

Domingo Laborda Carrión,  
*Autoritas*  
Lorenzo Pérez Sarrión  
*Secretario General Ayuntamiento de Gandía.*

## **ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y MODERNIZACIÓN: LA "HOJA DE RUTA" DEL AYUNTAMIENTO DE GANDIA.**

### **1. Introducción.- El marco jurídico y tecnológico.**

Nuestra Constitución considera las Administraciones Públicas organizaciones al servicio de los intereses generales que actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. En su artículo 140, dice que "La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su Gobierno y Administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales..." El artículo 141 determina lo siguiente: "1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado..." Es decir, se garantiza la autonomía de las Administraciones Locales, pero no fija sus competencias, ni mínimas ni máximas, por lo que queda en manos del Parlamento establecer su legislación básica, a completar por legislación autonómica y por la capacidad autorregulatoria de los propios municipios.

El artículo 149.1.18 de la Constitución atribuye, como competencia exclusiva del Estado, la capacidad de establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Esta competencia se materializó, por lo que a la Administración local se refiere, con la promulgación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, como gran marco jurídico de las Administraciones Locales y complementada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Claro que la Carta Magna también menciona las Haciendas Locales en el artículo 142: "*Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.*" No se puede ser más claro y taxativo.

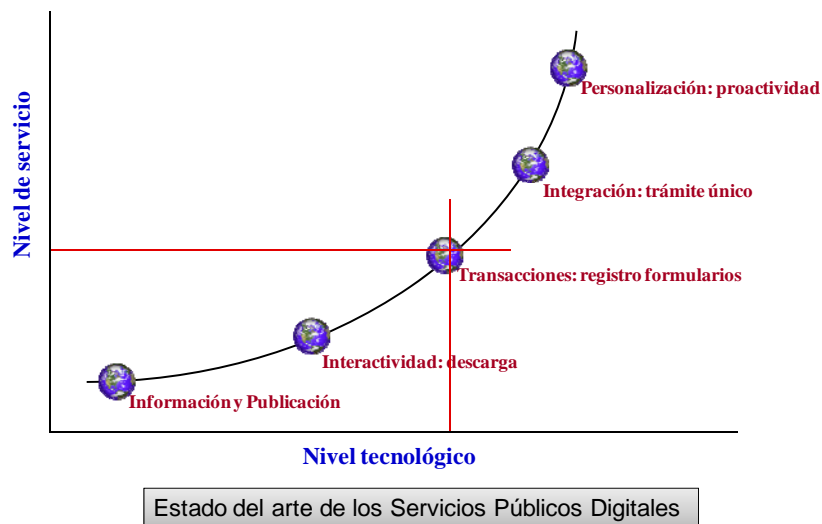
Los Gobiernos municipales, desde la llegada de la democracia, se deben enfrentar a una contradicción básica y creciente: su participación en los ingresos públicos es relativamente baja, pero son la principal interfaz de la Administración con los ciudadanos, por lo que son los que más soportan la creciente exigencia social de más y mejores

servicios. En general, las Haciendas Locales tienden a ser insuficientes para atender las demandas ciudadanas. Ello está agravado por el hecho de que esas demandas pueden desbordar, y de hecho lo hacen, el marco competencial de los Ayuntamientos. En otras palabras, los medios para atender lo que es imperativo tienden a ser insuficientes, pero además están presionados para atender tareas que ni siquiera la ley contempla que deban ser resueltas por las Corporaciones locales.

Un elemento que, para un ayuntamiento, puede ser agravante de la situación descrita es disponer de un sistema administrativo ineficiente y engorroso. Por un lado, muchos procedimientos están sobrecargados de trámites que añaden escaso valor de control pero los hacen lentos y pesados. Por otro, la falta de inversiones, de conocimientos o de liderazgo de muchos ayuntamientos les hacen tener sistemas de información obsoletos, inconexos e ineficaces.

Los ciudadanos esperan de sus Administraciones, y más de las locales, que es a las que más acuden, una respuesta a sus demandas cada vez más ágil, eficaz y de calidad, acorde con el nivel del entorno social y económico. Cada día es menos aceptable que se pueda contratar un billete de avión, o un viaje alrededor del mundo, sin salir de casa, y que haya que perder una mañana para presentar una solicitud. Los ciudadanos entienden cada día menos que haya que peregrinar de ventanilla en ventanilla para pedir y recoger papeles de varias Administraciones para entregarlos a otra Administración. O a veces, a la misma, sabiendo que los medios técnicos actuales hacen tan simple la comunicación instantánea entre organismos.

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) se han abierto paso en las Administraciones Locales en las últimas décadas. Es difícil encontrar Ayuntamientos,



salvo algunos muy pequeños, en que no haya alguna presencia de la informática, al menos de la ofimática. Las aplicaciones básicas de gestión: Gestión Presupuestaria y Contabilidad, Gestión Tributaria, Padrón, Registro, etc. empezaron a difundirse masivamente por los Ayuntamientos a principios de los años 80,

y se puede considerar que, mejor o peor resueltas, están en casi todos los Ayuntamientos o, al menos, en los Ayuntamientos que reúnen a más del 95% de la población española.

Las comunicaciones en los Ayuntamientos arrancaron a principios de 1990, y se iniciaron con la difusión masiva de los faxes, para seguir con la instalación de las redes locales.

Poco a poco al principio, y mucho más rápidamente al difundirse Internet y la Telaraña mundial, los Ayuntamientos fueron cableándose y comunicando sus distintas dependencias y, asimismo, instalando Internet y creando páginas web. Muchos de los ayuntamientos españoles tienen una página web y la gran mayoría correo electrónico. La segunda mitad de los 90 empezaron a crearse los portales informativos, con información estática y posibilidad de descarga ("download") de formularios. El nuevo siglo alumbró la etapa de la interactividad, abriendo paso a bastantes Ayuntamientos, generalmente grandes, a la posibilidad de servicios transaccionales por Internet, incluyendo la capacidad de registro telemático para quien tuviera certificado de firma electrónica. Por descontado, puesto que prácticamente todos los expedientes administrativos municipales exigen la fehaciencia, para hacer transacciones por Internet para un Ayuntamiento es indispensable la capacidad de autenticación y validación de los certificados de firma electrónica.

Esta es la situación actual, a la espera de que una nueva fase, la de la **integración**, acabe de abrirse paso, añadiendo las siguientes capacidades a los sistemas municipales de gestión:

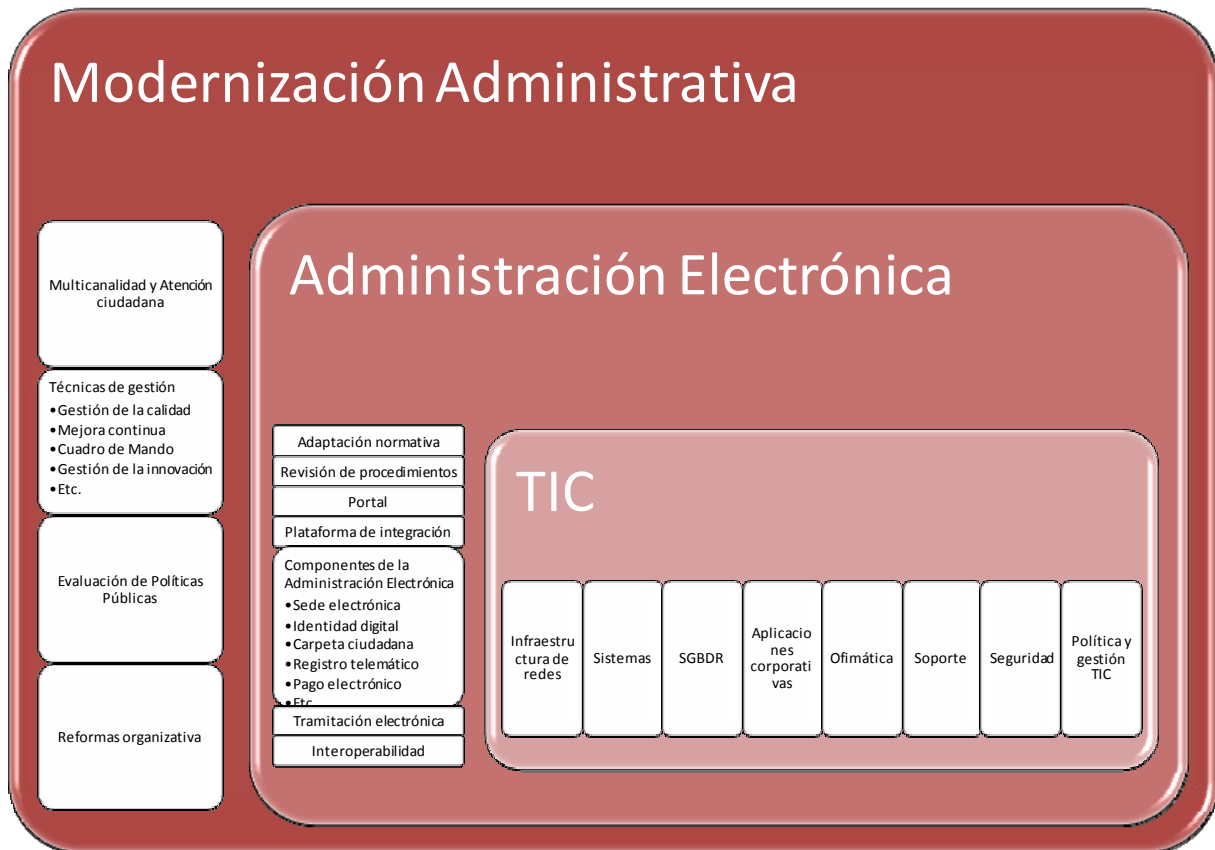
- **Integración de procesos (Trámite único).** La capacidad transaccional puede ahorrar a un ciudadano que se desplace para pedir un formulario, rellenarlo, presentarlo en registro y recibir su resguardo. Pero sería poco útil si luego tuviera que acudir a la ventanilla a presentar información complementaria, o si tuviera que ir al banco a pagar la eventual tasa asociada. La esencia de este paso es la **interoperabilidad** entre Administraciones y, es preciso subrayarlo, entre Departamentos de una Administración.
- **Tramitación electrónica de expedientes**, de principio a fin. La puesta en marcha de aplicaciones de "work flow" no puede hacerse con los procedimientos tal como están, por imperativo legal, sino tras haberlos revisado y simplificado e incorporado como catálogo a la sede electrónica en un punto único de acceso. La tramitación de expedientes debe concluir con la **notificación** a los interesados en forma electrónica si así lo desean.

Una cuestión a tener muy en cuenta es la aparición y difusión del **DNI electrónico**, que puede ser un impulsor muy potente de la Sociedad de la Información, ya que por su propia naturaleza rompe el círculo vicioso de inhibición mutua que se da entre el hecho de que la firma electrónica está poco difundida, lo que detiene el impulso de los Ayuntamientos a desarrollar servicios transaccionales en línea, y la poca existencia de servicios en línea, lo que no estimula a los ciudadanos a obtener un certificado de firma. El DNI electrónico incorpora tanto el certificado de autenticación como el de firma, se apoya en una PKI desarrollada y permite un servicio gratuito de validación. En la estrategia del Ayuntamiento de Gandía, el eDNI es un elemento fundamental.

El concepto de Modernización Administrativa es más amplio que el de Administración Electrónica y, a su vez, la Administración Electrónica es más que las TIC en la Administración. De hecho, hay muchos casos de Administraciones que han realizado grandes inversiones en TIC sin haber conseguido poner en marcha la Administración

Electrónica. Y también hay casos de buenas prácticas en Administración Electrónica a las que faltan pasos fundamentales para haber avanzado en un proceso completo de modernización administrativa:

## 2. Administración Electrónica y Modernización: Focalización en el ciudadano.



Modernizar la Administración es, sin duda, un excelente objetivo que todas las Instituciones deberíamos tener y perseguir. Pero lo realmente obligatorio por imperativo legal es poner en marcha la Administración Electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), reconoce *“el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos en el desarrollo de procedimientos administrativos, así como para obtener información, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos”*.

Esta Ley convierte lo que antes era potestativo de cada Administración, y prácticamente de cada funcionario con competencias, en un conjunto de derechos de los ciudadanos y, consecuentemente, de deberes para las Administraciones:

## Derechos de los ciudadanos

- Acceder a la información por múltiples canales
- No tener que presentar datos ni documentos que ya obran en poder de la Administración
- Acceder a la información de los expedientes que les afectan
- Obtener copias electrónicas de los documentos
- Usar la firma electrónica como medio de identificación y para presentación de documentos
- Realizar transacciones seguras y confidenciales
- Tener una Administración Electrónica de calidad

## Deberes de las Administraciones

- Fomentar la multicanalidad
- Asegurar la interoperabilidad técnica, semántica y organizativa
- Disponibilidad 24x7 de los servicios de consulta y Registro
- Manejo con plena validez de documentos electrónicos
- Repositorio unificado y seguro de documentos en papel y electrónicos
- Validez documental y de gestión de la copia electrónica
- Consulta de expedientes electrónicos
- Admisión del DNIe como certificado y como firma electrónicos
- Medir la calidad de los Servicios Públicos digitales
- Política de estándares y compatibilidad TIC
- Adaptación de los sistemas al Estándar Nacional de Seguridad y al Estándar Nacional de Interoperabilidad

En su Disposición final tercera, "la ley dice que: "4. En el ámbito de las Entidades que integran la Administración Local, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias."

Las disponibilidades presupuestarias del Ayuntamiento de Gandia no son precisamente principescas, pero la Corporación ha decidido que no pueden ser pretexto para no cumplir con lo exigido por la ley y lo merecido por sus ciudadanos, por lo que ha puesto en marcha un ambicioso **Plan de Administración Electrónica** que, si bien ya no puede culminar en la fecha prescrita para la Administración del Estado, sí proveerá de Servicios Públicos Digitales y su correspondiente acceso en un plazo muy razonable. Es decir, satisfará los derechos de los ciudadanos y los deberes del Ayuntamiento de Gandia. Y, desde luego, acomodando el desarrollo del Backoffice con el del Frontoffice.<sup>1</sup>

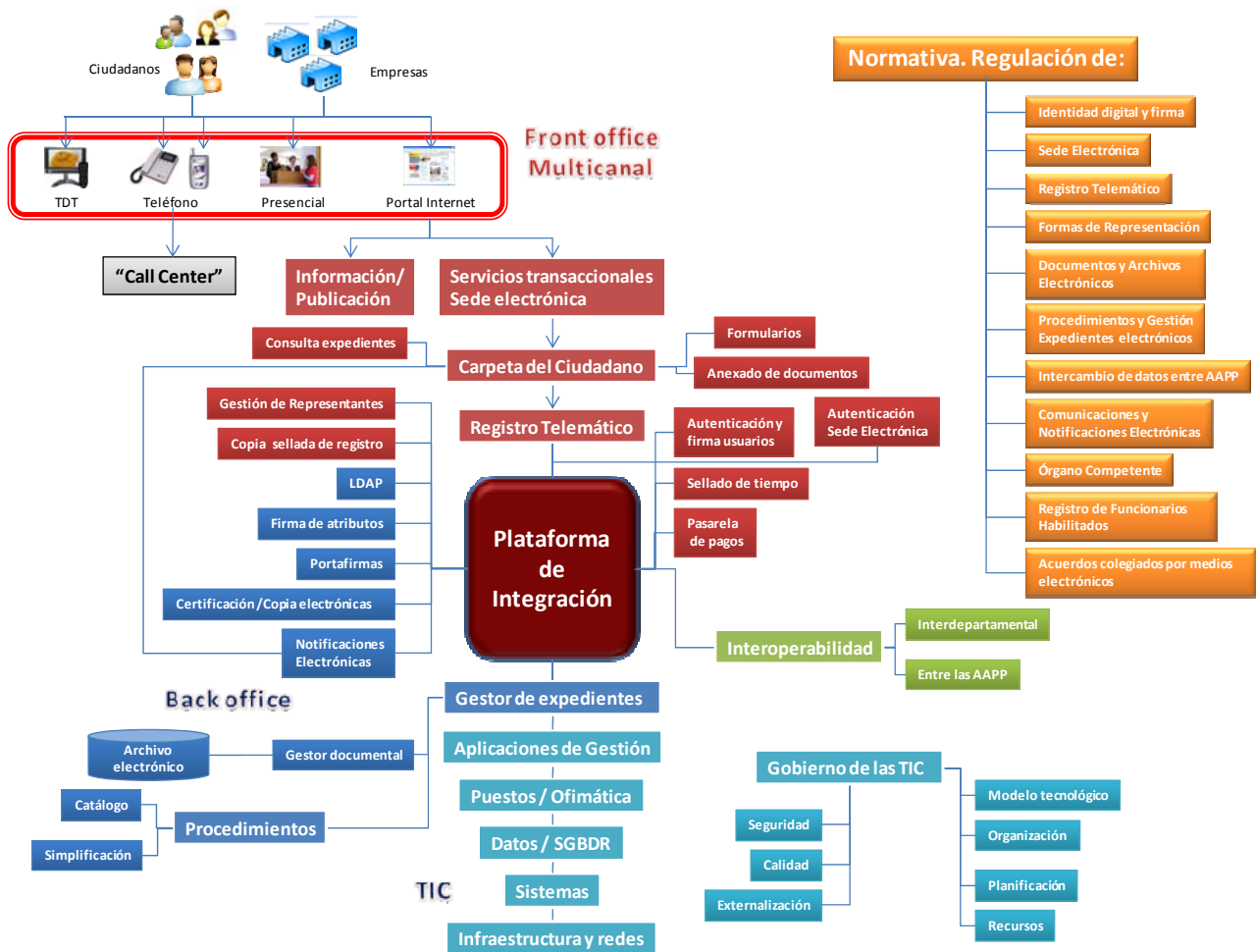
El significado más básico del concepto de Administración Electrónica es, simplemente, el de aplicación de las TIC a los procesos administrativos. Cabría subrayar que a todos los procesos administrativos, de extremo a extremo, desde el cableado de las sedes administrativas a la relación con los ciudadanos y empresas.

Un significado reductivo e inadecuado del concepto es el que identifica Administración Electrónica con tramitación telemática o, en lenguaje del oficio, con el Front-office. Pero la experiencia muestra, con obstinada persistencia, que ningún Front-office funciona mejor que su Back-office. De hecho, puede darse el caso de Administraciones con un

<sup>1</sup> Véase la ponencia también presentada por el Ayuntamiento de Gandia a Tecnimap: "Simplificación Administrativa en el Ayuntamiento de Gandia: reingeniería de circuitos administrativos (docflow) para la eficiencia, interoperabilidad y garantía jurídica de la Administración Electrónica".

Backoffice excelente y que funciona muy bien, pero con un Frontoffice pobre. Pero no a la inversa. No hay casos de buen funcionamiento de un Frontoffice apoyado en un mal Backoffice.

Para la construcción de un buen mapa mental de la Administración Electrónica es esencial decidir cuál es el elemento central del que se parte. Y la elección no resulta en modo alguno indiferente. Por ello, en el presente trabajo, se parte del destinatario final: la sociedad, esto es, ciudadanos y empresas. El mapa mental que sigue no pretende esquematizar una solución tecnológica, como una Plataforma de Integración, sino plasmar todos los elementos conceptuales de la Administración Electrónica:



El Plan de Administración Electrónica del Ayuntamiento de Gandia asume la incorporación del Ayuntamiento al Plan que la Generalitat Valenciana y la Diputación de Valencia, junto a las otras dos Diputaciones y en la línea trazada por el Plan Avanza del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y sus ayudas económicas, está desarrollándose para crear una Plataforma de Administración Electrónica al servicio de las Administraciones Locales Valencianas. El Plan específico del Ayuntamiento pretende continuar su ya larga historia en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y su objetivo último es el beneficio de los ciudadanos y empresas de Gandia

Es fácil intuir que un plan para el desarrollo de la Administración Electrónica no es lo mismo que un plan para la puesta en marcha efectiva de los Servicios Públicos Digitales. La primera es, esencialmente, un plan tecnológico que debe garantizar la existencia de todas las piezas TIC necesarias, que todas ellas funcionen correctamente y que todas estén debidamente integradas con visión sistémica para que operen armónicamente. A ello se deben añadir al menos cuatro actividades: el desarrollo normativo, la identidad digital, la reingeniería de procedimientos y la interoperabilidad interadministrativa. Salvo en la primera de ellas, la tecnología tiene asimismo un papel de gran relevancia en su aplicación. Es por tanto un plan de claro predominio tecnológico.

Para un plan de puesta en funcionamiento de los Servicios Públicos Digitales una buena Administración Electrónica, tecnológicamente avanzada y bien construida, es necesaria, pero no es en modo alguno suficiente, como la experiencia se ha encargado de demostrar. Es necesario añadir un conjunto de actividades que, esencialmente, **no** son tecnología, aunque ésta puede ayudar a su práctica y aplicación.

En general, estas actividades que conducen al éxito real de los SPD, asumiendo que éstos son de calidad suficiente (usabilidad, tiempo de respuesta, etc.), se pueden agrupar en los siguientes grandes epígrafes:

- ✦ Planificación. Una vez delimitado el ámbito de actuación, es decir, la parte (o el todo) de la organización que se deberá incorporar al Plan y aplicar sus resultados, es indispensable trazar objetivos claros y específicos, preferiblemente mensurables, realistas y limitados en el tiempo, delimitar el alcance o conjunto de productos, servicios o procesos resultado del Plan, fijar los límites inferiores de calidad de los entregables, establecer plazos, total y por fases, en un cronograma y calcular sus costes total y por cada ejercicio.
- ✦ Nuevas técnicas de gestión (“management”). El proceso modernizador de la Administración debería implicar, junto a la innovación tecnológica y de procesos, la puesta al día de la gestión administrativa. Las técnicas de gestión como Planificación estratégica, Gestión de la Calidad, “Benchmarking”, Cuadro Integral de Mando, Gestión de Proyectos, Gestión del Conocimiento, etc., pueden ser factores poderosos de la modernización administrativa.
- ✦ Gestión del cambio. El impacto de una en una organización, el conjunto de cambios en los procesos, normas, herramientas, capacidades y habilidades necesarias, costumbres y cultura organizativa que puede traer una innovación disruptiva (“breakthrough”), pueden conllevar un impacto considerable. Gestionar estos cambios mediante la explicación, la participación, la negociación, el reconocimiento y, último pero más importante, el apoyo inequívoco y continuado de la Alta Dirección, son requisito “*sie qua non*” del arraigo de la manera nueva de hacer las cosas.
- ✦ Formación y soporte internos. Ningún sistema funciona mejor que las personas que lo manejan. La formación del personal propio de la organización que deba hacerse cargo, sea respecto a responsabilidad o a manejo, de los nuevos sistemas, está en el origen de la eficacia de los servicios. Igualmente, el soporte posterior al arranque, con un adecuado sistema de resolución de dudas e incidencias, de un espacio de consulta y FAQ y, de forma más avanzada, Comunidad de Práctica.

- ✦ Difusión y promoción de los SPD. En general, la cultura administrativa no es proclive a difundir, explicar las ventajas, promocionar, ni “vender” los nuevos servicios que pone en marcha. Asume que los ciudadanos, empresas, autónomos, etc., ya los usarán si lo desean o lo necesitan. Quizá sea éste el más potente inhibidor de los Servicios Públicos Digitales. Para lograr una utilización masiva, la primera condición es que los ciudadanos conozcan su existencia, y la segunda, sin duda, es que perciban sus ventajas.
- ✦ Soporte a usuarios finales. Igualmente, condición necesaria para la extensión de los SPD es la ayuda para iniciarse en su uso, que puede resultar hasta cierto punto intimidante en un principio. Aunque no sea viable una estructura de “call center” para atender y resolver incidencias a toda la ciudadanía, es indispensable tener algún sistema de consulta, “eLearning”, FAQ, etc.
- ✦ Observatorio. No es un rasgo frecuente de las Administraciones Públicas hacer el seguimiento de los niveles de extensión y uso de sus servicios ni de satisfacción de los usuarios. Obviamente, tampoco de retroalimentar el desarrollo y la mejora de los servicios con indicadores que pudieran expresar tales variables. El seguimiento de la evolución de los SPD es la mejor fuente de su mejora y extensión.

En cualquier Plan, sus objetivos fundamentales, de primer nivel o estratégicos, vienen dados desde la Alta Dirección, no por los planificadores. En el presente caso, El objetivo, meta o misión del Plan es poner en marcha el conjunto de medidas innovadoras que sean capaces de transformar tanto la relación de la Administración del Ayuntamiento de Gandía con la ciudadanía como el funcionamiento de la propia Administración, sustanciándose dicha misión en los siguientes objetivos:

- 1.- Desarrollo normativo de la Administración Electrónica según prescribe la Ley 11/2007: regulación de sede electrónica, política de identidad digital y firma electrónica, política de seguridad; intercambio de datos entre AAPP; funcionamiento del Registro electrónico, documentos y expedientes electrónicos, etc..
- 2.- Creación una Plataforma de Administración Electrónica a partir de los desarrollos generados por el Plan de la Generalitat Valenciana y las Diputaciones para las AALL, así como, eventualmente, desarrollos propios.
- 3.- Creación de una sede electrónica con un punto único de acceso de ciudadanos y empresas a los Servicios Públicos Digitales.
- 4.- Creación de un Catálogo de Procedimientos en el que se recojan, debidamente descritos, los procedimientos del Ayuntamiento: normativa, funcionamiento, acceso, diagrama de proceso, etc. <sup>2</sup>
- 5.- Adecuación de los servicios y procedimientos administrativos a lo dispuesto por la Ley 11/2007, en términos de revisión y simplificación. <sup>3</sup>
- 6.- Tramitación electrónica de los expedientes, gestión electrónica de documentos y Archivo Electrónico.

---

<sup>2</sup> Vid nota 1.

<sup>3</sup> Vid nota 1.



- 7.- Intercambio seguro de datos entre Administraciones para conseguir el “trámite único” o trámite en un solo paso.
- 8.- Establecer un sistema de comunicación, difusión y soporte que fomente el conocimiento por la ciudadanía de los servicios digitales a su disposición, así como su calidad, eficiencia y eficacia.

El Plan, aunque no se autodefina como tal, tiene características fundamentales de plan estratégico, y por tanto, debe apoyarse en un conjunto de valores y principios que sean consistentes con los de la organización.

La visión del Plan está basada en el deseo del Ayuntamiento de un determinado modelo de relación de la ciudadanía con su Administración basado en un conjunto de **valores**, entendiendo por tales las creencias y actitudes comunes de la organización:

- 🌐 Administración orientada al servicio a la ciudadanía y no al cumplimiento mecánico de rutinas internas. El servicio a ciudadanos y empresas es asumido como misión y fin últimos de la Administración
- 🌐 Administración favorecedora del desarrollo económico ordenado y sostenible del municipio de Gandía.
- 🌐 Modelo de gestión pública, claro, sencillo y actual, según el moderno concepto de Gobernanza Pública referido a la eficacia, calidad democrática y participación, nuevo paradigma de los Gobiernos avanzados.
- 🌐 Eficacia: conseguir que el servicio público se realice con efectividad y agilidad máximas.
- 🌐 Desarrollo de la sociedad de la Información y el Conocimiento, en línea con la incitativa de la Unión Europea i2010, el nuevo marco estratégico de la Comisión Europea por el que se determinan las orientaciones políticas generales de la sociedad de la información y los medios de comunicación.

Los valores básicos deben complementarse con los **principios de actuación** que enmarcarán la definición del Plan:

- ✪ Visión global y transformación integral, que la aborde la modernización administrativa desde todas las perspectivas y con todos los agentes.
- ✪ Trabajo en equipo, incorporando las aportaciones de cada Institución tanto a la elaboración como a la ejecución del Plan.
- ✪ Transparencia en los procesos de elaboración y de ejecución del Plan.
- ✪ Seguimiento y evaluación permanentes de los resultados del Plan en cuanto a avance, calidad, impacto y satisfacción.
- ✪ Plan Dinámico y adaptable en su alcance, actividades, plazos y recursos tanto a los eventuales cambios del entorno como a la evaluación y análisis de los resultados.
- ✪ Compromiso expreso y público con acciones y resultados específicos.
- ✪ Desarrollo de los empleados públicos, tanto respecto a información acerca del Plan que les motive a sumarse proactivamente a la persecución de sus objetivos y

aceptar los cambios culturales, de valores y de principios de actuación implicados., como formación en el eficaz uso de los sistemas generados.

- Ejemplo para el conjunto de la organización de cambio en la cultura corporativa hacia los valores y principios de actuación expresados.
- Búsqueda de la excelencia: compromiso con la calidad de los trabajos y la mejora continua de los servicios, e implantar mecanismos de evaluación y mejora continua que garanticen el logro de los objetivos.

Los **ejes**, o líneas, de actuación agrupaciones de carácter técnico y, sobre todo, funcional de las acciones necesarias para conseguir los objetivos y la misión. Su carácter estratégico, en cuanto ejes de actuación, responde al hecho de que, si la planificación es correcta, la realización completa de todas las líneas establecidas conducirá al logro de los objetivos y, por tanto, de la misión del Plan.

Al definir las líneas como agrupaciones de acciones y/o proyectos de carácter funcional o técnico, se quiere indicar, expresamente, que no son agrupaciones orgánicas, esto es, no agrupan las tareas divididas por departamentos, sino transversales a la organización. Se pueden representar en el siguiente gráfico:



Hasta aquí pues, apenas hemos hecho un repaso a las líneas de trabajo de esta ineludible migración para las Administraciones Locales en el tránsito hacia la

Modernización global de las Administraciones Públicas, en el contexto propiciado por la trascendental apuesta normativa estatal (LAECSP)

### **CONCLUSIÓN.**

En resumen, el Ayuntamiento de Gandia, a través de una metodología participativa del conjunto de sus empleados públicos, desde su estructura y organigrama orgánico y funcional, apuesta decididamente por un Plan de Administración Electrónica que ha de servir de marco referencial para la puesta en valor de las exigencias de la LAECSP para con los ciudadanos y ello como pieza esencial de una arquitectura de Modernización Administrativa que el Gobierno Municipal lidera, sobre la idea sustantiva de servicio al vecino, y la implicación con el impulso de sus cuadros directivos, responsables de su efectiva implementación paulatina.

Por ese carácter esencialmente dinámico y adaptativo a los entornos, tanto tecnológico como social y de conocimiento, no estamos ante un mero proyecto aislado, sino ante un verdadero Proceso (por su condición evolutiva) y por tanto ante una Opción Estratégica de Cambio, acorde con los requerimientos exigibles por la ciudadanía a un ayuntamiento como de le la ciudad de Gandia en el primer decenio del siglo XXI, y que en ese tránsito debe servir de ‘Hoja de Ruta’ para su puesta en marcha.

Gandia, marzo 2010