

IMPLANTACIÓN PRÁCTICA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: COLABORACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO CON EL SECTOR PRIVADO

Víctor ALMONACID LAMELAS.

*Secretario General del Ayuntamiento de Alzira y
Director del Proyecto Alzira Inteligente.*

SUMARIO:

1. Introducción.
 - 1.1 El impacto de las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre, en la gestión burocrática de las AAPP españolas.
 - 1.2 ¿Cómo implantar la nueva regulación?
2. Colaboración dentro del sector público.
 - 2.1 Las relaciones interadministrativas en la Ley de Régimen Jurídico.
 - 2.2. El Papel de las Diputaciones Provinciales en la implantación municipal.
 - 2.3 El Catálogo de Servicios de la Administración Digital.
 - 2.4 Otras relaciones interadministrativas.
3. Colaboración con el sector privado.
 - 3.1 Contratos de suministro y de servicios.
 - 3.2 Compra pública innovadora y asociación para la innovación.
 - 3.3 Otros contratos.
4. Cuestiones estratégicas. Especial referencia a *NUDGE* y *BENCHMARKING*.
5. Conclusiones.

*Ser un profesional es hacer las cosas que amas hacer,
los días en que no tienes ganas de hacerlas
(Julius Erving).*

1. INTRODUCCIÓN.

1.1 El impacto de las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre, en la gestión burocrática de las AAPP españolas.

Después de ocho meses desde su aprobación, y a tan solo cuatro de su entrada en vigor, mucho se ha hablado y escrito de las nuevas leyes de procedimiento administrativo y de régimen jurídico (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, LPA y LRJ en adelante). No procede pues, en este momento, redundar en un estudio sobre sus novedades regulatorias –quizá no tantas como se pensó en un principio-, sino en su impacto real y sobre todo en la manera de implantarlas en nuestras AAPP, que es tanto como explica “cómo implantar el procedimiento electrónico”, el cual, por cierto, ahora es el único. En efecto, los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, *a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia* (art. 36 LPA). Además, el procedimiento, sometido al principio de celeridad, *se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos*, respetando los principios de transparencia y publicidad (art. 71 LPA, “Impulso”). Como vemos, la LPA no deja lugar a dudas: *los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita*. Asimismo, *deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada*. Además, el Registro es electrónico (art. 16), al igual que el Archivo (art.17), todo ello sin perjuicio de los “derechos electrónicos” de las personas (art. 13).

Simplemente esta constatación de que el procedimiento es totalmente electrónico –o no es, porque *será nulo de pleno derecho* al prescindir del procedimiento legalmente establecido-, nos lleva a afirmar que nos encontramos ante una de las reformas administrativas más importantes de la historia de nuestro Derecho Público.

Y le llamamos Derecho Público porque esta es la nomenclatura correcta del “antiguo” Derecho Administrativo. La diferencia es el ámbito subjetivo de aplicación, pues por influencia del Derecho y la jurisprudencia europeos, se ha cerrado la puerta –por fin-, a que algunas AAPP utilicen sus entes satélite con personalidad jurídico-privada (sociedades mercantiles de capital público, fundaciones...), no solo para “huir del Derecho Administrativo”, sino para huir del Derecho. Es por ello que las nuevas leyes consolidan la tendencia de alguna forma iniciada –más en la nomenclatura que *de facto*- por la Ley de Contratos *del Sector Público*, de 2007. Curiosamente solo la LRJ tiene el apellido “del Sector Público”, pero qué duda cabe de que ambas deben ser

aplicadas a todas las entidades que lo integran, y por tanto poco importa ya la forma jurídica de la entidad, sino otros criterios como la procedencia de su capital o la prestación de un servicio público por su parte.

Las nuevas leyes deben ser por tanto aplicadas, pero más precisamente *implantadas...*

1.2 ¿Cómo implantar la nueva regulación?

Una de las dos importantes diferencias de la regulación de 2015 con respecto a la de 2007 (Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos), junto con el ya visto mayor nivel de imposición de las nuevas leyes, es que por primera vez la AGE desarrolla y proporciona todo un catálogo de servicios comunes “de administración electrónica” con el fin de facilitar su implantación y hacer cumplir las normas sobre procedimiento electrónico, ahora encabezadas por las Leyes 39 y 40/2015. Estos servicios, entiendo, deberán convivir con los del sector privado (y a la inversa). Más adelante daremos cuenta del Catálogo de Servicios de Administración Digital del Estado. Por otra parte, dentro de esta colaboración entre entidades públicas, se debe insistir una vez más en el importante papel que tienen las Diputaciones –y Consejos, y Cabildos, y CCAA uniprovinciales-, en el desarrollo de los servicios municipales. Sin perjuicio de la existencia de numerosas otras formas de colaboración interadministrativa, observamos que en el desarrollo de estos servicios –y de otros de mayor nivel, como los propios de los proyectos *Smart City*-, deviene imprescindible, también, la colaboración público-privada. Y también la colaboración ciudadana, si bien por razones de fondo y de espacio del presente estudio, entendemos que no es el momento de abordar esta cuestión, y la dejaremos para nuestro próximo estudio sobre *Open Government*.

2. COLABORACIÓN DENTRO DEL SECTOR PÚBLICO.

2.1 Las relaciones interadministrativas en la Ley de Régimen Jurídico.

La LRJ, también llamada la ley *ad intra*, dedica un esfuerzo generoso a la regulación de este tipo de relaciones, las cuales por supuesto deben ser obligatoriamente electrónicas.

El principio general en relación a las transmisiones de datos entre Administraciones Públicas, se basa en la obligación de cada Administración de facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías

de seguridad, integridad y disponibilidad, de acuerdo con el Esquema Nacional de Seguridad¹ (ENS) y la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo.

La disponibilidad de tales datos estará limitada estrictamente a aquellos que son requeridos a los interesados por las restantes Administraciones para la tramitación y resolución de los procedimientos y actuaciones de su competencia, de acuerdo con la normativa reguladora de los mismos (art. 155.1 y 2 LRJ). Resulta en este sentido interesante reseñar la Sentencia TJUE de 1 de octubre de 2015, asunto C-201/14, donde se declara que las personas cuyos datos personales son objeto de transmisión y tratamiento entre dos administraciones públicas, deben ser informadas de ello previamente. Esta Sentencia es importante, pues en ella se analiza el marco jurídico relativo al tratamiento de datos personales, la obligación como decimos de informar a los interesados, sus excepciones y limitaciones, y su aplicación al caso concreto de una transmisión por parte de una administración pública de un estado miembro, de datos fiscales personales para su tratamiento por parte de otra administración pública. Este y otros recientes pronunciamientos del TJUE se plasman en el nuevo **REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO** relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), a nuestro juicio excesivamente garantista en tiempos de relaciones electrónicas –públicas y privadas-.

La LRJ también insiste en la necesidad de la interconexión de las redes. En este sentido, la Administración General del Estado, las Administraciones Autonómicas y las Entidades Locales, adoptarán las medidas necesarias e incorporarán en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para posibilitar la interconexión de sus redes con el fin de crear una red de comunicaciones que interconecte los sistemas de información de las Administraciones Públicas y permita el intercambio de información y servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las instituciones de la Unión Europea y de otros Estados Miembros (art. 155.3 LRJ).

Otra cuestión importante, y que facilita sin duda la implantación de los procesos electrónicos, es la reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración. Para ello la LRJ dispone que las Administraciones pondrán a disposición de cualquiera de ellas que lo solicite las aplicaciones, desarrolladas por sus servicios o que hayan sido objeto de contratación y de cuyos derechos de propiedad intelectual sean titulares, salvo que la información a la que estén asociadas sea objeto de

¹ El Esquema Nacional de Seguridad tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la presente Ley, y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que garanticen adecuadamente la seguridad de la información tratada (art. 156.2 LRJ).

especial protección por una norma. Las Administraciones cedentes y cesionarias podrán acordar la repercusión del coste de adquisición o fabricación de las aplicaciones cedidas. Estas aplicaciones podrán ser declaradas como de fuentes abiertas, cuando de ello se derive una mayor transparencia en el funcionamiento de la Administración Pública o se fomente con ello la incorporación de los ciudadanos a la Sociedad de la información (art. 157.1 y 2 LRJ).

Por el mismo motivo se regula la figura del Directorio general de aplicaciones, a fin de facilitar la transferencia de tecnología entre Administraciones. Así, las Administraciones Públicas mantendrán directorios actualizados de aplicaciones para su libre reutilización, de conformidad con lo dispuesto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad. Estos directorios deberán ser plenamente interoperables con el directorio general de la Administración General del Estado, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión (art. 158.1 LRJ). Además, la Administración General del Estado, mantendrá un directorio general de aplicaciones para su reutilización, prestará apoyo para la libre reutilización de aplicaciones e impulsará el desarrollo de aplicaciones, formatos y estándares comunes en el marco de los esquemas nacionales de interoperabilidad y seguridad (art. 158.2 LRJ).

Esta última disposición ahorrará dinero a las AAPP más modestas, ya que estas, con carácter previo a la adquisición, desarrollo o al mantenimiento a lo largo de todo el ciclo de vida de una aplicación, tanto si se realiza con medios propios o por la contratación de los servicios correspondientes, deberán consultar en el directorio general de aplicaciones, dependiente de la Administración General del Estado, si existen soluciones disponibles para su reutilización, que puedan satisfacer total o parcialmente las necesidades, mejoras o actualizaciones que se pretenden cubrir, y siempre que los requisitos tecnológicos de interoperabilidad y seguridad así lo permitan (art. 157.3 LRJ).

En cuanto al intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación, en todo caso deberá garantizarse la seguridad del entorno cerrado de comunicaciones y la protección de los datos que se transmitan (art. 44.3 LRJ). Los documentos electrónicos transmitidos en entornos cerrados de comunicaciones establecidos entre Administraciones Públicas, órganos, organismos públicos y entidades de derecho público, serán considerados válidos a efectos de autenticación e identificación de los emisores y receptores en las condiciones establecidas en este artículo (art. 44.1 LRJ).

También la LRJ establece normas para el aseguramiento e interoperabilidad² de la firma electrónica. Para ello las Administraciones Públicas podrán determinar los

² Recordemos que el Esquema Nacional de Interoperabilidad comprende el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán

trámites e informes que incluyan firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basada en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica (art. 45.1 LRJ). Además, con el fin de favorecer la interoperabilidad y posibilitar la verificación automática de la firma electrónica de los documentos electrónicos, cuando una Administración utilice sistemas de firma electrónica distintos de aquellos basados en certificado electrónico reconocido o cualificado, para remitir o poner a disposición de otros órganos, organismos públicos, entidades de Derecho Público o Administraciones la documentación firmada electrónicamente, podrá superponer un sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado (art. 45.2 LRJ).

2.2. El Papel de las Diputaciones Provinciales en la implantación municipal.

La competencia de las Diputaciones provinciales en el desarrollo de la “administración electrónica local” no deriva, aunque sí en su dimensión actual, de la reforma del régimen local de 2013, sino de la que se produjo exactamente una década antes. El art. 70.bis.3 LBRL (introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local), en vigor, establece literalmente:

“...las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas. Las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado”.

A nivel de contenido, por cierto, el precepto transcrito abarca una serie de cuestiones que, si bien algo desordenadas, son inequívocamente propias tanto del Gobierno abierto como del procedimiento electrónico, ya que habla de:

- facilitar la participación de los vecinos,
- facilitar la comunicación con los vecinos,
- presentación de documentos,
- realización de trámites administrativos,
- realización de encuestas,

ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad (art. 156.1 LRJ).

- realización de consultas ciudadanas.

Un precepto similar, al menos en la referencia a las Diputaciones Provinciales, lo encontramos pocos años más tarde en la citada Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAESP):

“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. A estos efectos las Diputaciones Provinciales, o en su caso los Cabildos y Consejos Insulares u otros organismos supramunicipales, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos” (DF3.^a4. de la ya derogada LAESP).

Esta evolución se completa en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL, art. 36.1.g LBRL), según la cual corresponde a las Diputaciones no solo este rol supletorio, complementario o facultativo (“podrán prestar”), sino directamente *la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes*. El inciso genera alguna duda, no sobre lo que son “servicios de administración electrónica”, ya que parece claro que son aquellos que permiten a los usuarios relacionarse con los Ayuntamientos por medios electrónicos –haciendo de este modo efectivos sus derechos contenidos en la LPA-, pero quizá sí sobre lo que ocurre en los municipios de más de 20.000 habitantes (ya que esta competencia no aparece en el art. 26.1.c), sino únicamente en el 36); y sobre todo respecto de la “contratación centralizada”, más conocida como “central de compras”, que podríamos catalogar como un mecanismo propio de la contratación electrónica como concepto general y que actualmente se encuentra regulado en los arts. 203 a 206 TRLCSP, y que se potencia en el Proyecto de Ley de contratos que adapta las Directivas de 2014 (especialmente la DIRECTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de febrero de 2014). Según el Considerando 69 de esta Directiva:

“Las técnicas de centralización de adquisiciones se utilizan cada vez más en la mayoría de los Estados miembros. Las centrales de compras se encargan de efectuar adquisiciones, gestionar sistemas dinámicos de adquisición o adjudicar contratos públicos/acuerdos marco para otros poderes adjudicadores, con o sin remuneración. Los poderes adjudicadores para los que se haya celebrado un contrato deben poder utilizarlo para adquisiciones

puntuales o repetidas. Al tratarse de la adquisición de grandes cantidades, estas técnicas pueden contribuir a ampliar la competencia y deben profesionalizar el sistema público de compras. Por ello, conviene establecer una definición a escala de la Unión de las centrales de compras al servicio de los poderes adjudicadores y aclarar que dichas centrales operan de dos maneras diferentes.

En primer lugar, deben poder actuar como mayoristas al comprar, almacenar o revender o, en segundo lugar, deben poder actuar como intermediarios al adjudicar contratos, gestionar sistemas dinámicos de ventas o celebrar acuerdos marco que vayan a utilizar los poderes adjudicadores. En algunos casos, este cometido de intermediario puede desempeñarse ejecutando de manera autónoma los procedimientos de adjudicación pertinentes, sin recibir instrucciones de los poderes adjudicadores que entren en consideración. En otros casos, los procedimientos de adjudicación pertinentes se ejecutarán siguiendo instrucciones de los poderes adjudicadores de que se trate, en nombre y por cuenta de los mismos”.

Seguramente la contratación centralizada es una figura que, aunque útil en todos los ámbitos administrativos, tiene una incidencia especial en el ámbito de la contratación municipal. La aún vigente D.A.2ª.5 TRLCSP señala, en sintonía con la LRSAL (o viceversa), que en los municipios de población inferior a 5.000 habitantes las competencias en materia de contratación podrán ser ejercidas por los órganos que, con carácter de centrales de contratación, se constituyan (en la forma prevista en el artículo 204 TRLCSP) mediante acuerdos al efecto. Asimismo podrán concertarse convenios de colaboración en virtud de los cuales se encomiende la gestión del procedimiento de contratación precisamente a las Diputaciones provinciales o a las Comunidades Autónomas de carácter uniprovincial.

2.3 El Catálogo de Servicios de la Administración Digital.

Pero quizá quien más puede ayudar es el Estado. Es por ello que la LPA –y otras leyes-, establecen la posibilidad, casi obligación, de articular la adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado.

En efecto, para cumplir con lo previsto en la LPA en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración, las Comunidades Autónomas y *las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado.* Su no

adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En el caso que una Comunidad Autónoma o una Entidad Local justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior, y opte por mantener su propio registro o plataforma, las citadas Administraciones deberán garantizar que éste cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas (Disposición adicional segunda de la LPA).

Entrado ya en el terreno práctico, el citado Catálogo de Servicios de Administración Digital de la DTIC³ tiene como objeto difundir los servicios comunes, infraestructuras y otras soluciones que se ponen a disposición de las Administraciones Públicas para contribuir a impulsar el desarrollo de la Administración Digital y mejorar los servicios que se ofrecen a ciudadanos y a empresas, o internamente a los empleados públicos.

Los servicios que se presentan en el catálogo están operativos y ampliando sus funcionalidades día a día. Muchos de ellos se han puesto en marcha con la colaboración de diferentes departamentos ministeriales o de otras Administraciones Públicas. Los servicios se agrupan en diferentes categorías en función del ámbito funcional o de sus características de provisión. Estas categorías son:

- Impulso de la Administración Digital y de Servicios a los Ciudadanos.
- Gestión interna.
- Infraestructuras.
- Regulación, guías e informes relevantes.

Se aconseja la descarga del Catálogo de servicios de Administración Digital de la DTIC, en el que destacan algunos como:

- Cl@ve: identificación digital del ciudadano frente a las Administraciones Públicas.
- @firma: plataforma de validación de certificados y firmas.

³ La Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DTIC) impulsa y coordina el proceso de racionalización y transformación digital de la Administración General del Estado y trabaja con el resto de Administraciones Públicas para garantizar la interoperabilidad y la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios a los ciudadanos y empresas (fuente: <https://administracionelectronica.gob.es>).

- SIR – Sistema de Interconexión de Registros: permite el intercambio de asientos registrales según la NTI de protocolo de intercambio de asientos registrales (SICRES 3.0).
- REC – Registro Electrónico Común: punto único para presentación de documentos a cualquier órgano administrativo de la AGE.
- Geiser / ORVE: soluciones para oficinas de registro, para digitalización de documentos conforme a NTI de Digitalización, e intercambio de asientos registrales por SIR.
- REA- Registro Electrónico de Apoderamientos: registro mencionado en el artículo 6 de la Ley 39/2015, en el que deben inscribirse todos aquellos que ostenten la condición de interesado en un procedimiento a favor de representante.
- RFH – Registro de Funcionarios Habilitados: permite registrar aquellos funcionarios que, según establece la ley 39/2015, pueden actuar en nombre de los ciudadanos que así lo soliciten y generar copias auténticas de los documentos que éstos presenten.
- AG - Punto de Acceso General: puerta de entrada digital de los ciudadanos a las AA.PP.
- Carpeta ciudadana: espacio privado del ciudadano con todos los datos relativos a su relación con las AA.PP.
- FACE: punto de entrada centralizado para facturas electrónicas por parte de proveedores de las AA.PP.
- EE3 – Emprende en 3: simplificación y reducción de trámites para creación de empresas.
- Plataforma de Intermediación de datos: infraestructura abierta a todas las AA.PP. para intercambio de datos de ciudadanos necesarios para la tramitación administrativa.
- Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas (DIR3): inventario unificado y común a toda la Administración de las unidades orgánicas / organismos públicos, sus oficinas asociadas y unidades de gestión económica – presupuestaria.
- InSiDe – Infraestructura y Sistemas de Documentación Electrónica: suite de productos para la gestión de documentos y expedientes electrónicos, de forma que puedan almacenarse y/o obtenerse según el ENI.
- Archive: archivo definitivo de expedientes y documentos electrónicos, Centro de Transferencia de Tecnología: publica el directorio general de aplicaciones y soluciones para su reutilización.
- Centro de Interoperabilidad Semántica: publica los modelos de datos de intercambio, tal y como establece el Esquema Nacional de Interoperabilidad.
- Portal datos.gob.es: portal gestionado junto a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, alberga el Catálogo Nacional de datos abiertos.

- Y por supuesto la Red SARA (Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones), que es un conjunto de infraestructuras de comunicaciones y servicios básicos que conecta las redes de las AAPP españolas e Instituciones europeas facilitando el intercambio de información y el acceso a los servicios que desde ella se prestan.

2.4 Otras relaciones interadministrativas.

La colaboración interadministrativa es esencial en un entramado de más de 8.000 municipios que prestan servicios, muchos de ellos rurales y pequeños. Ya hemos visto que según la LRSAL (art. 36.1.g LBRL), corresponde a las Diputaciones *la prestación de los servicios de administración electrónica*, y también la contratación centralizada, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

Pero también existe otro nivel de prestación de los servicios municipales - incluidos por supuesto los electrónicos- de ámbito supramunicipal, que son las Mancomunidades, las Comarcas, las Entidades metropolitanas y otras entidades de base asociativa. La LRSAL no apuesta mucho por esta forma de gestión mancomunada pero a nosotros nos encaja bastante precisamente en la cuestión de los servicios electrónicos. Sin embargo cabe recordar que no es lo mismo una Mancomunidad que un servicio mancomunado. No siempre es necesario crear una nueva persona jurídica, que es precisamente lo que tratan de evitar las normas de racionalización, sino que tres o cuatro Ayuntamientos pueden asociarse, por qué no, para adquirir un mismo gestor de expedientes a menor precio. Debemos analizar el coste de los servicios y elegir la mejor forma de gestionarlos en base al principio de eficiencia. Aquí manejamos exactamente la misma lógica que nos debe llevar a catalogar y filtrar los productos o servicios de administración electrónica que debe prestar el Estado –Plataforma de contratación, FACe, etc...- o la Diputación –Central de compras-, y los que quedan abiertos al sector privado y por tanto se deben contratar con cargo a recursos propios, compartidos o subvencionados. Dicho esto la pregunta que surge es: ¿pueden mancomunidades y comarcas prestar servicios de administración electrónica o de compra centralizada? Sin ninguna duda, y así lo recogía en primer lugar la citada DT3^a.4 LAESP: “...las Diputaciones Provinciales, o en su caso los Cabildos y Consejos Insulares *u otros organismos supramunicipales*, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos”. De hecho en algunos casos podría demostrarse que es, más allá de una posibilidad, incluso la mejor forma de gestión, como decimos desde la eficiencia. Sin perjuicio de las competencias “naturales” de las Diputaciones, no cabe duda de que los Ayuntamientos colindantes pueden asociarse para prestar cualesquiera servicios que la Ley les atribuya. Como sabemos no es la LRSAL muy partidaria de la creación de nuevas personas jurídicas, pero si la

Mancomunidad o Comarca o Área Metropolitana ya está creada y viene prestando servicios de este tipo desde luego se deben mantener si se trata de una forma de gestión eficiente. Encontramos ejemplos de flagrante éxito en nuestras entidades locales asociativas, sobre todo en la gestión mancomunada de multas por medios electrónicos, que no sólo agiliza los procedimientos sino que incluso permite aumentar notablemente la recaudación por tal concepto, lo cual cumple sobradamente con las exigencias de la nueva Ley. Además, cuando la Ley de Economía Sostenible habla de la necesidad de aprobar planes o programas de implantación de la administración electrónica, señala que *los anteriores programas podrán referirse a una pluralidad de municipios cuando se deban ejecutar en aplicación de los supuestos de colaboración previstos en el apartado anterior (se refiere a la colaboración de Diputaciones, Cabildos, Consejos u otros organismos supramunicipales)*. Por otro lado la asociación municipal no precisa siempre de personificación. Más encaje en la línea austera de la nueva Ley tienen otros mecanismos como la “compra conjunta”, prima hermana de la “compra centralizada”. Un precepto poco conocido, pero muy importante, de la famosa Directiva 2004/18/CE, ya derogada, es el art.1 2. a), según el cual son "contratos públicos" los contratos onerosos y celebrados por escrito entre uno o varios operadores económicos y uno o varios poderes adjudicadores, cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios en el sentido de la Directiva. Pueden por tanto dos o más Ayuntamientos tramitar un único expediente y contratar de manera conjunta un determinado servicio común para todos ellos. No hay ningún problema. De hecho hay muchas posibilidades de que se consiga más barato.

3. COLABORACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO.

3.1 Contratos de suministro y de servicios.

Según el art. 9.3.b) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP): “se considerarán contratos de suministro los siguientes: “b) Los que tengan por objeto la adquisición y el arrendamiento de equipos y sistemas de telecomunicaciones o para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas, y la cesión del derecho de uso de estos últimos, a excepción de los contratos de adquisición de programas de ordenador desarrollados a medida, que se considerarán contratos de servicios”.

Por su parte, según el art. 10 TRLCSP: “Son contratos de servicios aquéllos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro. A efectos de aplicación de esta Ley, los contratos de servicios se dividen en las categorías

enumeradas en el Anexo II.” En el referido Anexo II se regulan, entre otros, los servicios de Telecomunicaciones, y también los “Servicios de informática y servicios conexos”.

Véase el problema de contratar como suministro el desarrollo del procedimiento electrónico de la organización. Quienes saben de dicho procedimiento son los empleados públicos, no las empresas del sector, quienes no obstante disponen de sus programas y plataformas estándar, los cuales entendemos que no deben adquirirse tal cual e implantarse “con calzador”, sino que debe ser la Administración la que defina estos procedimientos y contrate únicamente las necesidades complementarias, normalmente de *software*, que surjan en los procesos de implementación del expediente electrónico. Esto nos lleva, ineludiblemente, a la contratación por servicios y no por suministro, en tanto en cuanto entiendo que precisamos “programas de ordenador desarrollados a medida”.

Por lo demás, en la redacción del pliego de cláusulas administrativas que sirva de base para la adquisición de estos programas, aconsejo que se tengan en cuenta las siguientes pautas:

1. Se definirá el contrato como "de servicios", y no "de suministro informático"
2. Se exigirá el cumplimiento del principio de neutralidad tecnológica.
3. Se exigirá el cumplimiento de los esquemas nacionales de seguridad y de interoperabilidad
4. Se exigirá, en la medida de lo posible, la integración con el software y las bases de datos preexistentes.
5. Formará parte del contrato el servicio de atención al cliente.
6. Formará parte del contrato un número mínimo de horas de formación para el personal usuario.

3.2 Compra pública innovadora y asociación para la innovación.

La compra pública innovadora (CPI), es un contrato que la entidad pública licita, a fin de satisfacer una necesidad no cubierta, mediante una solución innovadora. Es decir, que se produce cuando "una entidad pública aprueba un pedido de un producto o sistema que no existe en este momento, pero que puede desarrollarse probablemente en un periodo de tiempo razonable. Requiere el desarrollo de tecnología nueva o mejorada para poder cumplir con los requisitos demandados por el comprador” (Edquist y Hommen, 1999). Su procedimiento tiene unas características que lo hacen especial, y desde luego invitan a un uso estratégico de la contratación pública para favorecer la innovación.

La CPI es una apuesta de futuro, pero también una realidad plasmada por el Ministerio de Ciencia e Innovación publica en su "Guía 2.0 para la compra pública de innovación", dirigida a las administraciones públicas y otros organismos y entidades del sector público contratantes para la mejor y más adecuada aplicación de los procedimientos de contratación y adjudicación de la compra pública innovadora tanto en la modalidad de compra pública de Tecnología innovadora (CPTI) como en la de compra pública Pre-comercial (CPP), en tanto en cuanto se trata de instrumentos diferenciados pero ambos orientados con la misma relevancia al fomento de la política de innovación. La nueva guía incorpora novedades sobre el concepto y marco jurídico de la innovación o el mencionado uso estratégico de la contratación pública para favorecer la innovación, entre otros. También, se presenta el nuevo procedimiento de Asociación para la Innovación y recomendaciones para el diseño de pliegos que tengan por objeto la compra de innovación.

Según el artículo 175 del Proyecto de LCSP (Caracterización del procedimiento de asociación para la innovación), "este procedimiento se basa en un Acuerdo de colaboración entre el órgano de contratación y uno o varios empresarios, que tendrá por finalidad la realización de actividades de investigación y desarrollo respecto de obras, servicios y productos innovadores y su ulterior adquisición, siempre que correspondan a los niveles de rendimiento y costes máximos acordados, cuando la soluciones disponibles en el mercado no satisfagan las necesidades del órgano de contratación".

Este precepto se basa en el art. 31 de la DIRECTIVA 2014/24 / UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18 / CE. La asociación para la innovación tendrá como finalidad el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes, siempre que correspondan a los niveles de rendimiento y los costes máximos acordados entre los poderes adjudicadores y los participantes. Se estructurará en fases sucesivas siguiendo la secuencia de las etapas del proceso de investigación e innovación, que podrá incluir la fabricación de los productos, la prestación de los servicios o la realización de las obras. La asociación para la innovación de fijar unos objetivos intermedios que deben alcanzar los socios y proveerá el pago de la retribución en plazos adecuados. Sobre la base de estos objetivos, el poder adjudicador podrá decidir, al final de cada fase, rescindir la asociación para la innovación o, en el caso de una asociación para la innovación con varios socios, reducir el número de socios mediante la rescisión de los contratos individuales, siempre que el poder adjudicador haya indicado en los pliegos de la contratación que puede hacer uso de estas posibilidades y las condiciones en que puede hacerlo.

En resumen, la CPI y la asociación para la innovación aparecen como figuras contractuales y procedimentales nuevas que, mucho más allá de su aplicación al

desarrollo de los procesos de digitalización interna de las organizaciones públicas, tienen un encaje perfecto, incluso mucho mayor, en los proyectos *Smart City* y en la ejecución de políticas públicas de desarrollo del emprendimiento empresarial, normalmente en el ámbito tecnológico. Las nuevas soluciones desarrolladas tendrán un nicho de mercado en las propias AAPP.

3.3 Otros contratos.

El servicio público, en 2016, no debe ser el mismo, ni en el fondo ni en la forma, que el de 1996. Pero las plantillas públicas están cerradas: no podemos hacer nuevas contrataciones con el agravante de que no solo no seremos más, sino que seremos menos a medida que las jubilaciones provoquen la amortización de puestos. Tampoco podemos reconvertir a un arquitecto en *community manager*, y sí podemos, pero solo hasta cierto punto, redimensionar la organización interna de acuerdo con las necesidades actuales de las Entidades Públicas. Parece claro pues que la Administración, especialmente la municipal, precisa de ayuda privada externa, casi siempre de carácter técnico-informático, porque si los Departamentos de urbanismo *siguen siendo* grandes, los de Informática *siguen siendo* pequeños, y sin embargo su trabajo e importancia ha crecido enormemente desde que se realizaron las últimas grandes configuraciones orgánicas de la mayoría de Ayuntamientos. Pero aunque no podemos crear nuevas plazas sí es factible –y necesario– celebrar los aludidos contratos de servicios y de suministro (principalmente), y otros dentro de esta colaboración público-privada, de la que también formarían parte otras figuras contractuales como el «outsourcing informático», y el «contrato de ASP»:

- «ASP» es un contrato en virtud del cual, una de las partes, el prestador de servicios, otorga a la otra parte, el cliente, un acceso a su Sistema de Información en base al cual el cliente puede beneficiarse de un catálogo de servicios de la sociedad de la información y/o productos informáticos localizados o alojados en todo momento en los equipos del Sistema de Información del prestador a los que se ha accedido.
- «Outsourcing informático». Es la figura más pura de externalización de los servicios informáticos. Consiste en la subcontratación de toda o parte de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), de una entidad, o de un proceso de actividad, a una organización externa, para la gestión y operación de sus actividades asociadas, manteniendo la organización cliente el control de las funciones objeto de *outsourcing*. Se trata de acuerdos a medio o largo plazo, con lo cual tienen una flexibilidad importante, ya que deben adaptarse a la propia evolución de los requerimientos de la organización cliente, además de prever la

posibilidad de tener que recuperar la administración y gestión del Sistema de Información.

También nos agrada, para estos menesteres, el contrato de *renting*. Téngase en cuenta que la tecnología queda desfasada en poco tiempo. Lo importante es su uso, más allá de su propiedad. Se trata de un contrato utilizado para la disposición y renovación periódica de equipos informáticos, que pueden tener un valor en el momento de su adquisición, pero cuya posterior compra en el ejercicio de la futura opción por el valor residual, caso de que se pacte, no suele ser rentable, ni útil. Entonces, cuatro años más tarde por ejemplo, tiene más sentido la adquisición de una tecnología que sea novedosa *en ese momento*. Respecto de los contratos mencionados, al igual que en los casos explicados *ut supra*, las empresas contratistas deben colaborar en el proceso bajo la dirección y la pauta que le marque el Ayuntamiento, el cual define los objetos contractuales de acuerdo con sus necesidades. Tal es su rol. Hablamos de colaboradores en los procesos de modernización, planteados técnicamente en un Plan de Implantación de la Administración Electrónica (PIAE) en el que debe predominar la idea de «autodiseño». Es este el motivo por el que nos decantábamos por los contratos de servicios, y no de suministros. En este sentido, la empresa privada no puede desempeñar un papel que podríamos llamar «dominante», pues el Ayuntamiento siempre debe disponer de recursos técnicos propios para resolver los problemas técnicos del día a día, sin recurrir a continuas llamadas ni quedarse bloqueado durante horas o días ante una atención técnica que se demora, si bien la contratación de un buen servicio de atención al cliente sigue siendo primordial.

En definitiva, lo que no se externaliza, es la estrategia del Departamento de sistemas de información, la cual tiene que estar en consonancia con la estrategia global de la entidad. Se externalizan los medios técnicos e incluso intelectuales de los que no disponemos. La empresa se convierte en (necesaria) colaboradora de un proceso, normalmente la implantación integral de la administración electrónica, que solo puede tener éxito en una Entidad Pública siendo dirigido internamente, al menos en última instancia, por personas pertenecientes a esa misma Entidad.

4. CUESTIONES ESTRATÉGICAS. ESPECIAL REFERENCIA A NUDGE Y BENCHMARKING.

Entendemos pues que queda demostrado que de nada serviría la ayuda externa – del sector público y/o del sector privado-, sin un plan interno que sea concebido y desarrollado por los propios técnicos implicados. Y liderado al menos por uno de ellos, porque hay un cambio que gestionar. Recordemos que la administración electrónica es algo más (y más importante) de lo que muchos creen:

«La administración electrónica es el uso de las TIC en las AAPP, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas.» (Comisión Europea)

Además de TIC, cómo no, comprende cambios organizativos -a los cuales ya hemos hecho referencia-, y requiere de nuevas aptitudes - podríamos añadir “y actitudes”-. Se trata de un medio para un fin, y este fin es de lo más elevado: mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos. Ante tanta novedad urge que *alguien* tome las riendas y gestione el cambio y es aquí donde tienen sentido las nuevas aptitudes -que en este caso son medio y fin-, y acciones formativas sobre liderazgo, habilidades directivas o técnicas de comunicación. Por supuesto es posible, e incluso conveniente, la existencia de más de un líder. Al menos uno político y uno funcional, además de diversos responsables, todos ellos integrados en un Comité de Dirección. Dicho Comité se encargaría del impulso, ejecución y seguimiento del Plan de Implantación de la Administración Electrónica (PIAE), o similar.

Por otro lado los planes deben completarse con las Ordenanzas y Reglamentos, que desde el punto de vista jurídico ocuparían obviamente un nivel superior –y obviamente inferior a las nuevas leyes, las cuales desarrollan y adaptan-. No vamos a entrar en cuestiones manidas, como que el procedimiento de elaboración de los Reglamentos y Ordenanzas Locales es el recogido en la normativa local –esencialmente el art. 49 LBRL–, sin perjuicio de la necesaria adaptación a los principios de buena regulación de la LPA. Lo que sí debemos subrayar es que una organización pública debe desarrollar sus procesos de transformación digital con la debida seguridad jurídica, y esto aconsejaría, prácticamente obligaría, a aprobar un Reglamento de Administración Electrónica, una Ordenanza de Transparencia y Acceso a la Información, y quizá un Pliego de Cláusulas Administrativas Generales –que regule figuras como la subasta electrónica-, además de modificar el Reglamento (normalmente *Carta*) de participación ciudadana, y las Ordenanzas Fiscales, a fin de modernizarlos.

Pero estos procesos de cambio no solo afectan a unos pocos, los aludidos impulsores, sino absolutamente a todas las personas que integran la organización. Vivimos en unos tiempos en los que todas las AAPP deben ser modernas y eficientes. Y por tanto también todos sus empleados. El ciudadano exige un servicio público de calidad, más tecnológico -a fin de reducir las cargas administrativas y “las molestias”- pero complementaria y en ningún caso contradictoriamente, más humano. Hemos hablado de líderes pero son muy importantes los empleados de atención ciudadana, muy importantes los “directivos de segundo nivel” o *staff medio* -incluyendo tanto a perfiles técnicos como políticos-, y muy importantes, en definitiva, todos y cada uno de los trabajadores y trabajadoras públicos. Pero para esto es necesario desarrollar la

comunicación, la información, y la formación, también a través de Planes. Estas son las herramientas para vencer la famosa resistencia al cambio. Hace poco me preguntaron si en la nueva LPA existe algún artículo que obligue a los empleados públicos a tramitar de forma electrónica. Estuve a punto de contestar: “Sí, el art. 14.2.e)”, pero finalmente me pareció más ilustrativo decir: “Sí. Todos”, y eso respondí.

No es fácil motivar, pero debemos hacerlo. Las AAPP debemos estimular el cambio dentro y fuera de nuestra organización. *Nudge* es un término inglés traducido al castellano como “pequeño empujón”, es decir, toque, empujoncito, algo suave que produce efectos en el sentido deseado. Es una estrategia de intervención dirigida a orientar inercialmente las decisiones de las personas en la línea considerada correcta por el poder público, sin recurrir a la coacción ni a los incentivos económicos. Pretende encauzar los comportamientos hacia el logro de determinados objetivos, sin forzar la libertad ni la autonomía de las personas, ni de las instituciones. La teoría *nudge* saltó a la fama mundial en 2008 con el lanzamiento del libro *Nudge: Mejora de decisiones sobre salud, riqueza y felicidad*, de Thaler y Cass R. Sunstein. Este llevó la teoría a un ámbito más amplio y se logró un seguimiento significativo en EE.UU. y Reino Unido, así como el sector privado involucrado en la salud pública y otros campos relacionados. Más recientemente y ya en el ámbito de la política, tanto el presidente Barack Obama en los Estados Unidos como el primer ministro David Cameron en el Reino Unido han tratado de utilizar la teoría *nudge* para avanzar en sus respectivos objetivos de política interna. En definitiva, partimos de la premisa de que el refuerzo positivo y las sugerencias indirectas para tratar de lograr el cumplimiento forzoso no pueden influir en las motivaciones, incentivos y toma de decisiones de grupos e individuos por igual, por lo menos la forma más eficaz -si no más eficaz- que la orden directa, la legislación, o la ejecución unilateral de planes y medidas.

En el ámbito de las organizaciones, el *nudge* propone por tanto trabajar sobre la arquitectura de las decisiones, a saber las condiciones materiales y procesos (mentales y sociales) que llevan a los seres humanos a actuar de una manera o de otra, tomando frecuentemente decisiones por inercia o por la irresistible tendencia a seguir la ley del mínimo esfuerzo, por costumbre o porque es lo que hace la mayoría. Así, pues, hablando del servicio público, tenemos que trabajando sobre la arquitectura de las decisiones podemos conseguir mejorar los resultados de las políticas públicas y alcanzar, entre otros logros, sustanciales ahorros y ganancias de eficiencia en la gestión pública.

Los enfoques *nudge* pueden tener gran utilidad para innovar en la gobernanza local o lo que es lo mismo, y empleando los términos ya estudiados, para la consecución del “buen gobierno” o la implantación de la administración electrónica. Esto es así porque se trata de técnicas pensadas para favorecer la superación de las tentaciones

negativas que se presentan a los seres humanos en nuestros procesos de toma de decisiones. Tendencias a las aproximaciones cortoplacistas, a la falta de establecimiento de prioridades, al despilfarro, etc., pueden ser atajadas más eficazmente si se utilizan mecanismos de autocontrol, apoyados en la filosofía del “empujoncito”. La tendencia a reproducir comportamientos ajenos puede ser una ayuda, si enfatizamos los correctos. La gestión de la información en las organizaciones que componen el ámbito local puede ser determinante a la hora de implementar esos mecanismos de autocontrol. Junto a las rigurosas prohibiciones (pocas y muy cargadas de razón) hay que establecer mecanismos que garanticen que las buenas prácticas son puestas en el escaparate y las malas censuradas. La reflexión vale tanto para políticos como para funcionarios. En relación a estos últimos, tenemos un Estatuto del Empleado Público que está muy bien concebido en lo teórico, pero lo cierto es que nunca se ha cumplido. El Código ético y la evaluación del desempeño deben pasar a la práctica. Hay herramientas, como las charlas motivacionales, la economía conductual, o el propio *nudge*, que permiten ese salto del papel a la realidad. También tiene mucho que ver la función directiva de “gestión del cambio”, partiendo de la necesaria premisa de que el primer convencido debe ser el supuesto directivo público, punto de partida que no siempre se da.

Más conocida es la técnica del *benchmarking*. La Historia está repleta de pioneros, mientras que otros, con mejor o peor intención, simplemente han tenido la habilidad de aprovechar lo que han hecho los precursores en su propio beneficio, incluso atribuyéndose todo el mérito en algunas ocasiones. En el colegio nos enseñaron que copiar está mal, y evidentemente en el contexto escolar no es precisamente la técnica más conveniente para la correcta formación de los estudiantes, pero si nos liberamos de las connotaciones negativas del término y lo aplicamos, ya en el mundo de los adultos, a la gestión pública, no parece tan mala idea no ya “copiar”, sino más bien observar lo que hacen otros, comparar, “intercambiar buenas prácticas” y adaptar. Las técnicas de *benchmarking* surgen, cómo no, en el ámbito de la empresa privada, y se basan en un método comparativo especialmente idóneo en la gestión de las administraciones públicas más numerosas –unos 8.122 Ayuntamientos en España–, e incluso a pesar de su heterogeneidad, ya que muchos son diferentes pero también muchos parecidos, y en todo caso la técnica prevé mecanismos de adaptación, ya que un mimetismo total es prácticamente imposible. Hablamos de España, pero somos partidarios incluso del *benchmarking* internacional, especialmente dentro del municipalismo europeo. En definitiva, está bien aprender la teoría, concebir planes técnicos, intentar tenerlo todo previsto y bien atado, y por supuesto es loable la intención de innovar; pero también debemos mirar con buenos ojos lo que ya han hecho otros, y además *lo han hecho bien*:

“Para mejorar nuestro conocimiento debemos aprender menos y contemplar más” (René Descartes)

Pero ¿en qué consiste exactamente el *benchmarking público*? El término es obviamente un anglicismo (otro más) que puede definirse como un proceso sistemático y continuo para evaluar comparativamente los productos, servicios y procesos de trabajo en organizaciones. Consiste en tomar "comparadores" o *benchmarks* a aquellos productos, servicios y procesos de trabajo que pertenezcan a organizaciones que evidencien las mejores prácticas sobre el área de interés, con el propósito de transferir el conocimiento de las mejores prácticas y su aplicación. Como apuntábamos, la utilización del *benchmarking* se ha circunscrito tradicionalmente en las organizaciones privadas, casi siempre empresariales, pero actualmente se ha extendido a diferentes ámbitos, con las consiguientes modificaciones de su puesta en práctica. Éste es el caso de su utilización por las administraciones territoriales y otras entidades públicas (*benchmarking público*) para mejorar sus procesos y sistemas de gestión y evaluar la implementación de las actuaciones políticas, la gestión estratégica de una ciudad, etc. Opinamos que el *benchmarking público* tiene muchas posibilidades en el ámbito de la administración local, por las características inherentes a la misma.

En todo caso, ya tenemos datos y podemos contrastar que los resultados obtenidos a partir de las aplicaciones *benchmarking* en el sector público han evidenciado un desarrollo de mejores servicios y organizaciones más eficientes. La importancia del *benchmarking* no se encuentra en la detallada mecánica de la comparación, sino en el impacto que pueden tener estas comparaciones sobre los comportamientos. Necesitamos escuchar que “esto ya se ha hecho” en este otro Ayuntamiento... Esto suele provocar el impulso necesario para realizar mejoras y cambios. Este proceso continuo de comparar actividades, tanto en la misma organización como en otras “empresas”, nos lleva a encontrar la mejor práctica; para luego intentar copiar esta actividad generando el mayor valor agregado posible. Hay que mejorar las actividades que generan valor y reasignar los recursos liberados al eliminar o mejorar actividades que no generen valor o que este no sea el deseado.

5. CONCLUSIONES.

La conclusión principal es que pese a que las “leyes siamesas”, la 39 y la 40/2015, se erigen en la reforma “de administración electrónica” más atrevida de la Historia, su cumplimiento seguirá dependiendo de la voluntad de los responsables públicos. A los Ayuntamientos las Diputaciones les deben ayudar bastante, pues desde 2013 les corresponde la competencia. El mismo Estado ayuda más que nunca ofreciendo como hemos visto la posibilidad -y hasta cierto punto la obligación- de adherirse a sus plataformas (registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de

acceso general electrónico de la Administración, FACe, Portal de transparencia, Plataforma de Contratación del Sector Público...). Ya lo pudo hacer en 2007, dicho sea por supuesto sin dejar de valorar la iniciativa que, eso sí, podría perjudicar a las empresas del sector.

Se impone, en resumen, el procedimiento electrónico, pero *se impone más que nunca un cambio de mentalidad*. La nueva LPA está siendo muy impactante pero no debería serlo tanto. Numerosas normas se han incumplido en lo que va de siglo, desde la Ley de firma electrónica de 2003 a la LAESP de 2007, sin olvidar por supuesto el ENS y el ENI, desarrollados reglamentariamente en 2010.

Un siglo antes, la Real Orden de 12 de febrero de 1900, de Francisco Silvela, publicada en la Gaceta de Madrid del 19 de febrero, establecía que *“en todas las oficinas del Estado, provinciales y municipales se admitan cuantas instancias y documentos se presenten hechos con máquinas de escribir, en los mismos términos y con iguales efectos de los escritos o copiados a mano”*. Imaginen la resistencia al cambio que pudo producirse en aquel entonces. Pero la sociedad siempre ha ido por delante. Aún más antiguo que la Real Orden de Silvela es el Código Civil (1889), este además aún en vigor, que establece que las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.

Por cierto: ¿quieren saber “el espíritu y la finalidad” de la LPA? Lean su Exposición de Motivos, no tiene desperdicio.

EL SECTOR PÚBLICO LOCAL TRAS LA LEY 40/2015: RETOS INMEDIATOS Y CUESTIONES ABIERTAS¹

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO

Consultor de Administraciones Públicas y Formador en el ámbito del sector público.

El 2 de octubre, entró en vigor la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público (LRJSP). Esta Ley regula en su título II la “Organización y funcionamiento del sector público institucional”, cuyo contenido básico –según prevé la disposición final decimocuarta- se limita a los capítulos I y VI (salvo el artículo 123.2) y los artículos 129 y 134, del capítulo VII. Pero eso, por lo que afecta al ámbito local de gobierno, no es exactamente así, tal como diré de inmediato.

Tras esta reforma vestida de “estructural”, pero basada paradójicamente en criterios de ajuste o contención fiscal (algo que nunca debería insertarse en las normas estructurales que tienen vocación de permanencia en el tiempo), el sector público institucional local sufrirá notables cambios inmediatos y se abrirán, asimismo, ciertas dudas o cuestiones (algunas aún poco clarificadas) sobre la aplicabilidad de determinadas reglas. El objeto de este breve comentario es señalar los aspectos más relevantes a corto plazo de esa reforma. Tiempo habrá de tratar otros con mayor profundidad.

El concepto de sector público institucional (con carácter también básico) se recoge en el artículo 2 de la Ley (ámbito subjetivo), aunque en términos poco precisos. Esa regulación tiene contenido básico. El legislador, una vez más, se muestra muy generoso con el alcance que da a la “legislación básica”, pues en este tema se adentra además en ámbitos organizativos, también de las Comunidades Autónomas. El criterio objetivo es la dependencia o vinculación de los organismos públicos o entidades de derecho privado a un nivel de administración pública territorial. Ello plantea de inmediato la cuestión de si los consorcios y las fundaciones, que “se adscriban” a tales niveles territoriales, forman o no parte de tal concepto de sector público institucional. A pesar de las imprecisiones iniciales, el título II incluye con claridad a los consorcios y fundaciones como parte integrante (como objeto de regulación) de ese “sector público institucional”, en el caso que nos ocupa “local”.

Como es sabido, la regulación del sector público local está dispersa en un complejo normativo nada coherente, donde se acumulan normas básicas estatales, con leyes de desarrollo autonómico, reglamentos “añejos” (como el de Servicios de las Corporaciones Locales), otras

¹ Trabajo publicado en Diario del Derecho Municipal. IUSTEL

disposiciones reglamentarias autonómica con ese mismo objeto (ROAS y similares), estatutos de tales entidades y otro tipo de instrumentos jurídicos complementarios. Un auténtico batiburrillo, escasamente ordenado y coherente, al que se suma ahora la citada LRJSP (que, en esta materia, no pone precisamente orden, sino todo lo contrario; al menos en lo que afecta al nivel local de gobierno).

¿Qué cambia la citada LRJSP en relación al sector público local?, ¿qué retos introduce?, ¿cuáles son las dudas o cuestiones abiertas que suscita? A tales preguntas se puede responder sucintamente del siguiente modo:

1.- Valoración inicial. La LRSJP entronca esta materia con un conjunto de medidas normativa aprobadas por el Estado en los últimos años dirigidas al control de las cuentas públicas, a la “racionalización” (entendida como reducción de entidades) del sector público institucional, así como al incremento de controles económico-financieros de tales instituciones. Las reformas económico-financieras y la (maltrecha) reforma local fueron en esa misma dirección: la LRJSP pretende cerrar el círculo. Sin este enfoque general no se entienden algunas de las medidas que a continuación se exponen. La reforma se vende como estructural, pero está preñada de una fuerte contingencia. Y de ahí sus obsesiones, que se anudan con las existente durante todo el período (aún no cerrado) de contención fiscal.

2.- Establecimiento de sistemas de supervisión continua de sus entidades dependientes. Todas las AAPP que tengan sector público institucional (por tanto, también las entidades locales) deberán configurar tales sistemas, cuya finalidad es comprobar que subsisten los motivos para seguir manteniendo tales entidades, pero con el objetivo explícito de formular periódicamente “propuestas de mantenimiento, transformación o extinción” de tales entidades (artículo 81.2). La Ley, sin embargo, nada nos dice sobre cómo establecer tales sistemas en el ámbito local, regula exclusivamente esta materia para la AGE (artículos 85 y 87, principalmente; que pueden servir “como modelo” para esos procesos), donde ya se advierte la auténtica pretensión de esta norma: estimular transformaciones y, en su caso, extinciones de tales (molestas) entidades. Puede tener consecuencias serias ese proceso. Hay que transmitir a Bruselas que cumplimos los deberes, entre otros “podar” el denso y extenso sistema de entidades instrumentales.

3.- Inventario de Entidades del Sector Público. La LRJSP configura al citado Inventario como “registro público administrativo”, con una finalidad también muy precisa: que la AGE disponga de información actualizada (naturaleza jurídica, finalidad, etc.) de todas y cada una (“cualquiera que sea su naturaleza”) de las entidades del sector público institucional local,

autonómico y general (artículo 82). La creación, transformación, fusión o extinción de cualesquiera de tales entidades deberá ser inscrita en el citado Inventario. Al margen de las cuestiones procedimentales, que se tratan en el artículo 83, lo relevante es que tales entidades deberán aportar la certificación de la inscripción de la entidad en tal Inventario para que por parte de la Administración tributaria les sea asignado el NIF definitivo y la letra identificativa correspondiente. Para que ninguna desmemoriada administración local se olvide de inscribir tales entidades. Con esta potente herramienta centralizada el “Gran hermano” (Intervención General) podrá tener una fotografía mucho más fiable de cuáles son las dimensiones exactas del sector público. Y para ello, la disposición adicional octava, apartado dos, prevé que todas las entidades del sector público institucional, “cualquiera que sea su naturaleza”, deberán estar inscritos en el Inventario “en el plazo de tres meses a contar” desde la entrada en vigor de esta Ley (2 enero de 2017). Pronto empieza a correr el plazo.

3.- ¿Qué ocurre con el reenvío del artículo 85 bis de la LBRL a la LOFAGE en materia de organismo público? El artículo 85 bis de la LBRL establece, como es sabido, un reenvío a determinados artículos de la LOFAGE en lo que afecta a la regulación jurídica de los organismos autónomos y entidades públicas empresariales de carácter local, con excepción de las peculiaridades que en ese artículo citado de la LBRL se regulan de forma específica. Aquí se plantean dos problemas, uno formal y otro material. El problema formal es que, por un lado, la LOFAGE ha quedado derogada por la LRJSP (aspecto nada menor que no ha sido tenido en cuenta por esta última Ley); mientras que, por otro, la LRJSP no subsana ese reenvío determinando a qué artículos de ese texto legal debe entenderse hecho. Problemas que plantea hacer chapuzas como la que llevó a cabo la Ley 57/2003 de reforma de la LBRL, o la que ha hecho ahora el legislador de régimen jurídico del sector público (en esa precipitada elaboración y tramitación del proyecto de ley). El problema material es que la LRJSP modifica puntualmente algunas cuestiones importantes del régimen jurídico de los organismos públicos, por ejemplo la propia definición de “organismo público” (artículo 88) o, más importante aún, acota el uso de las entidades públicas empresariales a aquellas entidades de Derecho Público “que se financien mayoritariamente con ingresos de mercado”. Ni que decir tiene que ese olvido del legislador no puede subsanarse con una traslación mecánica de los preceptos de la LRJSP a las previsiones que en su día llevó a cabo la LOFAGE y que determina el artículo 85 bis LBRL. El legislador sobre este punto opta por el silencio y esa anomia de algún modo se deberá cubrir. La cuestión es mucho más compleja y las consecuencias de ese nuevo régimen jurídico (sobre todo para aquellas entidades públicas empresariales locales que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado) están aún por definir. En este “Estado sin cabeza” (sin Gobierno y sin Parlamento que actúen como tales) no pregunten a nadie qué se ha de hacer porque nadie lo sabe. Arréglenselas como puedan.

4.- Régimen Jurídico de los Consorcios locales en la LRJSP: marco general y sistema de fuentes. La pretensión de la LRJSP sigue la estela de la “cruzada” contra los consorcios que el MHAP lleva emprendida durante los últimos años, aunque hay algunas paradojas. La pretensión de la LRJSP, ya anunciada con carácter previo, es configurar una regulación básica integral de los consorcios, aplicable por tanto a la Administración local de modo preferente (artículo 81.3), lo que no impide la aplicación singular de las previsiones recogidas sobre los consorcios en los artículos (entre otros) 26 y 57, así como en las disposiciones adicionales novena y duodécima, de la LBRL (que siguen plenamente vigente, aunque contradigan algunas previsiones de la LRJSP, por ejemplo en materia de “entidades instrumentales de segundo grado”), así como de otras reglas contenidas en la LRSAL (por ejemplo, disposiciones adicionales 13.^a y 14.^a; o disposición transitoria 6.^a), en aquellos casos que no se han incorporado a la LBRL. La LRJSP es poco precisa en este punto (artículo 119.3), puesto que alude a “la supletoriedad” (técnica de relación entre ordenamientos distintos) para explicar la relación entre la LRJSP y las leyes locales básicas (LBRL y LRSAL), que son del mismo ordenamiento estatal. Tampoco impide, como es obvio, que los consorcios se rijan por la normativa autonómica de desarrollo siempre que esta no contradiga tales presupuestos básicos.

5.- La naturaleza jurídica de los Consorcios Locales. Tras la publicación de la LRSAL se planteó abiertamente la cuestión de la naturaleza de los consorcios como entidades locales, dado el fuerte carácter instrumental que esa Ley atribuía a tales entidades. La reforma de la Ley 30/1992 (disposición adicional vigésima), incorporada también en la propia LRSAL, acentuó tal percepción. La LRJSP viene a cerrar el círculo, aunque la precisión no sea su faceta determinante, puesto que regula a los Consorcios (así como a las Fundaciones) dentro del “sector público institucional”, somete a tales entidades al Inventario ya citado y todo apunta que la adscripción (que no vinculación o dependencia) determina una naturaleza jurídica que difícilmente puede encontrar acomodo como entidad local, aunque hay opiniones discrepantes sobre este punto.

6.- Un régimen jurídico de los Consorcios que “refunde” lo ya existente, pero con algún añadido. Realmente, novedades hay pocas en la regulación de los Consorcios, puesto que se refunde lo ya establecido en la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992 (reforma LRSAL), con lo regulado por la Ley 15/2014, de racionalización del sector público (artículos 12 a 15), así como con alguna reforma puntual posterior (la previsión excepcional de que pueda haber personal propio al servicio de los Consorcios). El añadido sustancial, ciertamente paradójico, es que -de acuerdo con el artículo 118.1 de la Ley- pueden formar parte de los Consorcios entidades privadas “con ánimo de lucro”, no solo aquellas que -como decía el artículo 87.1 LBRL (derogado por la LRJSP) “entidades privadas sin ánimo de lucro que

persigan fines de interés público”. No obstante, si en los Consorcios participan entidades privadas, “el consorcio no tendrá ánimo de lucro y estará adscrito a la Administración pública que resulte de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado anterior”. Por un lado, se pretende “estrangular” a los consorcios -como ahora se verá-, mientras que por otro parece ampliarse su radio de acción.

7.- Una regulación de los Consorcios contradictoria: “puente de plata” para abandonar el Consorcio e impulso de nuevos tipos de fórmulas consorciales. Como ya hiciera la Ley 15/2014, de racionalización del sector público, la LRJSP vuelve a tender “puentes de plata”, para que las entidades que formen parte del Consorcio huyan del mismo y se busque así la desaparición de tales entidades por abandono de sus miembros. Pero a esa regulación ya existente (ahora reproducida en el artículo 125 de la Ley), se le une la disposición adicional décima de ese mismo texto legal, que “anima” (mediante una exención de sus correspondientes obligaciones) a las entidades que formen parte de un Consorcio a no abonar sus aportaciones al fondo patrimonial o a la financiación comprometida a realizar, siempre que “alguno de los demás miembros del Consorcio no hubieran realizado la totalidad de sus aportaciones dinerarias correspondientes a ejercicios anteriores a las que estén obligados”. Curiosa forma de “reventar” los Consorcios a través de “dinamita” legal.

8.- Normas básicas en materias de Fundaciones. En materia de Fundaciones el esquema que sigue la LRJSP es algo parecido. Se trata de adscribirlas a una Administración Pública, independientemente de su naturaleza originaria, y para ello se prevé que los estatutos determinarán la Administración Pública de adscripción, de conformidad con lo establecido en el artículo 129.2 de la Ley. Asimismo, el artículo 134 prevé expresamente que el Protectorado de tales fundaciones será ejercido por el órgano de la Administración de adscripción que tenga atribuida tal competencia. Una vez más, el control económico-financiero y el seguimiento de todas aquellas fundaciones en las que participen entes locales, parece estar en el trasfondo de la medida. Nada nuevo tras lo visto en el caso de los consorcios, aunque el tema de las fundaciones presenta perfiles singulares que no pueden ser examinados en este momento.

En fin, la LRJSP tiene fuertes impactos sobre el sector público local, algunos claros y otros más difusos o inciertos. No resuelve el caótico estado del sistema normativo-institucional de esta materia y su marcada dispersión. Es más, coadyuva a su incremento y desorden, planteando problemas nuevos sin solución fácil. Ciertamente, en este punto la LRJSP ha sido poco cuidadosa, más bien bastante chapucera (al menos en algunos puntos), fruto tal vez de una precipitada elaboración y de su expeditiva tramitación parlamentaria, que no ha dejado sosiego alguno para incorporar algo de sentido común en tales previsiones. El mundo local, como siempre, se aborda mal y a destiempo.



La reforma, de obvio sesgo jurídico-administrativo (su enunciado legal no engaña), sigue obsesionada en dar respuestas marcadas por la contingencia (medidas para “suprimir” sector público institucional) e incorporarlas en marcos jurídicos estructurales. Un error de principiantes, pues para pretender esos resultados mejor hubiere sido acudir a “leyes medida o ad hoc” o, en su caso, plantearse abiertamente -como reza la cita al inicio de este comentario- cuál es la misión y visión de todas y cada una de tales entidades instrumentales que proliferan con poco orden y menor concierto en el panorama institucional español. Si así se hiciera, posiblemente algunas de ellas no podrían explicar cabalmente para qué fueron creadas y menos aun para qué sirven en estos momentos. Pero seguimos confiando ciegamente en el Derecho, aunque este ofrezca innumerables agujeros negros, y más que solucionar las cosas a veces incluso las complique.

PROYECTO DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, EFICACIA Y EFICIENCIA EN LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS LOCALES

Patricia MOLINA HERNÁNDEZ

Consultora y Gerente de Almanara Consultoría Social

Resumen:

Se pretende hacer un acercamiento a la simplificación administrativa en su concepto amplio, ligándola a la gestión por procesos como motor de mejora continua y búsqueda de la excelencia en las organizaciones. Se realiza un recorrido por los conceptos principales y la normativa de referencia, así como una aproximación a las características de la gestión por procesos y alguna herramienta que resulta esencial para el análisis como es la diagramación. Con estas premisas es posible abordar las fases del proyecto de simplificación administrativa de una organización, para mejorar en términos de eficacia y eficiencia los procesos que en ella tienen lugar.

SUMARIO:

1. La Administración Pública ante la simplificación administrativa
 - 1.1. La simplificación administrativa y la reducción de cargas
 - 1.2. Procesos y procedimientos no son sinónimos
 - 1.3. El marco normativo que alude a la simplificación, a la mejora continua y a la excelencia
 - 1.4. La simplificación administrativa y la gestión por procesos
2. La gestión por procesos en la Administración Local
 - 2.1. El modelo de gestión por procesos como impulso hacia la modernización
 - 2.2. Tipos de procesos en una organización
 - 2.3. La gestión por procesos no camina sola
3. Eficacia y eficiencia de los procesos
4. El proyecto de simplificación administrativa de los procesos
 - 4.1. La iniciativa y la formación del equipo
 - 4.2. Fases del proyecto de simplificación administrativa
5. Consideraciones finales
6. Bibliografía

1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

El proceso de simplificación administrativa es aquel que mejora la regulación procedimental que afecta a las relaciones entre Administración y administrados/as. En los últimos años distintos entes públicos se han ido sumando a la iniciativa de la simplificación que viene propulsada por la Unión Europea y por nuestro propio Estado. A pesar de las leyes en busca de la simplificación, la calidad y la excelencia, el ritmo de implantación en los distintos entes (tanto en la Administración General del Estado, en la Autonómica y en la Local) es irregular: en general todas las administraciones han tendido a simplificar o a reducir cargas administrativas de manera “informal” o “espontanea” fruto del propio avance tecnológico, de la necesidad de ahorro o por reproducción de otras experiencias exitosas; sin embargo se limitan los ejemplos de casos en los que la simplificación se ha hecho de forma expresa, respaldándose en un plan de modernización, o desde un departamento de calidad, o ligada a la gestión por procesos.

1.1. La simplificación administrativa y la reducción de cargas

El término de “simplificación” equivale a la «acción y efecto de simplificar», y “simplificar” es «hacer más sencillo, más fácil o menos complicado algo»¹. De esta forma la “simplificación administrativa” en las Administraciones Públicas (AAPP) hace referencia a las acciones encaminadas a hacer más sencilla, fácil o menos complicada el proceder de las mismas. Dado que en las AAPP predominan los procedimientos administrativos, se ha tendido a denominar también la “simplificación administrativa” como “simplificación de procedimientos”, sin ser en la práctica lo mismo, ya que la primera es un concepto más amplio que incluye tanto la simplificación de procedimientos, como de otros procesos que tienen lugar en el desarrollo de la actividad de las entidades, ya sea a nivel organizacional o vinculados a la prestación de servicios a la ciudadanía².

Por otro lado, cabe mencionar y distinguir las políticas de reducción de cargas administrativas que igualmente se han impulsado desde la Unión Europea. La reducción de cargas, a diferencia de la simplificación administrativa como tal, supone la disminución de obligaciones o cargas (de entrega de documentación o costes económicos) que el Gobierno o las AAPP imponen a la ciudadanía y a las empresas.

1 Según la Real Academia Española, RAE, 2016.

2 A partir del Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General Del Estado. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, 2014. Págs. 9-10.

Ambos términos tienen en común el ánimo de hacer más ágil y sencillos los procedimientos y actividad pública. Sin embargo, hay que destacar que la simplificación administrativa va a incidir en la mejora de la eficacia y la eficiencia de la gestión, para mejorar tanto el servicio ofrecido a la ciudadanía como la organización interna de las entidades, mientras que la reducción de cargas trata de reducir los costes de los destinatarios de las normativas. De esta forma se podría realizar un proceso de reducción de cargas que no incluyese una simplificación administrativa.

Desde estas líneas se aborda el proyecto de simplificación administrativa en todas sus dimensiones, no sólo la simplificación de procedimientos, ni la reducción de cargas. Así mismo, se entiende que la simplificación, para incrementar su efectividad e impacto en las organizaciones, debe ser enmarcada en la gestión por procesos, como más adelante se especifica, con vistas a sumergirse en el ciclo de la mejora continua.

1.2. Procesos y procedimientos no son sinónimos

Cabe hacer un inciso para destacar la diferencia que existe entre proceso y procedimiento. Muchas veces estos términos son usados indistintamente, aunque acercándonos a ellos se ponen de relieve sus distintas acepciones.

Al hacer referencia a los “procesos” en una organización se hace referencia a un conjunto de actividades relacionadas, o en interacción, que transforman entradas en salidas; las salidas son posibles mediante el uso de unos recursos. Los procesos son por tanto dinámicos, flexibles, y se espera de ellos un resultado; se operan y gestionan (de ahí la “gestión por procesos”); están centrados en la satisfacción de los/as destinatarios/as (o ciudadanía u otras entidades en las Administraciones Locales, AALL) y de las partes interesadas. Las distintas actividades que tienen lugar en los procesos pueden ser realizadas en distintos departamentos de la organización. Por otro lado, el “procedimiento” es la manera específica de llevar a cabo una actividad o proceso concreto, formado de pasos estáticos para ejecutar tareas, siendo éste su fin último. Por tanto los procedimientos se implementan, y se centran en el cumplimiento de las normas. Al igual que los procesos, pueden estar formados de actividades a desarrollar en departamentos diferentes. Un proceso en una organización puede incluir uno o más procedimientos, y así mismo un proceso puede descomponerse en subprocesos.

Con respecto a la simplificación administrativa, es posible llevar a cabo el análisis, simplificación y mejora de procedimientos concretos de forma aislada y sin enmarcarse en la gestión por procesos, pero como se ha mencionado, la simplificación administrativa tiene un carácter más amplio.

1.3. El marco normativo que alude a la simplificación, a la mejora continua y a la excelencia

La simplificación administrativa donde situamos la gestión por procesos como clave y metodología de la simplificación, viene determinada por el contexto socio-económico y político. Las teorías de modernización y transformación de la Administración Pública se originan en los años 70, y más recientemente encontramos estudios de referencia y normativa que determinan y organizan el actual proceso de mejora de la simplificación.

En el panorama europeo, cabe destacar el compromiso de la Unión Europea con la Mejora de Regulación, *Better Regulation*, incluido como prioridad en la Renovada Agenda de Lisboa (2008-2010), para aumentar la competitividad y promover un crecimiento sostenible.

Por otro lado, informes como el Informe Mandelkern (2000) o el Libro Blanco de la Comisión sobre gobernanza europea (2001), supusieron una base para el desarrollo legislativo europeo. Y por último, en esta línea, el Consejo de Bruselas (marzo 2007) dio el impulso definitivo para posicionar la simplificación administrativa como línea de acción prioritaria en la política económica europea. En este consejo se acordó concretamente con respecto a España, que se debía reducir en un 25% para el año 2012 las cargas administrativas. También se aprobó el Programa de Acción de la Comisión Europea para la reducción de cargas administrativas. Igualmente se aprueba en Europa un Programa de Acción para la Mejora Regulatoria.

Siguiendo esta tendencia se aprueba en España el Plan de Reducción de Cargas Administrativas, centrado en liberar recursos para la inversión y el crecimiento de las empresas, su creación y disolución, y el impulso de la actividad empresarial en nuevos sectores o ámbitos geográficos. Se marcan dos líneas de trabajo: por una parte se pretendía reducir un 30% para el 2012, las cargas a empresas, en especial a las PYMES (y superar por tanto el objetivo marcado por la UE). Por otra parte, minimizar las cargas administrativas sobre las empresas en la normativa de 1 enero de 2009.

Para el logro de estos propósitos, la Administración General del Estado adopta el Modelo de Costes Estándar (SCM) para medir las cargas administrativas y poder cuantificar el ahorro, y pretende cada año aprobar un Real Decreto de Reducción de Cargas Administrativas, con propuestas de mejora y medidas de simplificación.

Así se establece en España, en octubre de 2012, la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, denominada CORA, con vistas a lograr una administración más austera, útil y efectiva. El informe CORA incluye un gran número de medidas de reforma administrativa, actualmente en fase de ejecución.

1.3.1. Directiva Europea de Servicios

La directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior [Diario Oficial L376 de 27.12.2006] (en adelante la Directiva) tiene como objetivo facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en otros Estados miembros y la libertad de prestación de servicios entre los Estados miembros. Esta Directiva también tiene como objetivo ampliar la posibilidad de elección de los destinatarios de los servicios y mejorar la calidad de estos tanto para las personas consumidoras como para las empresas usuarias de servicios.

Hay que tener en cuenta de que se trata de una Directiva-Marco, por lo que no tiene por objeto el fijar normas detalladas ni armonizar la totalidad de normas de los Estados miembros.

Para lograr su objetivo establece la necesidad de verificar y, según proceda, simplificar los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio, a fin de garantizar la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios por parte de las empresas sea cual sea su nacionalidad. Concretamente, la Directiva prevé:

- La creación de ventanillas únicas en las que un prestador podrá realizar todos los trámites necesarios para ejercer su actividad.
- La posibilidad de tramitar los procedimientos por vía electrónica.
- Eliminar los obstáculos jurídicos y administrativos al desarrollo de las actividades de servicios mediante la:
 - Revisión de los regímenes de autorizaciones, registros, para su mantenimiento sólo en casos excepcionales.
 - Prohibición de determinados requisitos jurídicos restrictivos, como las exigencias de nacionalidad.
 - Obligación de evaluar la compatibilidad de otros requisitos jurídicos basándose en los principios de no discriminación y proporcionalidad.

1.3.2. Legislación española

En el ámbito de España se destacan dos leyes prioritarias ligadas al proceso de modernización y simplificación administrativa. Ésta son: la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios, y la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Esta última ha sido derogada junto a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siendo abordadas sus cuestiones por la reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio

La ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios ofreció un nuevo marco regulatorio en el que operan los prestadores de servicios a través de las siguientes innovaciones:

- Se establecen criterios de actuación para las Administraciones Públicas cuando se enfrentan a la tarea de diseñar una nueva regulación.
- Por regla general suprime las autorizaciones y las sustituye por notificaciones, reduciendo así las trabas y obstáculos al acceso y ejercicio de una actividad de servicios.
- Establece directrices de cooperación entre las AAPP y autoridades competentes de otros Estados miembros.
- Establece un ambicioso programa de simplificación administrativa.
- Refuerza los derechos de los consumidores.

Todas las administraciones deberán compartir información, simplificando lo máximo posible los procedimientos y dándoles seguridad jurídica. Con esta Ley se introdujeron las siguientes novedades:

- Ventanilla única: los prestadores de servicios podrán realizar todos los procedimientos y trámites a distancia y por vía electrónica y a todos los niveles administrativos (europeo, nacional, autonómico y local).

- Simplificación de procedimientos: en términos de reducción de cargas administrativas (inscripciones en registros, renovación de autorizaciones, duplicación de trámites de apertura de nuevos establecimientos).
- Garantías de información: los consumidores podrán acceder, a través de la ventanilla única a información sobre los prestadores, vías de reclamación, autoridades competentes, asociaciones de consumidores, etc.

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (derogada)

La finalidad de la derogada Ley era actualizar la Ley 30/1992 en lo que se refiere al capítulo I “Normas generales” del Título IV “De la actividad de las Administraciones Públicas”. Para ello se añadió en el artículo 35 “derechos de los ciudadanos”, el “*relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos*”. Así mismo modificó el artículo 45 “*incorporación de medios técnicos*”.

De esta forma, esta Ley se convirtió en política básica para la modernización administrativa. Además, esta Ley supuso que por primera vez la ciudadanía podía hacer ejercicio efectivo de sus derechos, allá donde se encontrase; buscaba la modernización administrativa haciendo una “Administración Pública que funcione mejor y cueste menos” y “que proporcione más servicios”. Esta Ley obligaba a redefinir la cadena de valor con una orientación a servicios. Establecía “Simplificar los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y mayor transparencia, con las debidas garantías legales” (artículo 3.6.). “[...] bajo criterios de simplificación administrativa, se impulsará la aplicación de medios electrónicos a los procesos de trabajo y la gestión de procedimientos y de la actuación administrativa” (artículo 33).

Por otro lado, el artículo 34 establecía los siguientes criterios de simplificación:

- La supresión o reducción de la documentación requerida a la ciudadanía. Mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones, o la regulación de la aportación al finalizar la tramitación.
- La previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información.
- La reducción de los plazos y tiempos de respuesta.
- La racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas.

- Catalogar y clasificar todos los procedimientos, servicios y actuaciones para la creación de un Sistema de Información Administrativa único con información estructurada (datos generales, normativa, formularios, patrones de tramitación, órganos responsables, plazos de tramitación, etc.) que permita alimentar todos los canales de atención al ciudadano.
- Adaptación de los procedimientos al derecho de acceso y al ciclo de vida del procedimiento electrónico:
 - Disponibilidad de modelos (formularios) o sistemas de solicitud en la sede electrónica para iniciar el procedimiento (iniciación electrónica).
 - Capacidad de aportar documentos y copias electrónicas igualmente válidos que documentos con soporte físico.
 - Proactividad al aportar los datos que obran en poder de la administración (interoperabilidad).
 - Capacidad de realizar pagos.
 - Capacidad de participación electrónica en la instrucción.
 - Notificaciones y comunicaciones electrónicas.
 - Asegurar el control de los tiempos y plazos de la tramitación del expediente para informar sobre los mismos (tramitación ordenada).
 - Asegurar la posibilidad de consulta sobre el estado del expediente (relación de trámites realizados: implica diagrama de trámites asociado a los órganos de tramitación).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

Estas leyes aparecen con ánimo de promover unas Administraciones Públicas más eficientes, transparentes y ágiles, como se refleja en los preámbulos de ambas leyes, siendo uno de sus ejes la simplificación administrativa.

Como ya se ha especificado, en la nueva normativa se han aunado el objeto de la anterior legislación con la tramitación electrónica, de manera destacada en la LPAC, introduciendo así de manera transversal el uso de medios electrónicos en las relaciones entre las Administraciones Públicas y entre éstas y la ciudadanía, en todas las fases del procedimiento. Incluso se incluye por vez primera la tramitación simplificada del procedimiento.

Sin entrar en el detalle de la normativa, con esta premisa se detecta una necesidad imperante por parte de las AAPP de actualizar sus procedimientos, y ajustarse a los requisitos de los registros electrónicos, sistemas de identificación o firmas electrónicas, entre otros.

Como se especifica en la disposición final séptima, la Ley entra en vigor al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Y las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley.

Ante este panorama, todas las entidades públicas han de sumergirse en el proceso de revisión de sus procedimientos y procesos, en especial las entidades locales que nos ocupan, para ajustarse a los nuevos requisitos. Centrándonos en la inclusión de los medios electrónicos, aparece como indispensable la necesidad de realizar una simplificación administrativa de manera organizada para incorporar los cambios que en cada caso sean precisos.

1.4. La simplificación administrativa y la gestión por procesos en las AAPP

La Administración Pública se encuentra actualmente ante el reto de la modernización como respuesta a un entorno dinámico y confuso en distintos ámbitos: económico, social, político, cultural y tecnológico entre otros, un entorno en el que la ciudadanía demanda una Administración local inteligente, flexible, innovadora y adaptativa.

Cabe recordar que según el artículo 103 del título IV de la Constitución Española, la Administración Pública sirve los intereses generales y actúa de acuerdo, entre otros, con el principio de eficacia en el desarrollo de sus objetivos.

En esta línea, las Políticas Públicas se orientan a resolver necesidades y problemas sociales por lo que las Administraciones, en tanto que instrumentos de desarrollo de dichas políticas, se orientan a:

- Fomentar e incentivar las iniciativas de la ciudadanía a fin de promover el desarrollo económico.
- Limitar la actuación de la ciudadanía a fin de asegurar los derechos de todos/as.

Por otra parte, como ya se ha mencionado, cobran suma importancia las recientes leyes: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que derogan la anterior Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las AAPP y Procedimiento Administrativo Común, puesto que es el fundamento de la forma en cómo se organiza y actúa la administración en su relación con la ciudadanía, que se instruye a través del procedimiento administrativo. Estas leyes derogan también la Ley 11/2007, del 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, e incluyen en sí mismas la administración electrónica.

Ante el desafío de la modernización en este complejo entorno, como ya señalaba hace unos años Martín Castilla, la Administración Pública local se encuentra con la responsabilidad de:

1. Estar al servicio público, inspirada en objetivos y orientada a resultados,
2. Ser relacional, orientada a la diversidad de grupos de interés, y del conocimiento,
3. Estar adaptada a la sociedad, y al entorno en general, flexible y anticipadora,
4. Ser democrática y participativa, con valores políticos y ética pública,
5. Ser competitiva, flexible y adaptativa,
6. Ser colaborativa, intra e interadministrativamente, y con otras instituciones y organizaciones privadas y de ámbito social,
7. Ser equilibrada en los servicios que asume entre sus competencias,

8. Ser una organización inteligente, que innova y aprende.³

Estas obligaciones de la organización pública local requiere una perspectiva diferente a la tradicional que afecta a sus funciones, a su estructura y gestión, dando por tanto lugar a un cambio en la dirección estratégica y en su cultura organizativa, así como en los procesos de prestación de servicios a los/as ciudadanos/as.

El cambio orientado a la gestión por procesos se nutre del desarrollo de esta metodología en las entidades privadas y mercantiles. Así como en las empresas la gestión por procesos está enfocada en el fin último de dar valor a los/as clientes, en la Administración Pública local se trata de orientar los procesos a la prestación de servicios públicos, en los que la ciudadanía deja de tener un papel de administrada, a ser el eje fundamental de la prestación pública municipal. Así se refleja en el Modelo EFQM (de la Fundación Europa para la Gestión de la Calidad), pues afirma que la *excelencia de la gestión* implica la gestión de las actividades en términos de procesos.

La gestión por procesos va íntimamente relacionada con la planificación estratégica, como ya se ha especificado, y por tanto a la gestión de las actividades para el logro de su estrategia, y a la aplicación de sistemas de gestión de la calidad.

La gestión por procesos busca principalmente mejorar su actividad desde el punto de vista del valor que le ofrece a sus clientes. Así los procesos de prestación de servicios a los/as ciudadanos/as en la Administración deberán aportar más valor a éstos/as, como destinatarios/as y árbitros de la calidad.

Como en las empresas, encontramos clientes internos y externos, y también proveedores, y en la Administración encontramos además otros grupos de interés a los que también se les debe aportar valor, alineados con la misión, la estrategia y los objetivos de la organización local.

En el modelo de gestión por procesos, la prestación pública es un servicio que se constituye por una cadena de servicios individuales mediante una cadena de valor. También se puede ver como una relación proveedor-cliente en el que un agente intermediario es tanto receptor de un servicio como proveedor a su vez. Esto tiene lugar a través de un proceso de prestación de servicios. En el proceso, la adición de valor secuencial se dirige a satisfacer las necesidades de la ciudadanía, usuaria o no de los servicios en el momento presente o futuro, con vistas a sostener la sociedad del bienestar, y con ánimo de una mejora continua.

3 MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio. La gestión por procesos en la Administración Local. Orientación al servicio público de la ciudadanía. Primera edición. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2006. Pág. 9.

En la Administración municipal intervienen una serie de agentes o grupos de interés, que participan o se ven afectados por la actividad de ésta, y para los que hay que diseñar procesos en la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades y expectativas.

2. LA GESTIÓN POR PROCESOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

2.1. El modelo de gestión por procesos como impulso hacia la modernización

A diferencia de un modelo de gestión funcional, departamental, y con una fuerte estructura jerárquica, (donde los departamentos se encuentran desconectados unos de otros, y las personas de los mismos sólo se centran en el desarrollo de sus actividades sin ver el conjunto en su totalidad del proceso en el que participan), el modelo de gestión por procesos nos aporta una visión más holística de la organización, interconectando todos los departamentos y/o áreas, y haciendo a todos/as responsables de la consecución de los procesos desde su inicio hasta su fin.

Hay que resaltar que los procesos en una organización tienen la finalidad de generar valor para el destinatario final, siendo la ciudadanía en el caso de las AAPP (y en ocasiones otras organizaciones tanto públicas como privadas). No sólo se logra aportar valor a quienes se denominan clientes externos, sino también a los internos y los proveedores. Aquí se plantea una cuestión esencial: ¿cómo se genera valor? o ¿bajo qué criterios juzgamos el valor de los procesos? Los procesos se plantean bajo los criterios de eficacia, de eficiencia y de flexibilidad (o adaptabilidad en la mejora continua), y son estos criterios los que nos determinarán el alcance del valor de los procesos.

La organización que funcione en un sistema por procesos debe aplicar unos principios básicos de calidad total, como vienen a ser:

- Satisfacción de los destinatarios/as finales e intermedios,
- Seguimiento, evaluación, control y mejora continua,
- Coherencia con la visión, misión y valores,
- Dirección basada en resultados y hechos,
- Satisfacción de las personas que integran la organización.

En el sector público se define proceso a la secuencia ordenada de actividades, incluidos los trámites de los procedimientos, relacionadas entre sí para dar respuesta o

prestar un servicio a la ciudadanía como destinataria, usuaria o beneficiaria. En esta línea, los procesos se caracterizan por:

- Tener una orientación a generar valor, obtener resultados, satisfacer necesidades y expectativas de la ciudadanía, alienando los objetivos de la organización con las mismas.
- Tienen un inicio y un final definidos.
- Reflejan flujos de información, documentos y materiales.
- Representan relaciones con la ciudadanía, proveedores y entre unidades o departamentos (clientes internos) y con otras organizaciones.
- Son horizontales, se desarrollan atravesando distintos departamentos.⁴

2.2. Tipos de procesos en una organización

En una organización podemos distinguir tres tipos de procesos principales. Estos procesos deben diseñarse teniendo en cuenta los siguientes criterios básicos:

- Que aporten valor añadido,
- Que sean repetitivos,
- Que se realicen de forma sistemática,
- Que permitan su observación y medición.

Como ya ha sido aclarado, los procesos pueden contener un procedimiento administrativo, y a su vez, podrán descomponerse en subprocesos, vistos como secuencias de actividades que se descomponen en tareas.

Por otro lado, conviene distinguir los tipos de procesos que realiza una organización pública para el cumplimiento de su misión. Se clasifican en tres categorías:

1. **PROCESOS CLAVE U OPERATIVOS:** Son la razón de ser de la organización, llevan a cabo la consecución de la misión de la misma, y por tanto hacen posible

⁴ Según MARTÍN CASTILLA, J. I. La gestión por procesos en la Administración Local. Orientación al servicio público de la ciudadanía. op.cit. 15-17.

el desarrollo de su planificación y su estrategia. Estos procesos están orientados directamente a la satisfacción de las necesidades y expectativas de la ciudadanía, aportando valor o incidiendo directamente en su satisfacción. Ejemplos de procesos clave en un ayuntamiento serían: gestión de servicios sociales, educación y cultura, participación ciudadana... etc. A su vez estos procesos se descomponen o pueden descomponerse en subprocesos.

2. **PROCESOS DE APOYO:** Este tipo de procesos aunque no están tan relacionados directamente con la misión, resultan imprescindibles para el desarrollo de los procesos clave, y aportan un valor añadido al cliente interno. Responden a las cuestiones de recursos necesarios para llevar a cabo los procesos claves y cómo gestionarlos adecuadamente. Algunos ejemplos son: gestión económica-financiera, gestión de compras y abastecimiento, gestión de personal, servicios generales... etc.
3. **PROCESOS ESTRATÉGICOS:** Se caracterizan por relacionar la organización con su entorno. Estos procesos definen las políticas y estrategias de la organización, alineadas con su misión, visión y valores. Tienen un carácter global. Serían procesos estratégicos la organización, la dirección estratégica, la planificación operativa, o la mejora continua. A su vez también incluyen subprocesos, por ejemplo en el proceso de dirección estratégica puede descomponerse en subprocesos como definición de visión, misión y valores, o la identificación y definición de los objetivos estratégicos.

La identificación de estos procesos en la organización puede suponer un punto de partida para empezar a identificar cuáles son los procesos que requieren mayor atención, y por tanto, cuál es el área de trabajo en la que se debe comenzar a aplicar el proyecto de simplificación administrativa.

2.3. La gestión por procesos no camina sola

La gestión por procesos es una eficaz manera de gestionar una organización, y entre otras cuestiones, forma parte de la gestión de la calidad en cualquiera de sus modelos de referencia. De esta forma, se puede afirmar que no se puede implantar un sistema de calidad en una organización sin incorporar una gestión por procesos, sin embargo, sí puede darse una gestión por procesos sin enmarcarnos en un sistema de calidad concreto.

Por tanto, este modelo de gestión tiene una vinculación directa con la Calidad Total en la Administración Pública, e igualmente está vinculada a favorecer la mejora continua y a alcanzar la excelencia. Así mismo, está íntimamente ligada a la planificación estratégica de la organización, y al llevar intrínseco los principios de

simplificación administrativa, en este momento de predominio de las nuevas tecnologías y la imposición normativa, se genera una destacada conexión con la administración electrónica. Veamos a continuación cada uno de estos elementos.

2.3.1. La Calidad en las AAPP

Como ya se ha indicado, se puede desarrollar un sistema de gestión por procesos en una organización sin enmarcarla en un sistema de gestión de la calidad sistemático en un primer momento, sin embargo, no cabe realizar una gestión de calidad sin establecer un sistema de gestión por procesos.

Los distintos modelos de calidad nos llevan a desarrollar una gestión por procesos puesto que los procesos aparecen como un criterio de calidad. Por tanto, existe un vínculo destacado entre la gestión por procesos y la calidad.

Los denominados procesos de *Gestión de la Calidad Total* se han desarrollado tradicionalmente en las empresas de mercado, pero en la actualidad se expanden a todo tipo de organizaciones, como a las Administraciones Públicas, organizaciones que nos ocupan.

La metodología que se emplea en la medición de la calidad es la investigación-acción en su desarrollo y aplicación, impulsando la investigación como condición necesaria para un proceso de mejora continua.

Existen distintos tipos de normas de sistemas de gestión de calidad reconocidas internacionalmente. Las más extendidas son las de la familia ISO 9000, seguidas de las del sistema de normas incluidas en el modelo EFQM de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad. Esta última se distingue por su incidencia en la autoevaluación de las organizaciones, sin embargo se orienta a las empresas de mercado especialmente, aunque existe una interpretación para las AAPP. En la actualidad encontramos una alternativa basada en este modelo de EFQM enfocada a la Administración Pública denominada CAF, Marco Común de Evaluación. Así mismo, desde la Agencia de Evaluación y Calidad (del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), se fomenta el modelo EVAM, Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora. En todos los sistemas de calidad aparece la gestión por procesos como principio de calidad.

Hay que destacar que el Gobierno ha asumido el compromiso de mejorar y modernizar la Administración, con el fin de ponerla a la altura de las necesidades de la ciudadanía. En primer lugar, en 1999, con el Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulaban las Cartas de Servicios y los Premios a la Calidad en la Administración General del Estado (actualmente derogado), se estableció lo siguiente:

- Contenidos y las estrategias a aplicar por las organizaciones de la Administración estatal para desarrollar el principio de servicio a la ciudadanía.
- Asegurar la mejora continua de sus procedimientos, servicios y prestaciones.

El Plan de Calidad para la Administración General del Estado se revisa y amplía a través de la aprobación del Real Decreto 951/2005 que supone:

- marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado,
- integrar de forma coordinada y sinérgica seis programas para impulsar la mejora continua de los servicios públicos en la Administración General del Estado, mediante la participación de los distintos actores interesados: decisores políticos y órganos superiores, gestores y sociedad civil.

Destacamos que en los últimos años se está fomentando la aplicación del Marco Común de Evaluación, CAF, desarrollado especialmente como una herramienta holística que ayuda a las Administraciones Públicas en la búsqueda de la mejora continua. De esta forma este modelo se presentó en el 2000 como la primera herramienta europea de gestión de la calidad destinada al sector público, diseñada y desarrollada por el mismo sector, accesible para todas las organizaciones públicas europeas, abarcando todos los aspectos de la excelencia organizacional. La última versión revisada es el Modelo CAF 2013.

2.3.2. La búsqueda de la mejora continua y de la excelencia

Desde los sistemas de calidad, hay un principio de búsqueda de la mejora continua y de la excelencia. La mejora continua sólo es posible a través del análisis, la implantación de cambios como mejoras, el control y la revisión. Estas ideas concuerdan con los principios del proyecto de simplificación administrativa de los procesos de las organizaciones, y así mismo corresponden con las fases del denominado “ciclo de la mejora continua”. Este ciclo, con carácter creciente, se denomina ciclo PDCA, y cuenta con cuatro fases: Planificar (Plan), Hacer (Do), Comprobar (Check), Actuar (Act)⁵. Esta es una de las herramientas básicas de la calidad, y responde a un enfoque de prueba-error, ya que incluye la incorporación de cambios y su medición para comprobar su idoneidad, o su necesidad de revisión y cambio.

5 GALIANO IBARRA, José Antonio; YÁNEZ SÁNCHEZ, Guillermo y FERNÁNDEZ AGÜERO, Emilio. Análisis y mejora de procesos en organizaciones públicas. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2007. Pág 29.

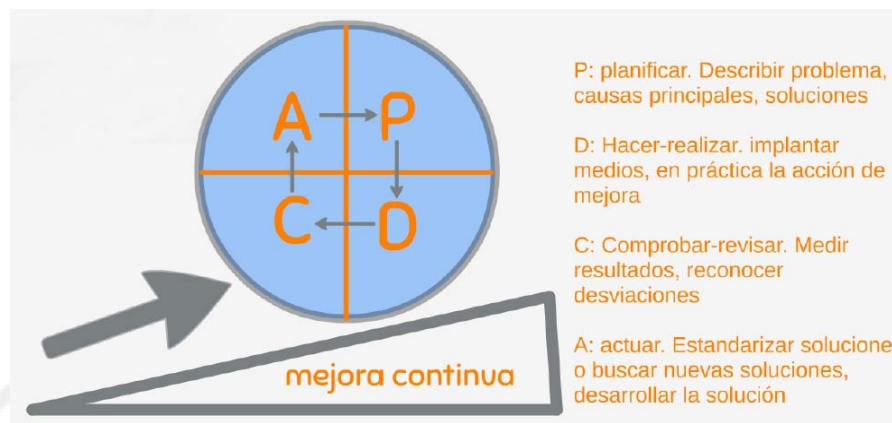


Ilustración 1: Ciclo PDCA de la mejora continua

Por otra parte la Administración puede tener distintas razones para tratar de alcanzar la excelencia a través de la gestión por procesos. Entre ellas se pueden destacar las siguientes:

1. Permite orientar los procesos de la organización pública a la satisfacción de las necesidades y expectativas (tanto las actuales como las latentes) de la ciudadanía (destinataria última), así como de los clientes internos, optimizando la alineación de dichos procesos con la política y estrategia.
2. Permite establecer una visión de hacia dónde se quiere dirigir la organización y los medios para conseguirlo.
3. Facilita el control, prevención de los posibles errores y la mejora continua de los procesos.
4. La mejora de los procesos es el paso fundamental para la mejora de la organización. Una Administración Pública excelente centra sus esfuerzos en sus procesos y no en sí misma.
5. Mejora la competitividad de la organización pública y optimiza la gestión de los recursos disponibles, así como las alianzas o relaciones de colaboración.
6. Contribuye a la adaptabilidad y flexibilidad al cambio de la organización, incluso en entornos complejos, permitiendo una Administración local ágil y con capacidad de anticipación ante los potenciales cambios del entorno y en las necesidades de la ciudadanía.

7. Favorece la sostenibilidad de la razón de ser de la Administración local, orientada al servicio público.
8. Involucra, implica y faculta a las personas en la política y estrategia de la organización, orientada a la satisfacción de la ciudadanía. Con este modelo las personas saben cuál es su papel en la consecución de los objetivos estratégicos de la organización. Supone un enfoque que presta importancia al desarrollo de las personas y a su papel en la mejora continua. Promueve la formación continua y contribuye a la motivación de las personas.
9. Suscita la innovación, creatividad, sensibilidad por el servicio público y espíritu emprendedor de las personas.
10. Conlleva la racionalización de las estructuras organizativas y el establecimiento de las funciones. Permite la homogeneización de las actividades y el apoyo en el desempeño de las funciones en cada puesto de trabajo.
11. Se desarrolla un sistema de seguimiento y evaluación de los procesos y no un control y supervisión de los individuos (característico del enfoque centrado en la organización).
12. Permite una visión sistemática y global de las actividades de la organización.
13. Es fundamental para la modernización, transformación y la búsqueda de la excelencia en la Administración al servicio público.⁶

2.3.3. La clave de la Planificación Estratégica

La Planificación Estratégica resulta clave en la gestión por procesos, ya que se requiere del compromiso y de la voluntad de la dirección de las organizaciones (cargos electos y directivos) para incorporar un sistema de gestión por procesos, y asegurar su mantenimiento y su éxito. Esto es posible desde un nivel estratégico, y enmarcándose en un Plan Estratégico con todas sus dimensiones.

Un Plan Estratégico de la organización va a poner sobre la mesa unos valores y principios organizacionales. Va a delimitar una misión y una visión de la entidad. Así mismo se va a marcar unos objetivos estratégicos imprescindibles para alinear los procesos de la organización. La propia gestión por procesos, nos va a llevar a

⁶ MARTÍN CASTILLA, J. I. La gestión por procesos en la Administración Local. Orientación al servicio público de la ciudadanía. op.cit. 13-14.

detenernos en los objetivos estratégicos, para dar un soporte lógico y acorde con la misión de la organización.

2.3.4. La necesidad de la Administración Electrónica

La inmersión de las nuevas tecnologías de información y comunicación en las vidas de las personas y de las organizaciones de cualquier ámbito es evidente, o tal vez es a la inversa, las personas y las entidades nos hemos sumergido en la inmensidad de las TICs para no regresar a un estadio anterior. Las AAPP en su proceso de cambio y de incorporación de las mismas, ha introducido legislación como la mencionada en el apartado correspondiente, para impulsar y regular los medios de gestión y comunicación electrónicos en su actividad.

Por tanto, a la hora de realizar una revisión de los procesos de una entidad, y plantear mejoras de los mismos en términos de eficacia, eficiencia y flexibilidad, los avances tecnológicos, y por tanto la administración electrónica, resultará en muchas ocasiones imprescindible.

3. EFICACIA Y EFICIENCIA DE LOS PROCESOS

Como bien indica el título de este artículo, el proyecto de simplificación administrativa, en el marco de una gestión por procesos, nos va a conducir a mejorar la eficacia y la eficiencia de los mismos. La revisión de los procesos y sus propuestas de cambio se realizarán en estos términos.

Hay que recordar que los procesos aportan valor en términos de eficacia, eficiencia y flexibilidad. Estos parámetros van a ser los criterios que van a guiar nuestra definición de indicadores para el control y medición de nuestros procesos.

Deteniéndonos en el significado de cada uno de estos criterios se observan sus diferencias:

- **EFICACIA**, es el grado en el que las salidas o *outputs* satisfacen las necesidades o expectativas de los clientes (externos o internos), supone por tanto la consecución del objetivo principal de satisfacer estas necesidades dando valor. En este sentido, la eficacia del proceso va ligada a la consecución de los objetivos estratégicos de la organización. Los indicadores asociados son de rendimiento y de percepción.
- **EFICIENCIA**, es el grado en el que las salidas o *outputs* del procesos son alcanzados con el mejor uso posible de los recursos invertidos (*inputs*).

Recordemos que los procesos deben ser flexibles, no son estáticos a diferencia de los procedimientos que responden a las normas y son más rígidos (aunque también susceptibles de cambios). Por ende, a la hora de definir procesos debemos incluir el criterio de la FLEXIBILIDAD, es decir, tener en cuenta la capacidad del proceso de adaptarse o anticiparse al cambio, o a las necesidades y expectativas latentes de la ciudadanía, o incluso a los cambios constantes de los avances de las nuevas tecnologías que permiten la mejora continua de productos y servicios, y por tanto, valor añadido a los procesos.

4. EL PROYECTO DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS PROCESOS

La simplificación administrativa, como se ha visto, parte de la determinación de transformar la Administración y va ligada, en su ánimo de mejorar en términos de eficiencia y eficacia, a la gestión por procesos.

Podemos denominar “proyecto de simplificación administrativa” a la iniciativa de mejorar un proceso, varios procesos o subprocesos, o incluso varias áreas de una organización, bajo un objetivo claro, una metodología de trabajo dividida en fases identificadas, la formación de un equipo o equipos de trabajo, así como personas responsables, y siguiendo un cronograma apropiado. Bien es cierto que al introducirnos en el ciclo de la mejora continua, podríamos entender que el final de un proyecto de estas características puede ser difuso, indeterminado, infinito... sin embargo se podrá fijar un límite de proyecto como tal, generalmente vinculado a una primera revisión y análisis de los cambios introducidos en los procesos trabajados, para pasar a un periodo posterior de revisión permanente de los procesos en el ciclo de mejora continua.

Ante todo cabe recordar la importancia de la voluntad política y de los cargos directivos de la entidad, en especial en las AALL, para que la introducción de la gestión por procesos y la simplificación administrativa tengan éxito, ya que, como hemos visto, aunque la legislación y las entidades públicas promuevan la simplificación, la mejora continua, la calidad... no existe una normativa regulatoria y determinante en la que se especifique que se deba seguir una gestión por procesos, o enmarcarse en un plan de calidad, dejando a las distintas entidades su criterio de organización en base a sus competencias. Este hecho, y a pesar del fomento que indudablemente se ha realizado en los últimos diez e incluso quince años, nos aporta un panorama diverso, con grandes diferencias entre entidades locales, algunas con amplia experiencia en la gestión por procesos, otras con acercamientos, y otras a día de hoy sin haber incluido al menos espacios de reflexión para la mejora organizacional en estos términos.

Por otra parte, es de igual importancia hacer partícipes al personal de las organizaciones en el proyecto de simplificación administrativa. Si no forman parte del equipo, si no son consultados/as, si no se les informa del proyecto, vivirán los cambios de manera impuesta, externa, y sin interés en su éxito, abocándolos a un plausible

fracaso. En este punto es interesante mencionar lo que se ha denominado “reingeniería de procesos”, en los que se introducen en la organización cambios drásticos y rupturistas, en muchas ocasiones diseñados por un equipo externo⁷.

Centrándonos en el proyecto de simplificación administrativa, distintos autores identifican diferentes fases del mismo o en la implantación de gestión por procesos, pero en esencia son similares y responden al ciclo de mejora continua y a la lógica de observar qué se está haciendo en la actualidad y cómo, analizarlo y proponer cambios y mejoras, en términos de eficacia, eficiencia y flexibilidad, para ponerlos en práctica, hacerles un control y determinar si es apropiado o preciso incluir nuevos cambios. Desde estas líneas, así como se ha abordado en distintas acciones formativas del CEMCI, se propone seguir tres fases en el proyecto de simplificación administrativa, explicada cada una en los puntos siguientes.

En cualquier caso, en el marco de la gestión por procesos, se destaca entre otras la herramienta de la diagramación, es decir, la realización de representaciones gráficas mediante diagramas de flujo, de los distintos procesos. Como bien señala Talavera Pleguezuelos, la diagramación, entre otras ventajas, *“facilita el estudio y aplicación de acciones que redunden en la mejora de las variables tiempo y costes de actividad e incidir, por consiguiente, en la mejora de la eficacia y la eficiencia.”*⁸.

La diagramación es una herramienta que nos permite representar de forma gráfica los procesos de una organización y observar las actividades en su conjunto, sus relaciones y cualquier incompatibilidad. Se basa en la utilización de diversos símbolos para representar operaciones específicas. Se les llama diagramas de flujo porque los símbolos utilizados se conectan por medio de flechas y conectores para indicar la secuencia de la operación.

En el contexto del análisis administrativo o de la gestión de organizaciones públicas y privadas, los diagramas de flujo o flujogramas, son representaciones gráficas que emplean símbolos para representar las etapas o pasos de un proceso, la secuencia lógica en que éstas se realizan, y la interacción o relación de coordinación entre las personas responsables o los departamentos necesarios para llevarlas a cabo.

¿Cuáles son las ventajas que aportan los diagramas de flujo?

- La representación gráfica favorece la comprensión del proceso o procedimiento (pues el cerebro humano reconoce con más facilidad los dibujos que la prosa),

7 TALAVERA PLEGUEZUELOS, Clemente. Calidad Total en la Administración Pública. Granada: UIM, Unión Iberoamericana de municipalistas, CEMCI, 1999. Pág 278.

8 TALAVERA PLEGUEZUELOS, C. Calidad Total en la Administración Pública. op.cit. 290.

- Ofrecen la oportunidad de ver los fallos del proceso y las oportunidades de mejora,
- Muestran las relaciones con los clientes y proveedores, facilitando el análisis y comprensión de las mismas.

Los diagramas de flujo resultan esenciales en el proceso de simplificación administrativa y en la gestión por procesos de una organización, pues sin ellos no es posible la imprescindible representación gráfica.

Para la elaboración de diagramas existen, desde ámbitos más tecnológicos o de ingeniería, distintos métodos o modelos que ofrecen un sistema de representación formado por un conjunto de símbolos, cada uno con un significado y finalidad específico. El más común en España es el modelo del American National Standard Institute (ANSI). En cualquier caso se emplea finalmente la simbología del programa que utilizemos para su representación digitalizada (en general se basan en ANSI), pero lo que resulta imprescindible es que la simbología sea clara y entendible para todo el equipo. En la tabla 1 pueden verse los símbolos más comunes de este modelo y lo que representan.

SÍMBOLO	NOMBRE	REPRESENTA
	INICIO	Principio del proceso
	CAJA (trámite/actividad)	Trámites o actividades del flujograma. Debe incluirse un código identificativo.
	FLUJO DIRECCIONAL	Dirección del flujo de proceso
	DOCUMENTO	Documento que puede ser generado o solicitado durante el procedimiento


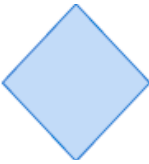




	DOCUMENTO MÚLTIPLE	Múltiples copias de un documento. Se indica el número total.
	DECISIÓN	Punto de decisión. Se indica la pregunta en el interior del símbolo y las alternativas posibles como flujos direccionales alrededor. (Ej.: Sí/No)
	ARCHIVO DEFINITIVO	El documento ha sido archivado.
	CONECTOR INTERIOR	<p>Para unir dos líneas de flujo dentro de una página. Definiendo un flujo A y a otro B, se pueden dar tres tipos de conexiones:</p> <p>XOR “O” exclusivo; camino a seguir o A o B</p> <p>V “O” abierto; camino a seguir A o B</p> <p>\wedge Y; el camino a seguir A y B.</p> <p>Indicar en el interior tipo conexión.</p>
	CONECTOR EXTERIOR DE PÁGINA	Conexión del diagrama con otras páginas. En la página de origen cada conector con una letra, indicándose n° página de destino, y en la de destino se indica junto a la letra, el n° página de origen.
	EVENTO FIN DE PROCESO	Fin de un proceso

Tabla 1. Simbología ANSI.

La diagramación debe ser dominada en la mayor medida posible por equipo que vaya a llevar a cabo el proyecto de simplificación administrativa. Sin embargo, de no dominarse, se debe al menos tener unas nociones básicas, y la propia práctica de elaborar diagramas de flujo al analizar procesos irá otorgando experiencia. En cualquier caso es conveniente que en el equipo participen personas con experiencia al menos en el diseño de procesos, e incluso una persona consultora externa que dinamice y complete las carencias de conocimiento que el equipo pueda tener.

A la hora de diseñar procesos, tras trabajarlos “en papel” en equipo, conviene traspasarlos a una versión informatizada. Para ello contamos con numerosos programas que ofrecen la posibilidad de realizar diagramas de flujo o flujogramas. En primer lugar, en el mismo procesador de textos de Microsoft Word podemos encontrar algunas formas válidas para realizar mapas de procesos o pequeños y simples flujogramas, pero las posibilidades resultan limitadas. Algunas organizaciones utilizan el Excel y están satisfechos. Para estos casos Microsoft dispone de otro programa (Visio Professional), y existen otros gratuitos que nos permitirán muchas posibilidades, como viene a ser el OpenOffice Draw, Bizagi Process Modeler o Dia. A continuación se presentan a modo de ejemplos las ilustraciones de un mismo proceso representado con tres de estos programas.

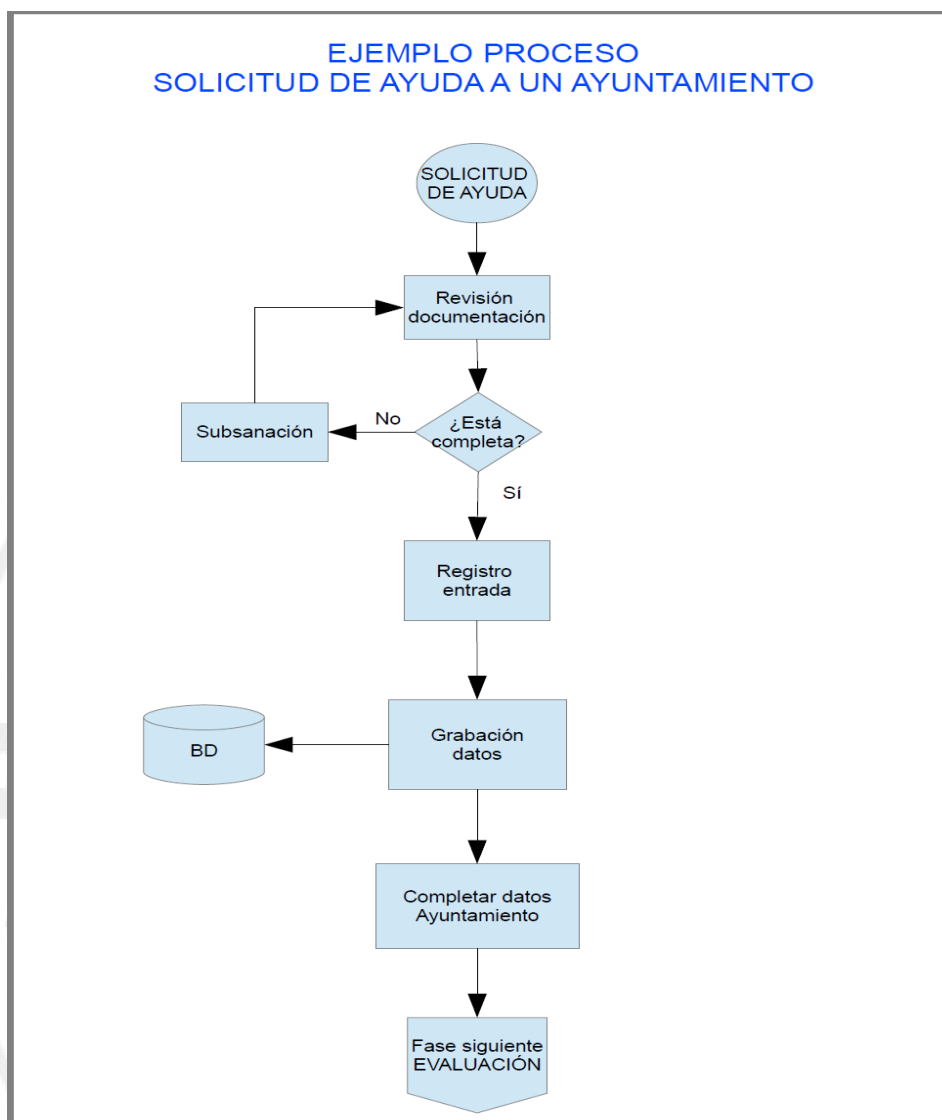
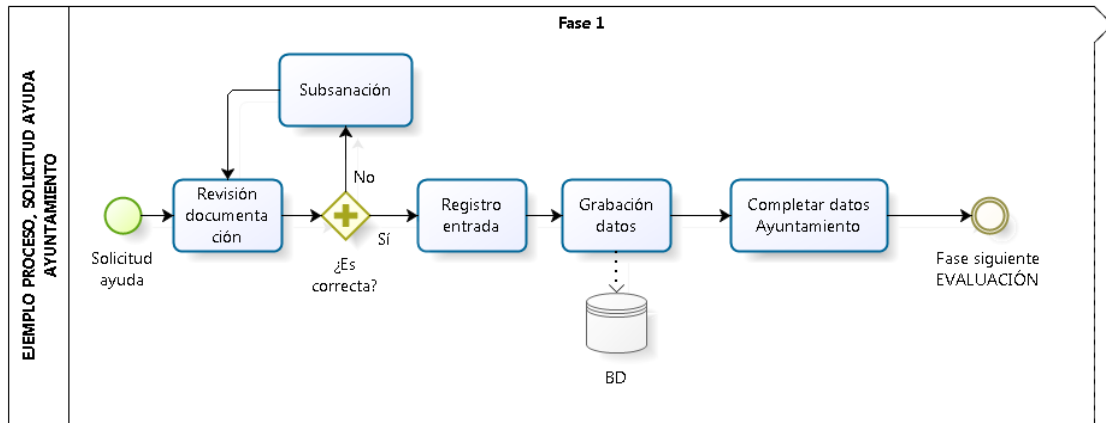


Ilustración 2: Ejemplo de flujograma usando OpenOffice Draw.



Powered by
bizagi
 Modeler

Ilustración 3: Ejemplo de flujograma usando Bizagi Process Modeler.

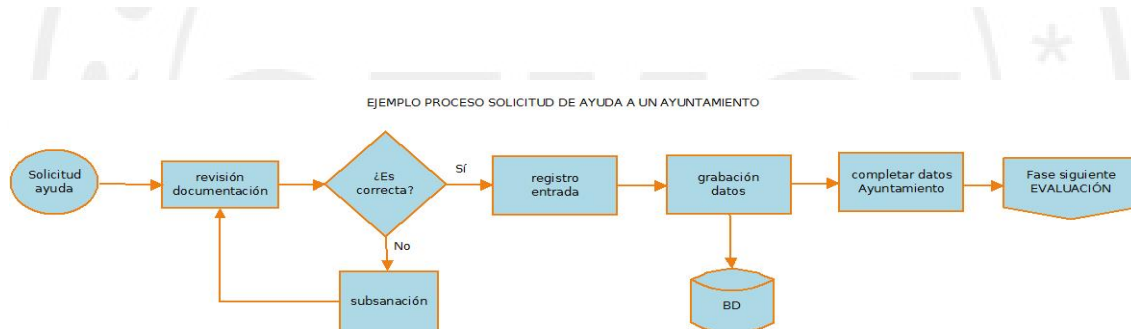


Ilustración 4: Ejemplo de flujograma usando Dia.

4.1. La iniciativa y la formación del equipo

Ya ha sido mencionada la importancia de la iniciativa y el compromiso desde las personas responsables de la organización, ya sea por voluntad propia o por imposición (por ejemplo porque una entidad superior ha establecido iniciarse en un sistema de gestión de calidad y se comienza por establecer la gestión por procesos y el proyecto de simplificación administrativa).

Podría considerarse ideal someter todos los procesos de la organización, tanto claves, operativos o estratégicos, a un análisis para su mejora, pero en la realidad y en la práctica esa tarea puede resultar abrumadora e incluso innecesaria. La entidad puede

trazar un plan en el que se seleccionen los procesos identificados como prioritarios en los que se debe incidir, y comenzar por ellos. No es preciso que sean numerosos, y resultará más accesible si no son demasiado complejos. Esto es así porque si el equipo de trabajo que se forme no tiene aún experiencia en este quehacer, conviene que vaya adquiriendo práctica de forma progresiva, e igualmente siguiendo un posible proceso de ensayo y error. Si los primeros procesos analizados son más sencillos, una vez dominados resultará más abarcable abordar otros procesos más complejos, extensos, con múltiples actividades, documentación y departamentos implicados. Es esta, en cualquier caso, una recomendación, y cada equipo, según su experiencia y según las dimensiones de la entidad y de los procesos, determinará por dónde comenzar.

Por otro lado, cabe señalar otras recomendaciones a la hora de formar el equipo de trabajo⁹. En primer lugar es preciso nombrar a una persona responsable del equipo de trabajo (o director/a del equipo), que se encargue de velar por su buen funcionamiento como tal, que siga su plan de trabajo, que confirme que se cumplen las tareas y que haga un seguimiento de las reuniones. Por otra parte será necesario e imprescindible nombrar a una persona responsable del proceso a mejorar, que será quien, una vez comience a desarrollarse el proceso modificado, se comprometa a realizar su seguimiento y control, y convoque de nuevo al equipo si hay anomalías o fallos en el proceso y se requiere una nueva revisión (bajo la premisa de la mejora continua y la búsqueda de la excelencia). Por tanto, esta persona deberá estar involucrada preferentemente en el proceso, debe tener un conocimiento profundo del mismo, y debe tener autoridad para tomar decisiones sobre él.

Así mismo, en el equipo deben participar personas que intervengan en el desarrollo del proceso, que ejecuten tareas concretas a distintos niveles y responsabilidades, así como representantes de los distintos departamentos que intervengan en el proceso. Es cierto que no es posible generalmente incluir a todas las personas intervinientes, sobre todo en procesos clave que tienen más contacto con la ciudadanía en los que puede haber un número más elevado de personal, como auxiliares administrativos o administrativos involucrados. En adición, hay que tener en cuenta que el equipo de trabajo conviene disponer de un número relativamente reducido para favorecer su desempeño, ya que, por ejemplo, entre más de ocho personas puede ser más difícil llegar a acuerdos y consensos. Hay que tener en cuenta que según el volumen de procesos a analizar el equipo puede tener también varias fórmulas o incluso se pueden crear varios equipos. Por ejemplo puede establecerse un grupo fijo de personas que intervienen en todos los procesos objeto de análisis y otras que van rotando según el proceso, o formar distintos equipos para distintos procesos. Sin embargo, como bien señalan en la publicación “Análisis y Mejoras de Procesos en Organismos Públicos” *“no existe una receta fija respecto a la formación de los equipos.*

9 GALIANO IBARRA, J. A.; YÁNEZ SÁNCHEZ, G. y FERNÁNDEZ AGÜERO, E. Análisis y mejora de procesos en organizaciones públicas., op.cit. 34-35.

*Cada equipo se crea y se adapta a las necesidades y las limitaciones de su organización.*¹⁰

4.2. Fases del proyecto de simplificación administrativa

Una vez que existe la voluntad de comenzar el proyecto de simplificación, que se han seleccionado los primeros procesos a analizar, se ha seleccionado el equipo de trabajo y se ha marcado un plan de trabajo, conviene detenerse en las fases que podemos distinguir en esta labor. Recordemos que dependiendo del autor o del detalle de la información, se pueden observar distintas propuestas, sin embargo en estas líneas se opta por la opción “simplificada” de tres fases, las cuales son¹¹:

1. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL
2. DIAGNÓSTICO Y MEJORA DEL PROCEDIMIENTO
3. IMPLANTACIÓN Y MEJORA CONTINUA

Veamos a continuación cada una de ellas con más detalle.

4.2.1. Fase de descripción de la situación actual

El objetivo de esta fase es conocer y documentar el proceso y el procedimiento, si lo hay, sobre el que se va a trabajar.

En esta fase es preciso determinar con evidencias cómo está organizado el proceso, cuál es su funcionamiento, cuáles son los problemas que se identifican, e incluso se podrá ir deslumbrando opciones de cómo podría funcionar mejor. Para ello fundamentalmente será necesario recoger datos internos de funcionamiento, así como recabar información sobre la visión del proceso tanto de las personas participantes (que no están dentro del equipo), como de las personas usuarias del servicio. El resultado podrá ser “dibujado” o “pintado” en un flujograma que aportará una visión completa de cómo se está desarrollando el proceso en la actualidad.

En el caso de que en el proceso analizado se incluya un procedimiento, en esta fase se realizarán las actuaciones siguientes:

- Análisis de la normativa,

10 GALIANO IBARRA, J. A.; YÁNEZ SÁNCHEZ, G. y FERNÁNDEZ AGÜERO, E. Análisis y mejora de procesos en organizaciones públicas., op.cit. 35.

11 Manual de simplificación administrativa y agilización de trámites de la Junta de Andalucía. Junta de Andalucía, Consejería de Justicia y Administración Pública, 2010.

- Clasificación de requisitos y obligaciones de información,
- Descripción de la tramitación,
- Clasificación de la documentación,
- Descripción del soporte informático,
- Identificación de datos de gestión.

Los resultados esperados de esta fase son:

- Documento de descripción del proceso y del procedimiento en su caso, con toda la información recopilada, incluyendo el diagrama de flujo.
- Completar la información del Registro de Procedimientos Administrativos en la entidad, en su caso.

4.2.2. Fase de diagnóstico y propuesta de mejora del proceso

El objetivo de esta fase es diseñar el nuevo modelo de gestión a partir del diagnóstico, aplicando de forma sistemática los criterios de simplificación y la definición de mejoras viables. En esta fase se pueden distinguir dos momentos diferenciados: por un lado un primer momento de diagnóstico, y por otro, un segundo momento de diseño del nuevo modelo “mejorado”.

En la parte de diagnóstico, se realizará una recogida de datos más completa, en la que involucren el mayor número posible de personas empleadas como destinatarias. Estas acciones resultan esenciales, ya que como se defiende desde modelos de calidad, es necesario involucrar a todas las personas participantes para alcanzar la excelencia. En el diagnóstico por tanto se va a realizar un análisis exhaustivo de los datos recabados y de la descripción de la situación actual obtenida de la fase anterior.

En la siguiente parte de esta fase se va a realizar el nuevo flujograma del proceso incluyendo los cambios que se hayan acordado tras el diagnóstico. Así mismo se incluirá un ficha del proceso mejorado en términos de eficacia y eficiencia, reduciendo requisitos, obligaciones... (cargas administrativas), agilizando e incorporando la administración electrónica.

Para concretar, en esta fase se realizan las siguientes actuaciones:

- Reducción de requisitos, de obligaciones de información y de la documentación a aportar,
- Agilización de la secuencia de tramitación administrativa,
- Gestión electrónica del procedimiento o de secuencias del proceso,

- Incorporación de medios de participación, transparencia e información.

Los resultados esperados de esta fase son:

- Informe motivado de las mejoras identificadas y de la viabilidad de su implantación.
- Nueva ficha de proceso detallada.
- De incluirse un procedimiento, se elaboraría una guía de tramitación del mismo, incluyendo las mejoras identificadas.

4.2.3. Fase de implantación y mejora continua

El objetivo de esta última fase es implantar las mejoras identificadas teniendo en cuenta las distintas perspectivas: normativa, tecnología y mejora continua. En el caso de incluir procedimientos, si éstos han sido también simplificados, puede suponer un cambio en la normativa y por tanto sería necesario actualizar el Registro de Procedimientos Administrativos. Por tanto, en esta fase se realiza:

- Adecuación normativa,
- Desarrollo tecnológico ajustado a las novedades,
- Implantación, evaluación y mejora continua.

Hay que tener en cuenta que en esta fase se va a desarrollar una primera etapa que puede considerarse “de prueba”, ya que se va a empezar a funcionar con el proceso mejorado. Esto puede resultar costoso al inicio si hay resistencias al cambio en algunas de las partes intervinientes, ya que no siempre los cambios son aceptados con agrado en un primer acercamiento. Sin embargo, el riesgo de esta problemática se reduce al hacer partícipe a todas las personas intervinientes, en especial las personas empleadas que participan en el proceso, del proceso de cambio. Independiente a este hecho, es posible que al empezar a rodar con el nuevo modelo se detecten fallos de funcionamiento debido a cuestiones a las que no se les había dado importancia o habían pasado desapercibidas en el análisis. Al detectar problemáticas será preciso realizar una revisión, e introducir los cambios que se estimen oportunos para dar una solución. Esta forma de proceder es por tanto parte de la mejora continua, en la que los procesos son susceptibles de ser controlados y analizados para introducir en cada momento los cambios que sean necesarios según el contexto, las necesidades, los avances tecnológicos o posibles cambios organizacionales.

Esta fase cobra relevancia el papel de la persona responsable del proceso, ya que es quien revisará su desarrollo y analizará de forma periódica los datos recabados por los indicadores que se establezcan. Así mismo, entre esta fase y la anterior, ya depende

del plan de trabajo del equipo, habrá que detenerse en definir los indicadores que midan del proceso el valor aportado en términos de eficacia, eficiencia, y flexibilidad. En el punto anterior se ha hecho referencia a cada uno de estos criterios, pero en esta fase hay que tener en cuenta algunas consideraciones a la hora de definir indicadores.

Para definir los indicadores, se identificarán en primer lugar las actividades principales de la organización para determinar por un lado, las expectativas de los clientes, lo que espera la ciudadanía, por otro lo que esperan los gestores, y por tanto sus objetivos. A partir de aquí se podrán definir los indicadores y dar lugar al sistema de indicadores.

Puesto que los indicadores van a aportar información relevante sobre el cumplimiento o no de los procesos en los términos definidos, es preciso que tengan las siguientes características:

- Ser significativos tanto para quien efectúa el control como para quien realiza la actividad.
- Específicos.
- Numéricamente medibles: si no es medible no podemos hacer un control y por tanto mejorar.
- Consistentes en el tiempo: que sean comparables en distintos momentos.
- Fáciles de obtener: cálculo inmediato, con pocos recursos, mejor de forma electrónica.
- Fáciles de comprender.
- Objetivos.
- Fiables: que no aporten distorsiones.
- Comparables: con otras unidades u organizaciones semejantes.
- Que contemplen su relación coste/utilidad: que su posible coste esté relacionado con la utilidad en la toma de decisiones.
- Número adecuado: que el total de indicadores no sea excesivo y estorbe en la operatividad.

En un primer lugar se pensará un conjunto de indicadores, y entre ellos, siguiendo la última característica, se seleccionará un número adecuado que cumpla los principios anteriores. Una vez definidos los indicadores finales, estos mismos se someterán a una evaluación según su nivel de respuesta a las necesidades de información que requiere la organización o la unidad administrativa, es decir, aunque un criterio cumpla los criterios anteriores, ¿realmente nos ofrece una información relevante?; y por otro lado ¿qué coste tiene obtener la información del indicador?, ¿supone un aumento significativo de la carga administrativa?, y de ser así, ¿es rentable a cambio de la información que nos ofrece?

Veamos unos ejemplos de posibles indicadores según a qué criterio atienden:

EFICACIA:

- Nivel de cobertura de los servicios,
- Accesibilidad de los servicios,
- Accesibilidad a las personas clave,
- Instalaciones adecuadas para la atención al público,
- Comunicación e información clara orientada a las necesidades de la ciudadanía,
- Trato,
- Imagen o reputación de la organización.

EFICIENCIA:

- Coste por unidad producida,
- Costes de la “no calidad”,
- Personas atendidas en relación con la población de referencia potencialmente destinatarias,
- Cumplimiento de presupuestos.

FLEXIBILIDAD:

- N° de servicios,
- Innovaciones y mejoras introducidas en los procesos,

- Reducción de los tiempos de tramitación,
- Servicios nuevos,
- Nivel de integración de colaboradores aliados o de proveedores en el proceso de prestación del servicio.

Por último se pueden desatacar como resultados de esta fase los siguientes:

- Normativa nueva publicada (si procede).
- Actualización del Registro de Procedimientos Administrativos (si procede).

5. CONSIDERACIONES FINALES

Considerar la necesidad de iniciar un proyecto de simplificación administrativa, o la gestión por procesos pueden resultar abrumador en una entidad local si hasta el momento no se han realizado medidas de simplificación, y si la mayor parte de las personas no disponen de experiencia o al menos formación al respecto. Sin embargo, iniciarse en este camino en este contexto histórico, tecnológico y normativo resulta ineludible para todas las entidades públicas, independiente de su ámbito de actuación.

Al comparar el desarrollo de la implantación de sistemas de calidad en empresas privadas y en organizaciones públicas se destaca la diferencia: el avance en las empresas ha sido considerablemente más veloz y eficaz que en las entidades públicas. Seguramente tenga que ver el ánimo lucrativo de las empresas, que requieren rentabilizar al máximo sus inversiones, mejorar en términos de eficacia y eficiencia en su gestión, e incrementar su producción o sus servicios prestados para mejorar sus beneficios. En contraposición la administración no genera ingresos ni beneficios económicos de igual modo, y la búsqueda de la eficiencia se suele delegar desafortunadamente a un plano no prioritario.

Como ya se ha mencionado, al no existir una norma que obligue a las entidades a ajustarse a un modelo de gestión por procesos, o a un sistema de calidad, no resulta atractivo ni evidente para muchas entidades soportar el esfuerzo que inicialmente supone. Esto puede considerarse fruto principalmente del desconocimiento, ya que aunque implantar una gestión por procesos, o realizar un proyecto de simplificación administrativa, pueda suponer una carga de trabajo inicial, o pueda dar lugar a posibles resistencias, y provoque un periodo de aparente “caos” durante la etapa de adaptación a las nuevas formas de proceder y al cambio de cultura organizacional que supone, a medio-largo plazo los beneficios con respecto a la forma de trabajar anterior son generalmente incuestionables. Estos beneficios no son sólo en términos de eficacia y eficiencia, sino que además se mejoran los ambientes de trabajo, la relación entre las

personas trabajadoras y su satisfacción, la satisfacción de las personas usuarias o destinatarias de los servicios... y un largo etc.

6. BIBLIOGRAFÍA

Manual de simplificación administrativa y agilización de trámites de la Junta de Andalucía. Junta de Andalucía, Consejería de Justicia y Administración Pública, 2010.

Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General Del Estado. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, 2014.

GALIANO IBARRA, José Antonio; YÁNEZ SÁNCHEZ, Guillermo y FERNÁNDEZ AGÜERO, Emilio. *Análisis y mejora de procesos en organizaciones públicas*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2007. (Colección Documentos de Trabajo).

MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio. *La gestión por procesos en la Administración Local. Orientación al servicio público de la ciudadanía*. 1ª edición. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2006. (Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local. Guía 6).

TALAVERA PLEGUEZUELOS, Clemente. *Calidad Total en la Administración Pública*. Granada: UIM, CEMCI, 1999.