



Universitat Oberta  
de Catalunya

# Caja de herramientas para la implantación de la administración electrónica en municipios medianos.

**Autora:** Gemma Romero Barrios

**Director:** Sergio Jiménez Meroño

**PRA:** Rosa Borge Bravo

TFM – Máster Universitario en Administración y Gobierno Electrónico

Jun-2021

<http://hdl.handle.net/10609/133269>



# Índice

Resumen .....	2
Laburpena .....	2
Resum .....	2
Abstract .....	3
1. Introducción .....	4
1.1. La administración electrónica en Ayuntamientos de mediano y pequeño tamaño. .	5
2. Antecedentes .....	6
2.1. Normativa vigente. ....	6
2.2. Situación actual de la administración electrónica, estudio de informes. ....	7
2.3. Algo más que TIC. ....	9
2.4. Marco teórico .....	11
2.4.1. Dificultades que plantea la administración electrónica. ....	12
2.4.2. Concretando acciones .....	13
3. Metodología .....	15
3.1. Componentes de la Administración Electrónica.....	15
3.2. Auditoría operativa. ....	16
3.3. Técnicas de recogida de información. ....	20
3.4. Fuentes de información, datos a obtener y criterios de análisis. ....	20
4. Resultados .....	22
5. Discusión.....	23
6. Caja de herramientas.....	24
7. Conclusiones. Un apunte TEAL.....	26
Anexo 1. Leyes y normas básicas en administración electrónica.....	28
Anexo 2: Criterios de la auditoría operativa. ....	31
Checklist 1 – Nivel de cumplimiento de la normativa .....	33
Checklist 2- Nivel de desarrollo .....	34
Cuestionario 2 – Uso de herramientas electrónicas.....	35
Checklist 3 – Procedimentación municipal.....	36
Checklist 4 – Valoración organizativa.....	37
Entrevista 4 – Valoración organizativa. ....	38
Bibliografía .....	39

## Resumen

La Comisión Europea define la administración electrónica como la utilización de las TIC en las administraciones públicas asociada a cambios organizativos y nuevas aptitudes del personal con el objetivo de mejorar los servicios públicos, reforzar los procesos democráticos y apoyar a las decisiones públicas. Muchas administraciones locales de pequeña y mediana población han recibido la llegada de la administración electrónica con cierto recelo al tener que adentrarse en una nueva forma de trabajo *digital* que desconocían, afrontando un cambio tras otro de la mejor manera posible para sacar adelante un proyecto (e-administración) que no termina de arrancar.

El objetivo de este trabajo es proporcionar un **método sencillo para medir** la situación actual de la implantación de la administración electrónica que permita identificar los problemas y ofrecer **posibles soluciones** que se puedan orquestrar para resolverlos.

**Palabras clave:** administración electrónica, auditoría operativa, e-administración, organización, TIC.

## Laburpena

Europako Batzordearen arabera administrazio elektronikoa da administrazio publikoetan IKTak erabiltzea, antolaketa-aldaketei eta langileen gaitasun berriei lotuta, zerbitzu publikoak hobetzeko, prozesu demokratikoak indartzeko eta erabaki publikoei laguntzeko. Biztanle kopuru txikiko eta ertaineko toki-administrazio askok nolabaiteko mesfidantzaz jaso dute administrazio elektronikoaren etorrera, ezezaguna zitzaien lan digital mota berri batean jardutea ekarriko ote zien beldurrez; horrek ekarri du etengabeko aldaketei ahalik eta ondoen aurre egin behar izan dietela, abiatzen ez den proiektu bat (e-administrazioa) aurrera ateratzeko.

Lan honen helburua da **metodo erraz bat** eskaintzea administrazio elektronikoaren ezarpenaren egungo egoera **neurtzeko**; metodo honi esker arazoak identifikatu eta horiek konpontzeko antola daitezkeen **irtenbideak eskaini** ahal izango dira.

**Hitz-gakoak:** administrazio elektronikoa, auditoietza operatiboa, e-administrazioa, antolaketa, IKT.

## Resum

La Comissió Europea defineix l'administració electrònica com la utilització de les TIC en les administracions públiques associada a canvis organitzatius i noves aptituds del personal amb l'objectiu de millorar els serveis públics, reforçar els processos democràtics i fer costat a les decisions públiques. Moltes administracions locals de petita i mitjana població han rebut l'arribada de l'administració electrònica amb un cert recel en haver d'endinsar-se en una nova forma de treball digital que desconeixien, afrontant un canvi darrere l'altre de la millor manera possible per a tirar endavant un projecte (e-administració) que no acaba d'arrencar.

L'objectiu d'aquest treball és proporcionar un **mètode senzill per a mesurar** la situació actual de la implantació de l'administració electrònica que permeti identificar els problemes i oferir **possibles solucions** que es puguin orquestrar per a resoldre'ls.

**Paraules clau:** administració electrònica, auditoria operativa, e-administració, organització, TIC.

## Abstract

The European Commission defines e-government as the use of ICT in public administrations associated with organizational changes and new staff skills with the aim of improving public services, strengthening democratic processes, and supporting public decisions. Many local administrations of small and medium population towns have been suspicious about the arrival of electronic administration when they have to upgrade to a new form of digital work that they were unaware of, struggling with one change after another in the best possible way to carry out a project (e-administration) that does not get to take off.

The objective of this work is to provide a **simple method to measure** the current situation of the implementation of electronic administration that allows to identify problems and offer **possible solutions** that can be orchestrated to solve them.

**Keywords:** electronic administration, operational audit, e-administration, organization, ICT.

# 1. Introducción

Corría el año 2007 cuando se publicó la hoy derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Esta ley daba el pistoletazo de salida a lo que hoy reconocemos como **administración electrónica** al promulgar como un nuevo derecho de la ciudadanía el relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos.

Más tarde las Leyes 39/2015<sup>1</sup> y 40/2015<sup>2</sup> marcaron un punto de inflexión al obligar, entre otras cosas, a dar cobertura al derecho anteriormente mencionado de relacionarse electrónicamente con la administración, derecho que para determinados sujetos se convertía en una obligación.

Este cambio de relación ciudadanía-administración trajo consigo una serie de obligaciones, muchas de ellas con un marcado componente tecnológico, que las administraciones debían cumplir para permitir realizar todos los procesos administrativos, la gestión y la comunicación de manera digital.

Tras varios años desde el nacimiento de la administración electrónica (AE) nos preguntamos cómo se encuentra su implantación en la administración local. Centraremos el trabajo en el ámbito municipal porque la relación más cercana que existe entre la administración pública y la ciudadanía es la que mantienen con su Ayuntamiento. Las políticas públicas que lleva a cabo el gobierno municipal son las que inciden en el día a día de las personas, las que les hace acercarse a la administración a informarse y solicitar cualquier cosa que necesiten. Por eso es tan importante que los Ayuntamientos tengan implementada la administración electrónica cuanto antes.

Sorprende ver las diferencias existentes entre la implantación de la administración electrónica en municipios de gran cantidad de población con respecto a los de menos de 20.000 habitantes, en los que parece existir alguna traba en el proceso.

Visto que con grandes administraciones como la Administración General del Estado o la Seguridad Social esta comunicación ciudadanía-administración parece funcionar, ¿por qué no sucede lo mismo en administraciones locales pequeñas?.

Si bien es cierto que la emergencia sanitaria, que comenzó en marzo de 2020, dio un empujón a la administración electrónica por la imposibilidad de salir de casa, también ha traído un caos monumental en los pequeños y medianos ayuntamientos que han tenido que hacer frente a una situación administrativa para la que no se encontraban preparados.

Teniendo la tecnología que permite a la ciudadanía relacionarse con su ayuntamiento de forma digital, y una ley que obliga. ¿Por qué nuestros Ayuntamientos no están ahí? ¿Por qué no podemos todavía tratar con nuestra administración municipal de manera electrónica y en todo momento?

Son múltiples los puntos a abordar para responder a estas preguntas, desde la gestión eminentemente burocrática anclada en siglos pasados que aún permanece vigente en

---

<sup>1</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC)

<sup>2</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)

diversas administraciones públicas, a la cultura del papel, pasando por los múltiples cambios normativos o la falta de personal técnico cualificado para abordar la implantación de la e-administración. Esta multiplicidad de factores dificulta la concreción de los problemas y, por lo tanto, la búsqueda de soluciones. Nos planteamos por lo tanto la siguiente pregunta de investigación:

### **¿Qué elementos organizativos, normativos, tecnológicos o procedimentales explican el retraso en la implantación de la administración electrónica en mi municipio?**

Teniendo como objetivo principal ayudar a identificar los problemas que detienen el avance e-administración, en este trabajo propondremos un método de medición y trataremos de dar soluciones, alternativas y pautas para llegar a la puesta en marcha efectiva de la administración electrónica municipal.

Aplicaremos esta propuesta para analizar la implantación de la administración electrónica en el municipio de Amorebieta-Etxano en Bizkaia, un municipio de 58,46 m<sup>2</sup> perteneciente a la comarca del Duranguesado que dista 19 km. de Bilbao. Su situación como ciudad de paso, confluencia de múltiples vías y buena comunicación le ha beneficiado a lo largo de los años en su desarrollo y crecimiento experimentando un gran cambio urbanístico y cultural en los últimos 15, así como un incremento notable de la población, pero este empuje no se ha percibido en la puesta en marcha de la administración electrónica. Es por tanto un buen ejemplo para analizar el retraso de la implantación.

## **1.1. La administración electrónica en Ayuntamientos de mediano y pequeño tamaño.**

Los Ayuntamientos no son ajenos a la obligación de poner en marcha la administración electrónica, pero por múltiples factores, se ven obligados a llevar a cabo esta implantación muy lentamente y muchas veces sin un criterio definido.

Para llevar adelante este proyecto y conseguir modernizar la administración se debería tener en el foco de interés a la ciudadanía, hacerla partícipe de las políticas públicas permitiendo que participen de una manera más activa aportando sus opiniones y puntos de vista, ofreciéndoles la información municipal con total transparencia y facilitándoles el acceso a la misma (tablón electrónico, licitación electrónica, empleo público, etc.)

Las administraciones, especialmente las municipales que son las de uso más habitual, han de permitir la relación electrónica para la tramitación y consulta de expedientes, garantizando la seguridad y confidencialidad de los datos así como la calidad de los servicios ofrecidos, disponiendo para ello de una sede electrónica que ofrezca todas las facilidades.

A nivel interno las administraciones locales han de esforzarse por la simplificación documental y administrativa que facilite la gestión a la ciudadanía y permita la reducción de los plazos de las tramitaciones.

Es común ver en los ayuntamientos múltiples opciones para solicitar domiciliaciones de tributos, subvenciones o bonificaciones, por ejemplo, en el caso del Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano, se ofrece a la ciudadanía varias posibilidades distintas en la solicitud de

bonificación del impuesto del vehículo según la naturaleza por la que se solicita, existiendo un trámite por motivo en lugar de uno único genérico con varias opciones.

IL0013- Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM): solicitud de exención para personas con discapacidad
IL0014- Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM): solicitud de bonificación por familia numerosa
IL0015- Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM): solicitud de bonificación de vehículos históricos
IL0016- Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM): solicitud de bonificación de vehículos eléctricos e híbridos

**Tabla 1.** Manual de trámites del Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano

## 2. Antecedentes

### 2.1. Normativa vigente.

Según el Consorcio AOC, *“la Administración electrónica es el modelo de administración pública basada en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), combinado con los cambios organizativos y jurídicos necesarios, con el objetivo de mejorar la eficiencia interna, las relaciones interadministrativas y las relaciones de la Administración con las personas, las empresas y las organizaciones.”*

Adentrarse en todas las normas que regulan la administración electrónica, incluyendo las de transparencia e información pública, las normas sobre firma electrónica, las de interoperabilidad y las de protección de datos, a nivel local, autonómico, estatal y europeo nos daría para realizar un estudio independiente.

Como más representativas nombraremos, el reciente **Real Decreto 203/2021**, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, la **Ley 39/2015**, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas donde se establecen las bases de la regulación del uso de los medios electrónicos en la tramitación de los procedimientos administrativos. Y la **Ley 40/2015**, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que introduce elementos organizativos y regula diversos aspectos del funcionamiento electrónico de la administración. Las leyes y normativa jurídica que constituyen las bases del desarrollo en materia de administración electrónica en España se encuentran recogidas en el Anexo 1.

El desarrollo de la administración electrónica y el marco normativo presente permiten definir una serie de principios que orientarán cualquier proyecto de Administración Electrónica, enumerando a continuación los que podrían ser más significativos:

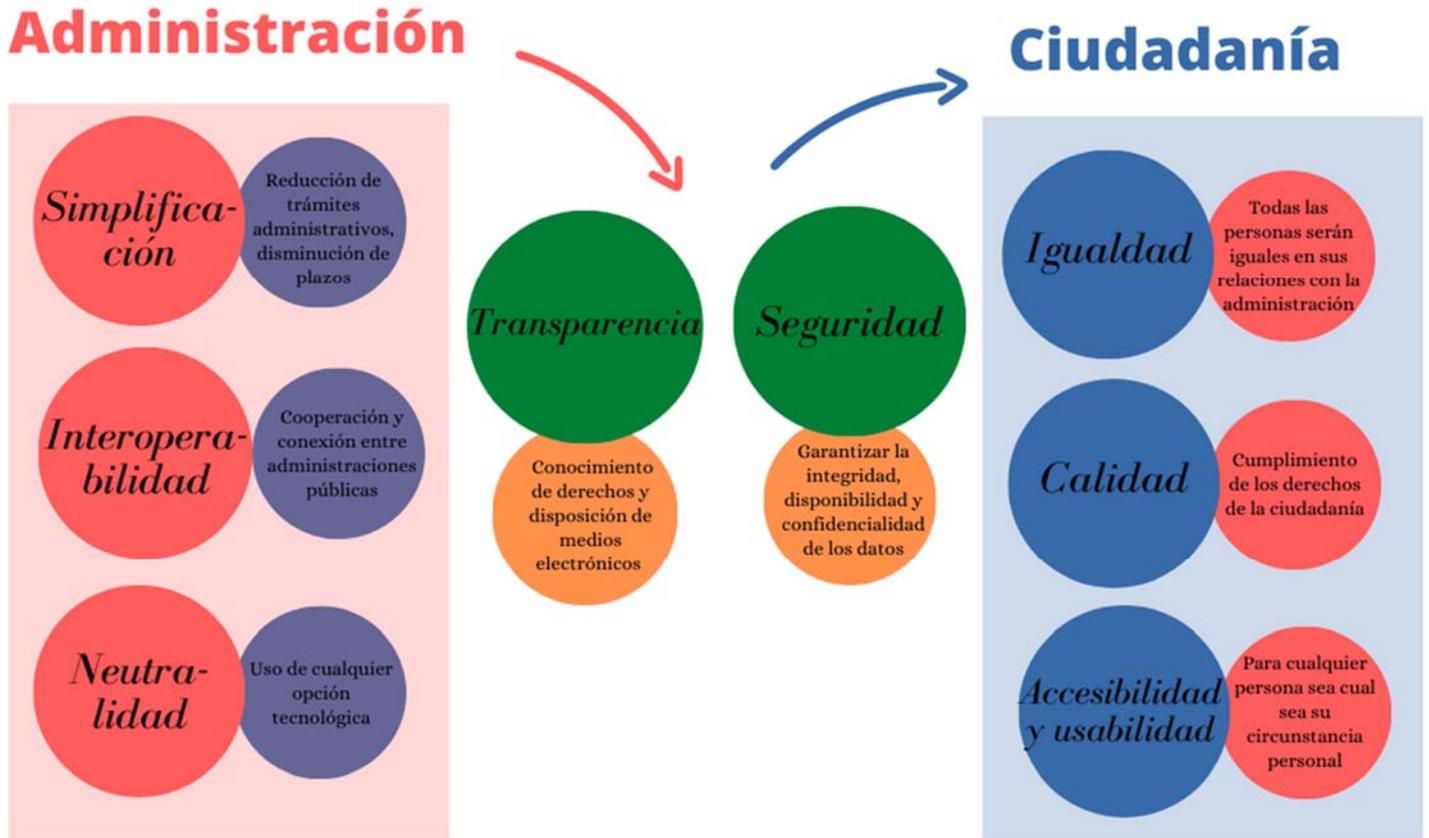


Figura 1. Principios de la administración electrónica.

## 2.2. Situación actual de la administración electrónica, estudio de informes.

Se debe medir y procesar toda la información que generan las Administraciones públicas de cara a conocer con total exactitud los principales parámetros de su actividad, estableciendo indicadores precisos de rendimiento, calidad y excelencia que permitan la mejora continua de éstas (Almonacid & Moreno, 2015).

Existen hoy en día multitud de informes, a nivel nacional e internacional, encargados de la medición de la administración electrónica, cada uno de ellos con sus propios indicadores, intentando definir y valorar la e-administración y su implantación.

Podemos mencionar entre ellos a nivel nacional:

- Informe REINA, informe de periodicidad anual que presenta un análisis cuantitativo del sector de las TICs en la Administración del Estado.<sup>3</sup>
- Informe IRIA, informe bienal de la Comisión de Estrategia TIC con los resultados de la recogida de “información de los recursos tecnológicos, humanos, económicos y de

<sup>3</sup> Información ofrecida por el Portal de Administración electrónica del Gobierno de España.

contratación relacionados con las tecnologías de la información” en el ámbito de la Administración local.

- Informe Administración Electrónica en las CCAA, basado en la cumplimentación por parte de las diferentes CCAA de un cuestionario previo donde se reflejan un conjunto de indicadores.
- “La Sociedad en Red”, informe anual sobre la Transformación Digital en España, elaborado por el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y Sociedad de la Información ONTSI.

En el plano internacional nos encontramos entre otros con:

- eGovernment Benchmark, informe publicado por la Comisión Europea referencia en la evaluación de la administración electrónica en los países europeos.
- UN e-Government Survey (UN-eGov), informe de Naciones Unidas que evalúa el estado de desarrollo de la administración electrónica de todos los Estados Miembros de la ONU.
- DESI, Índice de Economía y Sociedad Digital que mide el progreso y el nivel de competitividad digital de los países de la Unión Europea.
- OCDE, Índice de Gobierno Digital (GDI), que analiza los resultados y tendencias de las políticas públicas para la transición del gobierno electrónico al gobierno digital.

Vamos a centrarnos en algunos aspectos del último **informe IRIA**, que presenta una visión global de la situación y uso de las TIC en el ámbito de las Administraciones Locales, objeto de estudio del presente trabajo:

- De los 14 servicios centrados en la ciudadanía que analiza el informe, el pago electrónico es el más utilizado por las personas y la factura electrónica por las empresas. Si tenemos en cuenta que para las empresas la factura electrónica es de obligatorio cumplimiento por Ley y que el pago electrónico es una operación habitual de pago, no parece que exista un gran avance en este aspecto.
- Existe un impulso de las actuaciones administrativas automatizadas. La gestión de documentos y expedientes electrónicos y la firma electrónica parece ser más habitual. Habría que profundizar en el hecho de la tramitación de los expedientes electrónicos ya que si en muchos casos no se firma digitalmente, ni se notifica digitalmente, la gestión de expedientes no sería más que el uso de un ordenador para crear un documento que posteriormente se imprimiría dando lugar al clásico expediente en papel.
- Gobierno abierto. En materia de transparencia los grandes municipios han avanzado significativamente, al igual que en la participación ciudadana para el proceso de la elaboración de normas. Llama la atención que se analice el uso de redes sociales dentro de este apartado y que no se haga mención alguna a los datos abiertos puestos a disposición de la ciudadanía.
- Sobre las políticas TIC de la transformación digital. Podemos comprobar también que la mayoría de los municipios de menos de 30.000 habitantes no tienen ningún plan de transformación digital funcionando y un pequeño porcentaje lo tiene en fase de desarrollo. En municipios con una población mayor este porcentaje aumenta considerablemente, siendo de todas formas una cifra bastante baja, no llegando al 50%.



**Figura 2.** Plan de transformación digital (Elaboración propia, datos del informe IRIA 2018)

Está claro que las herramientas necesarias para elaborar un plan de transformación digital son las mismas en todas las situaciones, así como la normativa, pero los resultados indican que en los municipios pequeños y medianos la transformación digital no acaba de arrancar.

### 2.3. Algo más que TIC.

Existen multitud de definiciones de administración electrónica, una de las más completas, ampliamente aceptada y reconocida es la proporcionada por la Comisión Europea mencionada anteriormente:

---

*La administración electrónica o «eGovernment» se define como la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las administraciones públicas, asociada a cambios en la organización y nuevas aptitudes del personal. El objetivo es mejorar los servicios públicos, reforzar los procesos democráticos y apoyar a las políticas públicas.<sup>4</sup>*

---

Desgranando la definición podemos analizar la administración electrónica en base a tres dimensiones (Criado, 2009):

1. La dimensión de prestación de servicios, **e-Administración**, relacionada con los cambios organizativos, transformación de estructuras, perfiles profesionales, prestación de servicios públicos e innovación en la gestión administrativa ("... asociada a cambios en la organización y nuevas aptitudes del personal. El objetivo es mejorar los servicios públicos...").

---

<sup>4</sup> Comunicación de la Comisión, de 26 septiembre 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa [COM (2003) 567 final - no publicada en el Diario Oficial].

2. La dimensión de fomento de democracia y facilitación de la participación ciudadana en los procesos democráticos, **e-Democracia** (“...reforzar los procesos democráticos...”).
3. La dimensión de dinamización de los procesos de gobernanza, **e-Gobernanza**, para la participación activa en la elaboración de políticas públicas, gestión y evaluación de resultados (“...apoyar a las políticas públicas.”).

Vamos a centrarnos en la dimensión de prestación de servicios, base para profundizar posteriormente en la e-Democracia y la e-Gobernanza y primer paso para la administración electrónica.

La e-administración va más allá de la publicación en una web de información municipal y del uso de las TIC para agilizar procesos, recoger indicadores o automatizar plantillas de documentos. Las TIC son las herramientas que ayudarán a mejorar los servicios públicos, siempre que exista una clara voluntad política y directiva de liderar los cambios necesarios en las estructuras, procedimientos y cultura organizativa (Criado & Ramilo, 2001a).

Hablamos entonces de la necesidad de organización de las administraciones, teniendo en cuenta que las organizaciones públicas tienen las mismas necesidades que las organizaciones del sector privado por lo que respecta a alcanzar sus objetivos de una forma eficaz y eficiente (Ramíó, 2015). Aunque no existe una relación directa entre la actividad de la administración y sus recursos financieros, ni tampoco queda claro el producto que vende cada administración, sí encontramos, en este caso, un objetivo claro a alcanzar, la **implantación de la administración electrónica**.

Con este objetivo fijado son amplios los estudios que nos desgranar la normativa a aplicar, nos aclaran terminología asociada a esta nueva etapa y nos proponen pautas para llegar a buen puerto en la implantación de la administración electrónica<sup>5</sup>. Pero toda esta documentación no ha permitido consolidar la e-administración, el diseño estratégico de la e-administración lleva aparejada una redefinición de los objetivos, de las estructuras organizativas y de las fórmulas de gestión de los servicios, no sólo en el entorno digital, sino también en la Administración Pública de corte burocrático (Criado, 2004a).

Uno de los principales problemas que nos encontramos al abordar la implantación de la administración electrónica es la falta de diagnóstico previo, no nos detenemos a calibrar los puntos débiles existentes en la organización que pueden suponer un obstáculo que apaguen los esfuerzos realizados.

Considerar la administración electrónica como un fin en sí mismo, es otro gran error, puesto que lo que viene a representar es un nuevo modelo de trabajo, una oportunidad para reinventar las organizaciones públicas desde su base, permitiendo utilizar la gestión por procesos para rediseñar los flujos de trabajo, mejorar la estructura interna de la organización y orientar la introducción de mejoras que consigan acercar la relación con la ciudadanía.

Aquí reside la dificultad de su implantación puesto que las organizaciones públicas tienen sus propias circunstancias particulares con respecto a cinco pilares fundamentales en este proceso:

---

<sup>5</sup> Son especialmente interesantes el Plan de implantación de la Administración electrónica en Castilla y León 2009-2011 así como las guías que ofrece el Portal de Administración Electrónica del Gobierno de España.

1. **Legislación.** La legislación respecto a la administración electrónica deja algunas lagunas que favorecen interpretaciones contradictorias y adopción de distintos criterios según la administración.
2. **Tecnología.** Cada administración tiene implantado un modelo tecnológico con sus propios sistemas operativos y herramientas. Pudiendo disponer de personal técnico dentro de la administración o no tener a nadie, encontrarse a la última en medios tecnológicos o seguir aún con máquinas de escribir, la casuística es grande.
3. **Economía.** Las dificultades presupuestarias que se dan en las administraciones no son un problema nuevo, junto al control del gasto público y las inversiones en infraestructuras y proyectos urbanísticos en detrimento de proyectos de administración electrónica suponen un lastre para el avance.
4. **Personal.** Falta de personal técnico cualificado con conocimientos tecnológicos para impulsar la administración electrónica, la resistencia al cambio por parte del personal y la falta de formación e información en materia de recursos humanos
5. **Estrategia.** Las administraciones van realizando actuaciones aisladas que van poniendo parches a las obligaciones dadas por la implantación de la administración electrónica, no existiendo una clara estrategia global de implantación.

## 2.4. Marco teórico

El semanario *The Economist* consideraba en un reportaje especial en junio de 2000<sup>6</sup> a la e-administración como la próxima revolución asociada a Internet después del e-commerce y del e-business, *“transformará no sólo la manera en que muchos servicios públicos son distribuidos, sino también los pilares en los que se asientan las relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos”*.

Dentro de la renovación producida en las administraciones públicas con la implantación de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) es fácil que se entremezclen conceptos como gobierno electrónico (e-gobierno) y administración electrónica (e-administración), conviene por tanto aclarar qué conlleva cada término.

El gobierno electrónico representa un concepto más amplio que el de administración electrónica, ya que en el primero se encuadran todas las acciones relacionadas con la gobernanza mientras el segundo se ciñe a las actuaciones propiamente administrativas y de gestión pública (Araguás, 2012). Autores como Criado y Ramilo (2003) consideran la e-administración como una de las tres dimensiones que conforman el e-gobierno, junto a la e-democracia y la e-gobernanza, cuya función se concreta en la prestación de servicios públicos y mejora de la gestión interna, pudiendo considerar la administración electrónica como la interacción entre las TIC y las dinámicas institucionales en las que se inscriben (Criado, 2009), buscando mejorar la comunicación entre instituciones y ciudadanos para fidelizar su faceta de consumidores de servicios públicos (Subirats, 2001). Por su parte Gabiola, Sánchez y de la Antonia (2003) entienden que la e-administración engloba todos aquellos procesos administrativos y operaciones del gobierno en los que se utilizan las TIC, desde tareas habituales de oficina hasta funciones directivas como la planificación, organización, provisión de personal, dirección y control. Por lo tanto su análisis ha de considerar factores tecnológicos pero también se hace necesaria una aproximación multidisciplinar, social, política, cultural y organizacional (Criado & Ramilo, 2001b).

---

<sup>6</sup> *The Economist* “A survey of government and the Internet” 22 de junio de 2.000

En este punto donde el enfoque neoinstitucionalista nos proporciona las herramientas apropiadas para profundizar en el análisis de la e-administración, centrándose en el papel de las instituciones, como el conjunto de reglas, valores y procesos que orientan y constriñen el comportamiento de los actores implicados, condicionando los resultados efectivos de la implantación de la administración electrónica (Ramió & Salvador, 2005) ya que ésta no es una versión actualizada del modelo de gestión pública perseguido a partir de los 80 por la NGP<sup>7</sup>, sino que tiene características propias suficientes como para considerarla un modelo de gestión pública autónomo y diferenciado (Aibar & Urgell, 2007).

La administración electrónica como prestadora de servicios públicos ha de poner en línea los servicios de los que dispone, garantizando el acceso a la información y la conectividad necesaria, creando nuevos servicios o programas y modernizando los que ya posee. En su faceta de mejora de la gestión interna ha de introducir nuevas herramientas tecnológicas que promuevan la transformación dentro de áreas administrativas, estableciendo nuevas estructuras organizativas que permitan avanzar hacia la organización por procesos y equipos de trabajo para la mejora de los servicios públicos (Criado & Ramilo, 2003). En la administración local el impulso y desarrollo, vendrá dado por la confluencia de diferentes factores, aunque generalmente se ha visto vinculado al liderazgo que desde el propio ayuntamiento se le ha dado a la implantación (Cerrillo & Galán, 2009).

### 2.4.1. Dificultades que plantea la administración electrónica.

Las administraciones públicas han utilizado las ventajas ofrecidas por las TIC para mejorar de su relación con la ciudadanía, pero han dejado aparcadas todas las potenciales mejoras que ofrece de puertas para adentro en el sentido de renovación de su modelo de gestión y de alcanzar mayores cuotas de eficiencia (Ramió, 2012), no ha existido ni un replanteamiento, ni una reflexión profunda sobre su funcionamiento interno (Cerrillo, 2008).

La implementación de la administración electrónica implica la necesidad de transformaciones en la gestión y organización de las Administraciones Públicas (Criado, Ramilo & Salvador, 2002) y la **innovación** en las relaciones internas y externas del gobierno (Cardona, 2002), es necesario que exista innovación dentro de las administraciones públicas, que se planteen e implementen nuevos productos y servicios que traigan mejoras significativas, eficientes, eficaces y de calidad que eleven el nivel de vida de la sociedad. Los procesos innovadores del sector público, según Mulgan y Albury (2003), permitirán:

1. Responder a los cambios de las necesidades públicas y de las expectativas ciudadanas de una manera más eficaz.
2. Aumentar la eficiencia y contener los costes.
3. Mejorar la prestación y los resultados de los servicios públicos
4. Aprovechar el potencial de las TIC para mejorar la administración.

Las innovaciones no pueden introducirse de forma aislada, han de formar parte de una estrategia consciente y planificada por parte de las organizaciones (González, Gascó & Llopis, 2012) salvando los obstáculos dados por la complejidad organizativa de las entidades, los procedimientos arraigados, la resistencia de los profesionales, el miedo al riesgo y al cambio, la posible falta de recursos, obstáculos técnicos y la ausencia de capacidad para el

---

<sup>7</sup> Nueva Gestión Pública (NGP): conjunto de perspectivas reformadoras que buscan la mejora de calidad de los servicios públicos y la gestión eficiente basándose en el modelo de competencia y organización propio del sector privado.

aprendizaje organizacional (Ramírez, 2010). Las TIC son un elemento transformador en la elaboración de políticas públicas, sin embargo, su uso está condicionado al estar en manos de diversos actores que actúan dentro de un contexto institucional determinado (Salvador, 2002).

Es necesario que cada administración pública sea capaz de elaborar su propia estrategia de Administración Electrónica a través de una propuesta analítica y heterogénea (Criado, Ramilo & Salvador, 2002) que produzca cambios globales con la elaboración de un diagnóstico general, la identificación de un modelo que afecte a toda la organización, el diseño de pautas a seguir y el planteamiento de un calendario para abordar el cambio (Ramió, 2010). Los planes de reforma o estratégicos y los programas de modernización de las administraciones públicas son ejemplos de herramientas que posibilitarán este tipo de cambio.

En este punto es fundamental la responsabilidad que poseen los directivos públicos ya que *“no sólo deben administrar eficazmente sus organizaciones, sino que deben participar en un proceso estratégico y político de gestión de transformaciones estructurales en gran escala ocurridas en las redes de organizaciones a través de las cuales se elaboran y aplican las políticas públicas”* (Metcalf, 1996). Es necesario identificar el rechazo a nuevas y mejores prácticas y estructuras organizativas por mantener las que existen actualmente (Pierson, 2004) buscando el origen de esta reticencia.

Aunque la administración electrónica suponga una evolución dentro del sector público, han de considerarse diversos factores, entre los que los tecnológicos son los menos importantes, para caracterizar adecuadamente los mecanismos causales que operan en la innovación tecnológica dentro de las administraciones públicas (Criado, 2009). Las corporaciones locales no presentan una postura totalmente proactiva a la innovación y generalmente reconocen no tener una buena planificación estratégica a corto ni largo plazo (González, Gascó & Llopis, 2012) lo que incide directamente en la implantación de la e-administración. Se necesita un compromiso firme de los máximos responsables asumiendo y ejerciendo el liderazgo para lograr el objetivo previsto.

## 2.4.2. Concretando acciones

Autores como Almonacid y Moreno (2015) o Gabiola, Sánchez y de la Antonia (2003) establecen una serie de servicios que identifican a la administración electrónica, entre otros: la digitalización de contenidos, el expediente digital, el registro electrónico, la factura electrónica, licitación y contratación electrónica, firma digital, transparencia o sede electrónica. Por su parte Criado (2004b) reconoce como puntos críticos en la administración electrónica local: el liderazgo y la perspectiva estratégica, la integración departamental, la reingeniería de procesos, la gestión de empleados públicos y la evaluación de la acción pública. Almonacid (2020) añade a estos la ausencia de una cultura innovadora previa, la falta e inadecuación de medios y las deficiencias organizativas.

Atendiendo a la normativa y a la visión de la administración electrónica como prestadora de servicios y mejora de la visión interna, podríamos recoger diversas acciones imprescindibles para su implantación (Almonacid & Moreno, 2015). Del mismo modo, en base a los posibles inconvenientes referidos anteriormente aparecerían varios obstáculos que podrían influir en la consecución del objetivo.

Recogemos esta circunstancia en la siguiente tabla:

IMPLANTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA	
Acciones a realizar	Posibles obstáculos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Digitalización por defecto tanto en las relaciones internas como externas.</li> <li>• Actuaciones administrativas automatizadas.</li> <li>• Normativa legal que apueste de manera clara por la utilización de medios electrónicos.</li> <li>• Uso de identificación y firma electrónica.</li> <li>• Seguridad de identidad y autenticación.</li> <li>• Fe pública: videoactas, autenticidad de documentos y copias electrónicas.</li> <li>• Garantía de integridad de documentos digitales (CSV), copias auténticas electrónicas.</li> <li>• Seguridad, interoperabilidad y protección de datos.</li> <li>• Simplificación administrativa y reducción de cargas.</li> <li>• Catálogo de procedimientos.</li> <li>• Registro, expediente, notificaciones y archivo electrónico.</li> <li>• Contratación y facturación electrónicas.</li> <li>• Cartas de compromisos con la Calidad.</li> <li>• Infraestructuras, telecomunicaciones y servicios.</li> <li>• Transparencia y Gobierno abierto.</li> <li>• Sede electrónica, tablón de edictos electrónico.</li> <li>• Participación ciudadana y e-democracia.</li> <li>• Accesibilidad, usabilidad, igualdad de género e inclusión social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión estratégica.</li> <li>• Innovación.</li> <li>• Gestión del cambio.</li> <li>• Liderazgo público.</li> <li>• Gestión de recursos humanos: formación y resolución de conflictos.</li> </ul>

**Tabla 2.** Acciones y obstáculos en la implantación de la administración electrónica (elaboración propia).

Así autores como Gamero y Fernández (2016) afirman que *“a pesar del gran esfuerzo realizado en los últimos años para la implantación de servicios de administración electrónica, no se ha alcanzado un grado satisfactorio de articulación del derecho de acceso electrónico, al no haberse implantado los medios precisos por muchas Administraciones públicas”*, señalando a los municipios como los más retrasados. Aspectos de recursos humanos, institucionales y de cultura organizativa junto al componente político de la toma de decisiones en el sector público resultan críticos para la expansión de la e-administración (Criado, 2004b).

En base a todo lo anterior el estudio analizará si el modelo organizativo y de gestión dentro de la Administración local incide directamente sobre la puesta en marcha de la administración electrónica, tomando para ello como base las acciones a realizar para la su implantación y comprobando la incidencia que los posibles obstáculos tienen sobre ellas (tabla 2).

Ciertas disfuncionalidades organizativas previas y planteamientos no adecuados a estas circunstancias han minimizado el impacto del cambio, por lo que **se hace necesario un método sencillo de análisis de situación que permita a las administraciones tomar decisiones para el desarrollo satisfactorio en las áreas que acarrean problemas comunes.**

Para comprobar esta hipótesis, recogiendo la información derivada del análisis de trabajos anteriores y agrupándola en materias comunes, estudiaremos la existencia y uso de normativa, TICs y procedimientos necesarios para la implantación de la administración electrónica así como el sistema organizativo de la administración local.

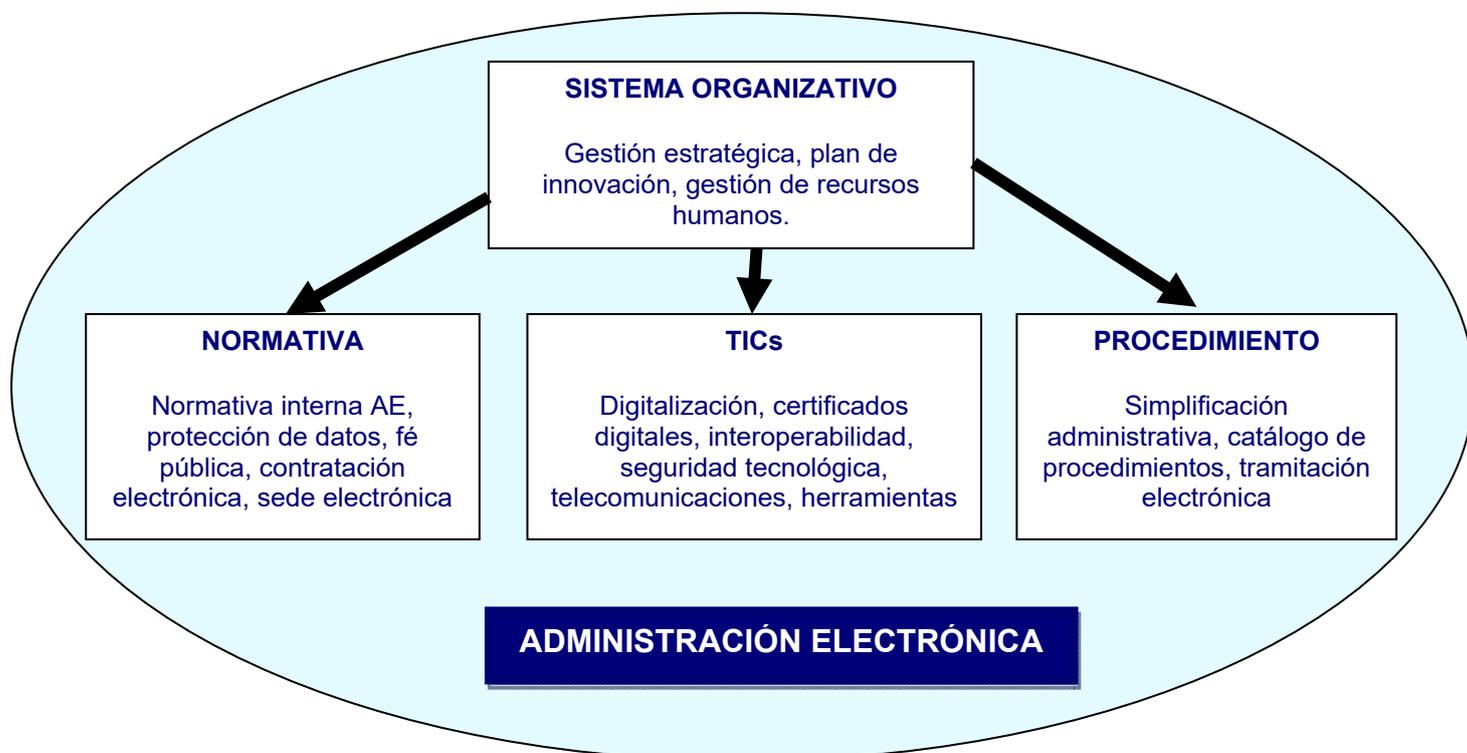


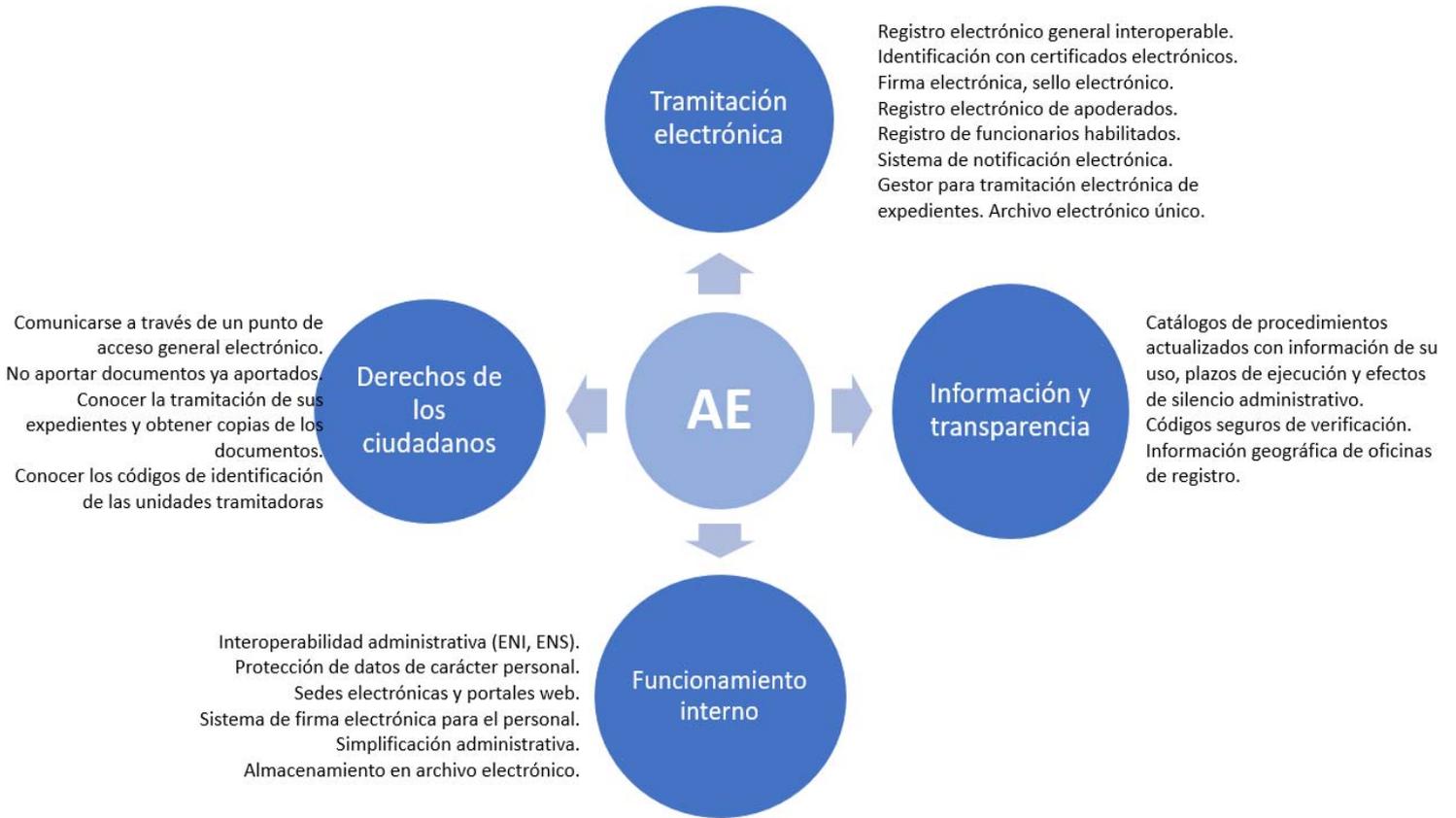
Figura 3. Ejes para la implantación de la administración electrónica (elaboración propia)

### 3. Metodología

#### 3.1. Componentes de la Administración Electrónica.

El reto de la implantación de la administración electrónica requiere definir previamente, en base a la normativa, qué requisitos concretos deben cumplirse. Una de las mayores dificultades al abordar este tipo de proyectos reside en la falta de definición de los objetivos concretos a seguir, obstaculizando la creación de indicadores que permitan medir claramente su valor.

Las obligaciones que la normativa marca con respecto a la administración electrónica podrían agruparse de la siguiente manera:



**Figura 4:** Componentes de la administración electrónica.  
Elaboración propia en base a la normativa de las leyes 39/2015 y 40/2015

### 3.2. Auditoría operativa.

Existen múltiples investigaciones y estudios acerca de la implantación de la Administración electrónica centrados en la Administración electrónica concebida desde la prestación de servicios vía web, que profundizan en los servicios que las administraciones ponen a disposición de la ciudadanía para ejercer su derecho de comunicación por medios electrónicos.

Otra línea de la literatura centra su discusión en el gobierno electrónico y su interacción con el ciudadano en su dimensión más práctica, analizando experiencias concretas como la difusión de las TIC dentro de las administraciones (tramitación, facturas, servicios, participación, identificación, seguridad, uso de nuevas tecnologías, etc.) o la evaluación del impacto que han tenido esas experiencias.

El impacto de las nuevas tecnologías en el funcionamiento y rendimiento de la administración pública también ha despertado interés en su manera de abordar la privacidad de los datos o la interoperabilidad y en su gestión del conocimiento, sistemas de información y gestión del cambio.<sup>8</sup>

Todas las personas presentamos **resistencia al cambio** de una u otra forma. La resistencia al cambio representa un estado psicológico crítico de los empleados que afecta al éxito de las

<sup>8</sup> Información sacada de la base de datos bibliográfica Scopus sobre publicaciones relacionadas con administración electrónica de los últimos 20 años.

iniciativas de cambio que emprende la organización, teniendo la capacidad de socavar seriamente las mismas y conducir al fracaso de los proyectos de cambio impulsados desde la dirección (Oreg, 2006). Con una buena **gestión del cambio, formación** e información de las novedades que la implantación de la administración electrónica va a traer esta resistencia se podría suavizar.

Son muchos los cambios a abordar para cumplir con la **tramitación electrónica, la información y transparencia, los derechos de los ciudadanos y el funcionamiento interno** que requiere la administración electrónica. Una buena estructura organizativa con un objetivo claro es capaz de afrontar esta nueva situación y preparar una estrategia que le permita implantar la administración electrónica con éxito.

Las grandes administraciones públicas disponen de organizaciones con estructuras claras y bien definidas, con personal dividido en áreas enfocadas, normalmente, en misiones concretas. La estructuración amplia y bien definida permite a estas organizaciones estrategias de innovación, gestión y cambio que en otras de menor tamaño no se pueden llevar a cabo.

En administraciones públicas más pequeñas, aunque en un principio su organización también se encuentre definida (todas las administraciones disponen de su relación de puestos de trabajo), es bastante habitual que una persona se encargue de funciones correspondientes a distintas áreas, la asignación de tareas no está tan concretada como en una gran administración. Esta falta de definición en el trabajo, unida al poco margen de maniobra que poseen para la reestructuración interna, obliga a que, ante un cambio como el que supone la implantación de la administración electrónica, sea necesaria una estructura organizativa eficaz que tenga claros los pasos a seguir y que utilice los medios a su alcance para llegar al objetivo. Si esta estructura no existe o es defectuosa la implantación será un fracaso.

Necesitamos, por consiguiente, comprobar cómo funciona la administración pública a nivel organizacional, para lo cual utilizaremos las técnicas de la **auditoría operativa**. La auditoría operativa es aquella centrada en analizar y evaluar, con fines correctivos, el control interno de las organizaciones y las actividades relacionadas con los procesos de gestión de una entidad, con el fin de comprobar el grado de eficiencia y eficacia con que son manejados los recursos para lograr alcanzar con calidad los objetivos deseados. Por lo tanto, en esta clase de auditorías cualquier tipo de proceso es susceptible de análisis y medición, desde los económicos hasta los de recursos humanos.

Así la Administración Foral Navarra y sus Organismos Públicos dentro del *Marco de Actuación para el Desarrollo de la Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus Organismos Públicos* hacen uso de la metodología de la auditoría operativa con el objetivo de analizar las estructuras organizativas y operativas que permitan evaluar y obtener indicadores de la eficacia y eficiencia en la gestión de las competencias administrativas para tomar decisiones de mejora y adaptación continua de las estructuras orgánicas<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Este objetivo se encuentra dentro del Programa 28 del marco de desarrollo – Gestión del impacto organizativo: desarrollar actuaciones para la gestión del impacto organizativo que implican las iniciativas del Marco de Administración Electrónica sobre las unidades administrativas del Gobierno de Navarra, al objeto de asegurar una correcta adaptación y dimensionalización de estructuras y procesos al nuevo marco de gestión pública establecido por la Administración Electrónica. (Fuente: Gobierno de Navarra)

Del mismo modo la Comunitat Valenciana analizó el grado de implantación de la administración electrónica en los municipios de su comunidad con población superior a 50.000 habitantes por medio de la auditoría operativa (período 2008-2013)<sup>10</sup>

Observamos por consiguiente que la auditoría operativa es una herramienta de análisis útil para este propósito. Según el tipo de acción que se pretende realizar podríamos definir 3 modelos de actuación:



**Figura 5.** Tipos de acciones de la Auditoría Operativa.  
Elaboración propia en base a la clasificación de Ramió (2010).

La auditoría operativa de control se pone en marcha una vez iniciado el cambio, analizando las estructuras, los procesos, etc. que se están realizando en la actualidad para ver su grado de adecuación con los resultados que se desean conseguir. Mientras que la auditoría como acción de apoyo se produce a la vez que se da el cambio organizativo tras la petición de un área que considera que necesita apoyo para realizar la transformación.

De una manera u otra todas las administraciones públicas han comenzado el proceso de paso a la administración electrónica, necesitando por lo tanto de la **acción de control** dada por la auditoría operativa para analizar el problema detectado que impulsa este trabajo. El análisis responderá a la pregunta **por qué** estamos en la situación actual (diagnóstico de la organización) y **hacia dónde** hay que encaminar la organización.

Para la realización de este TFM nos basaremos en las fases de auditoría operativa propuestas por Mas, J. y Ramió, C. (1997), adaptadas a nuestro caso particular:

### Fase de diagnóstico.

En esta fase no nos limitaremos al estudio exclusivo de la implantación de la administración electrónica sino que tendremos en cuenta el resto de variables organizativas de manera que se tome en consideración la historia y el futuro de la organización relacionándola con el medio que en el que realiza su función, ya que los valores sociales y culturales que la rodean

<sup>10</sup> Auditoría operativa del grado de implantación de la administración electrónica en municipios de la Comunitat Valenciana mayores de 50.000 habitantes. Periodo 2008-2013. Recuperado el 3-05-2021 de: [https://www.valencia.es/documents/20142/38081/Auditoria%2520Admon%2520Electr\\_2013\\_SCTas.pdf/d610063f-5e7a-ba62-e995-2325e77c0afa](https://www.valencia.es/documents/20142/38081/Auditoria%2520Admon%2520Electr_2013_SCTas.pdf/d610063f-5e7a-ba62-e995-2325e77c0afa)

influyen directamente en la oferta y la demanda de servicios y por consiguiente en su forma de hacer las cosas. Para lo cual realizaremos las siguientes actuaciones:

1. Recogida de información básica correspondiente al ayuntamiento. En esta primera toma de contacto se recogerá información pública a través de boletines oficiales, web municipal, etc. Se trata de información de carácter genérico: plantilla municipal, jornada laboral, plantilla presupuestaria, información presente en el portal web o servicios municipales que cubre el ayuntamiento.
2. Análisis de la situación actual del Ayuntamiento en lo que a implantación de administración electrónica se refiere, identificando la actuación por cada uno de los ejes principales:

Normativa	TICs	Procedimiento	Sistema organizativo
Regulación sede electrónica, regulación del registro, ENI, ENS, protección de datos personales, transparencia, participación, contratación electrónica.	Portal web, sede electrónica, tablón, registro entrada/salida, notificaciones, digitalización, interoperabilidad, portal del ciudadano, gestión documental y de expedientes, seguridad, sistemas de identificación y firma electrónica, archivo digital.	Catálogo de procedimientos, simplificación documental y administrativa, tramitación electrónica, sistema de registro y archivo.	Organigrama municipal, flujos de trabajo y circulación de la información, plan de transformación digital, comisiones informativas/organizativas, responsable de protección de datos, plan de gobierno, reglamento interno.

**Tabla 3:** Información a recoger por ejes de actuación.

3. Análisis con proyección psicosocial. Muchas veces los problemas denominados *técnicos* tienen un origen humano síntoma de un problema en alguna variable psicosocial, es por tanto importante sondear el sistema organizativo para ver el nivel de motivación y de satisfacción de los empleados públicos. Si éste fuera bajo permitiría acercarnos a las razones de esa situación. Para este análisis estudiaremos la gestión de RR.HH.: posibilidades de carrera profesional, plan formativo o de reciclaje, contenido del trabajo, estilo de dirección, portal del empleado, etc.

4. Estudio de la información y diagnóstico de la problemática detectada.

### Fase de propuesta.

1. Identificar posibles soluciones a los problemas mediante la modificación de los elementos estructurales, procedimentales, personales y materiales necesarios.
2. Reforzar los elementos positivos de la organización.
3. Informe con las conclusiones y el plan de acciones concretas para llevar a cabo. Este plan de acciones constará, en algunos casos, de varias alternativas con sus correspondientes ventajas y desventajas para poder decidir.

### 3.3. Técnicas de recogida de información.

Para la recopilación de datos necesarios a analizar en la fase de diagnóstico, los separaremos en cuatro ámbitos o ejes diferenciados que nos permitirán recoger la información de una manera más ordenada: el ámbito normativo, el tecnológico, el procedimental y el organizativo.

Técnicas de captación de la información	
<b>Eje 1 - Normativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis documental de los boletines oficiales y reglamentación municipal relacionada con la administración electrónica.</li> <li>• Observación directa sobre la protección de datos y contratación electrónica.</li> <li>• Entrevistas no estructuradas con responsables jurídicos para completar el estudio de la normativa</li> </ul>
<b>Eje 2 - TICs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observación directa para el estudio de las características y uso las aplicaciones existentes con el fin de verificar su adecuación para la puesta en marcha de la administración electrónica.</li> <li>• Entrevistas no estructuradas con los responsables del departamento TIC</li> </ul>
<b>Eje 3 - Procedimiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis documental del catálogo de procedimientos, cuestionario sobre tramitación, revisión y calidad de la tramitación.</li> <li>• Entrevistas no estructuradas con responsables municipales para completar la información</li> </ul>
<b>Eje 4 – Sistema organizativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis documental sobre el organigrama y las funciones de los puestos de trabajo.</li> <li>• Entrevistas semi-estructuradas al personal del ayuntamiento de diferentes áreas de trabajo y categorías profesionales. Estas entrevistas estarán enfocadas a completar la información ya recopilada pretendiendo recoger también las opiniones y percepciones del personal en materia de organización interna y consecución de objetivos.</li> <li>• Reuniones de grupo. Se plantearán reuniones semanales con un grupo formado por políticos, técnicos y personal intermedio con el fin de analizar, aclarar y concretar cualquier cuestión.</li> </ul>

**Tabla 4:** Técnicas de captación de información por cada eje.

### 3.4. Fuentes de información, datos a obtener y criterios de análisis.

Utilizando la auditoría operativa analizamos, no sólo son los datos cuantitativos y cualitativos, sino principalmente los procesos organizativos y las transacciones internas que dirigen a la implantación de la administración electrónica. La información que recojamos ha de ser suficiente para realizar el diagnóstico en base a lo indicado en la normativa y siguiendo los cuatro ejes señalados.

En el estudio del eje 3 analizaremos una parte de la información recogida, la que sea verdaderamente significativa, *cuya relación coste de tratamiento/beneficio obtenido sea la mejor posible.* (Mas & Ramió, 1997). La decisión de tratar o no tratar ciertas informaciones se

sistematizará aplicando el método del *análisis ABC*<sup>11</sup> que en el caso de los **procedimientos** nos permitirá analizar aquellos que representen la mayor parte de la carga de trabajo de la organización.

Para recoger la información, junto con el análisis documental y la observación directa, se realizará un **questionario** sobre el uso de las TIC a personal técnico y administrativo municipal de todas las áreas municipales, ya que las diferentes herramientas son de uso global y genérico. **Entrevistaremos** también a los responsables de todos los departamentos municipales para completar la información recogida respecto al eje organizativo, se realizará la misma entrevista administrativos de secretaría, recursos humanos, tesorería, urbanismo y atención ciudadana para completar y contrastar con la información ya obtenida de sus superiores. Con toda esta información obtendremos los coeficientes que se detallan en el **Anexo 2**. La información a obtener por medio de las técnicas mencionadas agrupada por ejes será:

**Eje 1 – Normativa.** En base a la normativa aplicable para la administración electrónica se recogerá la información interna de regulación de obligado cumplimiento y complementaria a la misma.

a) Existencia de:

- Ordenanza municipal de creación y regulación de la sede electrónica.
- Regulación municipal en materia de registro electrónico.
- Regulación municipal sobre protección de datos personales.
- Reglamentación municipal sobre interoperabilidad.
- Reglamentación municipal para el cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad.

b) Transparencia y participación:

- Disposición de portal de transparencia.
- Existencia o no de procesos participativos: tipo de procesos, grado de participación, información ofertada y reglamentación.

c) Verificación de situación de la Contratación electrónica.

**Eje 2 – TICs.** En función de las herramientas informáticas disponibles en el Ayuntamiento se comprobará la posibilidad de su utilización en vistas a la e-administración, dejando a un lado la cantidad de accesos, registros, expedientes, pagos, cobros, etc. que se realizan, puesto que esta información cuantitativa no aporta valor añadido a la hora de responder la pregunta de investigación. Se tomará información principalmente sobre el uso, la seguridad y la adecuación a la normativa.

a) Presencia del tablón edictal.

b) Existencia de:

- Portal del ciudadano.
- Herramientas para la realización de notificaciones electrónicas.
- Herramientas para digitalización y copias fehacientes.
- Herramientas para firma digital y biométrica.
- Herramientas informáticas que garanticen el registro, expediente y archivo electrónico.

---

<sup>11</sup> Método de clasificación basado en el principio de Pareto, conocida como regla del 80/20, que permite **identificar lo que tiene un impacto importante en un valor global.**

- c) Posibilidad de interoperar con las herramientas utilizadas para la gestión de registro y expedientes electrónicos.

**Eje 3 – Procedimiento.** Se engloba en este ámbito toda aquella información que nos dé una foto del estado actual de la actividad administrativa y de sus flujos de trabajo.

- a) Existencia de:
- Manual o guía técnica de simplificación documental.
  - Catálogo de procedimientos y fecha de actualización.
  - Manual o guía para la simplificación administrativa y reducción de cargas.
  - Catalogación del sistema de registro y archivo.
- b) Realización de tramitación digital con firma electrónica (sin utilizar papel).

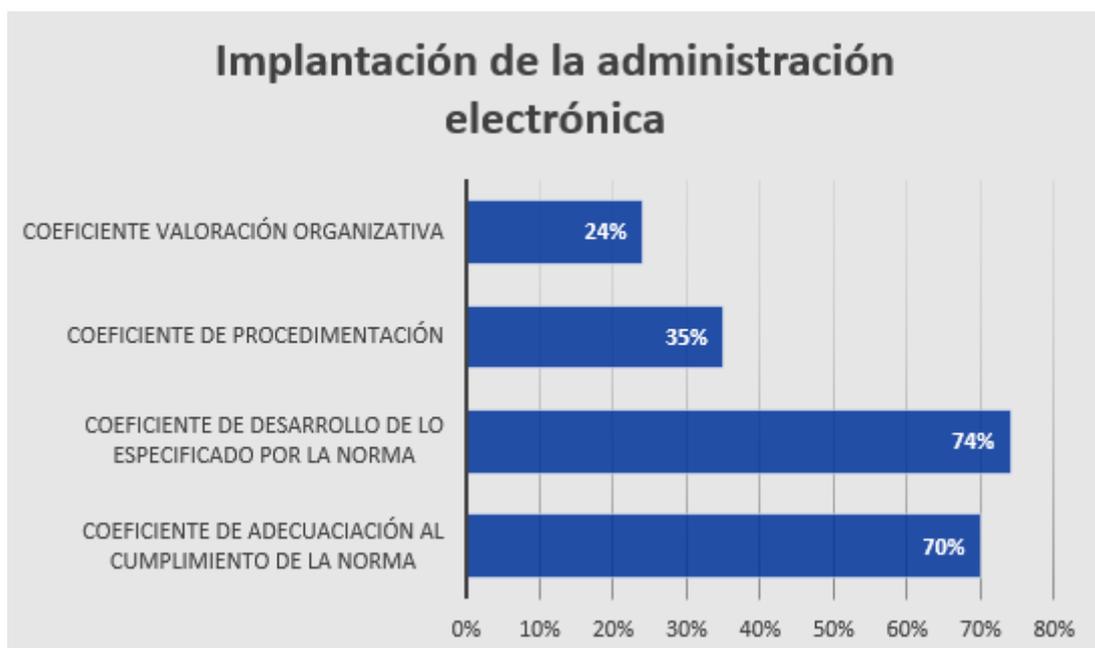
**Eje 4 – Sistema organizativo.** La información recogida nos permitirá determinar la actividad y el soporte estructural y personal de la organización.

- a) Organigrama municipal: funciones y puestos de trabajo.
- b) Flujos de trabajo y circulación de la información.
- c) Dirección de implantación de la administración electrónica: coordinación, plan de transformación digital.
- d) Soporte técnico para la implantación: perfiles de trabajo y formación.
- e) Estructuras de control: comité de seguridad, responsables de protección de datos.
- f) Plan de gobierno y reglamento interno.

Los criterios completos de la auditoría operativa a llevar a cabo se recogen en el Anexo 2.

## 4. Resultados

Tras la realización de la auditoría operativa en el Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano para comprobar su situación actual respecto a la implantación de la administración electrónica hemos obtenido la siguiente foto:



**Figura 6:** Resultado de la auditoría operativa en el Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano

En el nivel de cumplimiento de la norma hemos detectado falta de regulación es aspectos como la carpeta ciudadana, transparencia o procesos participativos. En cuanto al nivel de desarrollo, el ayuntamiento se encuentra en una buena situación ya que posee las herramientas que le permiten poder llevar a cabo las necesidades marcadas por la normativa, si bien hay margen para la mejora con el uso de la firma biométrica o la puesta en marcha efectiva de la interoperabilidad en fase de pruebas en la actualidad.

### Dificultad de uso TIC

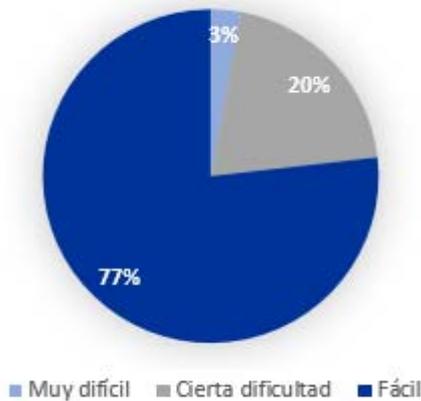


Figura 7: % de dificultad en el uso de las TIC, resultados obtenidos del Cuestionario 2

Comentar en este punto los resultados del cuestionario sobre uso de herramienta tecnológicas y su dificultad relleno por personal técnico y administrativo de cada servicio municipal de oficinas. Los datos revelan la carencia de un archivo electrónico y el uso prácticamente nulo de la digitalización de copias fehacientes o de aplicativos interoperables (sólo un 25% lo ha utilizado alguna vez), las notificaciones electrónicas son utilizadas para recibir comunicaciones (50% de uso) pero no se utilizan para enviarlas. Las herramientas que permiten la tramitación municipal (registro, expedientes y firma electrónica) son las de uso más habitual con más de un 85% de uso. El uso de las herramientas resulta fácil.

Respecto a la procedimentación observamos una clara deficiencia al no existir ningún tipo de guías, manuales o procedimientos para la simplificación documental y la simplificación administrativa. La no existencia de catalogación del sistema de registro y archivo complican a su vez la consecución de este aspecto. También hay que reseñar que sólo el 2.8% de los trámites a disposición de la ciudadanía en el manual de trámites se encuentran disponibles para su tramitación electrónica a través de la sede.

En el aspecto organizativo es dónde aparecen los resultados más humildes con un 24% en este punto. No existe ningún tipo de mecanismo para el control del desempeño, tampoco poseen un plan de transformación digital o similar, la comunicación no llega a toda la organización que parece carecer de unos objetivos claros, o si existen no son de conocimiento general. Las entrevistas realizadas a los responsables de las áreas vienen a confirmar esta sensación de falta de dirección clara, si bien en todos los casos el flujo de información dentro de los departamentos parece claro esta situación varía al salir fuera de ellos.

## 5. Discusión

Querer conocer las razones por las que los pequeños y medianos ayuntamientos no tienen implementada la administración electrónica después de varios años es la pregunta inicial que nos ha traído hasta aquí.

Hemos comprobado que la administración electrónica no es sólo el uso de la tecnología sino que implica cambios globales en las organizaciones en su forma de trabajo, en su manera de hacer las cosas. En el marco teórico hemos visto que hay que realizar una aproximación multidisciplinar para analizar con eficacia la situación en la que se encuentran las

administraciones, que la administración electrónica es una interacción entre las TIC y las dinámicas institucionales propias de cada una de ellas.

Diversos autores como Ramió (2012) o Cerrillo (2008), por citar algunos, advierten la necesidad de las administraciones de renovar su modelo de gestión así como de reflexionar sobre su funcionamiento interno. Siendo para ello necesaria una transformación en la gestión y organización de las Administraciones públicas que les permita elaborar su propia estrategia de administración electrónica tras un diagnóstico general de situación que permita identificar los puntos fuertes y débiles, y diseñar las acciones a tomar en cada situación para abordar el cambio esperado.

Tras identificar las acciones a realizar para la implantación de la e-administración y los posibles obstáculos con los que nos podemos encontrar (tabla 2) hemos encontrado 4 ejes de atención: normativa, procedimiento, TICs y organización. El estudio de todos ellos es clave para poder analizar qué está ocurriendo en los ayuntamientos que tienen retraso en la implantación de la administración electrónica.

Como bien apunta la literatura un cambio organizativo es fundamental, por lo que hemos considerado necesario recurrir a una herramienta que nos facilite el estudio de la administración desde su estructura organizacional, la **auditoria operativa**. Necesitamos un sistema robusto y sencillo de medición que permita a las administraciones públicas no muy grandes acometer este trabajo sin excesivo esfuerzo, y que a su vez nos indique el camino a seguir para acometer los cambios.

## 6. Caja de herramientas.

La auditoría operativa nos ha servido para concretar los problemas con los que se puede encontrar una administración local de menos de 20.000. Esta forma de analizar la situación nos da pie a creación de una **caja de herramientas** que complete el análisis y que resulte útil a las administraciones en la toma de decisiones para el desarrollo satisfactorio en las áreas que acarrear problemas comunes.

Ámbito	Problema	Causa	Medidas de corrección
Normativo	Imposibilidad de comunicación electrónica	No existe sede electrónica	Creación de una ordenanza de creación y regulación de la sede electrónica municipal
	Registro municipal en papel	No existe registro electrónico	Creación y regulación de normativa en materia de registro electrónico.
	Seguridad en el uso de los datos de carácter personal	No existe regulación interna	Creación de una regulación municipal clara sobre protección de datos de carácter personal
	Portal de transparencia pobre o inexistente	No existe criterio definido sobre la transparencia	Creación de un portal de transparencia y especificación del responsable, contenido y periodicidad de actualización.
	Falta de procesos participativos	Los procesos participativos no están regulados	Crear una regulación de tipo de procesos, grado de participación, información ofertada y reglamentación.
	Problemas con la interoperabilidad	No existe regulación municipal	Creación de reglamentación municipal sobre interoperabilidad
	Falta cumplimiento del ENS	No hay reglamentación al respecto	Creación de la reglamentación municipal necesaria para el cumplimiento del ENS.

	Problemas contratación electrónica	Falta de adecuación a la plataforma pertinente	Solicitar permiso para la licitación electrónica en la plataforma correspondiente (diputación).
	Tablón edictal en papel	No existe regulación	Regular el tablón edictal electrónico
<b>TIC</b>	Registro municipal en papel	Problema de la herramienta informática	Disponer de una herramienta informática que permita el registro electrónico y de un sello electrónico para su sellado.
	Problemas de interoperabilidad	Problema de la herramienta informática	Disponer de una herramienta informática que permita interoperar. Darse de alta en ORVE
	Tablón edictal en papel	Problema de la herramienta informática	Disponer de una herramienta informática que permita tener un tablón edictal electrónico con las garantías normativas.
	Ausencia de portal ciudadano	Problema de la herramienta informática	Verificar la sede electrónica y disponer en la misma de un portal de acceso electrónico personal para el ciudadano
	Notificaciones en papel	Problema de la herramienta informática	Disponer de una herramienta informática que permita las notificaciones electrónicas. Adecuar la sede para las mismas.
	Compulsa manual de copias	Problema de la herramienta informática	Disponer de una herramienta que permita la digitalización de copias fehacientes.
	Firma manuscrita	Falta firma digital y/o biométrica.	Disponer de firmas digitales para el personal y de la posibilidad de firma biométrica, así como herramientas para su uso.
	Tramitación de expedientes en papel	Problema de la herramienta informática	Disponer de una herramienta que permita la creación y tramitación de expedientes electrónicos.
	Archivo de en papel (impresos)	Problema de la herramienta informática	Disponer de una herramienta para el archivo digital (documentos electrónicos)
<b>Procedimiento</b>	Tramitación de expedientes en papel	Falta de especificación de documentos a firmar	Disponer de diseño de tramitación electrónica de los procedimientos municipales.
	Plantillas y formularios similares	Falta de reutilización de formatos previos	Creación de un manual de simplificación documental municipal.
	Consultas sobre los trámites que puede realizar la ciudadanía	Falta de información del catálogo de procedimientos	Disponer de un catálogo de procedimientos actualizado a disposición pública.
	Plazos de tramitación largos	Repetición de procesos, duplicidades	Creación de una guía para la simplificación administrativa y la reducción de cargas.
	Dificultad a la hora de encontrar información en el registro o en el archivo	Almacenamiento de la información sin catalogación específica	Creación de una catalogación para el sistema de registro y archivo.
<b>Organizativo</b>	Tramitación de expedientes en papel	Falta política medioambiental	Necesidad de política o normativa municipal respecto a la reducción y eliminación del uso del papel.

Tramitación lenta, retrasos en el flujo de información	Mal flujo de información	Diseñar canales de información para los procedimientos de entrada, tramitación, resolución y salida.
Seguridad datos de carácter personal	Falta de control	Crear las figuras responsables del control de la seguridad y de la información.
Implantación de la administración electrónica “cachos”	Falta de diseño estratégico	Creación de un plan de implantación de la administración electrónica, transformación digital o similar.
Falta de motivación, absentismo laboral	Falta de control del desempeño	Necesidad de metodología para el análisis, seguimiento y revisión del desempeño.
Resistencia al cambio por parte del personal municipal	Falta de gestión del cambio	Necesidad de realizar una gestión de los cambios que la implantación de la e-administración va a producir.
Problemas TIC usando la e-administración	Falta de personal específico	Adaptar o dotar de los perfiles TIC necesarios a la nueva realidad de la e-administración.

## 7. Conclusiones. Un apunte TEAL

La auditoría operativa nos ha permitido medir la implantación de la administración electrónica en todas sus facetas y nos ha ofrecido la posibilidad de crear una caja de herramientas con posibles soluciones. Esta herramienta puede ser utilizada por cualquier otra administración municipal para realizar un análisis similar y ver dónde se encuentra respecto a la implantación de la administración electrónica, pudiendo reutilizarse para verificar los avances.

La auditoría operativa nos ha revelado la existencia de un problema organizativo de cuya existencia ya advertía la literatura consultada. Sería necesario poner el foco en esta dificultad para analizar qué sucede a nivel estructural en nuestras administraciones locales y sobre todo para **ofrecer alternativas** de mejora.

En el proceso de creación de este trabajo ha existido un detalle que, si bien podría pasar desapercibido, ha llamado mi atención gracias a una lectura realizada por recomendación de Pilar Avila, profesora de la UOC, a la que desde aquí doy las gracias.

Existe un departamento en el que el trabajo y las tareas se han organizado “*de manera natural*”, cada persona ha ocupado su puesto en base a sus propias necesidades vitales, sus conocimientos y sus ganas. Ellos gestionan el trabajo y van cambiando los roles según sus propios criterios, el ambiente laboral es magnífico y su superior habla maravillas del trabajo realizado.

Este hecho puntual y forma de trabajar me ha traído a la mente el libro leído que he mencionado antes: “Reinventar las organizaciones” de Frederic Laloux (2016). En el mismo, el autor habla de las organizaciones **teal** un tipo diferente de organizaciones cuyos pilares son la autogestión, la búsqueda de la plenitud de las personas y el propósito evolutivo de la organización.

Sin entrar en detalle, en cuanto a la búsqueda de la plenitud personal, las organizaciones teal facilitan el diálogo y la comunicación de las emociones más allá de lo estrictamente laboral, procurando que cada persona pueda desarrollar todas sus capacidades e inquietudes, ya que su bienestar revertirá en el de la organización.

Las administraciones públicas no son una excepción a la hora de aplicar técnicas que funcionan en empresas privadas, este trabajo ha demostrado que la auditoría operativa es una buena herramienta y funciona. Quizá el problema organizativo subyacente podría resolverse con un enfoque más autogestionado y flexible que nos permita alcanzar la plenitud de nuestro potencial dentro de nuestra organización.

## Anexo 1. Leyes y normas básicas en administración electrónica.

La información recogida en la siguiente tabla ha sido recopilada del portal de administración electrónica del Gobierno de España (marzo 2021).

Materia	Normativa
Procedimiento administrativo electrónico.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RD 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.</li> <li>• Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.</li> <li>• Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.</li> <li>• RD 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica.</li> <li>• RD 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.</li> <li>• RD 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.</li> <li>• Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.</li> </ul>
Normas Técnicas de Interoperabilidad (NTI).  El Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) establece una serie de NTI de obligado cumplimiento por las AA.PP.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NTI de catálogo de estándares (BOE nº 262 de 31/10/2012).</li> <li>• NTI de documento electrónico (BOE nº 182 de 30/07/2011).</li> <li>• NTI de digitalización de documentos (BOE nº 182 de 30/07/2011).</li> <li>• NTI de expediente electrónico (BOE nº 182 de 30/07/2011).</li> <li>• NTI de política de firma y sello electrónicos y de certificados de la administración (BOE nº 266 de 03/11/2016).</li> <li>• NTI de protocolos de intermediación de datos (BOE nº 178 de 26/07/2012).</li> <li>• NTI de relación de modelos de datos (BOE nº 178 de 26/07/2012).</li> <li>• NTI de política de gestión de documentos electrónicos (BOE nº 178 de 26/07/2012).</li> <li>• NTI de requisitos de conexión a la red de comunicaciones de las AAPP españolas (BOE nº 182 de 30/07/2011).</li> <li>• NTI de procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos (BOE nº 182 de 30/07/2011).</li> <li>• NTI de modelo de datos para el intercambio de asientos entre las entidades registrales (BOE nº 182 de 30/07/2011).</li> <li>• NTI de reutilización de recursos de la información (BOE nº 54 de 04/03/2013).</li> </ul>
Estructura organizativa: Órganos responsables de la administración electrónica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RD 403/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital</li> <li>• RD 139/2020, de 28 de enero, [estructura departamentos ministeriales]</li> <li>• RD 806/2014, de 19 de septiembre, [organización e instrumentos operativos de las TIC en la AGE]</li> <li>• RD 802/2014, de 19 de septiembre, [funciones y estructura de la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DTIC)]</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RD 806/2014, de 19 de septiembre, [organización e instrumentos operativos de las TIC en la AGE]</li> </ul>
Identificación, firma electrónica y representación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza</li> <li>• MINHAFP. Resolución SGAD, de 14 de julio 2017, [condiciones de uso de firma electrónica no criptográfica]</li> <li>• Orden HFP/633/2017, de 28 de junio, [modelos de poderes inscribibles Registro Electrónico de Apoderamientos]</li> <li>• Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana</li> <li>• Orden PRE/1838/2014, de 8 de octubre, [Plataforma Cl@ve]</li> <li>• Orden HAP/7/2014, de 8 de enero, [Registro de funcionarios habilitados para la identificación de ciudadanos]</li> <li>• Orden ESS/486/2013, de 26 de marzo, [Registro electrónico de apoderamientos de la Seguridad Social]</li> <li>• MINHAP [publicación del Acuerdo de aprobación de la Política de Firma Electrónica y de Certificados de la Administración General del Estado]</li> <li>• Orden HAP/1637/2012, de 5 de julio, [Registro Electrónico de Apoderamientos]</li> <li>• RD 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del Documento Nacional de Identidad y sus certificados de firma electrónica.</li> </ul>
Notificación electrónica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orden PRE/878/2010, de 5 de abril, por la que se establece el régimen del sistema de dirección electrónica habilitada previsto en el artículo 38.2 del RD 1671/2009, de 6 de noviembre.</li> </ul>
Sistema de verificación de datos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orden PRE/4008/2006, de 27 de diciembre, por la que se establece la configuración, características, requisitos y procedimientos de acceso al Sistema de Verificación de Datos de Residencia</li> <li>• Orden PRE/3949/2006, de 26 de diciembre, por la que se establece la configuración, características, requisitos y procedimientos de acceso al Sistema de Verificación de Datos de Identidad.</li> </ul>
Accesibilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RD 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público</li> <li>• RD 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social.</li> </ul>
Factura electrónica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio, [Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la AGE: FACe]</li> <li>• Orden HAP/492/2014, de 27 de marzo, [RCF Registro Contable de Facturas]</li> <li>• Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la Factura Electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público</li> <li>• Orden PRE/2794/2011, de 5 de octubre, [Factura electrónica].</li> </ul>
Seguridad – Protección de datos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales</li> <li>• Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril, [Reglamento General de Protección de datos (RGPD)]</li> <li>• RD 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD)</li> <li>•</li> </ul>
<p>Seguridad – Instrucciones técnicas de seguridad</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución de 13 de abril de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se aprueba la Instrucción Técnica de Seguridad de Notificación de Incidentes de Seguridad.</li> <li>• Resolución de 27 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se aprueba la Instrucción Técnica de Seguridad de Auditoría de la Seguridad de los Sistemas de Información</li> <li>• Resolución de 7 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Instrucción Técnica de Seguridad de Informe del Estado de la Seguridad.</li> <li>• Resolución de 13 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Instrucción Técnica de Seguridad de conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad.</li> </ul>
<p>Seguridad – Sector público</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RD 43/2021, de 26 de enero, por el que se desarrolla el RD-ley 12/2018, de 7 de septiembre, de seguridad de las redes y sistemas de información</li> <li>• RD-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones</li> <li>• Orden PCI/487/2019, de 26 de abril, por la que se publica la Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional</li> <li>• Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad. Resolución de 27 de diciembre de 2018, de la Subsecretaría</li> <li>• RD-ley 12/2018, de 7 de septiembre, de seguridad de las redes y sistemas de información</li> </ul>

## Anexo 2: Criterios de la auditoría operativa.

Ejes a analizar	¿Qué queremos saber?	Norma	Técnicas de recogida de información	Fuentes de información	INDICADORES	
<b>1. Normativa</b>	Sede electrónica: regulación y contenidos.	LPAC art. 9,13 y LRJPS art. 38, 40-42	Análisis documental	Web municipal, BOB, Sede electrónica	Coeficiente de adecuación al cumplimiento de la norma (entre 0-100) = nº de conformidades (SI/NO) / máximo nº conformidades, en relación con los requisitos del <i>checklist</i> 1	
	Registro electrónico: regulación y funcionamiento.	LPAC art. 16	Análisis documental, entrevista	Web municipal, BOB		
	Protección de datos personales: garantías.	RGPD. LOPDGDD	Observación directa	Web municipal		
	Transparencia y participación: contenidos.	LTAIBG	Análisis documental	Web municipal		
	Cumplimiento ENI y ENS	LRJPS art. 3	Entrevista	Personal técnico municipal		
Contratación electrónica: cumplimiento.	LCSP	Observación directa	PCGV			
<b>2. TICs</b>	Portal web: análisis de contenidos	LRJPS art. 39	Observación directa	Web municipal	Coeficiente de desarrollo de lo especificado por la norma (entre 0-100) = nº de conformidades (SI/NO) / máximo nº conformidades, en relación con los requisitos del <i>checklist</i> 2  Grado de uso de herramientas electrónicas (entre 1-5) y grado de dificultad (entre 0 – 3) en base al cuestionario 2	
	Estudio de la sede electrónica	LPAC art. 9, LRJPS art. 38	Observación directa	Sede electrónica		
	Tablón edictal: publicación y contenido.	Ordenanza municipal	Observación directa	Sede electrónica		
	Portal del ciudadano	LPAC art. 53	Observación directa	Sede electrónica		
	Notificaciones electrónicas: certificados y seguridad.	LPAC art. 41	Observación directa, cuestionario	Sede electrónica, personal técnico municipal		
	Verificación de documentación digital garantías de validez.	LPAC art. 66, 27	Observación directa, cuestionario	Sede electrónica, personal técnico municipal		
	Digitalización y copias fehacientes	LPAC art. 27	Observación directa, cuestionario	Sede electrónica, personal técnico municipal		
	Firma y sello digital: regulación y uso, alternativas.	LPAC art. 6,12, 16, 27	Observación directa, cuestionario	TIC personal técnico municipal		
	Registro electrónico: herramientas y usos.	LPAC art. 16	Observación directa, cuestionario	TIC, personal técnico municipal		
	Expediente electrónico: gestores y uso.	LPAC art. 53, 70	Observación directa, cuestionario	TIC, personal técnico municipal		
	Archivo electrónico: herramientas y uso.	LPAC art. 17, LRJSP art. 46	Observación directa, cuestionario	TIC, personal técnico municipal		
Servicios de interoperabilidad: disponibilidad y uso.	LRJPS art. 3	Observación directa, cuestionario	TIC, personal técnico municipal			
<b>3. Procedimiento</b>	Simplificación documental	LPAC art. 28, LAPEPE art. 5	Análisis documental	Documentación municipal	Coeficiente de procedimentación (entre 0-100) = nº de conformidades (SI/NO) / máx. conformidades en relación con los requisitos <i>checklist</i> 3	
	Simplificación administrativa	LPAC art. 28, LAPEPE art. 5	Análisis documental	Documentación municipal		
	Catálogo de procedimientos	LPAC art. 21	Observación directa	Documentación municipal		
	Sistema de registro y archivo	LAPC art. 16, 17, 28	Análisis documental	Documentación municipal		
	Tramitación electrónica	LPAC art. 70	Análisis documental, entrevista	Sede electrónica, personal municipal	% de procedimientos ofertados respecto al catálogo.	

<b>4. Sistema organizativo</b>	Organigrama municipal: funciones y puestos de trabajo.		Análisis documental	Documentación interna, web municipal	Entrevista 4 <sup>13</sup>	Coef. valoración organizativa (entre 0-100) = nº de conformidades (SI/NO) / máximo nº conformidades, en relación con los requisitos del <i>checklist</i> 4
	Dirección de implantación de la administración electrónica: coordinación, plan de transformación digital.		Entrevista, reunión grupal <sup>12</sup>	Personal directivo y político municipal.		
	Soporte técnico para la implantación: perfiles de trabajo y formación.		Entrevista, reunión grupal	Personal directivo y político municipal		
	Estructuras de control: comité de seguridad, responsables de protección	RD 3/2010, art. 10	Entrevista, reunión grupal	Personal directivo y político municipal		

#### Siglas:

- LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
- LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
- RGPD: Reglamento General de Protección de Datos, Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo
- LOPDGDD: Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales
- LTAIBG: Ley 19/2013 de transparencia y acceso a la información pública y buen gobierno
- LCSP: Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
- LAPEPE: Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco.
- BOB: Boletín Oficial de Bizkaia (BOB)
- PCGV: Plataforma de contratación del Gobierno Vasco
- RD 3/2010: Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica.

<sup>12</sup> Se realizan reuniones semanales de 90 minutos aproximadamente para tratar temas organizativos municipales, la observación de la dinámica de este tipo de reuniones en su desarrollo y toma de decisiones completará la información recogida a través de la entrevista 4.

<sup>13</sup> Las conclusiones de las entrevistas semi-estructuradas serán recogidas como ítems dentro del *checklist* 4. Se realizarán varias entrevistas a personal auxiliar para obtener su punto de vista.

## Checklist 1 – Nivel de cumplimiento de la normativa

1. ¿Existe ordenanza de Sede Electrónica?	
2. ¿Se regula el objeto y ámbito de aplicación de la ordenanza?	
3. ¿Se describen los principios generales que han de regir la administración electrónica municipal?	
4. ¿Se regulan los derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la administración electrónica?	
5. ¿Se detallan distintos canales de acceso a los servicios electrónicos?	
6. ¿Se encuentran regulados los siguientes aspectos de la sede electrónica?	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de acceso a la sede electrónica municipal.</li> <li>• Información disponible a través de la sede electrónica</li> <li>• Regulación del tablón de edictos electrónico.</li> <li>• Regulación de normas y condiciones de uso de la <i>Carpeta ciudadana</i>.</li> <li>• Recoge diferentes tipos de acceso según los contenidos (con certificado, sin certificado, con usuario y contraseña, etc.)</li> <li>• Se regulan los mecanismos de seguridad de la sede electrónica</li> </ul>	
7. ¿Se encuentra regulada la identificación y autenticación en cuanto a los siguientes parámetros?	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formas de identificación y autenticación de los ciudadanos.</li> <li>• Representación de los ciudadanos por un tercero.</li> <li>• Identificación y acreditación de la voluntad de la ciudadanía por parte de un empleado municipal cuando no disponga de medios electrónicos de identificación.</li> <li>• Formas de identificación y autenticación de la administración municipal.</li> </ul>	
8. ¿Se encuentra regulado el registro electrónico en los siguientes puntos?	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación, gestión y régimen general de funcionamiento del registro electrónico.</li> <li>• Información que se da al ciudadano al realizar un registro electrónico en el Ayuntamiento: fecha y hora oficial, requisitos de acceso, sistemas de firma aceptados, trámites electrónicos disponibles, etc.</li> <li>• Funciones del registro.</li> <li>• Funcionamiento del registro.</li> <li>• Requisitos para admisión de documentación.</li> <li>• Denegación de registro.</li> <li>• Cómputo de plazos.</li> <li>• Regulación de los asientos electrónicos respecto a la autenticidad, integridad, confidencialidad, disponibilidad y conservación del contenido de los mismos.</li> </ul>	
9. ¿Se encuentran reguladas las notificaciones electrónicas?	
10. ¿Se regula los documentos electrónicos?	
11. ¿Se encuentra regulado el proceso de gestión electrónica de los procedimientos?	
12. ¿Se indica el conjunto de trámites y procedimientos disponibles para su gestión por medios electrónicos?	
13. ¿Se encuentra regulada la forma de incorporación de trámites y procedimientos a la tramitación electrónica por parte del Ayuntamiento?	
14. ¿Se encuentra regulado el archivo electrónico?	
15. ¿Se contempla la entrada en vigor de la ordenanza?	
16. La contratación electrónica ¿se realiza a través de la plataforma de contratación del Gobierno Vasco?	
17. ¿Existe regulación interna en materia de transparencia? Contenidos, periodicidad de actualización, responsables, calidad de la información, etc.	
18. ¿Existe regulación en materia de procesos participativos?	

## Checklist 2- Nivel de desarrollo

1. ¿Dispone el Ayuntamiento de un portal web institucional?	
2. ¿Dispone de sede electrónica cumple la normativa con la información indicada por la norma?	
3. ¿Indica claramente la fecha y hora de la última actualización?	
4. ¿Está toda la información en euskera y castellano?	
5. ¿Dispone el ayuntamiento de perfil del contratante?	
6. ¿Existe la posibilidad de tramitar íntegramente tanto en euskera como en castellano?	
7. ¿Existe carpeta ciudadano o similar para consulta de procedimientos y notificaciones electrónicas?	
8. ¿Existe una herramienta para el mantenimiento de la carta de servicios municipales?	
9. ¿Aparece la siguiente información a la hora de realizar un registro electrónico?	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certificados electrónicos admitidos para la tramitación.</li> <li>• Indicación de fecha y hora oficial.</li> <li>• Información sobre el derecho a la confidencialidad y protección de datos personales.</li> </ul>	
10. ¿Se emite recibo automático al finalizar la presentación del registro electrónico?	
11. ¿La digitalización de los documentos contiene los metadatos que acreditan su condición de copia?	
12. ¿Es posible realizar copias auténticas de documentos?	
13. ¿Se utiliza la firma biométrica a la hora de firmar un documento?	
14. ¿Son los registros plenamente interoperables?	
15. ¿Presenta el gestor documental las siguientes características?	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conexión automática con la sede electrónica.</li> <li>• Documentación custodiada.</li> <li>• Firma electrónica de documentos directamente.</li> <li>• Notificaciones electrónicas directas a la sede.</li> <li>• Envío de publicaciones al tablón electrónico.</li> <li>• Creación de CSV en la documentación electrónica.</li> </ul>	
16. ¿Se cumplen las medidas de protección de datos personales respecto a la seguridad de la información? (Copias encriptadas, custodia, comunicaciones, etc.)	
17. ¿Existe una herramienta de gestión de archivo electrónico conforme a lo previsto ENS?	

## Cuestionario 2 – Uso de herramientas electrónicas.

Cuestionario a realizar por personal técnico y administrativo (uno por área municipal).

Valore la utilización de las siguientes herramientas en función de su uso (1 nunca, 2 pocas veces, 3 alguna vez, 4 casi siempre, 5 siempre) y señale el grado de dificultad de uso (0 muy difícil, 1 cierta dificultad, 2 fácil)

Herramienta	Uso	Dificultad
1. Notificaciones electrónicas.		
2. Verificación de documentación digital a través de la sede electrónica.		
3. Digitalización de copias fehacientes		
4. Firma electrónica.		
5. Firma biométrica.		
6. Registro de entrada, interno o salida electrónico.		
7. Creación de acuses de recibo electrónicos		
8. Consulta de situación de envío de correo certificado.		
9. Creación de un expediente electrónico.		
10. Tramitación de expedientes electrónicos.		
11. Consulta o envío al archivo electrónico.		
12. Uso de servicios de interoperabilidad, envío a otra administración a través del registro o recepción de información.		

## Checklist 3 – Procedimentación municipal.

Existencia de manual o guía técnica de simplificación documental	
Existencia de catálogo de procedimientos actualizado	
Existencia de tramitación digital con firma electrónica sin utilizar papel.	
Existencia de manual o guía para la simplificación administrativa y reducción de cargas	
Existencia de catalogación del sistema de registro y archivo	

## Checklist 4 – Valoración organizativa

1. ¿Dispone la organización de alguna metodología para el análisis, seguimiento y revisión del desempeño?	
2. ¿Dispone la organización de un Plan de transformación digital, de implantación de la Administración Electrónica o similar?	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Detección de las necesidades que pueden afectar a la implantación.</li> <li>• Detección de las expectativas a conseguir.</li> <li>• Seguimiento y revisión de la información relacionada con los requisitos para la implantación de la administración electrónica.</li> </ul>	
3. ¿Existe algún tipo de política, instrucción municipal o normativa respecto a la eliminación de papel?	
4. ¿Se han identificado los riesgos y oportunidades que ofrece la implantación de la administración electrónica?	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riesgos y oportunidades políticas.</li> <li>• Riesgos y oportunidades para la gestión interna.</li> <li>• Riesgos y oportunidades para la ciudadanía.</li> </ul>	
5. ¿Se han planificado acciones para abordar los riesgos y oportunidades?	
6. ¿Se han establecido unos objetivos medibles de la implantación de la administración electrónica?	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos relacionados con los procesos internos.</li> <li>• Objetivos relacionados con la ciudadanía.</li> </ul>	
7. ¿Se han comunicado estos objetivos en la organización en los niveles pertinentes?	
8. ¿Se ha realizado la oportuna asignación de responsabilidades que permita la implantación analizando las capacidades de los recursos existentes?	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinación del conocimiento requerido para poner en funcionamiento la implantación de la administración electrónica.</li> <li>• Reasignación de funciones en perfiles existentes.</li> <li>• Creación de nuevos perfiles técnicos.</li> </ul>	
9. ¿Estas responsabilidades o autoridades han sido comunicadas y entendidas por toda la organización?	
10. ¿Demuestra la dirección el liderazgo y compromiso respecto a la implantación de la administración electrónica?	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asume la responsabilidad y obligación de rendir cuentas.</li> <li>• Se asegura y promueve el cumplimiento de los requerimientos.</li> <li>• Mantiene un enfoque a la mejora de servicios a la ciudadanía.</li> </ul>	
11. ¿Dispone la organización de la correspondientes estructuras de control?	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsable de la información.</li> <li>• Responsable del servicio.</li> <li>• Responsable de seguridad.</li> <li>• Responsable de protección de datos.</li> </ul>	
12. ¿Los cambios realizados para la implantación de la administración electrónica han sido planificados?	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se tienen en cuenta las consecuencias potenciales y la integridad de los servicios.</li> <li>• Se tienen en cuenta la necesidad de recursos y la asignación de responsabilidades.</li> <li>• Se ha determinado y proporcionado personal necesario para realizar el cambio.</li> </ul>	

Elaboración propia en base a la norma ISO 9001:2015

## Entrevista 4 – Valoración organizativa.

Las entrevistas se realizarán a los responsables de cada área municipal y a varias personas con categorías de administrativas o auxiliares administrativos con el fin de obtener una información más precisa.

1. ¿Cómo circula la información dentro del área, existe una definición de los canales de entrada, tramitación, resolución y salida de la información o el flujo de información es personalizado para cada caso concreto?
2. ¿Consideras que tus opiniones son tomadas en cuenta por tus superiores a la hora de proponer ideas o mejoras en el trabajo?
3. ¿Has recibido alguna formación respecto a la admiración electrónica?
4. ¿Sabes si el ayuntamiento dispone de un plan de transformación digital o similar?  
¿Consideras necesarias o útiles este tipo de herramientas a la hora de implantar en el ayuntamiento nuevos proyectos como la administración electrónica?
5. Desde tu punto de vista ¿el personal técnico existente en la actualidad es suficiente y se encuentra preparado para afrontar la implantación de administración electrónica y responder a las necesidades que puedan surgir dentro del ayuntamiento?

## Bibliografía

**Aibar, Eduard & Urgell, Ferran** (2007) *Estado, burocracia y red: administración electrónica y cambio organizativo*. Ariel. Barcelona.

**Almonacid, Victor & Moreno Virginia** (2015) *Manifiesto Administración electrónica*. FEMP. Recuperado de: <http://femp.femp.es/files/566-1804-archivo/Manifiesto%20AE.pdf>

**Almonacid, Victor** (2020) *Estado actual en la implantación de la administración electrónica en España. Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades*. LEFEBRE. Recuperado de: <https://derechocal.es/opinion/estado-actual-en-la-implantacion-de-la-administracion-electronica-en-espana-debilidades-amenazas-fortalezas-y-oportunidades>

**Araguás, Irene** (2012) La Administración electrónica en España: de la “administración en papel” a la “e-administración”. *Revista chilena de derecho y ciencia política*. Vol. 3 (Nº 2), 109-139. Recuperado de:

[https://www.researchgate.net/publication/272739345\\_LA\\_ADMINISTRACION\\_ELECTRONICA\\_EN\\_ESPANA\\_DE\\_LA\\_ADMINISTRACION\\_EN\\_PAPEL\\_A\\_LA\\_E-ADMINISTRACION/fulltext/57bbbeee08ae8a9fc4c2802d/LA-ADMINISTRACION-ELECTRONICA-EN-ESPANA-DE-LA-ADMINISTRACION-EN-PAPEL-A-LA-E-ADMINISTRACION.pdf](https://www.researchgate.net/publication/272739345_LA_ADMINISTRACION_ELECTRONICA_EN_ESPANA_DE_LA_ADMINISTRACION_EN_PAPEL_A_LA_E-ADMINISTRACION/fulltext/57bbbeee08ae8a9fc4c2802d/LA-ADMINISTRACION-ELECTRONICA-EN-ESPANA-DE-LA-ADMINISTRACION-EN-PAPEL-A-LA-E-ADMINISTRACION.pdf)

**Cardona, D. Fernando** (2002) *El gobierno electrónico. Una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios*. I Congreso Catalán de Gestión Pública, 26 y 27 septiembre 2002. Barcelona. Recuperado de: <https://slideplayer.es/slide/2761702/>

**Cerrillo, Agustí** (2008) e-Administración. UOC. Barcelona

**Cerrillo, Agustí & Galán, Alfredo (dirs.)** (2009) *Informe sobre la administración electrónica local*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona.

**Criado, J. Ignacio & Ramilo, María del Carmen** (2001a). e-Administración: ¿un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las administraciones públicas del siglo XXI. *Revista Vasca de Administración Pública*. Vol. 1 (Nº 61), 9-38. Recuperado de: <https://apps.euskadi.eus/z16-a5app2/es/t59auUdaWar/R2/verArticulo?numejem=61&tipo=R&seccion=38&correlativo=1&contenido=1&locale=es>

**Criado, J. Ignacio & Ramilo, Mª Carmen** (2001b). Definiendo la E-administración: las páginas web de las Administraciones públicas. *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, (22), 123-138. INAP. Recuperado de: <https://doi.org/10.24965/gapp.vi22.283>

**Criado, J. Ignacio, Ramilo; Mª Carmen & Salvador, Miquel** (2002) *¿Administración electrónica o administración relacional? Hacia un nuevo modelo de relaciones interadministrativas y externas en el sector público*. VII Jornadas sobre tecnologías de la información para la modernización de las Administraciones Públicas. Tecnimap 2002. A Coruña. Recuperado de:

[https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/dam/jcr:829a8e16-6a24-4374-8dfd-7a27dbaf2a71/TECNIMAP\\_2002\\_Tema\\_4.4\\_113.pdf](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:829a8e16-6a24-4374-8dfd-7a27dbaf2a71/TECNIMAP_2002_Tema_4.4_113.pdf)

**Criado, J. Ignacio & Ramilo, Mª Carmen** (2003) Hacia una visión integrada del Gobierno Electrónico. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía* Nº 54, 206-226. Recuperado de:

<https://www.euskadi.eus/web01-a2reveko/es/k86aEconomiazWar/ekonomiaz/downloadPDF?R01HNoPortal=true&idpubl=49&registro=684>

**Criado, J. Ignacio** (2004a) *Construyendo la e-Administración Local. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación e Internet en los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid*. EuroGestión Pública. Madrid.

**Criado, J. Ignacio** (2004b) Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Un análisis de la administración electrónica local en España. *Gestión y Política Pública*, XIII, (Nº 2), 469-524. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13313204>

**Criado, J. Ignacio** (2009) *Nuevos enfoques en el estudio de la Administración electrónica. Neoinstitucionalismo y tecnologías de la información y comunicación e Internet en las administraciones públicas*. VII Seminario de Investigación. Working Paper 107/2009. Madrid. Recuperado de: [http://www.uam.es/Derecho/documento/1242659681304/doc10\\_0.pdf?blobheader=application/pdf](http://www.uam.es/Derecho/documento/1242659681304/doc10_0.pdf?blobheader=application/pdf)

**Gabiola Ondarra, Francisco J.; Sánchez Allende, Jesús & de la Antonia López, David** (2003). Principios de una administración electrónica avanzada. *Revista CE: Contribuciones a la Economía*. Servicios Académicos Intercontinentales S.L. Recuperado de: <https://www.eumed.net/ce/emeroteca.html>

**Gamero Casado, Eduardo & Fernández Ramos, Severiano** (2016) *Manual de básico de Derecho Administrativo*. Tecnos. Madrid

**González, M<sup>a</sup> Reyes; Gascó, José Luis & Llopis, Juan** (2012) La gestión de la innovación en la administración local: algunos resultados empíricos. *Auditoría Pública. Revista de los órganos autonómicos de control externo* (Nº 57), 119-131. Recuperado de: <https://asocex.es/wp-content/uploads/PDF/pag%20119%20-131%20n%C2%BA%2057.pdf>

**Mas, Jordi & Ramió Carles** (1997). *La auditoría operativa en la práctica. Técnicas de mejora organizativa*. Alfaomega Grupo Editor, Marcombo.

**Metcalf, Les (coords. Quim Brugué & Joan Subirats)** (1996) *Lecturas de Gestión Pública. Gestión pública: de la imitación a la innovación*. INAP, BOE. 77-100

**Mulgan, Geoff & Albury, David** (2003) *Innovation in the public sector*. Londres. Recuperado de: <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/innovation-in-the-public-sector.pdf>

**Oreg, Shaul** (2006). Personality, context and resistance to organizational change. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 15 (1) 73-101

**Pierson, Paul** (2004) *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press.

**Ramió, Carles & Salvador, Miquel** (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Fundació CIDOB. Edicions Ballaterra, S.L.

**Ramió, Carles** (2010) Estrategias de mejora organizativa. *SUMAS - Congreso sobre Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública*. Vitoria-Gasteiz. Recuperado de: <https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/29/71/32971.pdf>

**Ramió, Carles** (2012). El papel de la e-administración ante los retos de las administraciones públicas de América Latina: e-administración y sector público en el siglo de la globalización. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa. Recuperado de: <https://tecnoadministracionpub.files.wordpress.com/2012/08/u5-comp-ramio-el-papel-de-la-e-adm.pdf>

**Ramió, Carles** (2015) *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Blog oficial de la Cátedra de Tecnologías de la Administración Pública, Facultad de Ciencia Política y RRLL, Universidad Nacional de Rosario. Recuperado de: <https://tecnoadministracionpub.files.wordpress.com/2012/08/u1-carles-ramio-teoria-de-la-organizacion.pdf>

**Ramírez, Alvaro V.** (2010) Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): una Vieja Nueva Idea. *Revista Buen Gobierno* (9). Recuperado de: [http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/BG9\\_6.pdf](http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/BG9_6.pdf)

**Salvador, Miquel** (2002). Gobierno electrónico y gobiernos locales: transformaciones integrales y nuevos modelos de relación más allá de las modas. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa. Recuperado de: <https://docplayer.es/8225615-Gobierno-electronico-y-gobiernos-locales-transformaciones-integrales-y-nuevos-modelos-de-relacion-mas-alla-de-las-modas.html>

**Subirats, J.** (2002) Los dilemas de una relación inevitable, innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación. *Democracia digital: límites y oportunidades*. 89-114. Recuperado de: [http://auditoriaciudadana.com.ar/sitio/documentos\\_interes/21.pdf](http://auditoriaciudadana.com.ar/sitio/documentos_interes/21.pdf)