



# PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA IMPLANTACIÓN DE SERVICIOS TELEMÁTICOS PLENOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**Ignacio Díaz Rodríguez**

Director de Proyectos de Modernización

Servicio de Organización y Sistemas

Ayuntamiento de Gijón

*idiaz@gijon.es*

## **Palabras clave**

Metodología, Modernización, Reingeniería, Transformación, Proceso, Teletramitación, Oficina Virtual

## **Resumen de la comunicación**

Entre los factores de éxito en la prestación de servicios, utilizando el canal telemático, se encuentra, indiscutiblemente, la correcta elección de la metodología a seguir en la implantación de dichos servicios. Los fracasos que, en mayor o menor medida, han sufrido numerosas Administraciones públicas a la hora de acercar la prestación de sus servicios, a través Internet, a los ciudadanos, empresas y organizaciones ha perjudicado notablemente el desarrollo de lo que se ha dado en denominar la “Administración Electrónica”. Diversos aspectos (técnicos, normativos, organizativos, económicos, gestión del cambio, etc.) han de considerarse para avanzar en este desarrollo pero, una vez contemplados, se debe aplicar, en todos los casos, una metodología adecuada para asegurar el éxito de la implantación.

El Ayuntamiento de Gijón se ha dotado, desde el año 2004, de una metodología práctica y de una plataforma tecnológica comercial que le permiten prestar servicios telemáticos plenos de, prácticamente, cualquier naturaleza (licencias, autorizaciones, registros administrativos, etc.) con elevadas garantías de éxito. Esta metodología, que puede considerarse extrapolable a otras administraciones, es la que ha asegurado, fundamentalmente, el éxito, tanto interno como externo, de la implantación de servicios telemáticos plenos y es la que se describe, someramente, en esta comunicación.

# PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA IMPLANTACIÓN DE SERVICIOS TELEMÁTICOS PLENOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## Introducción

El Ayuntamiento de Gijón desarrolló, entre los años 1998 y 2004, un Plan de Sistemas que le ha permitido, entre otros avances, el disponer de una abundante información, tanto cuantitativa como cualitativa, no sólo sobre los servicios que le son demandados sino también del perfil de los solicitantes. El hecho de que con este desarrollo se haya alcanzado, igualmente, un elevado nivel de integración entre los distintos sistemas de gestión internos (expedientes, tributos, contabilidad, registro entrada/salida, etc.) utilizando el dato único de tercero (ciudadano, empresa, organización) así como de territorio, de proceso y de asunto posibilitó a esta Administración local el que, en el año 2004, se plantease el prestar sus servicios también a través de Internet mediante su Oficina Virtual (<http://www.gijon.es/OficinaVirtual>).

Con anterioridad, en el año 2003, el Ayuntamiento de Gijón empezó a emitir a sus ciudadanos, como medio de acreditación de la identidad así como medio de pago, las que se han denominado Tarjetas Ciudadanas de Gijón (<http://www.gijon.es/tc>). En la actualidad (octubre 2007) se llevan emitidas 180.500 tarjetas tanto a personas físicas como a personas jurídicas<sup>1</sup>.

Estas Tarjetas incluyen un chip, sin contacto, en el que se graba, entre otra información, el número de la tarjeta y el PIN (Número de Identificación Personal) que se le ha asignado. Para la emisión efectiva de una Tarjeta Ciudadana se comprueba, previamente, la identidad del solicitante mediante documentación acreditativa (DNI, pasaporte, etc.).



Ilustración 1. Anverso de una Tarjeta Ciudadana

La emisión, tan amplia, de dicho medio de acreditación de la identidad presencial y virtual, tanto entre las personas físicas como entre las personas jurídicas, ha facilitado enormemente la implantación de servicios telemáticos plenos que conllevan obligaciones y derechos para la Administración y para los solicitantes y en los que evitar la suplantación de la identidad “virtual” es fundamental.

<sup>1</sup> En el año 2003, la implantación del Documento Nacional de Identidad electrónico aún era un proyecto

## Servicios telemáticos a implantar

Con independencia del estudio de la solución tecnológica a utilizar, la primera reflexión que se hizo para prestar servicios plenos “en línea” fue sobre:

- a quien,
- el qué y
- el cómo,

es decir, a quienes ofrecer servicios por Internet, qué servicios ofrecer y el cómo ofrecerlos (profundidad). De la aplicación de este análisis se obtuvo una metodología práctica y realista que ha sido contrastada y probada con éxito desde el año 2004 y que se presenta en esta comunicación.

La primera decisión adoptada por parte de los responsables del proyecto de implantación fue la de afrontar, en primera instancia, aquellos servicios cuya demanda fuese considerable (superior al 5% del total de solicitudes de servicios) y sus demandantes perteneciesen a un colectivo específico y concreto. Está comprobado que, de media, un ciudadano demanda de su ayuntamiento un servicio cada dos años. Son las empresas las que requieren o solicitan, con frecuencia, servicios de la Administración local (licencias, autorizaciones, certificaciones, etc.).

Del análisis de la información recopilada en este Ayuntamiento desde el año 1998, se extrajo la conclusión de que los servicios que interesaba implantar, inicialmente, eran aquellos requeridos por las empresas. En particular, las demandantes principales son las empresas del sector de la construcción y del transporte para poder realizar obras urbanísticas de consideración menor (obras menores en viviendas, en locales, en fachadas, etc.) así como las cargas y descargas de mercancías. A continuación, en el caso de Gijón, las empresas con mayor demanda de servicios eran las relacionadas con las obras públicas (aperturas de zanjas, etc.).

Entre los servicios administrativos mencionados (licencias y autorizaciones urbanísticas, de carga y descarga y de obras públicas) alcanzan el 25% del total de los servicios prestados a instancia del interesado por el Ayuntamiento de Gijón.

Tales apreciaciones, a pesar de partir de estudios objetivos, fueron contrastadas con los propios colectivos interesados (asociaciones profesionales de la construcción, del transporte entre otras) que aportaron, no sólo propuestas de nuevos servicios a considerar y que incrementaban el valor añadido sino que indicaron sus preferencias en cuanto al cómo ofrecer dichos servicios “en línea”.

The screenshot shows the 'Oficina Virtual' website for the Ayuntamiento de Gijón. The header includes the logo, navigation icons, the title 'Oficina Virtual', and a chatbot icon. The user is logged in as 'IGNACIO DIAZ RODRIGUEZ'. The main content area features a search bar with 'URBANISMO' entered, a grid of service categories (MEDIO AMBIENTE, OBRAS PÚBLICAS, PADRÓN DE HABITANTES, MAYOR DEMANDA, GENERICAS, TRÁFICO, URBANISMO), and a detailed list of services under the 'URBANISMO' category. Each service has a checkbox and a 'Tramitar' button with a document icon. The footer contains contact information and technical specifications.

**Ayuntamiento de Gijón**  
 C.I.F. P3302400A  
 Plaza Mayor nº1 33201 Gijón

☎ Teléfono: (34) 985 181 111  
 ℹ Información: (34) 985 181 105  
 📠 Fax: (34) 985 181 182

📄 Documento legal  
 📄 Solicitud de Información  
 📄 Conforme con W3C XHTML 1.0 | CSS 2.0

**Ilustración 2. Bloque de servicios telemáticos plenos del área de Urbanismo**

Una vez implantados “en línea” estos servicios se decidió afrontar aquellos que, en volumen representaban una importante carga de gestión, resultando del análisis efectuado que se trataba de servicios personales a los ciudadanos (gestión del Padrón Municipal de Habitantes, emisión de la Tarjeta Ciudadana, Oferta de Empleo Público, etc.).

## Metodología seguida

En la concepción e implantación de la Oficina Virtual del Ayuntamiento de Gijón (<http://www.gijon.es/OficinaVirtual>), plataforma de prestación de servicios telemáticos, se partió de las siguientes premisas:

- √ Determinación de los servicios a implantar y características de los mismos por parte de los propios destinatarios (“el ciudadano y la empresa deciden”). Por esta razón, se constituyeron múltiples grupos de trabajo sectoriales mixtos (Ayuntamiento y empresarios de urbanismo, transporte, hostelería, comercio, etc.) que con carácter estable definieron y establecieron no sólo el qué sino, y más importante, el cómo.

El poner en el centro de la Administración al ciudadano, a la empresa o a la organización es, también, otorgarles el derecho a decidir la forma de prestar los servicios y no sólo decidir qué servicios debe prestar su administración.

La experiencia obtenida por el Ayuntamiento de Gijón en este sentido es muy positiva pues las probabilidades de utilización de un servicio puesto “en línea” en el que ha participado en su diseño el destinatario del mismo son muy elevadas desde el primer día. Igualmente, la implicación del usuario final de dicho servicio es la máxima que se puede alcanzar.

√ Máxima “Reingeniería” posible de los servicios a implantar.

La reingeniería de un proceso no consiste en una mera transformación del mismo para obtener una mayor eficacia y/o eficiencia. Hacer reingeniería en un proceso, administrativo o industrial, representa "empezar de cero". Lo que se pretende con la reingeniería es abandonar los procedimientos establecidos y examinar nuevamente el trabajo que se requiere para crear el producto o servicio y prestarlo de manera que cumpla con los requisitos exigidos por el cliente en ese momento. Rediseñar significa echar a un lado sistemas viejos y empezar de nuevo. Implica volver a empezar e inventar una manera mejor de hacer el trabajo.

La prestación de un servicio utilizando el canal telemático es una “excusa” inmejorable para hacer reingeniería de ese proceso. No es meramente prestar ese servicio por un nuevo canal, ese canal condiciona la prestación y no se trata de hacer lo mismo pero “virtualmente”.

Al emprender un proyecto de reingeniería administrativa, se debe partir por cuestionar los puntos más básicos o fundamentales, es decir, ¿cómo? se realizan las tareas actualmente, y ¿por qué? se realizan de esa manera. La reingeniería empieza sin ningún concepto previo, es decir, se concentra en lo que se pretende lograr y como es la manera óptima de lograrlo. Hay que olvidar lo que es en ese momento y concentrar los esfuerzos en lo que debe ser. Rediseñar significa llegar hasta la raíz de las cosas: no efectuar cambios superficiales ni tratar de arreglar lo que ya está instalado sino abandonar lo viejo.

El Ayuntamiento de Gijón sobre todo servicio que pretende implantar telemáticamente parte del establecimiento de las condiciones que debe cumplir la prestación de dicho servicio (condiciones establecidas por los destinatarios finales así como por la normativa vigente). El esfuerzo inicial se realiza sobre lo que se pretende lograr para posteriormente buscar la manera óptima de alcanzarlo.

La reingeniería que aplica esta Administración local aplica, entre otros, el criterio de que las tareas básicas internas de cualquier proceso administrativo pueden reducirse a:

1. Análisis o estudio de la solicitud (con la documentación necesaria)
2. Informe / propuesta de resolución
3. Resolución (puede automatizarse al ser aprobado el proceso rediseñado por el responsable político)
4. Notificación de la resolución (por el canal o medio deseado)

La reingeniería aplicada por el Ayuntamiento de Gijón en los servicios a ser prestados, plenamente, a través de Internet pretende dejar, exclusivamente, las tareas básicas y fundamentales (1,2 y 4).

#### √ Plena teletramitación

Es fundamental que, la plataforma o sistema a utilizar, contemple la posibilidad de:

##### para el solicitante del servicio

1. descargar toda la documentación informativa necesaria para realizar una solicitud telemática de servicio (ordenanzas, planes, etc.)
2. presentar telemáticamente la solicitud del servicio, con aportación de la documentación requerida en formato electrónico
3. aportar información o documentación electrónica requerida posteriormente
4. solicitar la anulación de una solicitud telemática presentada con anterioridad
5. realizar, en todo momento y mediante navegador web, el seguimiento "en línea" del estado de la tramitación administrativa de cualquier solicitud telemática
6. descargar los documentos administrativos (licencias, autorizaciones, notificaciones, etc.) así como de los tributarios generados en formato electrónico
7. realizar el pago electrónico de los tributos municipales

##### para el tramitador

8. tramitar electrónicamente la solicitud realizando, exclusivamente, operaciones sobre la plataforma, sencillas y seguras
9. generar automáticamente, en formato electrónico, los documentos de transmisión (comunicaciones, notificaciones, licencias, autorizaciones, etc.) en base a operaciones sobre la plataforma para depositarlos en el buzón personal del solicitante
10. entrar en contacto con el solicitante mediante correos electrónicos o mensajes SMS generados automáticamente por operaciones sobre la

## plataforma

Los instructores deben utilizar el mismo sistema para tramitar la solicitud del servicio (transparencia y agilidad) con independencia de tener que utilizar otros sistemas para generar los tributos municipales (gestión tributaria).

### ✓ Sencillez en el uso

La plataforma a utilizar debe, sin necesidad para el solicitante de instalar software alguno, ser extremadamente sencilla de uso, clara, intuitiva. Debe ofrecer toda la información necesaria en forma de manuales gráficos (de usuario, de generación de documentos electrónicos en formato PDF, de pago electrónico). Los formularios HTML deben ser auto explicativos y con la lógica necesaria para evitar errores o malentendidos. Debe ofrecer toda la información previa necesaria para conocer su uso.

The screenshot shows the website of the Ayuntamiento de Gijón. At the top, there is a navigation bar with the city logo, language options (Asturianu, English, Français, Deutsch, Pycckий), and a search bar. Below the navigation bar, there are tabs for 'CIUDADANÍA', 'ECONOMÍA', 'LA CIUDAD', and 'AYTO-GIJÓN'. The main content area is titled 'Preguntas frecuentes sobre la Oficina Virtual' and contains a list of questions such as '¿Qué ventajas aporta la Oficina Virtual?', '¿Qué servicios ofrece?', and '¿Cómo puedo obtener una Tarjeta Ciudadana...'. A 'Sumario' (Table of Contents) box is visible on the right side of the page.

Ilustración 3. Apartado de preguntas frecuentes sobre la Oficina Virtual

En una encuesta realizada entre los usuarios de la Oficina Virtual del Ayuntamiento de Gijón en octubre de 2004, el aspecto más importante para los mismos fue la sencillez de uso por delante de la seguridad o la profundidad del mismo.

## Características favorecedoras

Entre las características que debería cumplir un sistema de tramitación “en línea” y que favorecen su uso se podrían citar:

- Agilidad en la prestación del servicio. Los tiempos medios de prestación del servicio se debe reducir a horas naturales en vez de días laborables. Sin necesidad de acudir en ningún momento a una oficina presencial, administrativa o financiera.
- Múltiples opciones de seguimiento de las solicitudes. Mediante consultas directas desde la plataforma; mediante avisos de correo electrónico (requerimientos de documentación, avisos de finalización de la tramitación, etc.) o mediante mensajes SMS.
- Servicio de soporte 24h. Múltiples opciones de soporte “en línea” así como teléfono 902 y dirección de correo electrónico.

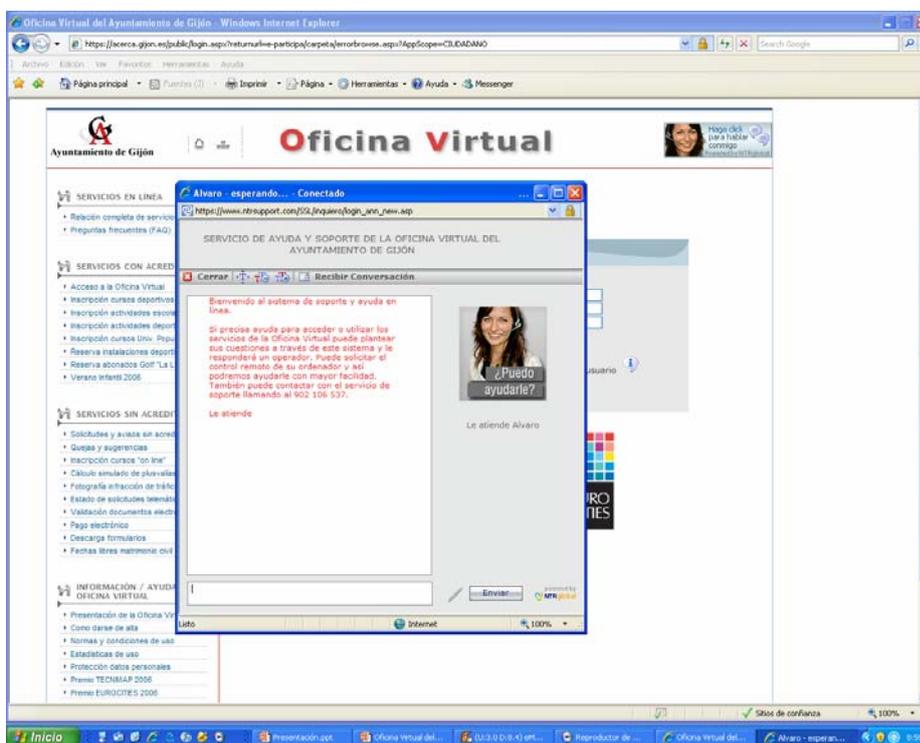


Ilustración 4. Ventana de soporte en línea de la Oficina Virtual del Ayuntamiento de Gijón

- Seguridad física. La plataforma, en toda transacción, debe utilizar el protocolo HTTPS con certificado electrónico de servidor para garantizar la confidencialidad de la información transferida y así dar seguridad al usuario.
- Normas y condiciones de uso de la plataforma. El usuario debe conocer y aceptar, previamente, las normas y condiciones de uso de la plataforma. Estas normas y condiciones confieren seguridad a ambas partes.
- Evidencias y transparencia. Una vez presentada, correctamente, una solicitud

el interesado debe recibir en su equipo un documento acreditativo (por ej. página HTML) de su presentación con fecha, hora, referencia única, servicio solicitado, etc. Igualmente, el interesado, en todo momento y “en línea”, debe poder consultar el estado de tramitación de la solicitud con toda la documentación aportada y generada (transparencia).

- Control de la acreditación. El medio de acreditación de la identidad en el acceso debe conferir una confianza elevada (en el caso de la Oficina Virtual del Ayuntamiento de Gijón nº tarjeta ciudadana, PIN de la tarjeta y clave de operaciones modificable desde la propia Oficina). En todo momento el interesado debe poder darse de baja como usuario acreditado de la plataforma así como poder volver a darse de alta.
- Validación o comprobación de la autenticidad de los documentos electrónicos generados desde la plataforma. Todo documento generado desde la plataforma (en el caso de Gijón formato PDF protegido contra modificación) debe incluir un número de validación. Dicho número más otra información de verificación (por ej. NIF/CIF del titular del documento) puede permitir validar dicho documento desde una función de la plataforma mediante descarga del “original” que se conserva en las bases de datos municipales.

## Resultados obtenidos

Desde julio de 2004 y hasta este momento, aplicando esta metodología y observando estas características, la Oficina Virtual del este Ayuntamiento ha obtenido los siguientes resultados:

- 39 servicios implantados de los cuales 13 se tramitan plenamente de forma electrónica (incluida la aportación de documentación acreditativa en formato electrónico, emisión y entrega de licencias o autorizaciones así como recibos tributarios)
- Se llevan abiertos 6.570 expedientes plenamente electrónicos y un total de usos de 20.350
- En el año 2006, el 30 % de las solicitudes presentadas por ciudadanos y/o empresas se presentaron a través de esta Oficina Virtual
- En dicho año, el 88% de las solicitudes de autorizaciones para carga/descarga en vía pública fueron teletramitadas, igualmente, el 70% de las licencias de apertura de zanja en vía pública y el 20% de las licencias urbanísticas de obra menor. En la actualidad, han utilizado esta Oficina 282 empresas de diez comunidades autónomas y 6.900 particulares
- De las 3.058 autorizaciones de carga/descarga en vía pública solicitadas, el 67% fueron tramitadas plenamente en menos de 5 horas naturales (incluida la notificación de la resolución)

- De las 700 solicitudes de licencia de obra menor para reparación en fachada de edificio, el 79% fueron tramitadas en menos de 5 horas naturales y el 92% en menos de 24
- El 65% de los recibos tributarios emitidos, relacionados con solicitudes telemáticas, acaban siendo pagados, también, a través de la pasarela de pago electrónico

## **Conclusiones**

La tecnología, de por sí, no asegura el éxito en la implantación de servicios “en línea”. El DNI electrónico con sus dos certificados electrónicos (de autenticación y de firma) ayudará pero no garantizará la expansión de la denominada Administración electrónica. La metodología a seguir para su implantación, sin olvidar el resto de aspectos entre los que destaca la gestión del cambio, es uno de los puntos fundamentales a cuidar.