



La autonomía de la administración municipal

La experiencia del Ayuntamiento de Mungia (Bizkaia)

José Ignacio Ibáñez Lopategui
Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Mungia

Juan Ignacio Marcos Lekuona
Presidente de Personas y Sistemas, S.A.

El gobierno local de Mungia, en Bizkaia, al comenzar la legislatura de 1991, decidió acometer dos problemas que consideraba prioritarios:

- La mala situación económico-financiera

- La lentitud en la toma de decisiones

La situación económico-financiera era bastante típica en numerosos ayuntamientos de la época:

- En 1990 quiebra la tendencia al alza de los ingresos, que ha caracterizado los años anteriores, y se mantienen los comportamientos que producen la misma tasa de crecimiento de los gastos.

- Fijándose sólo en la carga financiera como indicador de salud, se recurre al crédito como solución al desequilibrio que se va creando, sin tener en cuenta la capacidad de ahorro neto que posibilite el pago de intereses y amortizaciones.

La caída del ahorro neto era el resultado de la falta de control del gasto y la escasa preocupación por los ingresos propios.

El ayuntamiento, a impulsos del alcalde y del concejal de Hacienda (ambos con experiencia económico-financiera), asume ante el Pleno municipal el compromiso de sanear la situación:

- Se contiene el gasto, sobre todo, a través de:

- La aplicación por norma interna del proceso ADOP para ordenar el gasto.

- La regulación de los gastos del capítulo 1 (personal), revisando contratos temporales y contratando externamente servicios como la limpieza viaria, el mantenimiento de la red de aguas y el alumbrado público, y la ayuda a domicilio.

- Se asume una posición más activa con relación a los ingresos propios, logrando un importante aumento de la liquidación y recaudación de impuestos y tasas, sin aumentar la presión fiscal, al hacer aflorar hechos y sujetos imposables, por medio de una gestión tributaria más cuidadosa.

Así, el nuevo gobierno logra su objetivo de sanear la situación económico-financiera, al mismo tiempo que establece a través de la disciplina económica, una base importante de disciplina jerárquica.

En cambio, la suerte de la segunda prioridad que se había fijado es otra: corregir la lentitud en la toma de decisiones. Se consideró que el problema radicaba en la gran cantidad de puntos que formaban la agenda de la Comisión de Gobierno (en algunos casos hasta setenta puntos), y como solución se adoptó la fórmula de pasar la mayoría de

tales decisiones a los concejales delegados. Pero los resultados fueron apenas apreciables, cuando no peores por el descontrol de los expedientes.

La nueva situación

A finales de 1993, sentadas las bases de la disciplina económico-financiera, el alcalde, acostumbrado a trabajar en un entorno normalizado durante sus 15 años de experiencia como mando intermedio en el Banco Bilbao Vizcaya, constata que el diagnóstico a partir del cual se ha pretendido mejorar el funcionamiento administrativo no ha sido suficiente, echando en falta precisamente la existencia de normas internas que regularan los procedimientos y los métodos de trabajo.

Efectivamente, no se ha tenido en cuenta a los funcionarios, (que reivindican falta de personal), el proceso de decisión es más complejo que lo contemplado y, por otra parte, aparece como nuevo factor la necesidad de adaptar los procedimientos administrativos a la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Pro-

El liderazgo político mejora en la medida que el gobierno municipal somete su comportamiento a normas previamente acordadas

cedimiento Administrativo Común 30/1992. Los electos, por otro lado, enfrascados en el día a día, no encuentran tiempo para hacer frente a la situación.

Desde esta perspectiva, decide recurrir a la asistencia técnica externa de consultores especializados en la Administración Local, planteando el siguiente encargo:

- Estudiar la estructura y funcionamiento administrativos, para decidir si las demandas de más personal administrativo y jurídico, son asumibles

- Preparar la administración municipal para asumir la adaptación de los procedimientos a la Ley 30/1992.

Después de un análisis de la documentación administrativa y de realizar entrevistas con los responsables de las unidades de la administración, la propuesta de decisión fue contundente en las conclusiones del estudio realizado:

"No ha aparecido ninguna razón que justifique la ampliación de la plantilla ni en recursos jurídicos ni administrativos.

Antes bien, la posición más verosímil sería la contraria, si no se pensara que una lógica mejora en la calidad de los productos administrativos y su puntualidad fácilmente exigirá más trabajo que pueden compensar en todo o parte importante el que puede ahorrarse por una mejor organización.

Efectivamente, el nivel de organización y de los métodos de trabajo administrativos son muy mejorables, tanto por lo que se deriva de los procesos de adopción de acuerdos, como por el trabajo de los propios servicios administrativos".

El diagnóstico organizativo ha puesto de manifiesto un conjunto complejo de factores, bajo la inicial insatisfacción que pretendía combatir el gobierno local en sus propósitos iniciales de legislatura.

Inicialmente, aparece un peso importante del comportamiento de los cargos electos en la generación de los problemas a resolver. Una buena parte de la ineficiencia administrativa, viene provocada por un proceso desordenado y tortuoso de toma de decisiones, generado sobre todo por un exceso de comisiones informativas sin objetivo claro, con poca formalidad y sin asistencia técnica y por unos cargos electos sin dominio de un procedimiento normalizado, con falta de liderazgo efectivo sobre la administración y con ansias de quitar trabajo a los funcionarios, a falta de tener claro cuál es el suyo específico.



De esta forma, la toma de decisiones no sigue un proceso ordenado a un fin, sino que puede rodar entre órganos colectivos, cargos electos y técnicos a la espera de que quede claro la resolución concreta a los expedientes, tanto en cuanto al sentido como a las motivaciones. La cantidad de trabajo que esto provoca en los técnicos así como las incertidumbres, genera una parte importante de la ineficiencia observable, y una sensación en los técnicos de falta de reconocimiento de los valores administrativos, aportándoles una coartada para no implicarse demasiado.

También se encontraron otras causas de ineficiencia en los propios métodos de trabajo administrativo de los departamentos de la administración municipal (fundamentalmente Urbanismo y Secretaría General). Se constató un desbordamiento por la situación de estar inmersos en el día a día, causado por dos factores:

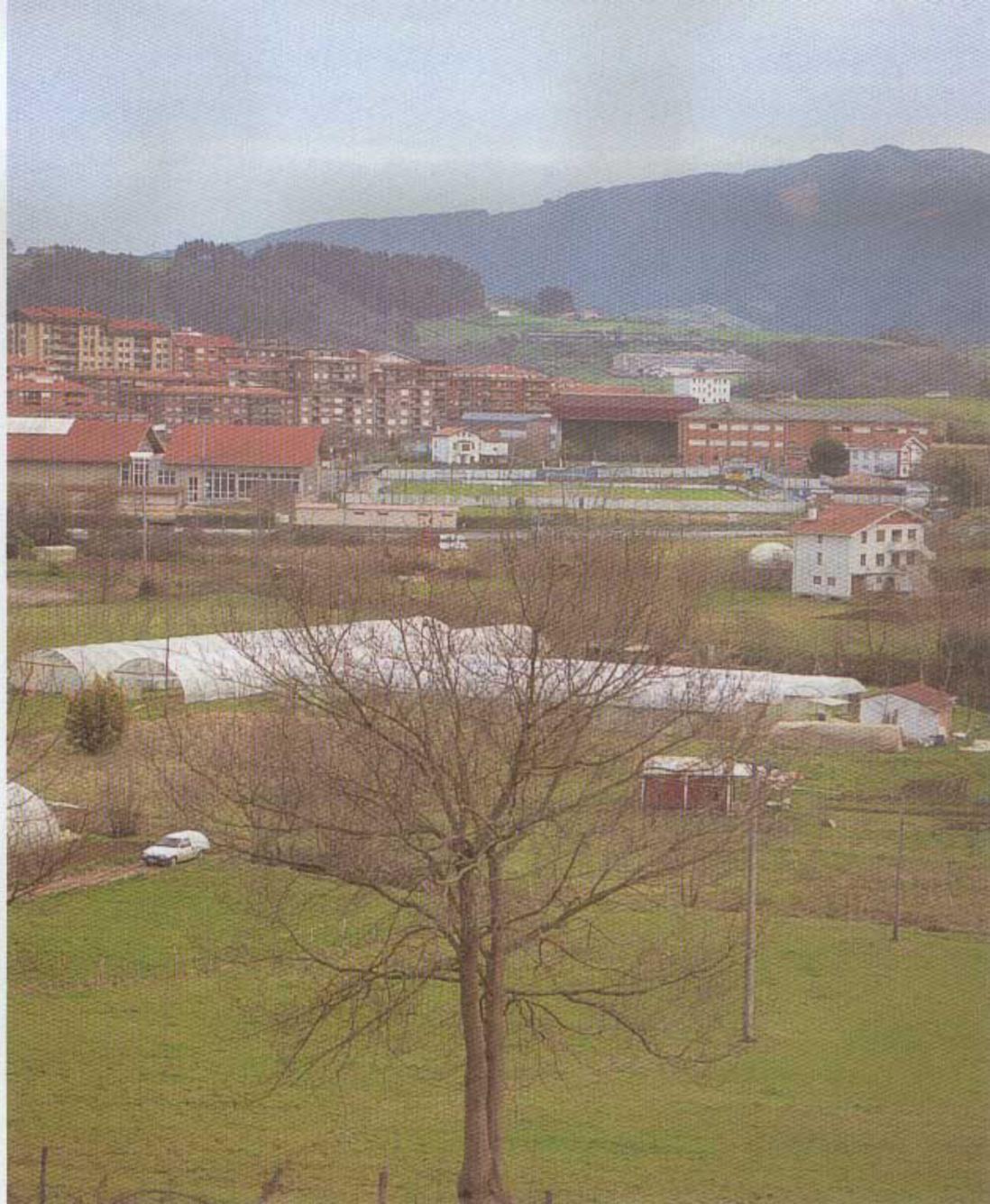
- Una falta de dirección administrativa junto a una indefinición de las responsabilidades de los departamentos en la tramitación de expedientes y del enlace entre departamentos que acumula un exceso de trabajo en la Secretaría General, quien debe consultar muchas veces con los responsables de los otros departamentos para la redacción definitiva de las resoluciones una vez adoptadas, debido al desorden en que reciben los expedientes.

- La falta total de normalización en los procedimientos y métodos de trabajo administrativo en la Secretaría General.

Plan de mejora

Una vez acordado el diagnóstico tanto con los cargos electos como con los responsables de los departamentos, se diseñó un plan de mejora estructurando sus actuaciones alrededor de dos ejes:

- **Mejora del sistema de adopción y tramitación de acuerdos y resoluciones**, dirigido a experimentar la contribución a la solución de



los problemas administrativos de un cambio en las prácticas del proceso de adopción de acuerdos, y a dar al gobierno local la legitimidad para exigir cambios a la administración, en la medida que empieza a "poner en orden la casa" a su nivel. En síntesis, la actuación en este eje supone una revisión y simplificación en el funcionamiento de los órganos de la toma de decisiones, y la normalización de los procedimientos de la confección de las actas de Pleno y Comisión de Gobierno, la confección de propuestas de acuerdos, los modelos de decretos de alcaldía, los métodos de confección de las notificaciones, los procedimientos de comunicación interna de los acuerdos a los departamentos, y el control y seguimiento de las ejecuciones de los acuerdos.

- **Adaptación de procedimientos y mejora de los métodos administrativos**, dirigido a desarrollar las capacidades administrativas de los responsables administrativos, adaptar los procedimientos a las prescripciones de la Ley 30/1992 y racionalizar procedimiento y trabajos administrativos.

Más adelante describiremos con más detalle las acciones de mejora puestas en práctica y los resultados obtenidos. Pero antes, creemos necesario para una mejor comprensión del cambio, analizar el proceso llevado a cabo desde el punto de vista organizativo:

- Cómo va mejorando el liderazgo político

- Cómo va desarrollándose la autonomía de la administración municipal

El liderazgo político mejora en la medida que el gobierno va sometiendo su comportamiento a normas previamente acordadas. La nueva Norma de Modificación del Sistema de Adopción de Acuerdos, y su proceso de elaboración y puesta en práctica, define el papel de los cargos electos, mejora su funcionamiento y otorga al gobierno mayor legitimidad para pedir un cambio paralelo en los jefes de los departamentos.

La administración municipal obtiene gradualmente autonomía en su funcionamiento como fruto inicial

de la definición del papel de los cargos electos, y la aceptación de la figura y los comportamientos del Director General, la transformación de los técnicos en directores y la gradual asunción por parte de aquéllos de las responsabilidades directivas, la extensión de la formación profesional y el diseño del trabajo en base a normas y manuales de procedimientos.

El nivel político de la mejora

El Plan de Mejora incorpora como eje de actuaciones trabajar la organización desde el nivel político, lo que no suele ser frecuente. En este caso, el diagnóstico había puesto claro la conveniencia de actuar en este nivel y la actuación se plasma en la Norma de Modificación del Sistema de Adopción de Acuerdos que en su Exposición de motivos plantea los siguientes objetivos básicos:

"1. En cuanto a la adopción de acuerdos:

- Dotar de mayor nitidez y rigor a las decisiones de los órganos colegiados.

- Simplificar el proceso material de las decisiones, mediante la eliminación de reiteraciones y dispersiones.

2. En cuanto a la tramitación administrativa de las resoluciones:

- Simplificar, agilizar y normalizar tales trámites.

- Establecer un seguimiento y control de la ejecución de las resoluciones.

- Clasificar y reasignar el papel de las Unidades y el de la Secretaría General en la elaboración y tramitación de expedientes administrativos".

La canalización de este segundo objetivo se ha configurado en el "Manual para la tramitación administrativa de resoluciones de los Órganos".

Lo que se refiere al primero de los objetivos, es lo que constituye la materia de esta normativa.

Además de la Exposición de motivos, la Norma consta de capítulos dedicados a

- La Comisión informativa
- Comisiones de trabajo
- Comisiones de gobierno deliberante
- Concejales delegados
- Propuestas de resolución
- Conocimiento y examen de los expedientes y asuntos a tratar por los órganos colegiados
- Contenido de las actas de Pleno y Comisión de Gobierno Deliberante
- Plazos de funcionamiento del Sistema.

Con este instrumento el gobierno municipal abandona la total discrecionalidad en la toma de acuerdos existente hasta entonces y se somete a una norma que aprueba el Pleno. Esta aprobación viene después de un proceso en el que a partir de un borrador de bases diseñado por los consultores se acuerdan tales bases en el equipo de gobierno, y se plantean a los técnicos superiores que aceptan, negociando los papeles futuros de la Secretaría General y del asesor jurídico. El proyecto de Norma es también discutido con los concejales de la oposición.

La ausencia de dirección es una carencia bastante frecuente en la Administración Local

Los cambios más importantes que introduce esta Norma son:

● Sustitución de las comisiones informativas por una única Comisión de Asuntos de Pleno y Comisión Especial de Cuentas, Hacienda y Patrimonio, que tendrá como misión el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno (de acuerdo con el art. 20-3 de la Ley de Bases de Régimen Local) y dotación a la misma de un funcionario para levantar acta y realizar el resto de los trámites inherentes a esta función.

● La Comisión de Gobierno será deliberante y estará integrada por miembros del equipo de gobierno, designados del modo previsto por la legislación y por los miembros de la oposición designados al efecto (uno por cada partido representado en la Corporación), todos ellos con voz y voto. Esta Comisión asesorará al alcalde en sus decisiones cuando no exista criterio previo de decisión, cuando hubiera discrepancia entre la proposición del técnico y la visión del político encargado del área municipal correspondiente, cuando el técnico realiza dos o más propuestas de resolución, cuando cualquier miembro solicite tratar un tema en concreto.

● Todas las decisiones que no son competencia del Pleno, son asumidas, como consecuencia, por el alcalde.

● Todo expediente de Pleno y Comisión de Gobierno Deliberante llevará, al menos, una propuesta de resolución que se formulará y firmará por el funcionario responsable del expediente o asunto administrativo, con la conformidad del concejal proponente, o del alcalde en su caso. No se incluirán en el orden del día de los órganos, expedientes o asuntos si no contienen la correspondiente propuesta de resolución.

● Se normalizará el contenido de las actas de Pleno y Comisión de Gobierno Deliberante y se fijarán los plazos obligatorios para finalización de expedientes, notificaciones, ela-

*Los cambios
tienden a generar
una cultura de
gestión en la vida
municipal, no
supeditada a
vaivenes políticos
y dirigida a lograr
mejoras
continuamente*

boración de actas y de firma de diligencias en el impreso de resolución, en el caso de expedientes, proposiciones y mociones cuya resolución haya sido coincidente con la propuesta y remisión del acta a los miembros de la corporación.

A la hora de proponer este cambio, el alcalde dudaba entre el temor de que los demás políticos se resistieran ante la desaparición de las comisiones informativas, el sentimiento de perder poder de los concejales delegados, la propia asunción de todas las competencias por el alcalde y la convicción de que este paso iba a suponer el inicio de la mejora y el ahorro de plazos. Y los políticos tanto del gobierno municipal como de la oposición se dieron cuenta de que el nuevo sistema iba a permitir mejor discutir lo que había que discutir y poder hacer frente a labores de más calado político.

La dirección de la administración

En la medida que los cargos electos se retiran de las responsabilidades administrativas, es necesario que la Administración sea capaz de asegurar la tramitación administrativa y la ejecución de las decisiones políticas.

El cambio organizativo en el nivel político ponía de manifiesto en el

Ayuntamiento de Mungia una carencia, por otro lado, bastante frecuente en la Administración Local: la ausencia de dirección.

El Plan de Mejora se propuso ir cubriendo esta ausencia a través de los siguientes caminos:

- Reconocer la necesidad de la figura y los comportamientos de un Director General de la Administración Municipal, como vértice jerárquico administrativo. Esta figura ha sido asumida provisionalmente, por el propio alcalde, aprovechando su experiencia administrativa (si bien, en otros casos, no será la elección más adecuada). El alcalde jugaba con dos responsabilidades: Jefe del Gobierno y Jefe de la Administración Municipal. En este segundo papel asumía dos cometidos básicos: asegurar el cumplimiento de los acuerdos y facilitar el aprendizaje de los técnicos.

- El alcalde, como Director General, constituye un Comité de Dirección para el tratamiento de las relaciones entre las unidades y las cuestiones de interés general.

- Como fruto del análisis organizativo llevado a cabo sobre la estructura de la administración municipal, se negocian y se aprueban sendos Decretos de alcaldía sobre "Reorganización y mejora de las funciones jurídicas y administrativas" y "Reasignación de tareas administrativas en la estructura municipal".

- Por una parte, crear la función de Normalización del Procedimiento y Trabajos Administrativos atribuida al puesto de archivero municipal, y la función de Asesoramiento y Control del Procedimiento Administrativo atribuida al puesto de asesor jurídico municipal
- Por otra, se asigna a cada área o unidad la responsabilidad de la tramitación de los expedientes y asuntos que les correspondan, por razón de la función, así como de los que, en todo caso, les pueda encomendar el alcalde. Esta responsabilidad com-

porta la realización de todos los trámites, sin perjuicio de las atribuciones reservadas legalmente al secretario general, y el impulso y coordinación de los referidos trámites.

- En la elaboración de las normas que van configurando la nueva organización se potencia la negociación colateral de los responsables de área y con el Director General, estimulando el abandono de la antigua actitud reivindicadora de los técnicos, ante el reconocimiento de sus valores y responsabilidades, y potenciando la implicación de los nuevos técnicos/directivos en la responsabilidad atribuida.

- Se inicia el establecimiento de planes de trabajo/actividades acordados y formalizados, como principio de un sistema de dirección.

Normalización administrativa

El Comité de Dirección ha asumido que el diseño del trabajo se realice en base a normas y manuales internos, después de un programa formativo para el desarrollo profesional sobre procedimiento y métodos de trabajo administrativo impartido por los consultores a los técnicos y al personal administrativo. (Este programa incluyó también sesiones para los cargos electos en paralelo la elaboración de la "Norma de Modificación del Sistema de Adopción de Acuerdos").

Este programa contenía en síntesis el siguiente temario:

- Procedimiento y organización administrativa
- Los cambios introducidos por la nueva Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común
- Racionalización y métodos de trabajo administrativo
- Normalización y modelos de procedimiento administrativos normalizados (contratación, registro, archivo)

Probablemente, el mejor índice del trabajo realizado al respecto es la mención de los documentos aprobados y puestos en práctica, además de los mencionados anteriormente.

Ocupa un papel especial el mencionado "Manual de Procedimiento para la Tramitación Administrativa de las resoluciones de los Órganos", dirigido a lograr la mayor eficacia y eficiencia posible en este ámbito (en congruencia con la reorganización del nivel político), mediante:

- a) La configuración de las propuestas de resolución como elemento clave del nuevo sistema.
- b) La eliminación y simplificación de determinadas tareas.
- c) La clasificación de las responsabilidades funcionales en la tramitación de los expedientes.
- d) El establecimiento de plazos de tramitación".

En las 40 páginas de su contenido se ocupa de:

- Terminología y conceptos utilizados (resolución, acuerdo, propuesta de resolución, dictamen, proposición, moción), flujograma, fases y contenido en tareas de la tramitación administrativa de las resoluciones del Pleno, de los decretos y de los expedientes de la Comisión de Gobierno Deliberante, con indicación de los plazos y de los impresos a utilizar, ejemplares tipo de los cuales junto a las instrucciones de elaboración y uno de los mismos, se recogen en un Anexo de la Norma.

La "Norma de Adaptación de los Procedimientos Administrativos a la Ley 30/1992", recoge los resultados obtenidos del trabajo realizado por una comisión creada por el Decreto correspondiente, presidida por el alcalde y formada por la Secretaría General, el asesor jurídico y el responsable de los procedimientos respectivos que ha examinado y determinado: el funcionario responsable de la tramitación, un plazo de tramitación para cada tipo de procedimiento, si los actos presuntos son

estimatorios o desestimatorios para cada procedimiento, qué resoluciones ponen fin a la vía administrativa y cuáles no, señalando los recursos administrativos/jurisdiccionales a disposición de los ciudadanos para salvaguardar sus posibles derechos, simplificaciones de los procedimientos.

Fruto de la actividad de normalización administrativa, realizada por los responsables municipales, inicialmente con la asistencia técnica de los consultores, y acordadas en el Comité de Dirección son las siguientes disposiciones:

- Decreto para la normalización de la tramitación de los acuerdos y resoluciones, la contratación administrativa, el registro general y el archivo municipal.
- Decreto para la normalización del Archivo Municipal.
- Decreto por el que se acuerda el Manual de Procedimientos del Registro General.
- Decreto por el que se aprueba el Manual de la Contratación Administrativa.
- Decreto de definición de competencias en materia de firma de documentos.

Hacia la mejora continua

Los resultados positivos del Plan de Mejora se percibieron con rapidez y se mantienen cuando no mejoran.

Un índice significativo puede verse en el **Cuadro 1** que compara los plazos de resolución hasta 1994 y en 1996 según tipo de expediente, fruto sobre todo del cambio del sistema de adopción de acuerdos.

Se ha logrado mayor agilidad de respuesta al ciudadano, con desaparición de la lista de espera de expedientes, una mejora del ambiente de trabajo y mayor motivación del elemento humano.

Pero no se ha tratado de lograr unos cambios puntuales o en un momento dado, ya que los cambios introducidos tienden a generar una cultura de gestión en la vida municipal, no supeditada a vaivenes políticos y dirigida a ir logrando mejoras continuamente.

Además de nuevos cambios introducidos en las áreas técnica y económica, el camino hacia la mejora continua, a partir de una formación de los directivos en equipos de mejora y herramientas de la calidad total, pasa por el desarrollo del papel de directores de los responsables de las áreas, en compromisos de proyectos de mejora y en el control/evaluación de las actividades, concretadas a partir de un análisis funcional del presupuesto. ■

CUADRO 1

TIPO EXPEDIENTE	HASTA 1994	1996
Casa unifamiliar	60	17
Prórroga licencia	60	15
Permiso viabilidad	60	13
Licencia segregación terrenos	75	10
Devolución aval casa unifamiliar	90	30
Préstamo de consumo	60	25

Las cifras indican número de días.