales Adheridas que junto con los CAD implican una cobertura de población del 95% del total de Extremadura.

Los avances en las tecnologías de la información están siendo aplicados en el Sistema de Información Administrativa y Atención al Ciudadano, contando con el marco normativo establecido en el Decreto 139/2000, por el que se regula la información administrativa y atención al ciudadano. Dichos avances se pretenden implantar también en los Ayuntamientos que se han adherido al Convenio Marco.

**Biografía:**

- Juan Francisco Benito Pardo  
Jefe de Servicio de Coordinación.  
Diplomado en Ciencias Empresariales

- Isabel Gutiérrez de la Barreda Mena.  
Jefe de Sección de Análisis e Informes.  
Diplomada en Ciencias Empresariales.

### **INTRODUCCIÓN**

La extensión de la Comunidad Autónoma de Extremadura y la dispersión de su población, así como la múltiple y compleja realidad que supone la coexistencia de las Administraciones Públicas (Administración General del Estado, Administración de las Comunidades Autónomas y las de las Entidades Locales), ha hecho necesario propiciar un acercamiento de los servicios administrativos a los ciudadanos. En este sentido, el esfuerzo de la Junta de Extremadura y la cooperación entre todas las Administraciones es fundamental para la consecución del fin, que es en última instancia facilitar a los ciudadanos sus relaciones con la Administración.

Estas relaciones se articulan fundamentalmente en dos vertientes:

- a) Obtener, por parte de los ciudadanos, información sobre la actividad que pueda interesarle de la Administración, de forma ágil, cómoda y en igualdad de condiciones; así como obtener los modelos de solicitud necesarios con la máxima facilidad.
- b) Tener acceso, en las condiciones indicadas en el punto anterior, a los registros de documentos de la Administración, donde poder presentar los distintos escritos, comunicaciones y solicitudes dirigidos a ésta.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 35 establece los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, entre los que podemos señalar los siguientes:

- a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copia de documentos contenidos en ellos.
- b) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

Por otra parte, la mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regula en su art. 38.4 b) los lugares donde el ciudadano puede presentar los documentos que dirige a cualquier Administración, facilitando así las relaciones con éstas. Dicha Ley posibilita que los ciudadanos presenten las solicitudes, escritos y comunicaciones que dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas en las oficinas de registro de cualquier órgano de la AGE o de las CCAA, sin embargo en cuanto a las Entidades Locales, determina que solamente podrán registrar la documentación que vaya dirigida a otra Administración si previamente hubiesen suscrito el oportuno convenio.

Asimismo, el art. 38 de la citada LRJPA establece que mediante convenios de colaboración se podrán implantar sistemas de intercomunicación y coordinación de registros, que garanticen su compatibilidad informática y la transmisión telemática de los asientos.

La idea de facilitar a los ciudadanos sus relaciones con la Administración Pública ha llevado a la Junta de Extremadura a realizar diferentes actuaciones, incluso antes de establecerse el marco regulador de la ley 30/1992, en aras a conseguir ese objetivo, tales como la creación de la Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones (Decreto 73/1984, de 15 de noviembre), la creación de los Centros de Atención Administrativa (Decreto 126/1989, de 7 de noviembre), la firma de un Convenio Marco con la Administración del Estado para la colaboración en la progresiva implantación de un sistema intercomunicado de registro en las Administraciones Públicas (10 de julio de 1997), al que pueden adherirse todas las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma que lo deseen y, finalmente la regulación de la información administrativa y atención al ciudadano (Decreto 139/2000, de 13 de junio).

### **LA VENTANILLA ÚNICA EN EXTREMADURA**

Como se ha indicado anteriormente, los inicios de la ventanilla única en Extremadura los podemos encontrar en la creación de la Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones, en el año 1984. Asignándole a esta Oficina, cuya sede se encuentra en Mérida y depende de la Consejería de Presidencia, funciones de información general y particular, recepción y tramitación de quejas y sugerencias y tramitar las peticiones formuladas por los ciudadanos.

Posteriormente, en el año 1989, se crearon los Centros de Atención Administrativa de la Junta de Extremadura. Son 38 oficinas ubicadas en otras tantas Localidades de la Comunidad Autónoma, y que se constituyeron en su mayoría aprovechando la red de Oficinas de Extensión Agraria, hoy Oficinas Comarcales Agrarias, existente en Extremadura.

Los Centros de Atención Administrativa se ubicaron en Localidades estratégicamente situadas por ser centro de zonas con varias poblaciones y disponer de buenas líneas de comunicación con ellas, consiguiéndose con esta red que el 55% de la población extremeña dispusiera de una oficina de atención a los ciudadanos (Ventanilla Única Autonómica) en su propia Localidad y acortándose significativamente los desplazamientos en el resto de los casos.

Los CAD, adscritos a la Consejería de Presidencia y concretamente a la Dirección General de Coordinación e Inspección, tienen asignadas las siguientes funciones: facilitar información tanto de carácter general como de tipo particular, recibir y tramitar las quejas y sugerencias y recibir todo escrito, comunicación u oficio dirigido a cualquier órgano de la Junta de Extremadura, procediendo a su remisión a la Dependencia, Servicio o Sección que corresponda.

Como consecuencia de la publicación de la mencionada Ley 30/1992, los CAD se convierten en unidades receptoras de documentos dirigidos también a la Administración General del Estado y a cualquiera de las Entidades que integran la Administración Local, por lo que podemos decir que a partir de ese momento son Ventanillas Únicas de todas las Administraciones Públicas a efectos de recepción y registro de documentos.

Esta situación, que supone un gran avance en cuanto a facilitar las relaciones de los ciudadanos con la Administración, presenta algunas imperfecciones entre las que podemos destacar la limitación de la cobertura directa a un 55% de la población, así como determinados problemas en la tarea de ofrecer información, producidos básicamente por deficiencias en los cauces de información hacia los informadores.

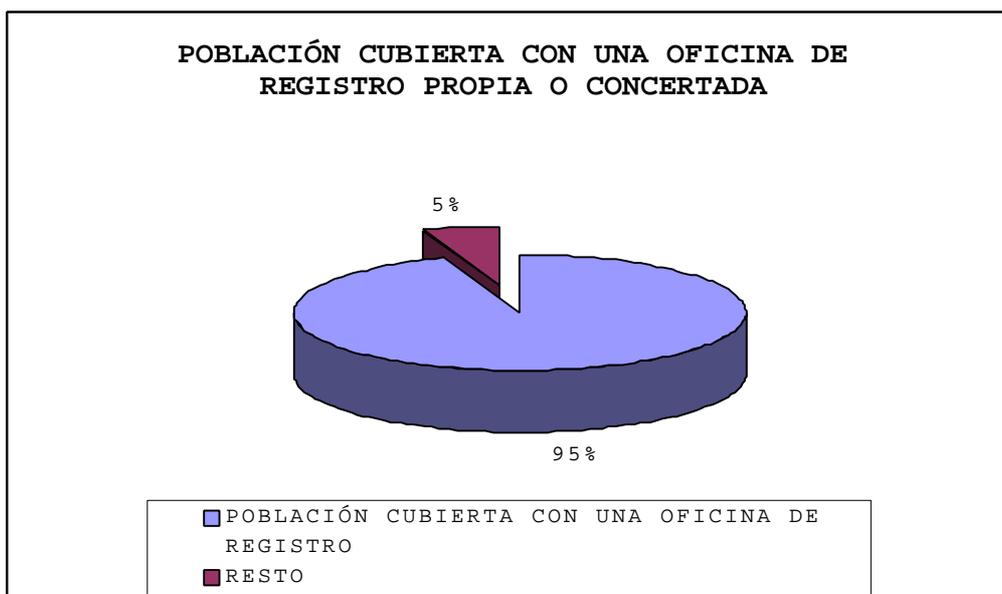
La limitación de la cobertura directa de población que planteaba la estructura de los Centros de Atención Administrativa ha quedado prácticamente resuelta con el desarrollo del Convenio Marco entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura, el día 10 de julio de 1997, para la colaboración en la progresiva implantación de un sistema intercomunicado de registros entre ambas Administraciones y las Entidades Locales de Extremadura que deseen adherirse.

Tras la firma del Convenio Marco, la Consejería de Presidencia, a través de la Dirección General de Coordinación e Inspección, inició el desarrollo del Convenio Marco, invitando a todas las Entidades Locales extremeñas a adherirse al mismo.

Las sucesivas actuaciones practicadas por la Administración Autonómica han tenido por objeto la plena implantación de la Ventanilla Única en Extremadura, dichas actuaciones han sido, en primer lugar, las de informar a las Entidades Locales de la firma del Convenio Marco dándoles a conocer las posibilidades que la adhesión les ofrecía, en segundo lugar dichas actuaciones han ido encaminadas hacia la puesta en funcionamiento de la misma, la formación del personal relacionado con ella, y por último difundir la existencia de estas oficinas por toda la ciudadanía.

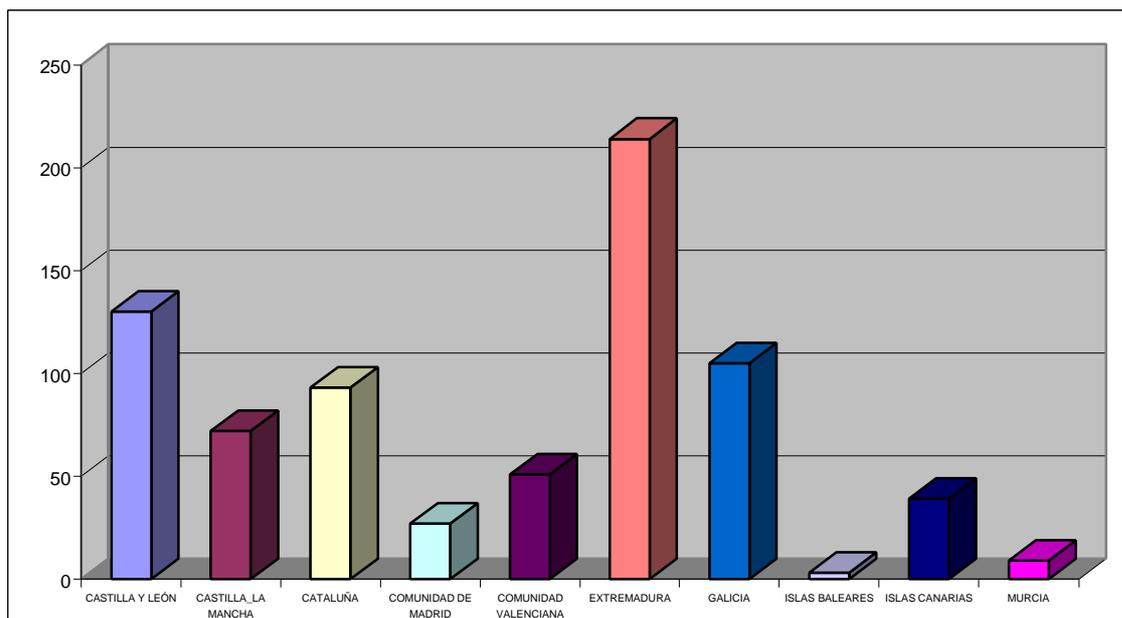
Este Convenio Marco ha tenido una excelente acogida en Extremadura, desde un primer momento las Entidades Locales comenzaron a adherirse al mismo. Las primeras solicitudes se produjeron en 1997, pero el grueso se tramitó durante 1998. En la actualidad hay ya adheridas 215 Entidades Locales, de las cuales 115 son de la provincia de Badajoz y 100 de la de Cáceres, no obstante aún se siguen recibiendo solicitudes, estando en trámites 5 expedientes.

Las Entidades Locales adheridas representan más del 44% de las existentes en la región, disponiendo por tanto de un registro de ventanilla única en sus Ayuntamientos una población de 656.788 habitantes, lo que supone el 62% de la población extremeña. La población cubierta directamente con un registro de documentos de un Centro de Atención Administrativa o de un Ayuntamiento adherido al citado Convenio Marco es el 95% del total de Extremadura.



Asimismo, y como ya se apuntara anteriormente el número de adhesiones producidas en Extremadura han sido todo un éxito, más aún, si la comparamos con las registradas en otras CCAA. Extremadura es, hasta la fecha, la autonomía que dispone mayor número de ventanillas únicas, seguida de Castilla y León con 130 y Galicia con 105. A continuación se expone un cuadro con el número de E.L. que se han adherido a los distintos Convenios.

CCAA.	ENTIDADES LOCALES ADHERIDAS	% S/TOTAL
CASTILLA Y LEÓN	130	17%
CASTILLA_LA MANCHA	72	10%
CATALUÑA	93	13%
COMUNIDAD DE MADRID	27	4%
COMUNIDAD VALENCIANA	51	7%
<b>EXTREMADURA</b>	<b>215</b>	<b>29%</b>
GALICIA	105	14%
ISLAS BALEARES	3	0%
ISLAS CANARIAS	39	5%
MURCIA	9	1%
<b>TOTAL</b>	<b>744</b>	<b>100%</b>



Creado el marco normativo y adheridas las Entidades Locales al Convenio Marco, da comienzo una nueva etapa, la de puesta en marcha de la ventanilla única. El propio Convenio establece un doble objeto en su cláusula primera:

Por un lado, la determinación de medidas e instrumentos de colaboración que permitan un proceso coordinado de implantación de un sistema intercomunicado de registros administrativos; el intercambio de las bases de datos e instrumentos de información y atención al ciudadano de las respectivas Administraciones; y la simplificación e integración de los trámites y procedimientos administrativos en que participen las administraciones intervinientes.

Y por otra, el establecimiento de un marco legal de obligaciones para permitir, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.4.b de la Ley 30/1992, que los ciudadanos puedan presentar, en los registros de las Entidades Locales que se adhieran voluntariamente al convenio, las solicitudes, escritos y comunicaciones que dirijan a los órganos y entidades de derecho público de la Administración General del Estado y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

La primera fase de desarrollo del Convenio Marco se refiere a lo estipulado en la segunda parte de su doble objeto, o sea, a la posibilidad de que los ciudadanos puedan presentar en el registro de su Ayuntamiento escritos dirigidos a la Administración General del Estado y a la de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En los tres años que han pasado desde la firma del Convenio Marco la postura de las Entidades Locales respecto a la ventanilla única ha sido diferente.

En relación con los Municipios, se ha comprobado que los Ayuntamientos de las Localidades con menores posibilidades de acceso a las ciudades de la región han tramitado mayor número de documentos a las otras dos Administraciones intervinientes que los de aquellas ciudades con oficinas de registro de la propia Comunidad, es decir una ventanilla única en la ciudad de Cáceres o Badajoz tiene menos aceptación que la que se ubica en poblaciones como Jarandilla de la Vera o Alange.

Por el contrario, existen poblaciones que a pesar de ser pequeñas y alejadas de esos núcleos neurálgicos y de disponer de ventanilla única, los ciudadanos prefieren desplazarse a municipios colindantes pero con oficina de registro de la propia Administración Autonómica, es decir, parece que una parte representativa de la población extremeña prefiere el registro de la Administración a la que dirige sus escritos que el de su Ayuntamiento. Por lo que el camino que queda aún por recorrer es largo si queremos que los registros únicos funcionen al máximo de sus posibilidades.

En cuanto a los usuarios de la ventanilla única se hace necesario manifestar que desde su implantación no han sido solamente los ciudadanos los que se han dirigido a estas oficinas a registrar las solicitudes, escritos o comunicaciones, sino que además han hecho uso de la misma las propias Entidades Locales, para las cuales el poder contar con un registro de la CAE y de la AGE en las mismas dependencias administrativa supone agilizar la tramitación de muchos expedientes. Asimismo, los intermediarios como gestores, asesores, etc. se han visto favorecidos con tener un registro único más a su alcance.

En definitiva, se puede decir que el funcionamiento de la ventanilla única es susceptible de mejora. De la experiencia se deduce cierta apatía por parte de algunas Entidades Locales que, inmersas en su dinámica habitual, relegan el funcionamiento del registro único. Por su parte, los ciudadanos en muchos casos desconocen la posibilidad que se les ofrece y en otros desconfían de este procedimiento, prefiriendo desplazarse y presentar los documentos en el organismo al que van dirigido o, en muchos casos, en el Centro de Atención Administrativa mas próximo.

Las actuaciones de la Consejería de Presidencia ante esta situación han sido, por una parte formar a los funcionarios de las oficinas de registro mediante cursos integrados en el Plan de Formación de la Junta de Extremadura que la Escuela de Administración Pública lleva a cabo cada año; y por otra divulgar la información sobre la ventanilla única para hacerla llegar a los ciudadanos, utilizando medios como su inclusión en el Sistema de Información Administrativa, que la ofrece en la dirección de internet: <http://sia.juntaex.es>, así como la presentación de esta comunicación y una parte de la actividad programada por la Consejería dentro de su participación en Tecnimap2000.

Otra imperfección de los Centros de Atención Administrativa, que hemos apuntado, es la existencia de determinados problemas en la tarea de ofrecer información y atención a los ciudadanos. Esta situación es consecuencia directa de una deficiencia en los cauces de información hacia los informadores, así como de una cierta falta de coordinación de esfuerzos para facilitar el trabajo de estas personas que se encuentran en unidades frontera entre la Administración gestora y los Ciudadanos y que disponen, como única fuente de información, de los recursos que desde los Centros Gestores y a través de la Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones se le faciliten.

Esta situación se ha abordado desde la Junta de Extremadura con la aprobación del Decreto 139/2000, de 13 de junio, por el que se regula la información administrativa y atención al ciudadano.

La citada norma empieza definiendo el Servicio Público de información y atención al ciudadano como *el medio a través del cual éstos pueden acceder al conocimiento de sus derechos y obligaciones y a la utilización de los bienes y servicios contenidos en el mismo.*

Es imprescindible reconocer el derecho de los ciudadanos a saber, a conocer la actividad de la Administración, que les interesa, por cuanto de este derecho depende el ejercicio de los restantes derechos que tienen en relación con la Administración. Por tanto, no es necesario incidir en la importancia de reconocer la información administrativa y atención al ciudadano como un Servicio Público.

El Sistema de Información Administrativa y Atención al Ciudadano, que es *la estructura y el conjunto de competencias de la Administración por las que se ejerce el Servicio Público de Información Administrativa y Atención al Ciudadano*, constituye el cauce de información mencionado anteriormente, tanto para los informadores como para el público en general.

La estructura de este Sistema queda integrada por la Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones, los Centros de Atención Administrativa y las Unidades Departamentales de Información Administrativa. Esto implica la inclusión de estas últimas Unidades, cuyo objetivo es facilitar información al Sistema, que se ofrecerá directamente por estas Unidades o, coordinada por la Oficina de Información, a través de los Centros de Atención Administrativa.

Con la incorporación de las Unidades Departamentales de Información Administrativa al Sistema se completa el cauce de información desde los centros gestores a los ciudadanos, resolviéndose una parte del problema apuntado mas arriba.

La deficiencia en cuanto a la coordinación de los esfuerzos por transmitir información lo más eficazmente posible se pretende resolver con la creación de la Comisión Interdepartamental de Información Administrativa, que pretende implicar a todas las partes afectadas, o sea, a todas las Consejerías, por lo que está integrada por todos los Secretarios Generales Técnicos y presidida por el Director General de Coordinación e Inspección. Esta Comisión tiene funciones como la de impulsar la configuración de una red de unidades de información administrativa de la Junta de Extremadura con medios tecnológicos comunes, o potenciar la colaboración entre dichas unidades.

Entre los cauces de información hacia los informadores y directamente a los ciudadanos, se ha prestado especial atención a la utilización de las nuevas tecnologías aplicadas a la información. Así, el Capítulo IV del Decreto regula la Base de Datos Institucional de Información Administrativa, cuya gestión y mantenimiento corresponde a la Consejería de Presidencia, y que constituye el conjunto de datos relevantes para el ciudadano respecto a la utilización de los bienes y servicios públicos y contendrá como mínimo la información sobre ayudas, servicios, órganos competentes y documentación necesaria para hacer efectivos los derechos que de ella se deriven.

Por su parte, el Capítulo V regula la Información administrativa y atención al ciudadano a través de las nuevas tecnologías, estableciendo que las bases de datos de información administrativa se pondrán a disposición de los ciudadanos a través de la Web Institucional de la Junta de Extremadura <http://www.juntaex.es>. De hecho, en dicha dirección aparece el icono correspondiente al Sistema de Información Administrativa.

Otra previsión del citado Decreto en cuanto a la utilización de las nuevas tecnologías es la implantación de un buzón de correo electrónico de información y atención al ciudadano en la dirección [info@pr.juntaex.es](mailto:info@pr.juntaex.es), mediante el que se puede solicitar información por parte de los ciudadanos.

Facilitar la participación de los ciudadanos en la actividad administrativa no debe reducirse a facilitarles información y colaborar con ellos en la presentación de solicitudes, escritos, etc. sino que se debe recoger su opinión en cuanto al servicio que se les ofrece, así como su idea sobre el modo de perfeccionarlo. Por ello, la Junta de Extremadura, a través del tantas veces mencionado Decreto, ha creado el Libro de Quejas y Sugerencias, cuyo objeto es dejar constancia de las quejas o sugerencias que los ciudadanos estimen conveniente plantear sobre el funcionamiento de las unidades administrativas de la Junta de Extremadura.

Este libro existirá en todos los registros de documentos y unidades de información administrativa de la Junta de Extremadura, y deberá estar convenientemente señalizada su existencia.

Cada queja o sugerencia motivará la apertura de un expediente informativo donde se deberá incluir cuantas actuaciones sean practicadas en relación con ellas y los informes que se reciban del órgano afectado. Si de la queja presentada se dedujesen indicios de incorrecto funcionamiento de los servicios, la Dirección General de Coordinación e Inspección adoptará las actuaciones pertinentes.

Este cauce de participación de los ciudadanos se ha desarrollado también a través de las nuevas tecnologías, incluyendo en la página web del Sistema de Información Administrativa <http://sia.juntaex.es>, un apartado correspondiente a *Quejas y sugerencias*, donde, además de informar sobre este servicio, se ofrece un modelo de hoja de quejas y sugerencias que una vez cumplimentado se puede enviar a través de internet, siendo tramitado inmediatamente por la Dirección General de Coordinación e Inspección. Así mismo, los ciudadanos pueden enviar sus quejas o sugerencias mediante la utilización del correo electrónico a la dirección [info@pr.juntaex.es](mailto:info@pr.juntaex.es) sin sujetarse a modelo de impreso alguno.

Este Sistema de Información Administrativa y Atención al Ciudadano puesto recientemente a disposición de éstos y que estará totalmente implantado en los próximos meses, consideramos que permitirá prestar este Servicio Público eficazmente, sobre todo si tenemos en cuenta la modernización que introduce en el Sistema la aplicación de las nuevas tecnologías de la información.

Los riesgos de discriminación que pudieran producirse con la utilización de las nuevas tecnologías en la información administrativa se eluden con los mecanismos correctores establecidos en el Decreto, que en el artículo 21 dice: *La Junta de Extremadura facilitará el acceso de los ciudadanos a la base de datos de información administrativa y atención al ciudadano desde los Centros de Atención Administrativa, a través del teléfono gratuito de información administrativa 900 506 506 y desde los puntos de información administrativa que se puedan crear al efecto.*

Entre estos puntos de información administrativa deben estar los Ayuntamientos que se han adherido al Convenio Marco de intercomunicación de registros, para que el 95% de la población extremeña disponga no solo de un registro de documentos de todas las administraciones públicas sino de una verdadera antesala de la Administración donde se le ofrezca desde la información que necesite y los modelos de solicitud hasta la posibilidad de presentarla, una vez cumplimentada, sin necesidad de desplazarse.

En este proyecto se centra una parte de los esfuerzos de la Consejería de Presidencia de la Junta de Extremadura que, a través de la Dirección General de Coordinación e Inspección, pretende aplicar las nuevas tecnologías de la información para una modernización de la Administración que permita facilitar a los ciudadanos sus relaciones con ella.

Mérida, 28 de julio de 2000

Juan Francisco Benito Pardo  
Consejería de Presidencia  
Paseo de Roma s/n  
06800 Mérida  
Tfno. 924 38 50 40  
C. electrónico [jbenito@pr.juntaex.es](mailto:jbenito@pr.juntaex.es)

Isabel Gutiérrez de la Barreda Mena  
Consejería de Presidencia  
Paseo de Roma s/n  
06800 Mérida  
Tfno. 924 38 58 31  
C. electrónico [igutierrez@pr.juntaex.es](mailto:igutierrez@pr.juntaex.es)