

■ **EL CONSULTOR**
DE LOS AYUNTAMIENTOS

Guía práctica para la implantación de la administración electrónica en el ámbito local

*Víctor Almonacid
Lamelas*

Guía práctica para la implantación de la administración electrónica en el ámbito local

Víctor Almonacid Lamelas

© Víctor Almonacid Lamelas, 2020
© Wolters Kluwer España, S.A.

Wolters Kluwer

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
Tel: 902 250 500 – Fax: 902 250 502
e-mail: clientes@wolterskluwer.es
<http://www.wolterskluwer.es>

Primera edición: Octubre 2020

Depósito Legal: M-26069-2020
ISBN versión impresa: 978-84-7052-831-6
ISBN versión electrónica: 978-84-7052-832-3

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer España, S.A.
Printed in Spain

© **Wolters Kluwer España, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer España, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

nuestra —en torno a 1.500 empleados públicos y 176,2 millones de euros de presupuesto en 2020— necesita para adaptarse a lo que demandan los ciudadanos. Veamos sucintamente la trayectoria en el tiempo y principales etapas e hitos del proceso de cambio, para poder situar y presentar la situación y el momento actual.

1ª ETAPA: MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN (1980/1995)

Bajo el amparo de la ley de bases de régimen local (1985) y desde los albores de la democracia, Alcobendas ha construido su organización local a medida de las necesidades de los vecinos y de transformación de la ciudad, que había pasado de ser un «poblachón» al norte de Madrid asentado sobre la antigua «carretera de Francia», a una auténtica «ciudad dormitorio» a finales de los años 70, y de ahí a una «ciudad para vivir» después, a lo largo de varias legislaturas, en los años 80 y 90 del pasado siglo.

El impulso transformador viene en esos años 80 de la propia corporación entrante: gobierno joven, democrático e innovador, con fuerte apoyo en la participación ciudadana así como en la incorporación de cohortes de jóvenes funcionarios que construyen la propia Administración descentralizada (consejos de barrio en lo territorial, Patronatos de servicio en lo funcional) al amparo de la Constitución, la legislación de régimen local y la carta europea de autonomía local. La administración crece en paralelo a la ciudad y desde los primeros años la siempre imprevisible mezcla de azar y necesidad, pilotada por la voluntad de sus dirigentes, hacen que la modernización y desburocratización aparezca como seña de identidad. Así se explica la implantación temprana de un sistema de planificación y programación por objetivos (SPPO) pionero en aquellos años y que cuaja especialmente en el recién constituido Patronato Sociocultural para luego extenderse al Ayuntamiento.

Los principales instrumentos para el cambio son por tanto en esos años la propia *participación ciudadana*, la descentralización administrativa con la herramienta del SPPO y un primer plan integral de juventud como experiencia piloto de coordinación transversal en la Institución. Igualmente el Ayuntamiento empieza a tomar decisiones basadas en datos, creándose el Dpto. de Estudios y realizándose los primeros trabajos de investigación en necesidades sociales, apoyados en informes y análisis tanto cualitativos como cuantitativos.

En esos años arrancaba también la *modernización tecnológica* y se iniciaba la «mecanización» de los procedimientos administrativos más críticos para el Ayuntamiento. Aparecen los primeros ordenadores descentralizados también en la administración pública, donde MS-DOS y Windows 3.0 eran los sistemas que se comenzaban a emplear. En esta etapa inicial, donde las máquinas de escribir iban dando paso a los precursores de los sistemas de información es considerada como la introducción de la mecanización en los servicios públicos y, al igual

que sucedió en el sector privado, las primeras inversiones tuvieron su reflejo en los servicios económicos: con la contabilidad como máximo exponente, entonces apoyada en un sistema centralizado y monolítico de la empresa DIGITAL. Se emprendieron nuevos desarrollos informáticos de cara a dotar de capacidades a la solución contable y buscar una administración preparada para la gestión de los ingresos y gastos que permitieran emprender los planes y objetivos de desarrollo de la ciudad con mayor agilidad. Por aquellos años no existían muchas empresas tecnológicas, y ya el Ayuntamiento de Alcobendas conformó un pequeño grupo de trabajadores con conocimientos en informática para afrontar los desafíos que por entonces suponían verdaderos retos en un mundo de expedientes manuscritos y, en el mejor de los casos, algunos documentos impresos bajo «grandes sabanas de papel» en impresoras matriciales. En aquel momento conformar un grupo específico de personas permitió al Ayuntamiento de Alcobendas el desarrollo de soluciones informáticas que por aquel entonces no existían en el mercado de la administración local, convirtiendo numerosos procesos que se realizaban de forma manual en procesos semiautomáticos: contabilidad, generación de informes...etc.

Se empieza a concebir la *modernización* de forma *global*, destacando algunos hitos importantes o especialmente simbólicos durante ese período:

- La realización del primer «*seminario productivo*» con todos los directivos y mandos intermedios municipales reunidos y trabajando conjuntamente (1991).

- La generalización progresiva de los *planes integrales* (Mujer, Joven, Mayores...) extendiendo la cultura de coordinación en la Organización.

- Creación del centro gestor de Planificación y Coordinación como área impulsora del cambio en la Organización (1992).

- Campaña de derechos ciudadanos e implantación del sistema de *reclamaciones y sugerencias* (1993), aprovechando el impulso modernizador de la ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

- *1º Plan Estratégico de la Ciudad* (1993/1995) bajo el eslogan «Alcobendas, entre todos, mejor», con una muy amplia participación y consulta ciudadana (4.017 encuestas/consultas) e institucional con el arranque del enfoque y estrategia de Calidad.

Esta etapa fue sin duda muy fructífera y sentó las bases para cambios profundos que irían fructificando en los años siguientes. El período queda bien reflejado y documentado en la publicación «Alcobendas Plan ciudad: calidad y modernización en la gestión pública (Gestión 2000, 1997).

2ª ETAPA: CALIDAD, INNOVACIÓN Y EXCELENCIA (1995/2007)

Entrados los 90 con un fuerte liderazgo político y tras la aprobación del Primer Plan Estratégico de Alcobendas en 1995, empieza a tomar forma la entonces pionera estrategia de Calidad como vector de transformación en la institución y la ciudad, apoyada en los impulsos que en esa dirección venían de diferentes organismos europeos («La Administración al servicio del público», OECD, 1987), creándose para ello el Comité Impulsor de Calidad en el que participan todas las áreas municipales a través de sus más altos ejecutivos y materializándose la estrategia en el **Primer Plan de Calidad** de la Institución. Comienzan a implantarse con este primer Plan herramientas y modelos ya probados en ámbitos gerenciales privados sobre los que se realiza un esfuerzo de adaptación a las características del ámbito público. Algunas de las principales acciones de este Plan fueron:

- 4 cartas de servicio (Policía, Industrias, Parques y Jardines y Hogares del jubilado).
- 7 talleres de mejora (workshops) con más de 120 mejoras implantadas.
- Acreditación laboratorio municipal norma UNE 45000.
- Certificación ISO 9002 en Licencias de urbanismo.
- Experiencia piloto de autoevaluación EFQM en polideportivo municipal.
- Implantación del servicio integrado de Atención ciudadana (SAC).
- Mejoras en SPPO y sistematización de las encuestas de calidad y satisfacción de servicios.
- Plena incorporación de los máximos niveles directivos en los procesos de autoevaluación institucional, y obtención del primer reconocimiento significativo con el «sello plata» de la EFQM, como evidencia de la consolidación de la cultura de la Calidad.

Si la Calidad era ya la estrategia y principal vector de cambio definido en el 1º Plan Estratégico, hubo un proyecto concreto que se convertirá posteriormente en emblema y ejemplo de lo que ese cambio significaba en cuanto al necesario impacto de este proceso de modernización en las relaciones con el vecino y la importancia creciente de las herramientas tecnológicas en estos procesos: el **Proyecto ITACA**.

La traslación del concepto cliente de organizaciones privadas se realiza a través del concepto de ciudadano como sujeto de derechos al tiempo que usuario concreto de servicios municipales. Esta idea fuerza con la que veníamos trabajando toma forma en el proyecto ITACA, cuyos objetivos, en palabras del responsable político, eran en ese momento:

«Facilitar y mejorar la relación del ciudadano con la Administración: este es el objetivo principal que animó al Ayuntamiento de Alcobendas a poner en marcha el ambicioso proyecto ITACA (Información, Tramitación y Atención Ciudadana en Alcobendas), que rememora sin duda la permanente odisea de reformar y modernizar la Administración, el inquietante viaje hacia la calidad, la aventura al filo de lo imposible que supone el cambio de cualquier burocracia administrativa. El proyecto aporta una concepción integral de los servicios de atención al ciudadano (información y gestión presencial, telefónica y telemática), y desarrolla la democracia electrónica municipal» (Manuel Aragüetes Estévez. 1^{er} teniente alcalde 2002).

Alcobendas fue galardonada en el año 2003 por este proyecto con el *premio de Naciones Unidas para Europa y Norte de América en la categoría de Mejora de la Calidad* en los procesos de la Administración Pública.

El proyecto venía a poner en práctica el concepto de Administración receptiva y de calidad, propiciando ya en aquel momento la utilización de la tecnología puesta al servicio del ciudadano y la democratización del acceso y uso de la misma. Lejos estábamos aún de ordenamientos jurídicos posteriores que vinieron a promover en las Administraciones Públicas el impulso de la utilización de tecnología entre ciudadanos y administración⁽¹⁾.

ITACA se concibió para abordar de una manera integral la relación con el ciudadano, como una red de subproyectos incardinados en la organización municipal (gráfico 1). Estábamos trabajando ya de manera embrionaria en conceptos tales como multicanalidad, CRM, visión 360^{o(2)} y customer journey⁽³⁾ del ciudadano, bien es verdad que sin las herramientas tecnológicas disponibles en la actualidad.

(1) Reciente aún la ley 30/1992 sobre Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común y lejos de la Ley 11/2009 de Acceso electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

(2) Modelos de gestión enfocados a una visión integradora y global de las necesidades y preferencias del cliente.

(3) Camino que recorre una persona desde que identifica una necesidad hasta que la cubre mediante un producto o servicio.



«Sólo cerrando las puertas detrás de uno
se abren ventanas hacia el porvenir».

(Françoise Sagan)

Tiene usted en las manos (o ante sus ojos) una Guía metodológica práctica para implantar, por fin, la administración electrónica en los Ayuntamientos españoles.

Es una guía que facilita la acción, no un libro de teoría de la administración electrónica ni mucho menos un tratado científico o doctrinal. Este proyecto está concebido especialmente para orientar a los Ayuntamientos pequeños y medianos, aunque evidentemente contiene una metodología completamente extrapolable a cualquier organización pública. Una guía de máximos, en la que quizá no todo lo que lea pueda ser ejecutado en su organización, pero donde sí va a encontrar todo lo que necesita hacer para mejorar el funcionamiento de la misma.

En esta obra, ya actualizada al inminente Reglamento de Administración Electrónica, explicamos los «Métodos para la efectiva implantación de la administración electrónica», una práctica que se desarrolla a través de cinco niveles representativos de cada una de las fases en las que se puede encontrar un proyecto.

El enfoque, es tremendamente práctico. Y el estilo accesible, ya que aunque desarrollamos algunos de los conceptos más importantes de la moderna gestión pública, nos hemos esforzado para que los contenidos queden al alcance de cualquier tipo de lector.

Además compartimos algunas experiencias reales de éxito en la implantación de la administración electrónica local, explicadas por algunos de sus responsables. Finalmente acompañamos una serie de documentos y contenidos adicionales, encabezados por un modelo de Plan Estratégico muy similar al que utilizamos en el Ayuntamiento de Alzira, pero que hemos podido estandarizar.

