

Coordinadora:
María Cadaval Sampedro

Codirectores:
Concepción Campos Acuña
Roberto Fernández Llera

III INFORME RED LOCALIS
Retos de las entidades locales
ante la transformación digital
de la gestión pública

III INFORME RED LOCALIS

**Retos de las
entidades locales
ante la transformación
digital de la
gestión pública**

Codirectores:
Concepción Campos Acuña
Roberto Fernández Llera

Coordinadora:
María Cadaval Sampedro

CONSIGUE GRATUITAMENTE LA VERSIÓN ELECTRÓNICA
DE ESTA OBRA CON CONTENIDOS ADICIONALES EN



III Informe Red Localis

- **Descárgate la versión electrónica de esta obra siguiendo estas sencillas instrucciones**

1. Abre tu navegador de internet y accede a la tienda de Wolters Kluwer en la siguiente URL: **<https://tienda.wolterskluwer.es/p/iii-informe-red-localis-retos>**
2. Pulsa el botón **“Adquirir ahora”** y **“Tramitar pedido”**.
3. Si no estás previamente identificado, se abrirá una pantalla en la que deberás:
 - a. Identificarte, si ya estás registrado con anterioridad en smarteca.
 - b. Registrarte como nuevo usuario rellenando los datos solicitados en el cuestionario de esa misma ventana.
4. Una vez identificado, pulsa **“Comprar”** para finalizar el proceso de compra gratuita.
5. Terminado el proceso, podrás entrar en tu biblioteca para ver el libro en tu estantería.

Acceder a mi biblioteca

Más Información



tienda.wolterskluwer.es
Tel. 902 250 500 • Fax: 902 250 502
clientes@wolterskluwer.com

III Informe Red Localis

Retos de las entidades locales ante
la transformación digital
de la gestión pública

Codirectores:

Concepción Campos Acuña

Roberto Fernández Llera

Coordinadora:

María Cadaval Sampedro

© **RED LOCALIS, Red Local de Administración Pública**, 2019

Codirectores: Concepción Campos Acuña y Roberto Fernández Llera

Coordinadora: María Cadaval Sampedro

Edición: Noviembre 2019

ISBN versión impresa: 978-84-7052-801-9

ISBN versión electrónica: 978-84-7052-802-6

Diseño, Preimpresión e Impresión por Wolters Kluwer España, S.A.

Printed in Spain

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

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

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

III Informe Red Localis

Retos de las entidades locales ante la transformación digital de la gestión pública

Codirectores:

Concepción Campos Acuña

Roberto Fernández Llera

Coordinadora:

María Cadaval Sampedro

ÍNDICE SISTEMÁTICO

ABREVIATURAS	15
PRESENTACIÓN . María CADAVAL SAMPEDRO	19

BLOQUE I

PROBLEMÁTICAS Y DESAFÍOS DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES

CAPÍTULO I. LAS PROBLEMÁTICAS Y DESAFÍOS DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES: UNA VISIÓN GENERAL. J. Javier CUENCA CERVERA	25
---	----

1. INTRODUCCIÓN: LA RELEVANCIA DEMOCRÁTICA DE LA CUESTIÓN..	27
2. LOS PROBLEMAS DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL EN ESPAÑA.....	28
3. LOS DESAFÍOS Y LA AGENDA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	31
4. GOBERNAR EL CAPITAL HUMANO DE LAS CIUDADES.....	37
5. CONCLUSIONES	39
BIBLIOGRAFÍA	40

CAPÍTULO II. NUEVOS ROLES PARA LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN EN EL SIGLO XXI: LIDERAZGO Y DIRECCIÓN PÚBLICA. M. ^a Concepción CAMPOS ACUÑA.....	45
--	----

1. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ANTE LOS RETOS DEL S XXI.....	47
2. EL CONTEXTO DEL MUNDO LOCAL: EL HECHO DIFERENCIAL FRENTE A LAS DEMÁS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	48
3. UN NUEVO MODELO DE ADMINISTRACIÓN PARA UNA SOCIEDAD CAMBIANTE.....	51
4. LOS FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN NACIONAL Y SU ENCAJE NORMATIVO Y FUNCIONAL	53
5. LIDERAZGO Y GOBERNANZA LOCAL: EL PAPEL DE LOS FHN	60
6. EL FACTOR CRÍTICO DE LA DEFINICIÓN DE LOS PROCESOS SELECTIVOS Y FORMATIVOS.....	61
7. CONCLUSIONES: FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN NACIONAL COMO DRIVERS DE LA TRANSFORMACIÓN	64
BIBLIOGRAFÍA	66

CAPÍTULO III. «INNOVACIÓN EN LA SELECCIÓN DE PERSONAL: NUEVOS MARCOS "POST-INSTITUCIONALES" PARA CAPTAR Y RETENER EL TALENTO EN LAS GRANDES CIUDADES ESPAÑOLAS». Enrique José VARELA ÁLVAREZ ..	69
--	----

1.	INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ LA COMPLEJIDAD SOCIO-INSTITUCIONAL OBLIGA A CAMBIAR EL FOCO DE ESTUDIO SOBRE LOS GOBIERNOS LOCALES?	71
2.	«PRE-TEXTO» Y «CON-TEXTO» LOCAL. LA NECESARIA HUIDA DEL FRAME GERENCIAL DE LOS ENTES LOCALES Y EL TRÁNSITO HACIA UN MODELO «POST-INSTITUCIONAL» EN LOS GOBIERNOS LOCALES	73
3.	CONCLUSIONES	81
	BIBLIOGRAFÍA	84

CAPÍTULO IV. EL APRENDIZAJE COMO PALANCA DE CAMBIO Y MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. Carmen SEISDEDOS ALONSO. 91

1.	RETOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL SIGLO XXI	93
2.	LA IMPORTANCIA DEL APRENDIZAJE A LO LARGO DE LA VIDA EN LAS PERSONAS QUE TRABAJAN EN EL SECTOR PÚBLICO	95
3.	EL PAPEL ESTRATÉGICO DE LOS DEPARTAMENTOS DE FORMACIÓN EN LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ...	101
4.	CONCLUSIONES	104
	BIBLIOGRAFÍA	104

CAPÍTULO V. UN MODELO DE GESTIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO INNOVADOR ¿ES POSIBLE?. David POVEDANO ALONSO. 107

1.	INTRODUCCIÓN	109
2.	LA INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	110
3.	LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO.	112
4.	ACCESO Y SELECCIÓN.	115
5.	GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN Y TALENTO: CARRERA, PROMOCIÓN Y FORMACIÓN	122
6.	CONCLUSIONES	125
	BIBLIOGRAFÍA	126

CAPÍTULO VI. RETRIBUCIONES Y CALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO. CARRERA PROFESIONAL Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. Elisa DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO. 129

1.	INTRODUCCIÓN. LA SITUACIÓN RETRIBUTIVA DEL SECTOR PÚBLICO	131
2.	LA CARRERA VERTICAL Y LA CARRERA HORIZONTAL	132
3.	HACIA LA CARRERA HORIZONTAL Y LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. PRIMERAS EXPERIENCIAS EN ESPAÑA.	135
4.	CONCLUSIONES	142
	BIBLIOGRAFÍA	142

BLOQUE II ÉTICA Y BUEN GOBIERNO LOCAL

CAPÍTULO VII. LA ÉTICA PÚBLICA EN EL SECTOR LOCAL: CUESTIONES DE ACTUALIDAD. Enrique Javier BENÍTEZ PALMA

145

1.	INTRODUCCIÓN	147
2.	TENDENCIAS EN CÓDIGOS ÉTICOS Y EN INFRAESTRUCTURA ÉTICA ..	149
3.	LA EXPERIENCIA EN ESPAÑA	152
4.	CONCLUSIONES	157
	BIBLIOGRAFÍA	158

CAPÍTULO VIII. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA TABLA DE VALORES ÉTICOS: EXCURSO SOBRE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE LOS INFORMANTES. José Antonio FERNÁNDEZ AJENJO. 161

1.	INTRODUCCIÓN: LA AXIOLOGÍA COMO CIENCIA INFORMADORA DE LA GOBERNANZA	163
2.	BREVE REFERENCIA A LA AXIOLOGÍA COMO FILOSOFÍA DE LOS VALORES HUMANOS	164
3.	LA CONSTRUCCIÓN DE LA TABLA DE VALORES ÉTICOS	167
4.	EL ANÁLISIS DESAGREGADO DE LA TABLA DE VALORES ÉTICOS.	170
5.	EJEMPLO DE LOS ATENTADOS DEL 11M COMO TEMPLANZA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CONCLUSIÓN: DEL DRAMA ÉTICO A LA PASIÓN AXIOLÓGICA	176
6.	EXCURSO SOBRE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE INFORMEN SOBRE INFRACCIONES DEL DERECHO DE LA UNIÓN	179
7.	CONCLUSIONES	185
	BIBLIOGRAFÍA	185

CAPÍTULO IX. COMUNICACIÓN Y REDES SOCIALES COMO VÍAS DE INTERACCIÓN Y CONTROL CIUDADANO. Oscar CORTÉS ABAD. 189

1.	INTRODUCCIÓN	191
2.	LAS REDES SOCIALES COMO TECNOLOGÍA ACTUAL. OPORTUNIDADES Y AMENAZAS	192
3.	LAS REDES SOCIALES Y SU PAPEL EN LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN	195
4.	FACTORES CLAVE PARA UNA APLICACIÓN INTELIGENTE DE LAS REDES SOCIALES A LA GESTIÓN PÚBLICA	198
5.	CONCLUSIONES	202
	BIBLIOGRAFÍA	203

CAPÍTULO X. MEJORAS EN LAS TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO LOCAL: LA REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN. M. Ascensión MORO CORDERO

1.	LA RELACIÓN INTRÍNSECA ENTRE BUEN GOBIERNO Y GOBIERNO ABIERTO	207
2.	LA TRANSPARENCIA COMO EJE MOTOR DE LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	210
3.	¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN?	213
4.	LA NECESIDAD DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL	218
5.	CONCLUSIONES	220
	BIBLIOGRAFÍA	220

CAPÍTULO XI. ÉTICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS. EL PAPEL DEL CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA. María Begoña VILLAYERDE GÓMEZ.	223
1. ¿POR QUÉ ES ÉTICA UNA ENTIDAD QUE RINDE CUENTAS?.....	225
2. EL PAPEL DE LOS OCEX EN ESPAÑA. UNA VISIÓN (MUY) GENERAL. ...	227
3. LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN GALICIA	230
4. OTRAS FUNCIONES DEL CDC: LA FUNCIÓN CONSULTIVA	238
5. LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN. SU ENCAJE EN UN MARCO GLOBAL	239
6. UNA APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN DEL CDC DESDE UN PUNTO DE VISTA ÉTICO.....	244
7. CONCLUSIONES	245
BIBLIOGRAFÍA	246
CAPÍTULO XII. TRANSPARENCIA EN LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA. Marcelo CAPELLO, Vanessa TOSELLI y Sabrina GONZÁLEZ DEL CAMPO	249
1. INTRODUCCIÓN	251
2. TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO.....	251
3. LEGISLACIÓN EN ARGENTINA	254
4. METODOLOGÍA PARA MEDIR TRANSPARENCIA EN MUNICIPIOS DE ARGENTINA.....	255
5. RESULTADOS OBTENIDOS	258
6. COMENTARIOS FINALES	264
BIBLIOGRAFÍA	265
CAPÍTULO XIII. UNA DEMOCRACIA LOCAL PARA EL SIGLO XXI. Miguel Ángel PRESNO LINERA y Patricia GARCÍA MAJADO	267
1. INTRODUCCIÓN: ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE DEMOCRACIA LOCAL?	269
2. CONSECUENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS EN EL ÁMBITO LOCAL	270
3. UNA DEMOCRACIA LOCAL QUE INCORPORE LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS RESIDENTES Y DE LOS MENORES DE EDAD	272
4. CONCLUSIONES Y ALGUNAS PROPUESTAS PARA «UNA DEMOCRACIA LOCAL EN EL SIGLO XXI»	275
BIBLIOGRAFÍA	281
ANEXO.....	283
CAPÍTULO XIV. CONTRATOS MENORES EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: USO Y ABUSO. LA TRANSPARENCIA COMO PROFILAXIS DEL MAL USO. Francisco REYES SANTÍAS y M ^a Fe LÓPEZ JUIZ.	287
1. INTRODUCCIÓN.....	289
2. OBJETIVO.....	289
3. METODOLOGÍA	290
4. PROBLEMÁTICA DE LOS CONTRATOS MENORES	290
5. MEDIDAS DE CONTROL DE LOS CONTRATOS MENORES	292

6.	TRANSPARENCIA Y TICS: INSTRUMENTOS DE MEJORA	294
7.	CONCLUSIONES	295
	BIBLIOGRAFÍA	295

BLOQUE III

HACIA UNA GESTIÓN MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE

CAPÍTULO XV. UNA VISIÓN GENERAL SOBRE LA EFICIENCIA LOCAL. Ma- ría A. GARCÍA VALIÑAS	301
--	-----

1.	INTRODUCCIÓN	303
2.	ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS	304
3.	MEDICIÓN DE LA EFICIENCIA EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLI- COS: ANÁLISIS FRONTERA	305
4.	EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA MUNICIPAL DESDE UNA PERSPECTI- VA GLOBAL EN ESPAÑA	307
5.	SOSTENIBILIDAD Y EFICIENCIA: ALGUNOS RETOS PENDIENTES	314
6.	CONCLUSIONES	315
	BIBLIOGRAFÍA	316

CAPÍTULO XVI. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA MÁS ALLÁ DE LAS LE- YES. Roberto FERNÁNDEZ LLERA	319
---	-----

1.	INTRODUCCIÓN	321
2.	SÍNTESIS HISTÓRICO-HACENDÍSTICA Y NORMATIVA	321
3.	DESARROLLO SOSTENIBLE Y COSTE DE OPORTUNIDAD	328
4.	ALGUNOS RETOS ADICIONALES PARA EL SECTOR PÚBLICO LOCAL. ...	333
5.	CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES	335
	BIBLIOGRAFÍA	336

CAPÍTULO XVII. EL PAPEL DE LAS HACIENDAS LOCALES EN LA REFORMA FISCAL AMBIENTAL. María CADAVAL SAMPEDRO	339
--	-----

1.	LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y LA REFORMA FISCAL VERDE	341
2.	LOS TRIBUTOS MEDIOAMBIENTALES EN EUROPA	342
3.	LA TRIBUTACIÓN MEDIOAMBIENTAL EN ESPAÑA	347
4.	CONCLUSIONES	356
	BIBLIOGRAFÍA	357

CAPÍTULO XVIII. LA «ECO-TASA DE RECOGIDA DE BASURA» EN LA ADMI- NISTRACIÓN LOCAL: ESTUDIO DE CASO DEL MUNICIPIO DE TEO (A CORU- ÑA) PARA LA PROMOCIÓN DEL COMPOSTAJE. Rosa María REGUEIRO FERREIRA y Juan José VERDES GÓMEZ	359
---	-----

1.	INTRODUCCIÓN: EL COMPOSTAJE EN EL ÁMBITO MUNICIPAL.	361
2.	CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL MUNICIPIO DE TEO	363

3.	ESTUDIO DE CASO	366
4.	CONCLUSIONES	370
	BIBLIOGRAFÍA	371
CAPÍTULO XIX. EL MEDIO RURAL EN LA ENCRUCIJADA DIGITAL. José Emilio GUERRERO GINEL.....		373
1.	INTRODUCCIÓN.....	375
2.	DESARROLLO RURAL Y CONSIDERACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL FUTURO.....	375
3.	LOS PROCESOS DE DIGITALIZACIÓN Y EL MUNDO RURAL.....	378
4.	CONCLUSIONES	382
	BIBLIOGRAFÍA	383
CAPÍTULO XX. ÁREAS URBANAS Y ESPECIALIZACIÓN INTELIGENTE. Alberto VAQUERO GARCÍA.....		385
1.	INTRODUCCIÓN.....	387
2.	EL CAMBIO DEL PARADIGMA URBANO: LAS CIUDADES INTELIGENTES	388
3.	ELEMENTOS QUE DETERMINAN LA EXISTENCIA DE UNA <i>SMART CITY</i> .	389
4.	CIUDADES INTELIGENTES Y BIG DATA	395
5.	RECOMENDACIONES	402
6.	CONCLUSIONES	403
	BIBLIOGRAFÍA	404
COLABORADORES EN ESTE NÚMERO		407

ABREVIATURAS

AAPP	Administraciones Públicas.
AGE	Administración General del Estado
Art./arts.	artículo/s
CCAA	Comunidades Autónomas.
CdC	Consello de Contas de Galicia
CE	Constitución Española
COMPOSTAEN-RED	Red de Entidades Locales por el Compostaje Doméstico y Comunitario
COSO	Comité de organizaciones patrocinadoras de la Comisión Treadway
CTBG	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
DPP	Dirección Pública Profesional
EBEP	Ley 7/2017, de 14 de mayo, del Estatuto Básico del Empleado Público
EELL	Entidades Locales
EPL	Empleo Público Local
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FHN	Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter nacional
GAIP	Comisión de Garantía del Acceso a la información pública de Cataluña
ICEBEP	Informe para el estudio y preparación de un Estatuto Básico del Empleado Público
IGE	Instituto Galego de Estatística
IJCCA	Informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa
INSS	Instituto nacional de la Seguridad Social
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
ISSAI-Es	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

JRC-IES	Institute for Environment and Sustainability European Commission
LCdC	Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consello de Contas
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LILE	Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euzkadi
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
LTBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
Núm.	número
OLAF	Oficina Europea de Lucha Antifraude
Pág./págs.	página/s
RDSFAL	Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, de programas mínimos para la selección de los funcionarios de Administración Local
RCIL	Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del sector público local
TREBEP	Real Decreto Legislativo 3/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público
TRRL	Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
OCDE	Organización para la cooperación y el desarrollo económico.
OCEx	Órganos de control externo
SIGEM	Sistema Integrado de Gestión Municipal

STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia del tribunal Supremo
TCu	Tribunal de Cuentas
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
VV.AA.	Varios autores

PRESENTACIÓN

La transformación digital ha venido a revolucionar el funcionamiento de las organizaciones. En las últimas décadas se han producido innovaciones ligadas a la integración de las nuevas tecnologías en la vida de las personas, a las que la administración pública no puede ser ajena. Se demanda cada vez mayor imbricación entre los procesos políticos y los institucionales, de tal modo que la gobernanza se revela como factor esencial en el ámbito local donde los gobiernos interactúan con proximidad y cotidianidad con los ciudadanos. No hace falta —como apuntaba Aristóteles— que un gobierno sea perfecto, pero se necesita uno que sea práctico. En la búsqueda de esa practicidad, el sector público se enfrenta a un proceso de metamorfosis que requiere de profundas reflexiones ante las grandes posibilidades, ambiciosas oportunidades y numerosas amenazas que tiene ante sí.

El declinar del modelo analógico y la adaptación a la transformación digital en un contexto global demanda un complejo cambio físico del proceso pero también una mejora en la institucionalización, acompañada de la mutación humana en la concepción, el modo de trabajo y la organización. La gobernanza se vuelve mejor cuando los métodos son novedosos, participativos, responsables, éticos, transparentes, sostenibles, eficientes e incluyentes. Desde esta óptica transversal, el **III Informe de la Red Localis**, ha reunido a profesores e investigadores universitarios y a profesionales del mundo local para reflexionar y debatir sobre la transformación digital. De la mano expertos y protagonistas de la gestión en primera línea, se abordan estos aspectos en torno a tres bloques temáticos.

El primero de ellos se aproxima a las problemáticas y desafíos del personal al servicio de la administración. Los trabajadores son el núcleo a partir del cual se vehiculizan los cambios, máxime cuando requiere de la proximidad que caracteriza al ámbito de gobierno local. Pero no hay desafíos de personal sin una correcta implantación de las conductas éticas en la administración, que serán objeto de estudio en el segundo bloque. La transparencia, el control, las redes sociales, la responsabilidad y la excelencia en el trabajo son condición

necesaria pero no suficiente para alcanzar una gestión eficiente y sostenible. Este nexo se atiende en la tercera parte, donde se presta especial atención a la sostenibilidad ambiental.

I. PROBLEMÁTICAS Y DESAFÍOS DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES

Siguiendo la secuencia temática enunciada, **Javier Cuenca** introduce el marco general de las problemáticas y desafíos del personal al servicio de la administración, en un recorrido en el que hace balance de la evolución del empleo público desde la Transición hasta la actualidad. La heterogeneidad de la realidad es tal que no permite concluir de manera unívoca sobre esta cuestión, pero sí sobre el asunto central y es que no se podrá alcanzar una democracia local de calidad mientras el empleo no lo sea también. Una vez dibujado el marco general, **Concepción Campos** propone una revisión de los paradigmas sobre los que se asienta conceptualmente la administración pública. La incapacidad del modelo weberiano y la nueva gestión para facilitar la transformación hacia una administración inteligente, precisa de una redefinición del papel de los funcionarios con habilitación nacional, llamados a ser piezas clave del proceso que exige la nueva gobernanza local. Los antiguos marcos institucionales han de dejar paso a nuevos modelos que complementen los esquemas burocrático-gerenciales con elementos «socio-poli-técnicos», como indica **Enrique Varela**. La innovación pública requiere de un cambio en la cultura organizativa de la administración que arrastre a los procesos de selección de personal. Esta visión conecta directamente con la que aporta **Carmen Seisdedos**, que establece una palanca de cambio y modernización ligada al aprendizaje permanente. Alrededor de este debate, **David Povedano** plantea un diagnóstico sobre los problemas del actual modelo de gestión del personal al servicio de la administración y los elementos que lo caracterizan. Cierra el apartado **Elisa de la Nuez**, que añade una clave sustancial en este sentido, al detenerse en el impacto de la carrera profesional y la evaluación del desempeño funcional sobre la transformación de la administración. Propone el reconocimiento de la capacidad de liderazgo de los empleados públicos y el cambio de modelo de promoción desde el vertical actual hacia otro horizontal.

II. ÉTICA Y BUEN GOBIERNO LOCAL

La ética pública ha cobrado un protagonismo esencial a la hora de prevenir conductas inadecuadas entre los servidores públicos. **Enrique Benítez** apunta que muchas de las iniciativas puestas en marcha a día de hoy se mueven entre el voluntarismo y la confusión, por lo que se hace preciso una delimitación de

los códigos éticos y de conducta bajo el diseño de un sistema holístico común para todos los funcionarios. Para facilitar esta labor, **José Antonio Fernández** propone la construcción de una tabla de valores éticos que tenga como objetivo último la protección de los denunciantes. Al lado de los valores, la creación de valor es un objetivo a perseguir también en la administración, al que puede ayudar una correcta aproximación y uso de las redes sociales. **Óscar Cortés** señala su importancia como motor de cambio e instrumento eficaz de avance. En este sentido **Ascensión Moro** —con el ejemplo del ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat— pone en valor la gestión de la información y documentación como elemento sustancial para garantizar la transparencia en la administración. Una información bien estructurada, sistematizada y automatizada ayuda a consolidar un modelo relacional con el ciudadano de mayor confianza, con rendición de cuentas permanente. A este ejercicio de accountability o responsabilidad atiende la contribución de **Begoña Villaverde**, que aporta la experiencia pionera del Consello de Contas de Galicia. El avance en la evaluación del control externo no puede quedarse solo en el cumplimiento de la legalidad, sino ha de avanzar —con su propio código ético— hasta alcanzar los demás principios rectores del gasto. Al otro lado del Atlántico la preocupación por la transparencia llega de la mano de **Marcelo Capello, Vanessa Toselli y Sabrina González**, que testan una relación positiva entre el tamaño poblacional, la rendición de cuentas y los instrumentos de participación ciudadana. La gestión colaborativa es solo una de las dimensiones de participación en democracia que están al alcance de los ciudadanos del S.XXI, tal y como revela el trabajo de **Patricia García y Miguel Ángel Presno**. Para promover la participación en la toma de decisiones públicas, en este caso de las pymes, se ha habilitado el instrumento de los contratos menores, objeto de estudio con un caso práctico de **María Fé López y Francisco Reyes**.

III. HACIA UNA GESTIÓN MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE

La atracción de los mejores gestores y el cumplimiento de un código ético redundan en la búsqueda de una gestión sostenible y eficiente de la administración. Pero ¿qué es la eficiencia? **María Ángeles García** introduce una perspectiva general sobre la eficiencia a nivel local a través de la revisión de las investigaciones existentes. La ejecución material de las políticas no siempre es eficiente, quedan importantes retos pendientes entre los que **Roberto Fernández** destaca la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible que marca la agenda 2030. A día de hoy, la administración local cuenta con la ventaja de tener una situación financiera saneada —en general— pero la desventaja de un mapa administrativo inconsistente con la realidad y un sistema de finan-

ciación pendiente de una reforma que no llega. En este sentido, **María Cadaval** incide en la necesidad de integrar las estrategias de sostenibilidad ambiental en la gestión y planificación públicas. Aunque el debate de política ambiental moderna no renuncia a la regulación tradicional para aunar voluntades personales y empresariales que orienten los comportamientos individuales, parece necesario incluir la reforma fiscal verde como acicate para la consecución de este objetivo. Conscientes de que hay más instrumentos que el tributario, **Rosa Regueiro y Juan Verdes** aportan el ejemplo práctico del municipio de Teo en la aplicación local de políticas diseñadas para la lucha contra el cambio climático y la reducción de las emisiones de CO₂ relacionadas con el compostaje. Los autores aprecian en este tipo de iniciativa ventajas desde el punto de vista medioambiental, económico, pero también social, fundamentalmente en el espacio rural. El mismo en el que **José Emilio Guerrero** ve posibilidades en la administración digital, para lo que es imprescindible avanzar en las infraestructuras de comunicación, ajustes normativos y estándares en la política de datos abiertos y formación del personal. La visión urbana viene de la mano de **Alberto Vaquero** que en la coda final del Informe aborda el estudio de las *Smart cities* como propuesta para mejorar el crecimiento sostenible y la prestación de servicios públicos de calidad con un proyecto integral, viable económicamente y beneficioso para todos los ciudadanos.

Queda patente, pues, que el ejercicio de la función ejecutiva ante la transformación digital no resulta sencilla y el proceso de cambio continuo en el que están inmersas las administraciones atestiguan la dificultad objetiva de mudar la realidad local de acuerdo a todos los retos que tiene pendiente. El modelo tradicional de gestión y prestación de servicios se ha quedado obsoleto y la Red Localis, que no cesa en su empeño de seguir aportando al buen hacer local, agita una vez más la vasija para llegar al estudio minucioso de los temas pendientes y contribuir con propuestas encaminadas a alcanzar el equilibrio perseguido. Con seguridad no están aquí recogidas todas las aspiraciones de los agentes implicados en la ejecución de las políticas públicas ni todas las demandas de los ciudadanos, pero sí buena parte de los desafíos inminentes de la administración local.

María CADAVAL SAMPEDRO
Profesora de Economía Aplicada, USC

BLOQUE I

PROBLEMÁTICAS Y DESAFÍOS DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES

CAPÍTULO I

LAS PROBLEMÁTICAS Y DESAFÍOS DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES: UNA VISIÓN GENERAL

J. Javier CUENCA CERVERA

1. INTRODUCCIÓN: LA RELEVANCIA DEMOCRÁTICA DE LA CUESTIÓN
2. LOS PROBLEMAS DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL EN ESPAÑA
3. LOS DESAFÍOS Y LA AGENDA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
4. GOBERNAR EL CAPITAL HUMANO DE LAS CIUDADES
5. CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

El artículo presenta un balance de la evolución del empleo público local en nuestro país durante el periodo 1979-2019. Encontramos un marco institucional caracterizado por la temporalidad, la politización burocrática y la contractualización, explicable por su momento formativo y la evolución posterior. El modo en que las entidades locales afrontaron la reciente crisis muestra la carencia de capacidades de gestión. Y las primeras decisiones adoptadas tras la misma revelan que, salvo reformas, las entidades locales parecen abocadas a repetir los mismos errores. No obstante, un patrón general no supone determinismo y los ayuntamientos que sean capaces de innovar en su gestión de recursos humanos serán quienes proporcionen buen gobierno a las ciudades, en lo que supone una dimensión relevante de la calidad democrática.

PALABRAS CLAVE

Empleo público local, gestión de recursos humanos, calidad institucional

ABSTRACT

The article presents a balance of the evolution of local public employment in our country during the period 1979-2019. We find an institutional framework characterized by temporality, bureaucratic politicization and contractualization, explicable by its formative moment and subsequent evolution. The way in which local entities faced the recent crisis shows the lack of management capacities. And the first decisions adopted after it reveals that, except for reforms, local entities seem doomed to repeat the same mistakes. However, a general pattern does not presuppose determinism and the municipalities that are capable of innovating in their human resources management will be those that provide good governance to the cities, in what supposes a relevant dimension of the democratic quality.

KEYWORDS

Local public employment, human resources management, institutional quality

1. INTRODUCCIÓN: LA RELEVANCIA DEMOCRÁTICA DE LA CUESTIÓN

El 3 de abril de 1979 tuvieron lugar las primeras elecciones municipales de la democracia. Los cuarenta años de andadura constituyen un lapso temporal que permite evaluar de manera distanciada los aportes del municipalismo en democracia: del cambio en el espacio urbano mediante casas de cultura, centros sociales o polideportivos, a la implantación de una suerte de «Estado del Bienestar de proximidad». Esta evolución es la que explica la elevada legitimidad política de los municipios. En un contexto además, económicamente saneado en términos generales⁽¹⁾.

Pero junto a unas luces merecidas cabe consignar algunas sombras. La Comisión Europea recordó en 2014 en su «Informe de lucha contra la corrupción» que, entre 1996 y 2009 la corrupción afectó al menos a 600 municipios, con un total de 5.144 casos. Jerez, Martín y Pérez (2012) estimaron en 2012 en 26 millones las personas afectadas, el 56% del total de la población. En un contexto de semi-tolerancia que la crisis modificó. Al decir de Villoria (2018, pp. 467-471), la crisis económica ha operado como un catalizador en la percepción social del fenómeno y al respecto, las instituciones en España no habrían superado el «test de estrés» causado por esta. Y ello afecta al nivel municipal de gobierno. Porque las instituciones internacionales y los investigadores han apuntado claramente a las *condiciones políticas* de los ayuntamientos españoles como factor explicativo. Condiciones políticas y también, administrativas.

Los *gobiernos de alta calidad* son aquellos que, además de ser legítimos y representativos, actúan de forma no discriminatoria y son efectivos en la puesta en práctica de sus políticas públicas (Levi y Sacks, 2012, p. 67). Son las instituciones, en buena medida, las determinantes del crecimiento económico o de su pre-requisito, la innovación (Bates, 2004, p. 6; Fukuyama, 2016, p. 16; Acemoglu y Robinson, 2012, p. 77; Mazzucato, 2014, p. 39; North, 2000). La calidad institucional es determinante en la calidad de vida.

Y es aquí donde cobra relevancia «*el lado burocrático del Estado*» y la concreta configuración del entramado institucional que lo hace posible, la función pública. De tal entramado se espera que garantice tanto la eficacia en la prestación de servicios como que estos se provean

(1) Significativamente, el mismo boletín oficial del Estado que publicaba el Real Decreto 117/1979, de 28 de enero, de convocatoria de Elecciones Locales incluía dos normas, el Real Decreto-Ley 2/1979, de 26 de enero, sobre medidas financieras en relación con la Administración Local, y su desarrollo, el Real Decreto 115/1979, de 28 de enero, normas que permitían concertar operaciones extraordinarias de crédito con la finalidad de dejar a las Corporaciones Locales «(...) en las mejores condiciones de funcionamiento ante su próxima renovación.» Cuarenta años después la situación es radicalmente distinta. Según datos de la IGAE (2019) a finales de 2018 las finanzas locales presentan una situación de superávit estructural cifrado en el 0.52% del PIB.

de modo imparcial, limitando el *riesgo moral* de los cargos electos, (Garrido Falla, 1980, p. 6; Longo y Albareda, 2015, p. 20; Jiménez Asensio, 2017, p. 30; Parrado, Lapuente y Dahlström, 2016, p. 5; Dahlström y Lapuente, 2018, p. 21). Tales objetivos se aseguran mediante las estrategias de profesionalización, empezando por la garantía de igualdad de oportunidades en el acceso. No se trata solamente de que este sea un valor moral reconocido. Es que existe una fuerte correlación estadística entre meritocracia y lucha contra la corrupción, entre mérito y eficacia pública (Dahlström y Lapuente, 2018, p. 133-203; Evans y Rauch, 1999). Por decirlo con las palabras de Dwight Waldo (1990), hoy una teoría de la Administración Pública significa una teoría de la Política. No hay democracia local de calidad sin un capital humano profesionalizado, competente e íntegro, lo que da cuenta de la relevancia de esta cuestión y de la conveniencia de estimular una conversación pública que permita debatir de modo informado sobre medios, fines y las propuestas de reforma.

Con esta finalidad, este trabajo utiliza un marco conceptual situado en la intersección de las ciencias sociales y el derecho público. El propósito es analizar la trayectoria institucional del empleo público local (EPL), sus fortalezas y debilidades en dos planos: el sistémico y el organizativo. La *pregunta* que orienta este trabajo es determinar, si ante una nueva coyuntura crítica caracterizada por retos demográficos, tecnológicos, políticos y sociales, nuestros gobiernos locales están preparados para afrontar un nuevo periodo largo. La *hipótesis* mantenida es que, a menos que se implementen políticas sustanciales de reforma por las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado que alteren las rutinas arraigadas, el escenario más probable es el de un mediocre desempeño institucional y como consecuencia, un menor rendimiento político y económico de nuestros gobiernos locales. No obstante, en ausencia de reformas globales esto no supone tampoco ninguna suerte de determinismo. Tal y como demuestra la existencia de casos concretos que se apartan de la trayectoria dominante, hay posibilidades para que concretos equipos políticos y directivos puedan modificar las arraigadas inercias existentes, mejorando la calidad del gobierno de nuestras ciudades, adoptando estrategias exitosas y efectivas de innovación en la gestión pública de recursos humanos. A este argumento se dedica un epígrafe en concreto.

La calidad institucional es determinante en el desarrollo de un país y la función pública es un elemento crítico al respecto

2. LOS PROBLEMAS DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL EN ESPAÑA

El entramado organizativo e institucional del EPL en nuestro país es deudor de su concreto momento formativo (Cuenca, 2015), los años ochenta del siglo XX. En 1979, el año de la renovación democrática de las élites locales, el conjunto del personal de los ayuntamientos y diputaciones se situaba en poco más de 200.000 efectivos. El dato es relevante porque, más allá de la desconfianza entre un personal político renovado y la burocracia existente, llegada la *transición local* (Márquez Cruz, 2007) las entidades locales españolas no contaban con una estructura profesionalizada, a diferencia de lo ocurrido en la Administración Central, que había iniciado ese camino desde mediados de los años sesenta del pasado siglo (Jiménez Asensio, 1989; Nieto, 1996; Villoria, 1999).

Pues bien, a partir de ese año los gobiernos locales españoles debieron afrontar una verdadera coyuntura crítica que afectó a su empleo público. En primer lugar, una reforma de la función pública en agosto de 1984, la Ley de Medidas de Reforma que, además de regir también para el personal local —a diferencia de lo característico hasta entonces— vino caracterizada

por el anticorporativismo y la flexibilización a través de la potenciación de la noción del *puesto de trabajo* y generalizando la figura del personal laboral. Este cambio legislativo coincidió con el desarrollo postconstitucional de los poderes locales, al promulgarse en abril de 1985 la ley de bases de régimen local, donde la idea de política fue la *autonomía local*, planteamiento que afectó a la gestión de recursos humanos, consagrando un ámbito de decisión prácticamente sin supervisión en esta terreno. No fue la única reforma legislativa de calado. Autonomía decisoria de los ayuntamientos y laboralización potenciaron de facto otra reforma, la laboral, que en 1984 cambió de modo sensible el mercado de trabajo en España al generalizar —«descausalizar»— el uso de la *contratación temporal*. Y estas medidas de reforma enmarcaron un contexto político y social: el impulso que unos equipos de gobierno legitimados democráticamente, plenamente conscientes de las carencias existentes dieron a las políticas y equipamientos locales, financiados por los fondos europeos. La tabla 1 da cuenta de esta evolución.

Tabla 1: Evolución de los efectivos en los ayuntamientos españoles

	1984	1990	2000	2010	2013	2017	2018
Total efectivos	241.726	327.362	456.368	580.869	486.641	481.320	508.457
% s/total AAPP	15%	15%	19%	21%	19%	19%	20%

Fuente: elaboración propia sobre Carrillo Barroso (1991) y Boletín estadístico del Registro de Personal

Como puede observarse el crecimiento del EPL fue notable a partir de la segunda mitad de los años ochenta. En 2010 se había más que duplicado. Fue en 2013 en los momentos más intensos de la recesión cuando tuvo lugar el punto de inflexión. Casi cien mil efectivos menos, un 16% del total. La estrategia usual para articular esta reducción de efectivos se centró en lo que Jiménez Asensio calificó de «círculos de vulnerabilidad», esto es, los empleados municipales más precarios —contratados laborales formalmente temporales, normalmente adscritos a tareas permanentes, o funcionarios interinos— un colectivo normalmente integrado por los efectivos más jóvenes y en muchas ocasiones los más cualificados. El ajuste imprescindible derivado del déficit y la deuda no fue articulado a través de reflexión estratégica alguna, sino que tomó el vínculo jurídico como única vía. Las medidas de reducción de efectivos, junto con el discurso de la «clarificación de competencias» que acompañó a la reforma local, de diciembre de 2013 fue la única estrategia adoptada.

Pero el interés no reside solamente en el aspecto cuantitativo. Este incremento pivotó en gran medida sobre el personal laboral. Los ayuntamientos hicieron un uso extensivo de los contratos temporales, que como se aprecia en la tabla 2, experimentaron un punto de inflexión a partir de 1984, alcanzando casi el 80% de los efectivos en la década del 2000. Respecto a este colectivo, que operó como un auténtico «mercado laboral secundario» en términos de economía laboral frente a la rigidez del modelo funcionarial, es destacable que en muchos casos fue deficientemente reclutado, sin garantías meritocráticas suficientes⁽²⁾ y dando lugar a otro rasgo característico del personal local: su elevada tasa de temporalidad.

(2) Hasta la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público en 2007 no fue obligatoria la regla de la oposición o del concurso-oposición para la selección del personal laboral.

Tabla 2: Evolución del personal laboral en los ayuntamientos españoles

	1975	1984	1990	2001	2010	2013	2018
% s/total efectivos	30.3%	19%	45.6%	75.8%	62.1%	55.1%	57.1%

Fuente: elaboración propia sobre datos Boletín estadístico del Registro de Personal

La elevada laboralización conllevaba el impulso de la negociación colectiva en ayuntamientos y diputaciones, con una intensidad y protagonismo que en gran medida contractualizaron el marco jurídico del empleo público, sustituyendo de facto la visión teórica de la relación estatutaria. Los cargos electos a cargo de la política de personal, hicieron un uso intensivo del personal laboral. Alcaldes como «jefes superiores de personal» y concejales *de personal* conformaron el núcleo ejecutivo de la gestión. Previamente se habían desmontado las estructuras de apoyo en esta materia. La responsabilidad recayó en personas con un marco cognitivo, por su propia naturaleza, poco orientado por criterios de racionalidad técnica, e influido por consideraciones como el miedo al conflicto o el ciclo electoral como criterio temporal. Junto a la *laboralización* y *precariedad* característica y su *sindicalización*, encontramos la *politización* como tercer rasgo de la senda seguida en estos años. Años de incremento notable de las plantillas en procesos donde las prácticas meritocráticas no eran la pauta dominante. El resultado es más una burocracia *de salida*, con un empleo fuertemente protegido por la garantía de la inamovilidad funcional y no tanto *de entrada*, con respeto a la igualdad de oportunidades y en donde una vez conseguida la plaza *en propiedad* la trayectoria laboral se disocia del rendimiento. El resultado es que, llegada la crisis, el *legado institucional* del EPL en democracia se caracterizaba por su debilidad, sin que fuera alterado por la reforma local dictada en plena crisis, la LRSAL de 2013 ⁽³⁾.

En 2018 se inicia una cierta senda de recuperación del empleo, si bien todavía en cifras alejadas de los niveles previos a la crisis. El riesgo no obstante es reiterar el camino equivocado. Y al respecto, el aumento del personal laboral, esto es, la recuperación no planificada del empleo, parece ser nuevamente la característica dominante.

La visión agregada debe ser complementada por un análisis más pegado a la realidad organizativa para ilustrar cómo es esa gestión de recursos humanos en el interior de cada ayuntamiento. Unas dinámicas y estilos decisorios concretos son los que generan las consecuencias de debilidad institucional. Así, los actores de las políticas de personal en las entidades locales son, el personal político (cargos electos y personal de confianza) con responsabilidad en la gestión, las organizaciones sindi-

Las reformas de los años ochenta dieron lugar a un EPL caracterizado por la temporalidad, la politización y la contractualización. La post crisis empieza a reproducir nuevamente este patrón

(3) La ley 27/2013 fue, básicamente como su propio nombre indica, una legislación de *racionalización y sostenibilidad* que, si bien limitaba excesos en aspectos como el personal eventual, las funciones reservadas a los funcionarios o la garantías de los funcionarios con habilitación nuevamente *nacional* y parecía anunciar medidas de apoyo de las diputaciones a los municipios en ámbitos como la selección y la formación, en otros aspectos caía en el reglamentismo alejado de la realidad, como el vaivén en el sistema de fuentes de la función pública local, en lo que es un paso más en un marco jurídico de difícil manejo por los gestores, criticado por la doctrina por disperso o caótico (Sosa Wagner, 1997, p. 137; Jiménez Asensio y Castillo Blanco, 2009, p. 21).

cales con presencia en los ámbitos formales de negociación y finalmente, el ámbito técnico de apoyo a la gestión, directivos y funcionarios con habilitación de carácter nacional. Lo destacable en el análisis son sus preferencias y estilo decisorio. Orientados a la reelección y al corto plazo en el caso del personal político, al control y a la mejora de las condiciones de trabajo de los empleados públicos a través de la normalización y control de la gestión en el caso de los sindicatos y a la conformidad legal en el caso de los funcionarios.

Por decirlo en términos sociológicos, un «tipo ideal» descriptivo del funcionamiento cotidiano en esta materia suele ser el de un concejal *de personal* que dirige —o más bien *codirige* con los representantes sindicales— los asuntos cotidianos, con un criterio convertido en piedra de toque: la «paz social», elemento bien conocido por los interlocutores sociales, quienes además suelen monopolizar los canales de información y comunicación interna con la plantilla. En medio de este círculo suele encontrarse un departamento de personal sin ningún protagonismo decisorio, concentrado en la gestión burocrática del día a día. ¿Cuál es la rendición de cuentas habitual? La derivada del control y la mera conformidad jurídica. La oposición no suele centrarse en aspectos genuinamente políticos, como la eficacia, la eficiencia o el valor público. El control es principalmente jurídico (sentencias, informes) y también como se ha destacado, la ausencia de conflicto.

Es esta situación de ausencia de planteamiento directivo, legalismo formalista y baja capacidad técnica y no ningún determinismo histórico o cultural la que hace posible la debilidad institucional del EPL. Así las cosas, los factores agregados a los que se ha hecho referencia —politización, precarización laboral, sindicalización— son consecuencia de las pautas dominantes en el interior de las entidades locales, en las que encontramos patologías habituales de gestión como la ausencia de instrumentos que fijen estructuras y dependencias jerárquicas, puestos de trabajo sin tareas delimitadas, con empleados formalmente no permanentes pero adscritos a necesidades de carácter estructural no incluidas en la relación de puestos de trabajo, sistemas retributivos mal gestionados, que posibilitan retribuciones distintas para tareas similares y con incentivos formalmente variables como el complemento de productividad, pero de facto atribuidos a categorías enteras o familias de puestos. Y notablemente, por lo que tiene que ver con la gestión, aplicando unos planteamientos en muchos casos preconstitucionales: no se trata solamente de que el modelo de empleo público fuertemente objetivado y basado en los puestos de trabajo, el legislado en 1984, esté inédito en muchas entidades locales no ya pequeñas sino en medianas y en algunos casos grandes. Es que se carece en la mayoría de herramientas para gestionar la movilidad interna y las necesidades organizativas. En el momento de cambio del modelo de función pública coincidieron en las esfera local la supresión de los sistemas de apoyo a los municipios, la expansión acelerada de servicios y la atribución de la responsabilidad gestora a un grupo social —los electos— carente de la cualificación necesaria para ello, lastrando sus posibilidades de implantación y condenándolo a una suerte de «realidad paralela» frente a lo legislado.

3. LOS DESAFÍOS Y LA AGENDA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Es insoslayable actuar sobre las bajas capacidades de gestión si se quiere alterar este panorama. Es esta variable, la potenciación de las unidades de recursos humanos, la existencia de una cierta capacidad directiva, es el principal elemento explicativo en aquellas escasas entidades locales que han logrado implantar políticas exitosas. Y para ello, las estrategias de mejora

deben tener en cuenta tanto la situación de partida general como los retos que encara el servicio público, lo que permite esbozar cuál debiera ser la agenda inmediata en la gestión del personal de la Administración Local.

Como recuerda la OCDE (OECD, 2017:110) el empleo público está siendo cambiado por tres fuerzas. Por los retos político-sociales, por el impacto de la transformación digital y por una demografía cambiante. Por referirnos a los primeros y dejando a un lado el impacto que fenómenos como la globalización tienen sobre la estatalidad (Rodrik, 2012, p. 219; Sassen: 2007, p. 137), la sociedad española encara un problema específico de acusada desafección cívico-institucional (Torcal, 2016, p. 79), circunstancia que se proyecta sobre la propia legitimidad de entramado administrativo y constituye un factor a tener en cuenta. Pero además, las otras dos tendencias tienen perfiles propios. La administración pública en España, con pocas excepciones, y acusadamente en la esfera local, afronta notables retrasos en su transformación digital. Y conviene ser conscientes de la disrupción que supone en la prestación de servicios públicos el cambio tecnológico asociado a tecnologías como la inteligencia artificial, cambio que tendrá en el mercado de trabajo su escenario principal y que afecta también al entorno público. Pero sin duda donde el EPL tiene también perfiles preocupantes es en su propia composición demográfica, reclutado en las administraciones territoriales a partir de la segunda mitad de los ochenta, cuyas cohortes se jubilarán en el próximo decenio.

Desafección política, revolución tecnológica en ciernes y renovación generacional son factores estructurales que se proyectan sobre un contexto de precariedad de las plantillas y bajas capacidades de gestión. Así las cosas ¿Cuáles debieran ser las prioridades de actuación? La meta, en términos de calidad institucional sería aspirar a situar el empleo público local en línea con la de las sociedades avanzadas adoptando un planteamiento que permita que los gobiernos locales propicien y acompañen la innovación, el crecimiento económico y la inclusión social. Y ello debe hacerse con una *visión estratégica* que permita disponer de un servicio público competente, tanto en destrezas instrumentales como capacitado en los aspectos digitales, innovador, íntegro y flexible. Una visión que, primeramente, debe orientarse hacia la incorporación de un talento que asegure la disponibilidad de las *capacidades organizativas*. Para ello es imprescindible disponer de los recursos directivos necesarios para aplicar unas políticas de personal innovadoras, una dirección pública profesional (DPP) que encuentra en la gestión de personas un escenario idóneo. Y finalmente, estos objetivos deben contar con una algún tipo de política hacia el empleo público local, hoy inexistente. AGE y CCAA deben plantearse la conveniencia de gobernar esta dimensión de la calidad democrática, y hacerlo de modo concertado con los representantes de quienes protagonizan la gestión en los municipios. Nuevos perfiles ocupacionales, capacidad directiva y reformas institucionales son las palancas de la mejora.

Los desafíos que encaran las entidades locales exigen que para conseguir un EPL competente, íntegro y flexible se priorice lo relacionado con la selección, la profesionalización directiva y, por las CCAA, políticas de fortalecimiento institucional

3.1. Talento y legitimidad en la selección: el «elefante en la habitación» de la Administración Local

La administración local se juega en la estrategia de reclutamiento y selección su futuro en los próximos años. El reto es doble: disponer del talento que asegure las capacidades organizativas, pero asegurando la igualdad de oportunidades en la manera de incorporarlo. Ambas variables, eficacia técnica y legitimidad social son críticas en el buen gobierno, cuestión que en la Administración local presenta rasgos propios.

En los últimos meses ha emergido con fuerza un debate en nuestra opinión pública, el de la idoneidad del sistema de oposiciones para reclutar los perfiles que la nueva sociedad digital demanda⁽⁴⁾. Es un debate pertinente en estos momentos. Un modo de analizar la cuestión del acceso al empleo público es hacerlo de acuerdo con Sánchez Morón (2016, p. 123) quien sistematiza de modo clásico el tema en cuatro ámbitos: sistemas selectivos, órganos de selección, procedimiento y requisitos subjetivos. Así se observa cómo el debate se centra en uno de los aspectos —sistemas— en detrimento de otros, igual de determinantes, los órganos.

Hay que tener en cuenta que la cuestión de la inadecuación de las técnicas utilizadas para incorporar las personas adecuadas deviene hoy una cuestión suficientemente acreditada y que en términos jurídicos no plantea mayores problemas. El saber disponible ha acreditado que el énfasis en pruebas de conocimiento no resulta suficiente para asegurar la validez y la eficacia predictiva del proceso de reclutamiento, cuestión evidenciada por autores de referencia como Gorriti (2011, 2018), y también por los escasos estudios especializados existentes (Bagüés, 2010; INAP, 2015). Tampoco es una cuestión exclusivamente legal. Ni el artículo 61 del EBEP con su exigencia de la *conexión* entre el tipo de pruebas a superar y las tareas a desempeñar, que en el mundo local se reiteran en el artículo 133 del TRRL y en el artículo 9 del RSFAL de 1991 (básico en su mayor parte) impiden la modernización en este terreno, regido por las inercias y en el que se valora a lo sumo algo de mérito y poco de capacidad⁽⁵⁾. Lo cierto es que la innovación solamente será posible con las soluciones *organizativas* adecuadas. No se trata tanto de *qué técnicas* son las mejores sino *quiénes* y de *cómo* las implementan. Un terreno que requiere una mirada específicamente local.

Y es que la selección, entidad a entidad, sobre la base de una pretendida autonomía local ha resultado notoriamente disfuncional. Es un legado institucional difícil de obviar y de arraigada trayectoria en nuestro municipalismo desde que la Ley Municipal de 1870 consagrara como atribución exclusiva el nombramiento y separación de los empleados municipales, que obviamente el franquismo no alteró y que la transición local potenció al suprimir en 1981 el control previo sobre la creación de plazas. Autonomía que hoy se recoge en el actual artículo 100.1 de la LBRL. Pudiera pensarse que los principios de configuración de los órganos de

(4) Véase como ejemplo «El Confidencial», de 16 de julio de 2018, ABC de Andalucía de 22 de agosto, o La Vanguardia, de 31 de agosto de ese mismo año.

(5) Por decirlo con Morell Ocaña (1998:413 y ss.), el *mérito* se centra más en el bagaje que la persona ha adquirido en su trayectoria, valorando ese esfuerzo pero obviando la tarea a resolver. Esta dimensión solamente puede ser apreciada mediante técnicas que evalúen la *capacidad* que sería —añadimos— el aspecto más obviado en las pautas actuales de los sistemas selectivos.

selección contenidos en los artículos 55.2 y 60 del EBEP son suficientes, pero no es así⁽⁶⁾. La práctica demuestra que órganos constituidos para la ocasión, sin capacitación específica ni mucho menos continuidad que garantice su aprendizaje, evidencian su completa falta de adecuación. Si ya es problemático asegurar la vigencia del mérito por la cercanía al ámbito político de un órgano respecto a cuyo nombramiento no se exige justificación alguna, piénsese en las posibilidades reales de innovación que tienen este tipo de órganos temporales. Este hecho constituye a mi juicio el «elefante en la habitación» del empleo público local, una circunstancia conocida por todos los operadores, pero no encarada. Y no es la única circunstancia que aconsejaría modificar su configuración actual, sino que, adicionalmente, el cambio en el panorama legal y jurisprudencial probablemente afectará al único aspecto que con dificultad se venía cumpliendo hasta la fecha, el de la regularidad formal de los procesos selectivos.

En efecto, tanto la evolución jurisprudencial del Tribunal Supremo acerca del dogma de la discrecionalidad técnica, ahora puesto *«en jaque»* como expresivamente refiere Mauri (2018) como la práctica de los órganos de control estatal y sobre todo autonómicos garantes de la transparencia de la Administración anuncian unos procesos selectivos de gestión más compleja. La exigencia de la motivación en la decisión selectiva, su carácter de *«verdad interina»* susceptible de prueba en contrario, además de la transparencia acerca de los criterios empleados son el nuevo panorama —más saludable y garantista— que deben encarar las Administraciones Públicas que inicien nuevamente la etapa de convocatorias. Poco que ver con los principios que regían estos procesos antes de la crisis económica. Probablemente ni el cambio doctrinal materializado entre los años 2014-2016 ni obviamente los cambios legales motivados por la aprobación de las leyes de transparencia entre 2013 y 2019 sean ajenos a los cambios de una ciudadanía más exigente⁽⁷⁾. Pero en todo caso, el listón de la conformidad legal de los procesos está mucho más alto, y un vistazo realista a la realidad municipal revela lo desenfocado del debate acerca de la selección de personal cuando se piensa en el mundo local, en el que una conclusión se impone: no es posible seguir encarando la selección con el *amateurismo* actual. No es tampoco el modelo predominante en perspectiva comparada, tal y como ha mostrado la doctrina especializada recientemente (Férez, 2018) Tampoco en la esfera territorial.

El debate sobre la renovación del modelo de selección en la función pública tiene perfiles propios en la Administración Local, como un modelo de reclutamiento inviable tras los cambios jurisprudenciales y legislativos

La profesionalización de los órganos de selección constituye el principal reto y varias son las innovaciones posibles en este terreno. La rendición de cuentas aconsejaría la creación de órganos permanentes, algo intuido por el legislador básico cuando en el artículo 61.4 del EBEP

(6) Las reglas legales de conformación de tribunales son tanto positivas —imparcialidad y profesionalidad, paridad de género— como negativas —exclusión de personal político, interinos y eventuales—. Son este tipo de órganos quienes materializan la «decisión de selección» que como tal, es técnica, objetivada y no política. Al respecto, véanse las sentencias del Tribunal Constitucional 193/1987, de 9 de diciembre y 174/1996, de 11 de noviembre.

(7) Como ejemplo de este cambio jurisprudencial al que se hace referencia, véanse las sentencias del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2014 (recurso 2399/2013); de 16 de marzo de 2015 (recurso 735/2014) y de 16 de diciembre de 2015 (recurso 2914/2014). Como ejemplos del nivel de exigencia de los órganos de control contemplados en las leyes estatal y autonómica de transparencia, véanse la Resolución 381/2015, de 13 de enero, del CTBG o la de la GAIP nº 4/2018, de 10 de enero.

dispone que las Administraciones Públicas podrán crear órganos especializados y permanentes para la organización de los procesos selectivos, residenciándolos en los Institutos o Escuelas de Administración Pública, opción que en el ámbito estatal se ha materializado en la creación de una Comisión Permanente de Selección⁽⁸⁾ y que en las recientes reflexiones sobre reforma de alguna función pública autonómica se ha sugerido⁽⁹⁾. Pero son opciones que continúan orillando la especificidad de la administración local, con la excepción que la LRSAL operó sobre las competencias de las diputaciones, cabildos y consejos insulares, al prever en su artículo 36.2.c, que estos gobiernos locales intermedios tienen atribuidas competencias en la selección y formación del personal de los ayuntamientos. Es, sin duda, una competencia a explorar y que ya fue sugerida en su día por Castillo Blanco y Jiménez Asensio (2009) cuando postularon la creación de *agencias provinciales de empleo público* concebidas como dispositivos de apoyo, cooperación y asistencia a la gestión municipal de recursos humanos, con una cartera de servicios que incluiría la selección, la formación, la carrera y la negociación colectiva.

La creación de órganos permanentes o semipermanentes de selección es uno de los caminos posibles. Sea por la vía individual —si el tamaño organizativo lo permite— o bien a través de la vía asociativa, es imprescindible que las entidades locales, conocido el contexto y sus requerimientos implanten medidas de mejora en la configuración de sus órganos «ad hoc» encargados de gestionar los concretos procesos selectivos. El objetivo sigue siendo el que el ICEBEP (2005, p. 102) enunciara: *«Las personas que forme parte de aquellos órganos deben poseer, pues, un amplio conocimiento del área profesional en el que estén incardinados los puestos o funciones a que se dirige la selección o un dominio de las técnicas o habilidades específicas de selección o personal, o ambas cosas al mismo tiempo»*. Y las posibilidades de innovación son múltiples.

3.2. Reforzar los espacios político y directivo

A la luz de la problemática expuesta, la introducción de la DPP se revela como una de las medidas imprescindibles. La racionalidad partidista requiere ser complementada por la racionalidad técnica y económica. Su introducción es plenamente compatible con la política, si esta pretende incidir sobre una realidad compleja, lo que aconseja recursos técnicos y cognitivos a la altura de los desafíos: *repolitizar* no es *partidificar* sino poder incidir de modo efectivo sobre la realidad. Y tampoco implantar la DPP supone la opción acrítica por una suerte de gerencialismo tecnocrático. *Lo político* en la esfera local, como tempranamente advirtieran Brugué y Gomà (1998, p. 21) es tanto como expresar un proyecto estratégico de ciudad, definido entre varias opciones con la comunidad política local, lo que supone articular intereses y sacar a la política de la «sala de máquinas» burocrática, algo que no resulta sencillo en otros ámbitos territoriales pero que resulta más complejo en la Administración Local.

Y es que en efecto, la implantación de la DPP tiene especiales dificultades para su arranque en este nivel de gobierno. No se trata solamente de la variada gama de intereses orientados al mantenimiento del *status quo*, como los propios ejecutivos locales, o de los aparatos partidistas,

(8) Orden APU/313/2005, de 7 de febrero

(9) Véanse las recomendaciones 69 y 70 del Informe redactado por el grupo de expertos para la modificación de la Ley de la Función Pública Valenciana (creado por Resolución de 3 de marzo de 2016, DOCV del 10). Informe disponible en <http://www.ivap.gva.es/documents/167184957/168043689/Informe+para+la+modificaci%C3%B3n+de+la+Ley+10-2010/8bd6e1e5-99fd-4427-be82-877b3de7a5b8>

que encuentran una suerte de botín en la multiplicidad de cargos, o incluso de la falta de demanda al respecto, quizás también interesada, de otros agentes sociales. En la explicación no habría que despachar la poca idoneidad de la mentalidad jurídica dominante, o por decirlo en términos politológicos, de la inadecuación de los modelos mentales existentes acerca de la esfera de lo político en el mundo local, buen ejemplo de lo cual es la doctrina evidenciada por la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en su Sentencia 103/2013, de 25 de abril. En ella asistimos a una sorprendente contraposición entre principio representativo y profesionalización. Por decirlo con sus palabras, «*En definitiva, el art. 140 CE otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en la esfera de dirección política, como de administración, que contrasta sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (art. 97 y 98 CE). Un plus de legitimidad democrática frente a la profesionalización que, en todo caso, debe ser respetada por el legislador básico al configurar ese modelo común de autonomía municipal.*» (FJ 6º). Esta notable confusión conceptual avala esa lectura clásica que todavía pervive entre no pocos estudiosos acerca de la imposibilidad de introducir un círculo —por decirlo en los ilustrativos términos de Jiménez Asensio— intermedio entre Política y Administración, soporte de la dirección pública profesional. En la práctica propicia un subdesarrollo de la esfera administrativa.

Se trata de unos arraigados sistemas de creencias que defienden la identidad de Gobierno y Administración con base en una lectura limitada del artículo 140 CE y 19.1 LBRL, en sentido contrario a las reformas de los gobiernos locales emprendidas en los últimos años, tendentes a separar política y administración, de la que buena muestra serían las reformas legales aprobadas en los noventa en Italia, las «leyes Bassanini» (Caciagli, 1999; Nieto-Guerrero, 2001). Un error de mentalidad con consecuencias. Por decirlo con las palabras de ese maestro de municipalistas que fue Morell Ocaña (2001:16), la indiferenciación de lo político y lo administrativo en los ayuntamientos es la «venganza de la política». Negar la política supone, además de condenarlos al subdesarrollo institucional, politizar la gestión administrativa cotidiana.

La DPP es una figura cuyos contornos han sido delineados por el saber científico-social (por todos, Jiménez Asensio, 1996, 2018; Longo, 2004; Villoria y Palomar Olmeda, 2009) que encuentra en el terreno de las políticas públicas de personal uno de sus escenarios destacados. Difícilmente la gestión pública de recursos humanos, como ámbito de conocimiento y de práctica podrá cambiar esa suerte de *bisutería conceptual* aplicada por la mayor parte de unidades de personal (Ramió y Salvador, 2018:46) si no es de la mano de la profesionalización de las personas encargadas de dirigir e implantarla. Y nótese que el desafío va referido a una posición, el directivo de recursos humanos (DRH) seleccionado mediante la acreditación en procesos de concurrencia competitiva, de unas competencias profesionales. La instrumentación concreta de la figura, de su relación de servicio es lo menos relevante en este punto. Pero hay que tener presente que su permanencia, superior al ciclo político, haría posible contar con un recurso que evitaría la *asimetría de la información*, propia del «concejal de personal». Junto con el refuerzo de otros agentes clave, como los funcionarios con habilitación de carácter nacional, valedores de la racionalidad jurídica, la DPP en la gestión de personas supone una estrategia práctica para intervenir sobre una arena institucional, modificando así el espacio social donde se conforma la gestión. Un DRH profesionalizado, como figura propiciada por el ámbito legislativo más cercano, el autonómico haría posible la formu-

No habrá gestión de recursos humanos sin gestores profesionales, con las destrezas, la dependencia orgánica y los marcos cognitivos apropiados

lación de un plan de actuación, el marco estratégico de la política de personal, conformando así un «contrato de gestión» cuya evaluación correspondería a los órganos de gobierno local, del ejecutivo (junta de gobierno) y del ámbito de control (el pleno).

4. GOBERNAR EL CAPITAL HUMANO DE LAS CIUDADES

El empleo público en España es básicamente urbano. Situados en una perspectiva de gestión habría que incluir no solamente los más de cuatrocientos ayuntamientos con población superior a veinte mil habitantes, sino también los más de novecientos con una población comprendida entre los cinco mil y los veinte mil habitantes. Son estos núcleos poblacionales los que en su mayoría deben encarar los retos específicos que el entorno actual supone, entre ellos el planteado por una globalización que al decir de Bauman (2016), ha convertido a las ciudades en su vertedero. Las políticas de reducción de la desigualdad y la gestión de los fenómenos migratorios son parte de la agenda de unos gobiernos locales que, al mismo tiempo, deben ser capaces de dirigirse en pie de igualdad a los poderes económicos y tecnológicos globales. Y estas políticas requieren unas capacidades de las que en general se carece. Para ello los aproximadamente mil tres cientos ayuntamientos concernidos deben incluir en su agenda la política de recursos humanos como un elemento crítico.

Modernizar la gestión municipal de recursos humanos requiere actuar sobre tres aspectos. Mediante la comprensión adecuada acerca de cómo esta crea valor público, pensando la dirección pública de personas como lo que es, un enfoque directivo. A su vez, esto requiere un profundo rediseño de las unidades de personal. Y finalmente, adoptando un enfoque a medio y largo plazo que asegure la profundidad de la gestión, mediante un plan estratégico que se proyecte sobre los diversos subsistemas (selección, formación, carrera) y los instrumentos de ordenación y que al mismo tiempo formule un proyecto atractivo y creíble para la *opinión pública interna*, cimentado en un discurso de valores públicos.

¿Cómo crea valor público la gestión de recursos humanos en nuestras ciudades? Enfocándose en la incorporación, el desarrollo y la retención de las personas con el talento (conocimiento, destrezas, actitudes) que la entidad local necesita para prestar los servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los vecinos. Y hacerlo mediante sistemas de gestión que estimulen un desempeño íntegro y orientado al servicio público. Para ello, cada realidad organizativa debe diseñar la estrategia e implementar las prácticas correspondientes en los dos ámbitos afectados: *talento y compromiso*.

No se trata por tanto ni de aproximaciones tecnocráticas ni meramente legalistas. En la política de personal hay *politics* (fines políticos y criterios sociales) y también una *policy* (objetivos a alcanzar, eficacia y eficiencia), así como una rendición de cuentas. No hay que olvidar que el marco normativo actual facilita la concepción e implementación, relativamente autónoma de políticas de gestión, siempre y cuanto se respeten las reglas básicas referidas al mérito, a cuestiones como los incrementos retributivos, situaciones administrativas o régimen disciplinario, así como al modelo básico funcionarios/laborales. Conviene no confundir *sistema de mérito* —el marco normativo que enmarca pero no concreta y define valores— con la *gestión de recursos humanos* —las decisiones o no decisiones que rigen en cada realidad organizativa y que afectan a la selección, la estructura, la retribución y la carrera—. La lógica y los instrumentos son distintos, y no es tanto que no haya espacio para la gestión, sino que esta resulta imprescindible y así lo reclama el legislador.

En la esfera del talento el objetivo es disponer de una fuerza laboral adecuadamente dimensionada, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos. Tal es la pretensión de una herramienta, la planificación estratégica de las plantillas, contenida en el artículo 69 del EBEP, que constituye la piedra angular de la gestión de personas, proceso enmarcado tanto por la cartera de servicios públicos a prestar, las concretas competencias, como por lo financieramente sostenible, y que tiene como punto de partida un detallado análisis organizativo y sociodemográfico de la propia plantilla.

No es este el lugar para pormenorizar sobre el contenido de esta metodología, pero la misma debiera formar parte de la «caja de herramientas» de los gestores de personal (Cuenca, 2018). Su principal meta, una vez efectuada la previsión de efectivos se centraría en atraer el talento joven imprescindible. Para ello debe, en primer lugar, ser capaz de identificar qué destrezas (o «skills» en la terminología OCDE) son críticas para su futuro, actualizando monografías y perfiles profesionales y alineando su gestión de personas (ingreso, carrera y formación) hacia lo que las entidades locales necesitan, programando en sus ofertas de empleo público la disposición de «perfiles STEM» (titulaciones científicas, tecnologías, matemáticas e ingenierías) que hagan posible la interlocución y la regulación de los sectores emergentes. E incluyendo la renovación de los sistemas de gestión de puestos de trabajo, simplificando sus barrocas estructuras y estableciendo ámbitos funcionales para ordenar carreras profesionales y sus itinerarios formativos asociados. La planificación de recursos humanos así concebida no es tanto un documento con objetivos grabados a fuego como un enfoque *de gobernanza* de esta política, en que los agentes intervinientes (del ejecutivo y la oposición política, sindicatos y directivos) definen mediante un diagnóstico compartido y una renovación de contenidos en la negociación colectiva, los temas relevantes y *fijan criterio* acerca de los mismos.

Gestión de recursos humanos son capacidades: prever las personas con las destrezas adecuadas en el lugar y momento requeridos en cada circunstancia. Y contar con los sistemas de gestión que lo hagan posible

La gestión del compromiso del personal empleado público es el otro gran eje de la política de gestión de personas. Las palancas son varias: de la justicia organizacional en terrenos como las retribuciones y su equidad interna, hasta el estilo de dirección de los responsables (Cuenca, 2010:20). A los efectos que aquí interesan lo importante es destacar un ámbito de intervención un tanto obviado frente a los enfoques un tanto *cartesianos* de la gestión y que en los últimos años han adquirido relevancia, los valores y la integridad en el servicio público.

A la hora de estimular determinados comportamientos, hay que tener presente el papel que tienen las rutinas organizativas —la cultura— y su presupuesto individual, los valores. Valores que se cultivan y generan a escala reducida, de unidad. Es un planteamiento que cuenta con un amplio consenso en los países desarrollados: hay que clarificar y potenciar los valores de servicio público característicos del sistema de mérito y alinear la gestión con ellos. Las personas deben tener claro no solamente qué se espera de ellas sino cómo deben conducirse. Y para ello, los ejes de imparcialidad, legalidad, integridad, transparencia e inclusividad (OECD, 2018) deben, además de proclamarse en textos legales, concretarse a niveles organizativos.

Pero no se trata solamente de integridad, sino de implicación. Hay que intervenir en estrategias de *re-significación* del servicio público, recordando a las personas que trabajan en él o aspiran a hacerlo, su importancia a la hora de materializar los derechos de ciudadanía. Por ello, disponer de un *discurso de valores* se revela como algo imprescindible, teniendo en cuenta su potencial motivacional. Como Ballart, Rico y Ripoll han recordado recientemente (2016: 97) una elevada motivación de servicio público mejora el compromiso de los empleados públicos, lo que proporciona las bases para una eficaz política de personal: no solamente los estímulos monetarios son lo más relevante —no lo es en el ámbito privado ni mucho menos en el público— sino que las *motivaciones intrínsecas* son palancas de mejora y las administraciones locales tienen un potencial notorio a este respecto. Lo público —y lo municipal— tienen como fin primordial enfocarse en la dignidad del ser humano, en la mejora de sus capacidades y de sus oportunidades vitales (Nussbaum, 2012: 49,53). Talento y compromiso son posibles, pero ello exige dar a la función pública la relevancia política que merece. Y para el desarrollo institucional de un país y de sus gobiernos locales las ideas de política son su material previo (Hecló, 2010: 70).

Hay que adoptar prácticas que ayuden a resignificar el servicio público y doten a la gestión pública de un discurso de valores, con fines de integridad, pero también de motivación de los y las profesionales

5. CONCLUSIONES

No hay democracia local de calidad sin un empleo público local a la altura institucional que la sociedad española y el entorno reclaman. En los dos niveles que cabe diferenciar: el de los más de seis mil ochocientos municipios con población inferior a cinco mil habitantes y de los mil trescientos que superan ese umbral. Ambos tienen problemáticas diferentes y distintas deben ser las soluciones. De la mano de la asistencia y cooperación técnica por los gobiernos locales intermedios en el primer caso —diputaciones, cabildos y consejos insulares—. Y en las ciudades es responsabilidad de sus equipos de gobierno, que deben liderar esta nueva política de recursos humanos.

En los dos niveles las metas son similares: políticas tan dispares como las referidas a la sostenibilidad ambiental, la inclusión social o la adaptación tecnológica requieren una fuerza laboral no solo competente, sino íntegra y flexible. Por entorno y situación organizativa las entidades locales españolas afrontan una coyuntura crítica similar a la de los años ochenta y como se ha tratado de demostrar, el pesado lastre institucional del empleo público local en democracia no permite ser optimista al respecto, en un contexto en el que ya no resulta posible esa suerte de *dopaje financiero* que suponían los presupuestos incrementales en cada ejercicio. Las comunidades autónomas, diputaciones de régimen común y especial, cabildos y consejos insulares y los gobiernos locales salidos de las urnas en mayo de 2019 tienen ante sí el desafío de implementar las medidas que ayuden a los gobiernos de proximidad a seguir gozando de una legitimidad social cuestionada en los últimos años. Pero las primeras medidas adoptadas en el contexto post-crisis no permiten ser optimistas. Ni los Acuerdos para la Mejora del Empleo Público de 2017 y 2018 o las leyes de presupuestos de ellos derivadas muestran cambios de orientación en las políticas administrativas ni el apoyo al empleo público local aparece en la

agenda de quienes debieran legislar al respecto o debieran articular dispositivos de apoyo⁽¹⁰⁾, más allá de la modesta previsión que efectuara la LRSAL de 2013 con las diputaciones, única reforma operada al respecto en los últimos años, con alguna excepción significativa como la ley de instituciones locales del País Vasco promulgada en 2016. Tampoco las prácticas de gestión de los ayuntamientos han sido capaces de obviar inercias muy arraigadas, como empiezan a revelar los datos.

En todo caso, en ausencia de medidas provenientes de las administraciones territoriales que tienen como misión justamente el de ayudarlas no está escrito que en un contexto donde más que nunca lo local aspira a competir en un entorno global (Borja y Castells, 1997) las ciudades no puedan innovar en sus políticas de gestión de personas. Por decirlo en términos weberianos, las ideas son los raíles por lo que circulan los intereses y, aun reconociendo el carácter político de muchas de las dimensiones de la gestión pública de personas, los actores que actúan en este entorno institucional deben afrontar con inteligencia un nuevo contexto, concertando y definiendo nuevos modos de orientar la selección, la formación y la carrera de su personal empleado público y modernizando sus sistemas de gestión. La calidad de lo público va asociada a su capacidad de gestión, a las destrezas de su fuerza laboral y ello requiere una mirada a medio y largo plazo atenta a una ciudadanía que cuestiona y en todo caso legitima lo público por su rendimiento.

BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J.A., *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Deusto. Barcelona. 2012.

ALCALÁ, F. y JIMÉNEZ, F., *Los costes económicos del déficit de la calidad institucional y la corrupción en España*. Fundación BBVA. Bilbao. 2018.

BALLART, X. RICO, G. y RIPOLL, *La motivación en los servicios públicos. Análisis empírico de sus antecedentes y efectos*. INAP. Madrid. 2016.

BATES, R., *Prosperidad y violencia. Economía política del desarrollo*. Antoni Bosch editor. Barcelona. 2004.

BORJA, J. y CASTELLS, M., *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus. Madrid. 1997.

BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R., *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*. Ariel. Barcelona. 1998.

BUSQUETS, S., MASACHS, M. y PASCUAL, L., «La gestión de los recursos humanos en los ayuntamientos de la provincia de Barcelona: análisis de los principales retos y oportunidades». En: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. Número 15/2018. IVAP. Vitoria. Págs. 58-79. 2018.

CACIAGLI, M., «Los gobiernos locales en la transición italiana». En: BOTELLA, J. (Coord.), *La ciudad democrática*. Barcelona. Ediciones del Serbal. 1999.

(10) El Acuerdo de 2017 incluía una vaga referencia al empleo público local al comprometerse a constituir un grupo de trabajo para estudiar la evolución y situación del empleo en las Administraciones Públicas «con especial referencia a las distintas Administraciones Locales (...)» del cual nada se ha sabido.

CAMPOS, C., FERREIRA, A.J., SANTIRSO, M.A., y VAQUERO, A., *Radiografía de la gestión de recursos humanos en los ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes: condicionamientos previos y propuestas de solución*. Red Localis, Documento 8/2017. 2017.

COMISIÓN EUROPEA, *Informe de lucha contra la corrupción de la UE. Anexo de España*. Bruselas. 2014.

CUENCA CERVERA, J. JAVIER

— «Instrumentos de planificación de recursos humanos y selección. ¿Cambio de paradigma?» En: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. Número especial 2/2018. IVAP. Vitoria Págs. 36-51. 2018.

— *El empleo público local en la España democrática: una perspectiva institucional*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid. 2015.

— *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*. INAP. Madrid. 2010.

DAHLSTRÖM, C. y LAPUENTE, V., *Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Deusto. Barcelona. 2018.

EVANS, P. y RAUCH, J., «Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of Weberian State structures on economic growth». En: *American Sociological Review*. Vol. 64, nº 5. Págs. 748-765. 1999.

FUKUYAMA, F., *Los orígenes del orden político: desde la prehistoria a la revolución francesa*. Deusto. Barcelona. 2016.

GARRIDO FALLA, F., «La institución administrativa en la Constitución española». En: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, nº 46. Vol. 1. Págs. 1-8. 1980.

GORRITI, M.

— «Los puestos de trabajo del futuro en el sector público». Ponencia presentada en el *Seminari de Relacions Col•lectives*. FCM. Barcelona. 28/11/2018

— «Sistema de selección para una función pública postburocrática». En: *Nuevas Políticas Públicas*. IAAP. Sevilla. 2011.

HECLO, H., *Pensar institucionalmente*. Paidós. Barcelona. 2010.

INAP-OCDE. *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*. INAP. Madrid. 2017.

JEREZ DARÍAS, L. M., MARTÍN MARTÍN, V.O. y PÉREZ GONZÁLEZ, R., «Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España». En: *ERIA. Revista de Geografía*, nº 87. Universidad de Oviedo. Págs. 5-18. 2012.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. y CASTILLO BLANCO, F.A., *Informe sobre el empleo público local. Balance y propuestas para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid. 2009.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.

— *Cómo prevenir la corrupción: Integridad y transparencia*. La Catarata. Madrid. 2017.

— *Altos cargos y directivos públicos*. IVAP. Oñati. 1996.

— *Políticas de selección en la función pública española (1808-1978)*. INAP. Madrid. 1989.

LAPUENTE, V., «La efectividad de los gobiernos». En: GONZÁLEZ, F., DAMIANI, G. y FERNÁNDEZ-ALBERTOS, J. *¿Quién manda aquí? La crisis global de la democracia representativa*. Debate. Barcelona. Págs. 41-61. 2017.

LEVI, M. y SACKS, A., «Gobierno eficaz, consentimiento ciudadano y, quizás, legitimidad». En: Przeworski, A. y Sánchez-Cuenca, I. *Democracia y socialdemocracia: homenaje a José María Maravall*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. Págs. 61-89. 2012.

LONGO, F., *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós. Barcelona. 2004.

LONGO, F. y ALBAREDA, A., *Administración Pública con valores. Instrumentos para una gobernanza ética*. INAP. Madrid. 2015.

MÁRQUEZ CRUZ, G., *Política y gobierno local*. CEPC. Madrid. 2007.

MAURI, J., «El acceso irregular a los empleos públicos: la erosión del principio de mérito». En: PONCE, J., Coord. *Empleo público, derecho a una buena administración e integridad*. Tirant. Valencia. Págs. 41-93. 2018.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS., *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*. Goberna. Madrid. 2005.

MAZZUCATO, M., *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*. RBA. Barcelona. 2014.

MORELL OCAÑA, L.

— «Prólogo». En: NIETO-GUERRERO, A. M, *Los entes locales municipales, entre la política y la administración*. INAP. Madrid. 2001.

— *Curso de Derecho Administrativo*. Aranzadi. Pamplona. 1998.

NIETO, A., «Condicionantes y determinantes de la Administración Pública española histórica». En: GAPP, nº 7-8. INAP. Madrid. 1996.

NIETO-GUERRERO, A. M, *Los entes locales municipales, entre la política y la administración*. INAP. Madrid. 2001.

NORTH, D., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.

NUSSBAUM, M., *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Paidós. Barcelona. 2012.

OECD

— *Public Service Leadership and Capability. Draft OECD Recommendation*. OECD Public Governance Review. Paris. 2018.

— *Skills for a High Performing Civil Service*. OECD Public Governance Review. OECD publishing. Paris. 2017.

PARRADO, S., LAPUENTE, V. y DALSTRÖM, C., «The abandoned trustees: explaining corruption in Local Government». *Quality of Government Institute. WP Series*. Gotemburgo. 2016.

PETERS, G., *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa. Barcelona. 2003.

PETERS, B.G. y PIERRE, J., *La politización de la función pública en una perspectiva comparada*. INAP. Madrid. 2010.

PUTNAM, R., *Para que la democracia funcione. Las tradiciones cívicas en la Italia moderna*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid. 2011.

RAMÍO, C., *Inteligencia artificial y Administración Pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Catarata. Madrid. 2019.

RAMÍO, C. y SALVADOR, M., *La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la Administración*. Tibidabo. Barcelona. 2018.

RODRÍK, D., *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Antoni Bosch editor. Barcelona. 2012.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la Función Pública*. Tecnos. Madrid. 2016. 9ª edición.

SASSEN, S., *Una sociología de la globalización*. Katz. Buenos Aires. 2007.

SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*. Tecnos. Madrid. 1997.

TORCAL, M., «Desafección política en España en una perspectiva comparada». En: LLERA, F., Coord. *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*. CEPC. Madrid. 2016. Págs.79-113.

VILLORIA, M

— «La corrupción en España: ¿Qué ha pasado durante la crisis?» En: RÍQUER, et. al. *La corrupción política en la España contemporánea*. Marcial-Pons. Madrid. 2018. Págs. 459-479.

— «El papel de la burocracia en la transición y consolidación de la democracia española: primera aproximación». En: *Revista Española de Ciencia Política*, nº 1. AECPA. Madrid. 1999. Págs. 97-125.

VILLORIA, M. y JIMÉNEZ, F., «La corrupción en España (2004-2010): Datos, percepción y efectos». En. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, abril-junio. CIS. Madrid. 2012. Págs. 109-134.

VILLORIA, M. JIMÉNEZ ASENSIO, R. y PALOMAR OLMEDA. A., *La dirección pública profesional en España*. Marcial-Pons e IVAP. Madrid-Vitoria. 2009.

WALDO, D., «Una teoría de la Administración Pública significa en nuestra época también una teoría de la política». En: LYNN, N. y LYNN, N. y WILDAVSKY, A. (Comps.): *Administración Pública: el estado actual de la disciplina*. FCE. México. 1999. Págs. 126-137.

CAPÍTULO II

NUEVOS ROLES PARA LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN EN EL SIGLO XXI: LIDERAZGO Y DIRECCIÓN PÚBLICA

M.^a Concepción CAMPOS ACUÑA

1. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ANTE LOS RETOS DEL S XXI
 2. EL CONTEXTO DEL MUNDO LOCAL: EL HECHO DIFERENCIAL FRENTE A LAS DEMÁS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
 3. UN NUEVO MODELO DE ADMINISTRACIÓN PARA UNA SOCIEDAD CAMBIANTE
 4. LOS FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN NACIONAL Y SU ENCAJE NOR-MATIVO Y FUNCIONAL
 5. LIDERAZGO Y GOBERNANZA LOCAL: EL PAPEL DE LOS FHN
 6. EL FACTOR CRÍTICO DE LA DEFINICIÓN DE LOS PROCESOS SELECTIVOS Y FORMATIVOS
 7. CONCLUSIONES: FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN NACIONAL COMO *DRIVERS* DE LA TRANSFORMACIÓN
- BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

Las Entidades Locales se encuentran inmersas en un amplio proceso transformador que requiere la adopción de múltiples medidas, entre las que destacan las medidas de carácter organizativo y cuya decisión y ejecución corresponde al doble nivel: político y administrativo. En el ámbito administrativo, a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional les corresponde liderar y dirigir este proceso para avanzar hacia el nuevo modelo de administración. En el presente trabajo se examinan las características de las entidades locales, su posición respecto a la innovación y cómo este colectivo de empleados públicos constituyen el eje fundamental de este proceso.

PALABRAS CLAVE

Transformación, ayuntamientos, directivos

ABSTRACT

Local entities are immersed in a broad process of transformation that requires the adoption of multiple measures, among which are measures of an organizational nature whose decision and execution corresponds to the double level: political and administrative. In the administrative sphere, local government officials with national qualifications are responsible for leading and directing this process to move towards the new management model. This paper examines the characteristics of local entities, their position regarding innovation and how this group of public employees constitute the fundamental axis of this process.

KEYWORDS

Transformation, town halls, managers

1. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ANTE LOS RETOS DEL S XXI

«El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses», de este modo se expresa la Constitución Española (en adelante, CE) en su art. 137, configurando a las entidades locales como una de las piezas angulares de la organización territorial del Estado, que están llamadas a ser un eje fundamental de la transformación que está experimentando la administración pública, proceso transformador en cuya base se encuentran las personas a su servicio y el liderazgo que ejerzan en dicha dirección.

La llegada de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a finales del SXX y la fuerte penetración que ha alcanzado en el transcurso del SXXI han supuesto un punto de inflexión, no ya en las dinámicas de funcionamiento de la sociedad y del sector privado, sino que se ha extendido en masa al conjunto del sector público, y a todos los niveles de gobierno, aunque de un modo todavía más embrionario que en el ámbito del sector privado.

Frente al tradicional y rígido corsé con el que solía funcionar la administración pública este factor ha introducido nuevas necesidades tanto en los mecanismos de relación con la ciudadanía como en el funcionamiento interno de las administraciones públicas que, ante una sociedad flexible y adaptativa en sus necesidades, debe evolucionar al ritmo que demandan los propios ciudadanos y un sector privado, éste a un ritmo todavía mayor. Sin embargo, no parece que sea así, en el contexto actual, se echa en falta una administración líquida⁽¹⁾, con capacidad para asumir los nuevos retos sociales y tecnológicos, para prever una organización que vaya acompañada a las necesidades de la que ya se ha confirmado como la cuarta revolución industrial. La segunda década del siglo XXI ha traído consigo una considerable revolución en la administración pública que está teniendo una acogida asimétrica, entre las diferentes entidades que la conforman y los correspondientes niveles territoriales.

La nuevas tecnologías de la información y la comunicación han supuesto un punto de inflexión en las dinámicas de funcionamiento social que se ha extendido también al sector público

A la prestación de servicios municipales de carácter básico, conforme a lo establecido en el art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante

(1) Parafraseando a BAUMAN con su diagnóstico de una sociedad líquida, *Modernidad Líquida*. Fondo de Cultura Económica, 2002

LRBRL)⁽²⁾, debemos plantearnos los nuevos escenarios derivados de la introducción de nuevas tecnologías, no solo la e-administración, sino también el open data, el big data o el blockchain, y nuevos modelos de gestión demandados por una sociedad cada vez más activa y conocedora de sus derechos las entidades locales se ven abocadas a sumarse a la transformación que si bien se denomina digital, va mucho más allá, pues se trata, en realidad, de la transformación del modelo de administración pública.

A lo largo del presente trabajo abordaremos la especial configuración del mundo local en nuestro modelo de Estado y cómo la misma condiciona su evolución, profundamente marcada por la llegada de las nuevas tecnologías pero también por las cada vez más pujantes políticas de gobierno abierto que adquieren su máximo nivel en el local, por la proximidad a la ciudadanía. De este modo, enmarcaremos el objeto principal, el rol de los FHN para contribuir a dicha evolución, para pasar de una visión tradicional, limitada a las funciones de control, a un nuevo papel directivo al que corresponde ejercer el liderazgo para transformar a las entidades locales en administraciones del SXXI, abiertas, transparentes, eficaces y proactivas, moviéndose entre los retos de la Inteligencia Artificial y la Inteligencia Emocional.

2. EL CONTEXTO DEL MUNDO LOCAL: EL HECHO DIFERENCIAL FRENTE A LAS DEMÁS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

2.1. El Doble liderazgo local: político y administrativo

La transformación que corresponde asumir a las entidades locales debe realizarse desde una visión adaptativa del sector público, que comprenda las nuevas (y en ocasiones complejas) realidades sociales, que fomente la transparencia, la innovación, el gobierno abierto, el trabajo en equipo y una posición proactiva del sector público, basada en la resiliencia. Considerar que esta revolución es únicamente la transformación digital, con una visión basada exclusivamente en la utilización y el conocimiento de las tecnologías y herramientas digitales más sofisticadas, en la digitalización de los procesos, sería un error, pues al contrario, las nuevas tecnologías son la excusa, la coartada que origina esta revolución, que corresponde liderar a las personas que prestan sus servicios en las entidades locales.

Liderazgo que, en el ámbito local, presenta una dualidad clara, por un lado el liderazgo político que corresponde a los representantes políticos, de naturaleza electa, y, por otro, el liderazgo directivo en el plano administrativo y que, ante la ausencia de un nivel directivo propio en la función pública local, corresponde, en la mayoría de las ocasiones, de facto, a los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional (en adelante, FHN). Y ello es así porque este cuerpo de funcionarios, de larga tradición, constituyen la columna vertebral que, desde el punto de vista de la dirección, se puede encontrar en una planta local tan asimétrica como la nuestra, figura común a todos los municipios y dotados de un conocimiento transversal y unas competencias profesionales que les convierten en el elemento transversal de todos los procesos.

(2) Debemos tener en cuenta que vivimos en el siglo XXI y por lo tanto las necesidades de desarrollo municipal van más allá de la mera prestación de servicios. Nos encontramos ante retos que superan a los pequeños municipios, como son los referidos a la modernización de las Administraciones Públicas, sobre todo en materia de transparencia y de e-administración (VAQUERO GARCÍA, A. y DE DIEGO GÓMEZ, A. «Redimensionamiento de la planta local: retos frente al minifundismo en Galicia», *Doc. Red localis* 5/2016, 2016, última consulta 21 de mayo http://redlocalis.com/wp-content/uploads/2016/11/Documento_5_2016_redimensionamiento.pdf)

Porque, al menos en el ámbito de la administración pública, la revolución que se necesita consiste más en un cambio de enfoque, de perspectiva, en un cambio en el modelo organizativo y en la gestión de personas, que son, en definitiva, los que gestionan los recursos públicos, que prestan servicios y atienden cada día a los ciudadanos. El cambio normativo ha venido a refrendar este escenario con la aprobación en el año 2015 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), pero en realidad las personas al servicio de la Administración son la pieza clave para conseguir ese cambio real.

El liderazgo local es dual, con un plano político y otro administrativo

2.2. La dimensión de la planta local: un obstáculo difícil de salvar

Uno de los condicionantes que producen mayor impacto en el mundo local es la dimensión de su planta, básicamente en tres planos: disponibilidad de recursos, ineficiencias en la financiación y calidad en los servicios. Centrándonos en el segundo de ellos, los datos derivados de las liquidaciones presupuestarias confirman la intuición, cuanto más pequeño es el Ayuntamiento más dinero debe aportar para sufragar, sobre todo, gastos de personal y gastos generales, al tiempo que necesita aportar más recursos para la prestación de servicios básicos, entre ellos los de carácter social, con una más limitada cartera de servicios que la ofertada por los más grandes con menos gasto per cápita, y dedica menos fondos a sanidad, educación, cultura, ocio, deporte y tiempo libre, es decir, a la producción de bienes públicos de carácter preferente (Inf. Red Localis)⁽³⁾.

Aunque en el ámbito municipal y precisamente ante las posibilidades que las nuevas e inteligentes tecnologías presentaban para el ámbito público se haya generalizado una denominación propia, la de «Smart cities» (ciudades inteligentes), lo cual podría llevarnos al equívoco de situar a los 8.131 municipios en ese nivel avanzado de gestión, pero simplemente apelando al número de municipios podemos ya situarnos ante uno de los factores claves y endémicos a los que deben enfrentarse los responsables locales para responder adecuadamente al servicio público: la escasez de medios materiales y personales para la prestación del conjunto de servicios públicos de su competencia.

Pero a pesar de que uno de los objetivos de la reforma de 2013 apuntaba directamente al redimensionamiento de la planta local a través de las fusiones, esta línea se quedó en un plano posibilista, en la nueva redacción del art. 13 LRRL intentando articular un sistema de incentivos para promover la racionalización de la planta⁽⁴⁾, que no ha supuesto avance alguno en

(3) Doc. Red Localis 5/2016, op cit

(4) La posible vulneración de la autonomía local suponía un sólido obstáculo a esta línea de regulación, la propia Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 del Consejo de Europa reconoce, promueve y garantiza un estándar común y uniforme del principio de autonomía local en todos los estados miembros integrantes de dicha organización supranacional, codificando, en palabras de Parejo «la imagen europea de la autonomía local». PAREJO ALFONSO, L. «La Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento jurídico español», en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.) *Tratado de Derecho Municipal* Civitas. Madrid, 2003.

dicho objetivo y garantizando la prestación de los servicios públicos locales⁽⁵⁾, más allá del limitado efecto de la reforma tras las sucesivas anulaciones e interpretaciones conforme que ha ido dictando el Tribunal Constitucional en las sentencias que han resuelto los diversos recursos de inconstitucionalidad.

2.3. La inexistente Dirección Pública Profesional

La aprobación de la Ley 7/2007, de 14 de mayo, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP) abrió un horizonte de esperanza en cuanto a la configuración de la dirección pública profesional al contemplar en su art. 13 la posibilidad tanto de que el gobierno del Estado como los órganos de gobierno de las comunidades autónomas estableciesen, en desarrollo del propio EBEP, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, y atribuyendo la condición de personal directivo a aquél que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración, así como una serie de reglas en cuanto a su designación⁽⁶⁾ y evaluación⁽⁷⁾.

En este contexto normativo, algunos municipios, se presume que empujados por ciertas interpretaciones doctrinales, consideraron que las previsiones del artículo 13 del EBEP (ahora Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, en adelante TREBEP) resultaban de directa aplicación en el caso del nombramiento del personal directivo municipal y, más concretamente, del personal directivo recogido en la LRRL para los municipios de gran población⁽⁸⁾. Pero la referencia del TREBEP a las directrices de la organización no debe interpretarse en el sentido de que se deja espacio regulatorio a las entidades locales, la STSJ Canarias de 11 de abril de 2011, abordaba la competencia municipal para aprobar un Reglamento Regulador del Régimen Jurídico del Personal Directivo, disponiendo en relación con lo establecido en el art. 13 EBEP (en la actualidad TREBEP) que la habilitación para desarrollar el régimen jurídico del personal directivo se predica en exclusiva del Ejecutivo y de las CCAA, sin que pueda entenderse que la potestad reglamentaria y de autoorganización municipal permiten extender dicha habilitación a las entidades locales.

A pesar del tiempo transcurrido, más de 10 años desde la aprobación del EBEP el desarrollo de una dirección pública profesional sigue siendo una tarea pendiente, encontrando única-

(5) Propone que las CCAA que no hubieran creado Comarcas contemplen la posible creación de una figura similar las *Unioni dei Comuni* o las Comunidades de Montaña italianas para asumir los servicios municipales no administrativos, de aquellos municipios que no lleguen al mínimo poblacional fijado o con dificultades económicas en su prestación; o bien provincializar los servicios municipales en los municipios de menos de 5.000 habitantes COSCULLUELA MONTANER, L. Presentación en Crisis económica y Reforma del Régimen Local, Thomson Reuters, 2012.

(6) Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.

(7) Disponiendo su sometimiento a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

(8) JIMÉNEZ ASENSIO, R. refiere el caso del Ayuntamiento de Gijón, o, por ejemplo, el del Ayuntamiento de Irún (entre otros) también procedió a esas convocatorias para proveer puestos directivos de régimen laboral especial de alta dirección. *El personal directivo en la administración local*, CEMICAL, 2009, http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/CEMICAL_personal_directivo_cast.pdf

mente algunos desarrollos autonómicos, y, en el ámbito local la creación de una categoría que podríamos calificar de híbrida entre la dirección pública profesional y la política tras la reforma de 2003, como examinaremos.

En relación con esta cuestión y a efectos de delimitar adecuadamente este tipo de personal en relación con otras categorías profesionales, conviene señalar que ya con anterioridad al EBEP y, lamentablemente, también con posterioridad, debido a la nula gestión y desarrollo que se ha hecho de esta posibilidad legal, se producía con frecuencia la confusión con el personal eventual entre otras razones debido a que asume una nomenclatura que puede prestarse a equívocos, y que debe deslindarse claramente del nivel directivo profesional tanto en razón del vínculo existente con la administración como por las funciones que están llamados a desempeñar⁽⁹⁾.

Diez años después de la aprobación del EBEP el desarrollo de una dirección pública profesional es una tarea pendiente

3. UN NUEVO MODELO DE ADMINISTRACIÓN PARA UNA SOCIEDAD CAMBIANTE

3.1. El impulso transformador de las nuevas tecnologías

El rediseño y la reconfiguración del perfil de los FHN pasando de ser órganos de control de legalidad y fiscalización a drivers del nuevo modelo de administración, nace, como examinaremos, del proceso de transformación que está experimentando la propia administración en su transición al SXXI y en el cual adquiere un protagonismo muy relevante el papel de las nuevas tecnologías, para alcanzar una administración innovadora, transparente, abierta, social, en la que será crucial la adecuada combinación de la inteligencia artificial y la inteligencia emocional.

Porque la transformación global que estamos experimentando no puede suceder al margen de los poderes públicos, y por ello resulta necesario garantizar que el uso de las tecnologías y aplicaciones de Internet de las cosas (IoT) pueda favorecer el crecimiento económico, contribuya a mejorar el bienestar de las personas, resolviendo algunos de los problemas sociales actuales, sin embargo y hasta el momento, el Mercado Único Digital (Digital Single Market, DSM), parece construirse por regulaciones horizontales lo que generará no pocos problemas⁽¹⁰⁾.

Nos encontramos ante escenarios inéditos, que son, por una parte, el producto del nuevo marco jurídico aplicable al conjunto de las Administraciones Públicas, y más allá de ello, con sus conceptos y aplicaciones prácticas, con la mejora continua que suponen las dinámicas de innovación, abriendo puertas y ventanas de las organizaciones, dando entrada a la participación ciudadana, pues la administraciones innovadoras giran en torno a un eje fundamental: el gobierno abierto, y las posibilidades que ofrece. Y, por otra parte, fruto de la propia evolución

(9) Conforme a lo establecido por el art. 12 TREBEP es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin, de libre nombramiento y cese, la condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna.

(10) Barrio, M. (2018). *Internet de las cosas*, Reus

de la sociedad, que, de la mano de las nuevas tecnologías está cambiando los paradigmas relacionales.

El reto de transformar las entidades locales desde el liderazgo de los FHN debe tener en cuenta la realidad del mundo local, infradotado en cuanto a medios y recursos personales y materiales y con el escaso dimensionamiento de la planta local, y que supondrá una dificultad objetiva en la asunción de las nuevas funciones asignadas a los funcionarios de administración nacional, exigiendo la adopción de medidas organizativas y de todo orden para facilitar dicha asunción.

3.2. Un nuevo modelo de empleados públicos para la nueva administración

La aparición de las nuevas tecnologías en el S.XX y la fuerza de su irrupción en el conjunto de la sociedad en el SXXI ha servido como revulsivo a una administración weberiana, prototípicamente reactiva, que ve como la sociedad demanda la asunción de nuevos roles, para lo que resulta necesario asumir un proceso de transformación que debe ser objeto de liderazgo. La OCDE ha recordado a España la necesidad de regular la figura del directivo público en términos que permitan garantizar su profesionalidad e imparcialidad, en la medida en que ‘un estatuto del directivo público permitirá establecer nítidamente la separación entre política y administración, al tiempo que responsabilizaría a los directivos públicos de los resultados de gestión de sus organizaciones’⁽¹¹⁾.

La OCDE ha recordado a España que tiene pendiente regular la figura del directivo público que permita garantizar su profesionalidad e imparcialidad

Gorriti (2018) ha sistematizado las nuevas competencias y destrezas que deben caracterizar a los empleados , siguiendo la base de datos ocupacional del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación del Gobierno Americano (O*NET) y recopilando las destrezas que allí se identifican para los puestos arriba descritos, jerarquizando las competencias extraídas de la misma, exponiendo sólo las que acumulan el 80% de las referencias.

— Pensamiento crítico:	— utilizar la lógica y el razonamiento para identificar las fortalezas y debilidades de soluciones, conclusiones o enfoques alternativos a los problemas.
— Escucha activa:	— Prestar atención plena a lo que dicen otros; tomarse tiempo para entender los temas en cuestión; hacer preguntas según corresponda y no interrumpir en momentos inapropiados.
— Comprensión de lectura:	— comprensión de frases y párrafos escritos en documentos relacionados con el trabajo.
— Comunicación oral:	— hablar con otros para transmitir información de manera efectiva.

(11) AAVV, *Nuevos tiempos para la función pública*, INAP, 2017 <https://rafaeljimenezasensio.com/2018/01/28/la-direccion-publica-profesional-en-espana-errores-de-concepto/>

— Solución de problemas complejos	— identificación de problemas complejos y revisión de información relacionada para desarrollar y evaluar opciones e implementar soluciones
— Juicio y toma de decisiones:	— considerar los costos y beneficios relativos a posibles acciones, para elegir la más adecuada.
— Escritura:	— comunicación eficaz por escrito según corresponda a las necesidades del interlocutor.
— Monitoreo: o enseñar cosas nuevas.	— Evaluar el propio desempeño y el de otras personas u organizaciones para realizar mejoras o decidir medidas correctivas.
— Estrategias de aprendizaje:	— seleccionar y utilizar métodos y procedimientos de formación y entrenamiento apropiados para la situación al aprender.
— Aprendizaje activo:	— Entender las implicaciones de nueva información para la resolución de problemas actuales y futuros y para la toma de decisiones.
— Percepción social:	— ser consciente de las reacciones de los demás y entender por qué reaccionan así.
— Matemáticas:	— usar las matemáticas para resolver problemas.

Fuente: Mikel Gorriti, «Innovar en selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias», 2018

En un mundo en continua evolución y sometido a la transformación e innovación que trae consigo la tecnología, con claros avances de la inteligencia artificial, que ya da pasos en la gestión pública, donde las tareas automatizables acabarán siendo desempeñadas por máquinas o procesos soportados por aplicaciones, el elemento diferencial de las personas y por tanto de los FHN serán aquellas competencias que tengan que ver con su capacidad para diagnosticar y resolver problemas, con la visión sistémica, y con aspectos superiores de su personalidad como la iniciativa, la creatividad, la curiosidad y la imaginación.⁽¹²⁾

4. LOS FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN NACIONAL Y SU ENCAJE NORMATIVO Y FUNCIONAL

4.1. Marco normativo: del modelo de control a su entrada en el SXXI

Los FHN se configuran como uno de los grandes cuerpos funcionariales cuya regulación precedente les mantenía todavía en el SXX, carentes de un marco normativo adaptado a la configuración de una sociedad moderna, primero y de una administración que intenta, con dificultad, dar respuesta a los nuevos retos. Esta llegada de los FHN al S XXI se produjo con la aprobación del Real Decreto 128/20118, de 17 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (FHN)⁽¹³⁾.

(12) AOUN, J. E. *Robot-Proof: Higher Education in the Age of Artificial Intelligence*. MIT Press. London, 2017

(13) Se daba cumplimiento así al compromiso adquirido por el gobierno con su inclusión en el Plan Anual Normativo de 2018, aprobado por el Consejo de Ministros el 7 de diciembre de 2017.

Tal y como recoge en su Disposición Derogatoria Única, con su aprobación se derogaban el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional⁽¹⁴⁾, el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional⁽¹⁵⁾; el Real Decreto 834/2003, de 27 de junio, por el que se modifica la normativa reguladora de los sistemas de selección y provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional; el Real Decreto 522/2005, de 13 de mayo, por el que se modifican los requisitos para la integración de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional pertenecientes a la subescala de Secretaría-Intervención y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el citado Real Decreto.

La aplicación de esta nueva norma se produce en el marco dibujado por el ordenamiento jurídico local, en particular con la LRBRL, Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, así como normativa autonómica en la materia, la regulación de esta norma en lo relativo al desempeño de las funciones de Secretaría impactará también de un modo directo en el Real Decreto 2568/1986, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) y el TREBEP, así como, en el ámbito económico financiero, por lo establecido en el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, cuya entrada en vigor se producía el 1 de julio de 2018.

A pesar de que el RD 128/2018 se aprobaba, en mi opinión, sin aprovechar todas las oportunidades que el marco normativo existente y la configuración que la sociedad exige de una administración abierta, transparente, ágil y centrada en el ciudadano, una administración del S. XXI⁽¹⁶⁾, no se puede negar la mejora que, en muchos aspectos, se produce, en particular, en cuanto al refuerzo de las funciones reservadas a los FHN, que se reencuentran con funciones centrales del nuevo modelo de administración pública, electrónica y transparente, hasta el

(14) Con el que se pretendía desarrollar lo dispuesto en la normativa básica sobre régimen local

(15) Con el que se pretendía adaptar la normativa vigente a las previsiones normativas que se habían ido aprobando

(16) La norma señala en su Exposición de Motivos entre sus objetivos: evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes; reforzar el papel de la Administración General del Estado en relación con los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, al asumir la selección, formación y habilitación de estos funcionarios, así como la asignación de un primer destino; reforzar y clarificar las funciones reservadas a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, al entender que son básicas para el funcionamiento de las Corporaciones Locales, especialmente la función interventora, para lograr un control económico-presupuestario más riguroso, en el marco del desarrollo del art. 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, lo que contribuirá a mejorar la toma de decisiones por los cargos electos en el ejercicio del mandato representativo que tienen encomendado constitucionalmente; garantizar una mayor profesionalidad y eficacia en el ejercicio de las funciones reservadas y permitir una gestión más eficaz y homogénea de este colectivo en todo el territorio nacional, dada la importancia de las funciones que desempeñan en las Corporaciones Locales, y su repercusión en el interés general

punto de que en este aspecto, la propia norma señala, por ejemplo, la incorporación de medidas afectadas por la normativa sobre transparencia⁽¹⁷⁾.

Con anterioridad al RD 128/2018, la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), derogaba expresamente en su Disposición derogatoria la disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) que hasta el momento contenía el régimen jurídico básico de los FHN. Introducía un nuevo art. 92 bis en la LRBRL, y volvía a regular el régimen básico de esta categoría de funcionarios cuya habilitación ahora redenomina como nacional, de igual forma que lo hacía el antiguo artículo 92.3 de la LRBRL, hasta la vigencia de la Disposición adicional segunda del EBEP, como consecuencia de las tensiones derivadas de dicha denominación y que habían conducido a su sustitución por estatal⁽¹⁸⁾. Siguiendo lo anunciado por el propio Preámbulo de la LRSAL, se pretende reforzar la independencia de estos funcionarios con respecto a las Entidades Locales en las que prestan sus servicios, y para ello el Estado recuperaba la competencia sobre su selección, formación y habilitación, así como la potestad sancionadora en los casos más graves.

Consciente el legislador de las dificultades que entraña la dimensión de la planta local y lo crucial que representa contar con los servicios de secretaría e intervención, articulaba también un mecanismo de garantía, al atribuir en el art. 36 LRBRL (LRSAL), la competencia para la prestación de los servicios de secretaría e intervención en los municipios de menos de 1.000 habitantes. En esta materia, destaca la exención contemplada en el art. 10.1 RD 128/2018 respecto a las Entidades Locales con población inferior a 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000 euros, que podrán ser eximidas por la Comunidad Autónoma, previo informe de la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular, de la obligación de crear o mantener el puesto de trabajo de Secretaría, en el supuesto de que no fuese posible efectuar una agrupación con otras Entidades Locales para mantener dicho puesto. En este caso, las funciones atribuidas al puesto eximido serán ejercidas por los Servicios de Asistencia o mediante acumulación⁽¹⁹⁾.

El RD 128/2018 exime a las Entidades con menos de 500 habitantes y presupuesto inferior 200.000 euros de la obligación de crear el puesto de Secretaría

(17) Se acoge, de este modo, la recomendación del Tribunal de Cuentas, en su Informe nº 1.032 de fiscalización de las retribuciones y de la gestión de los sistemas de provisión y promoción de los puestos de Intervención de las Entidades Locales, de clarificar y unificar en un único texto la normativa vigente, al objeto de fortalecer la seguridad jurídica y evitar la confusión derivada de la pluralidad y la dispersión de la normativa anteriormente existente.

(18) Cambio sin más justificación que la genérica de que cada administración pueda configurar su propia política de personal, D'ANJOU, J. y D'ANJOU, G. *Personal de las Entidades Locales*. La Ley, Wolters Kluwer, Madrid, 2009

(19) Este tipo de medidas representan una regulación coherente con el escaso dimensionamiento de la planta local que dificulta contar con efectivos suficientes y la necesidad de arbitrar mecanismos que, a pesar de ello, garanticen la prestación de las funciones reservadas por FHN, sin suponer un coste excesivo para las Entidades Locales, ni tampoco una mala gestión de los recursos personales ante la menores cargas administrativas en este tipo de entidades que hacen innecesaria su dotación individual.

4.2. La reserva de funciones a los Funcionarios de Habilitación Nacional

Desde el punto de vista de su estructura, la escala de FHN se divide en subescalas y categorías, en los términos establecidos en el art. 18 RD 128/2018, distinguiendo las siguientes subescalas:

- a) Secretaría.
- b) Intervención-Tesorería.
- c) Secretaría-Intervención.

Entre los funcionarios integrados en la subescala de Secretaría y en la de Intervención-Tesorería se puede diferenciar bien categoría de entrada⁽²⁰⁾ o bien categoría superior⁽²¹⁾, sin que exista diferenciación de categorías en la subescala de Secretaría-Intervención⁽²²⁾.

En cuanto al contenido de las funciones asignadas a los FHN, el RD 128/2018 en su Título I contempla la delimitación de las funciones necesarias y los puestos reservados a la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, recogiendo, en este punto, la regulación introducida por LRSAL en el art. 92 bis LRBRL, distinguiendo como funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada, en exclusiva, a FHN, las siguientes:

— Secretaría	— Fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
— Intervención-Tesorería	— Control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación
— Secretaría-Intervención	— Fe pública y el asesoramiento legal preceptivo y las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

La norma establece expresamente la asignación de funciones directivas a los FHN, al señalar que la atribución de estas responsabilidades administrativas conllevará la dirección de los servicios encargados de su realización, sin perjuicio de las atribuciones de los órganos de gobierno de la Corporación Local en materia de organización de los servicios administrativos⁽²³⁾. Al tiempo y vinculando de un modo directo el nuevo modelo de administración a los FHN establece su funcionalidad para garantizar el principio de transparencia y los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad económico-financiera.

(20) En las entidades clasificadas de clase segunda, correspondientes con las Secretarías de Ayuntamiento de municipios cuya población está comprendida entre 5.001 y 20.000 habitantes, así como los de población inferior a 5.001 habitantes, cuyo presupuesto supere los 3.000.000 de euros.

(21) En las entidades clasificadas de clase primera, correspondientes con las Secretarías de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Ayuntamiento de capitales de provincia y Ayuntamiento de municipios con población superior a 20.000 habitantes.

(22) En las entidades clasificadas de clase tercera, correspondientes con las Secretarías de Ayuntamiento de municipios de población inferior a 5.001 habitantes cuyo presupuesto no exceda los 3.000.000 de euros.

(23) En la redacción del art. 44 RD 1174/1987, de 18 de septiembre, establecía expresamente que serían responsables del buen funcionamiento de los servicios a su cargo y de que sus actuaciones se ajusten a la legalidad vigente 1987

Especial importancia en relación con la configuración del nuevo papel de los FHN parece adquirir esa garantía del principio de transparencia, en la línea apuntada de considerar a estos funcionarios como los más idóneos para encauzar las obligaciones de la respectiva entidad en materia de transparencia, en particular, con el relevante giro que, en esta materia supuso la aprobación en el año 2013 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTBG)⁽²⁴⁾. Así parece opinar el legislador, como demuestra lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), en cuya Disposición Adicional Tercera asigna a los titulares de la Secretaría la coordinación de las obligaciones en materia de publicidad e información establecidas en la LTBG⁽²⁵⁾.

El RD 128/2018 establece expresamente la asignación de funciones directivas a los FHN y conlleva la dirección de servicios encargados de su realización

Además de esas funciones de carácter reservado que se desglosan en el articulado de la norma reglamentaria, se contempla la posibilidad de asignar otras funciones en el supuesto de que le sean encomendadas por el ordenamiento jurídico.

En este punto, debe hacerse mención a cómo en los últimos años el ámbito funcional de la Intervención había visto ya modificadas e incrementadas considerablemente sus funciones en base a diferentes fuentes normativas, entre otras la LRSAL, que, con la finalidad de alejar del ámbito de decisión local la gestión del personal funcionario que desempeña las funciones de control interno, y de garantizar la máxima independencia y autonomía en el control de legalidad y financiero de la gestión y hacienda locales, ampliaba considerablemente las funciones de la intervención, así como su dependencia del Ministerio de Hacienda y Función Pública⁽²⁶⁾. Ampliación que se ha reforzado con la regulación recogida en el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del sector público local (en adelante, RCIL), desarrollando en este punto, las disposiciones recogidas en el Título VI del Texto Refundido.

4.3. Los órganos directivos en la administración local

La ya citada regulación básica y común para el conjunto de las administraciones públicas debe completarse con la normativa sobre régimen local, examinando, la normativa básica a continuación, y de un modo destacado la modificación efectuada en la LRBRL por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, en cuya Exposición de Motivos señalaba expresamente que pretendía paliar una de las grandes deficiencias de la LRBRL, fijándose el objetivo de «Atender a la necesidad de un liderazgo claro y

(24) CAMPOS ACUÑA, M^a C. «Los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional: su papel en el proceso de implantación de la transparencia», en *Transparencia y Acceso a la Información en las Corporaciones Locales*, CAMPOS ACUÑA, M^a C, Wolters Kluwer, 2018

(25) Atribución que se realiza, en el caso de los municipios de gran población del Título X LRBRL, al titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local, lo que demuestra esta vinculación, a diferencia de otras funciones que en relación con la actividad contractual se asignan en la LCSP al titular de la Asesoría Jurídica, responsabilidad que no necesariamente se desempeña por funcionarios de habilitación nacional

(26) FUENTES I GASÓ, J.R. «La función de regeneración democrática de los funcionarios con habilitación de carácter nacional», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, REALA, nº 4, jul-dic, 2015

diáfano ante la sociedad, lo que exige ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente».

Para ello, en relación con la nueva categoría de Municipios de gran población (Tit. X), procede a la creación de una estructura directiva, en su artículo 130 LRBRL⁽²⁷⁾, introduciendo, por primera vez, la noción de órganos directivos en el ámbito local, tras distinguir entre órganos superiores (Alcalde y miembros de la Junta de Gobierno local) y directivos⁽²⁸⁾, atribuyendo dicha condición a los siguientes⁽²⁹⁾.

- a) Los coordinadores generales de cada área o concejalía.
- b) Los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías.
- c) El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma.
- d) El titular de la asesoría jurídica.
- e) El Secretario general del Pleno.
- f) El interventor general municipal.
- g) En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria.

A los que deben añadirse los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales, de conformidad con lo establecido en el artículo 85 bis, párrafo b) del citado texto legal.

Tanto el puesto de titular de órgano de apoyo a la Junta Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma, como el Secretario general del Pleno y el interventor general municipal, son puestos reservados únicamente para FHN, encontrándonos, en consecuencia que la atribución de funciones reservadas no se aprecia ab initio como incompatible con el ejercicio de funciones de carácter directivo⁽³⁰⁾. Sin perjuicio de que también se contempla su posible nombramiento como coordinadores generales o directores generales, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia.

Sobre esta categoría, inicialmente prevista únicamente para los municipios de gran población, ha venido a incidir la LRSAL que introduce un nuevo artículo 32 bis en la LRBRL⁽³¹⁾, para

(27) Se añade por el art. 1.4 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local

(28) El Tribunal Constitucional en sentencia de fecha 25 de abril de 2013, declaraba la constitucionalidad de lo dispuesto en el art. 130.1 b) LRBRL, siempre que se interprete de conformidad con lo señalado en su Fundamento Jurídico quinto y la disposición final primera de la ley 57/2003, que le atribuye carácter básico, concluyendo la posibilidad de que las CCAA completen la regulación de los órganos directivos locales.

(29) Este nuevo modelo fue objeto de críticas iniciales tanto por la hiperburocracia que suponía, como por la apuesta por el «spoils system», incrementando la politización de un nivel que se superpone a los puestos de trabajo de la función pública local. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. (Dir) *Modernización del Gobierno Local*, El Consultor de los ayuntamientos, 2004

(30) Aunque este nuevo modelo y la creación de un nuevo espacio directivo local fue visto como una cierta marginación de los habilitados nacionales y el papel que les corresponde en el modelo organizativo local. RAMÍO MATAS, C. «El modelo directivo de las entidades locales», Revista Internacional de las Organizaciones, núm. 1, 2008

(31) Se añade por el art. 1.12 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. El régimen previsto en este artículo será de aplicación a los nombramientos que se produzcan con posterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley, según establece su disposición transitoria octava.

dar entrada al personal Directivo de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares, disponiendo que el nombramiento del personal directivo que, en su caso, hubiera en las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares deberá efectuarse de acuerdo a criterios de competencia profesional y experiencia, entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el correspondiente Reglamento Orgánico permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario⁽³²⁾.

Aunque a estos efectos debemos tener en cuenta lo establecido en la Disposición adicional decimoquinta LRBRL relativa al régimen de incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes de los Directivos locales y otro personal al servicio de las Entidades locales⁽³³⁾, cuando establece que a los efectos dispuestos en la misma, tendrán la consideración de personal directivo los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales.

4.4. Un ejemplo de desarrollo autonómico: La Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi

Si bien el TREBEP no ha conseguido avanzar en el desarrollo de la dirección pública profesional para el conjunto de las administraciones públicas, al igual que sucede con la LRBRL para el ámbito local, sí podemos encontrar algunos ejemplos de dicho desarrollo en el ámbito autonómico, pudiendo referenciar en este sentido la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (en adelante, LILE), que recoge específicamente la categoría de personal directivo público profesional en sus arts. 36 y siguientes.

Sin perjuicio de lo dispuesto con carácter básico para los municipios de régimen común por la LRBRL, la LILE contempla esta categoría mediante la exigencia de la concurrencia de un doble requisito, al señalar que podrán definirse como directivos públicos profesionales los puestos que pertenezcan a entidades locales cuya población supere los 40.000 habitantes y respondan a alguna de las tipologías que se enumeran seguidamente:

- a) Los puestos que asuman funciones de coordinación general, gerencia municipal, direcciones de área o gerencias de sector, de la estructura administrativa de las entidades locales.
- b) Los puestos de máxima responsabilidad de los organismos públicos, sociedades mercantiles, consorcios o fundaciones del sector público local.
- c) Asimismo, siempre que así se acuerde por el órgano competente, podrán tener la consideración de directivos los puestos de mayor responsabilidad de las estructuras o de los programas que se creen para desarrollar proyectos de gestión o encomienda especial

(32) La introducción de esta figura en las entidades supramunicipales citadas obedece al nuevo modelo competencial fijado por la LRSAL que otorga entidad sustantiva a las atribuciones de las Diputaciones Provinciales con la nueva redacción del art. 36 LRBRL. CEBRIÁN ABELLÁN, M. «El nuevo régimen local tras la reforma del sector público», Bosch, Wolters Kluwer 2016

(33) Añadida por la disposición adicional 9.5. de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, disposición ya añadida por la Ley 8/2007, de 28 de mayo.

de carácter temporal con la finalidad de desarrollar o impulsar, por razones excepcionales o coyunturales, una determinada política sectorial.

En cuanto al contenido de dichos puestos, las funciones que ejercerán los directivos serán aquellas que les sean asignadas por la entidad local en que se integran en atención a la estructura organizativa que adopte, e incluirán, en todo caso, una serie de funciones claramente conectadas con ese modelo transformador, más allá de las respectivas a su ámbito de gestión⁽³⁴⁾:

- el impulso de la administración electrónica, la transparencia y el gobierno abierto,
- la escucha activa y la participación ciudadana, en su ámbito de actuación,
- la garantía de la rendición de cuentas en aquellas materias atribuidas a su gestión,
- la promoción de la innovación permanente en su área, organismo autónomo o entidad de actuación o
- el seguimiento y evaluación de las políticas y del personal asignado a su área, organismo o entidad.

Por otra parte, la LILE contempla, específicamente, en su art. 38, el supuesto de puestos directivos reservados a personal funcionario de habilitación de carácter nacional, señalando que ejercerán, en todo caso, las funciones reservadas a la correspondiente escala y subescala de funcionarios en la normativa de régimen local, tal y como se han descrito en el anterior apartado y aquellas otras que se prevean en la legislación aplicable, en razón de su carácter directivo.

5. LIDERAZGO Y GOBERNANZA LOCAL: EL PAPEL DE LOS FHN

En el ámbito del sector público se plantea, de un modo general, la dualidad gobierno/administración y, en consecuencia, a quién corresponde promover la transformación del modelo de administración expuesto, habida cuenta del riesgo que supone asumir cualquier proceso de cambio e innovador, así como la falta de incentivos en un sector petrificado por la inamovilidad y permanencia en el caso de los empleados públicos, y por los rendimientos electorales (en términos de coste/beneficio) de los responsables políticos, escenario que se acentúa en el ámbito local⁽³⁵⁾.

Debemos tener en consideración que en la actualidad nos encontramos en el seno de las administraciones públicas empleados públicos cuyo contacto con la administración difiere mucho en relación con los medios a su disposición en el momento de acceso y desarrollo de su trayectoria profesional, no olvidemos la proximidad a procesos masivos de jubilación y, por tanto, a masivas incorporaciones, y esta afirmación resulta extensiva a los FHN, sin que, por lo visto, se estén adoptando las medidas necesarias y suficientes para dotar a los mismos de las

(34) a) Dirección y coordinación técnica del área, o de las distintas áreas en el caso de la coordinación general o gerencia municipal o de la entidad del sector público, función que implicará impulsar la planificación estratégica y operativa con la finalidad de alinear la política y la gestión. b) Dirección y gestión técnica de los servicios y del personal asignado, en su caso, a cada área, organismo autónomo o entidad instrumental. c) Propuesta de la política presupuestaria del área y gestión de su ejecución.

(35) RAMÍO MATAS, C. *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017

capacidades y competencias que les permitan responder a los numerosos retos a los que se enfrentan.

Uno de los roles en los que, por su transversalidad pueden asumir los FHN en el liderazgo del proceso transformador se encuentra directamente conectado con la innovación pública, respecto a la que podemos encontrar numerosas definiciones, la mayoría de las cuales incluyen el concepto de novedad y el de utilidad⁽³⁶⁾ y un elemento fundamental para la interiorización de la innovación en la gestión pública es la existencia de una «cultura de innovación», que se puede definir como «una cultura en la que los valores, las costumbres y los supuestos compartidos de un grupo de personas son propicios para nuevas ideas y cambios organizativos»⁽³⁷⁾.

El liderazgo político y administrativo para avanzar en el nuevo modelo de gestión se presenta como un aspecto de futuro como lo demuestra la aprobación por la OCDE, de la Recomendación del Consejo sobre Liderazgo y Capacidad en el Servicio Público recogiendo las capacidades, condiciones de trabajo, la motivación y los valores en la función pública, dado que todas estas variables tienen un impacto en la calidad de la gobernanza pública y la prestación de servicios, de ahí que el Comité de Gobernanza Pública haya promovido este texto para que sirva como guía a los Estados Miembro en el futuro⁽³⁸⁾, y es en ese contexto en el que debe ponerse de manifiesto la proyección innovadora de este colectivo de funcionarios.

6. EL FACTOR CRÍTICO DE LA DEFINICIÓN DE LOS PROCESOS SELECTIVOS Y FORMATIVOS

6.1. Seleccionando personal del SXXI con métodos del SXX

Los problemas de política pública de nuestro tiempo son valorativamente complejos, interconectados, volátiles y fragmentados, mientras que las herramientas tecnológicas y las posibilidades del trabajo con múltiples actores evolucionan a una velocidad sin precedentes y la política de selección se presenta como un factor crítico del éxito de la organización en el que se advierten actualmente elementos necesitados de mejora en cada una de las fases del proceso⁽³⁹⁾.

Política de selección que, en relación a los FHN apenas ha evolucionado en el último período, más allá de la debilidad de la estructura organizativa de las entidades locales se ha acrecentado en los últimos años como consecuencia de la política de contención del gasto que condujo a la paralización de las ofertas de empleo público, y que ahora pretende paliarse, como puede verse en los siguientes cuadros correspondientes con las últimas ofertas

(36) MULGAN, G. AND ALBURY, D. (2003). «Innovation in the Public Sector», *United Kingdom Cabinet Office Strategy*, 2003

(37) BASON, C. *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a better society*. Bristol: The Policy Press, 2010.

(38) http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Empleo%20Publico/Paginas/Proyecto_Recomendacion_OCDE.aspx

(39) OCDE. *Skills for a High Performing Civil Service*, Estudios de Gobernanza Pública. París: Servicio de Publicaciones de la OCDE, 2017

I.- INTERVENCIÓN TESORERÍA

CATEGORÍA	AÑO 2017 (nº plazas)	AÑO 2018 (nº plazas)
SUPERIOR	30	60
ENTRADA	148	90

II.- SECRETARÍA

CATEGORÍA	AÑO 2017 (nº plazas)	AÑO 2018 (nº plazas)
SUPERIOR	30	60
ENTRADA	148	90

III.- SECRETARÍA-INTERVENCIÓN

AÑO 2017 (nº plazas)	AÑO 2018 (nº plazas)
150	200

En cuanto al proceso selectivo de los FHN, más allá de la introducción, mínima, de nuevas materias en los respectivos temarios objeto de evaluación, éste apenas ha evolucionado en relación con el nuevo modelo de empleo público que la administración requiere, como se puede ver en relación con la descripción del mismo para las distintas Subescalas

— Acceso a categoría Superior: contempla un modelo dual, bien a través de una prueba de aptitud, consistente en la resolución de un supuesto práctico, o bien a través del sistema de concurso

— Acceso a las categorías de Entrada y Secretaría-Intervención: se trata de un proceso tradicional al uso integrado por la realización de tres pruebas, sucesivas y de carácter eliminatorio, de las cuales dos de conocimientos teóricos (una escrita y una oral) y una tercera de resolución de supuesto práctico.

Quizás ese modelo selectivo fuese adecuado al perfil profesional de los FHN en el SXX y a ese rol controlador, pero no cabe duda de que requiere una actualización para dar respuesta a las nuevas necesidades, adecuando el proceso selectivo a la realidad que se van a encontrar en los ayuntamientos, tal y como proclama el propio ordenamiento jurídico, cuando el TREBEP señala en su art. 55.e) la necesaria adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar, disponiendo, en particular, en relación con los procesos selectivos que éstos cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas (art. 61.2).

El temario del proceso selectivo de los FHN apenas ha evolucionado en relación con el nuevo modelo de empleo público que la administración requiere

6.2. Una mirada a la experiencia de nuestro entorno para la captación del talento público

No parece que el descrito sea el modelo hacia el que están evolucionando los países de nuestro entorno, donde debemos recordar la creación del *Senior Civil Service* en el Reino Unido, estructura profesional que se debe precisamente al impulso político o la propia ENA en Francia, aunque en este último caso se encuentra sujeta a una revisión en profundidad, pues ya han incluido en su agenda de reformas una revisión tan profunda de su modelo que algunos hablan de que no se debe excluir su supresión, en busca de un modelo más moderno⁽⁴⁰⁾.

Tal y como señala MAPELLI (2018), en nuestro entorno estos procesos de captación de talento para los niveles más altos dentro de la estructura organizativa han ido incorporando nuevas tendencias. En Gran Bretaña el proceso selectivo se ha reformado recientemente y está íntegramente basado en la evaluación de las competencias integradas en el marco común de referencia del Civil Service, conforme al siguiente esquema de competencias

ESTRATEGIA Fijar el rumbo	PERSONAS Implicar a la gente	RENDIMIENTO Ofrecer resultados
Tener una visión de conjunto	Liderar y comunicar	Obtener resultados comerciales
Cambiar y mejorar	Colaborar y asociarse	Proporcionar rendimiento a los recursos
Tomar decisiones efectivas	Construir las capacidades de todos	Administrar servicios de calidad
		Generar resultados en plazo

Fuente: Civil Service Competency Framework (2012-2017)

El sector privado apela continuamente a técnicas innovadoras para captar y retener el talento que añade mayor valor a sus organizaciones, tarea que debería ocupar, con mayor razón, al sector público, por lo que debería planificarse estrategias para conseguir atraer los mejores perfiles al sector público, y garantizar la disponibilidad de los nuevos perfiles profesionales, y ello pasa, en gran medida por una política de comunicación institucional que permita dar a conocer el valor del trabajo en la administración y desarrollar programas específicos para garantizar la representatividad de los colectivos con mayores dificultades de acceso a la función pública, pensemos en el proceso de reflexión abierto en Francia sobre la reforma de la ENA, o, por ejemplo, las actuaciones desarrolladas en ese plano por el Servicio de Empleo Público Federal de Canadá, como el Civil Service británico.

En España, el Ministerio de Política Territorial, a través de la Dirección General de Función Pública, ha puesto en marcha el proyecto «Empleo Público», como una iniciativa que comenzó en el año 2018 cuyo objetivo es acercar y dar a conocer a los alumnos y alumnas de grado y a todas aquellas personas que estuvieran interesadas, las oportunidades de trabajo que ofrece

(40) De hecho, esta revisión pretende reformar el sistema de los «grandes cuerpos del Estado», acercando la alta función pública se parezca más a la sociedad, estableciendo la separación con la política
<http://asociaciondireccionpublicaprofesional.blogspot.com/2019/05/reforma-del-servicio-civil-superior.html>

la Función Pública. Mediante la celebración de Jornadas informativas en distintas Universidades se pretende relacionar a estudiantes al final de su ciclo formativo de diversas universidades con jóvenes empleados públicos que recientemente hayan superado distintos procesos selectivos, situando el empleo público entre las distintas posibilidades de futuro de los estudiantes.

6.3. Claves para la revisión de los procesos selectivos y diseño de capacidades de los FHN

La Recomendación del Consejo sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública fue adoptada el 17 de enero de 2019 a propuesta del Comité de Gobernanza Pública. En ella se destaca que una función pública profesional, competente y eficaz es un factor fundamental para fomentar la confianza en los ciudadanos en las instituciones públicas y cómo los servidores públicos y los sistemas utilizados para su gestión son un componente esencial de la gobernanza pública, que repercute directamente en la calidad de los procesos democráticos y en la capacidad de gobierno para promover y proteger el bienestar de los ciudadanos y generar y mantener un crecimiento económico inclusivo; reconociendo que la función pública se enfrenta a nuevos retos frente a quienes deben estar facultados y capacitado para responder de manera eficaz, en particular mediante la innovación y una interpretación más importante de las cuentas, al tiempo que se mantiene estables y fiables en la prestación de servicios de manera justa y oportuna y sobre la base de los principios de la buena gobernanza.

La función pública profesional, competente y eficaz, es un factor fundamental para fomentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y un componente esencial de la gobernanza

En este contexto y sobre la base de estos razonamiento, los FHN son más necesarios que nunca por las aportaciones profesionales a las estrategias de modernización e innovación de un modo sostenible en la organización⁽⁴¹⁾, pero la dimensión de la planta local y las numerosas funciones que se ven abocados a desempeñar en su día a día (mucho más allá de las legalmente reservadas) dificultan enormemente dicha labor. Es fundamental que en su función de garantes de la legalidad se erijan también en garantes del principio de eficacia y de la buena administración que preside el art. 103 CE e impone el art. 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, si entender que son requerimientos contrapuestos.

7. CONCLUSIONES: FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN NACIONAL COMO DRIVERS DE LA TRANSFORMACIÓN

Es necesaria una revisión de los paradigmas sobre los que se asienta conceptualmente la administración pública, el modelo weberiano y la nueva gestión pública, que no parecen facilitar la transformación en una administración basada en la calidad, inteligencia, adaptabilidad al cambio, innovación y capacidad de aprendizaje (Ramió, 2017, a), y esa revisión pasa, en el ámbito local, por una redefinición del papel de los FHN como vector de conexión entre el conjunto de entidades locales existentes, llamados a ser, con su liderazgo transformador, piezas fundamentales del tablero de la nueva administración pública.

(41) RAMIÓ MATAS, C. «El modelo directivo de las entidades locales», *Revista Internacional de las Organizaciones*, núm. 1, 2008

Los intentos de regular la función directiva en la Administración local son paralelos a los de la legislación básica de régimen funcional, si bien adolecen de una aproximación parcial y compleja, en gran medida, precisamente, por la dificultad de deslindar la función directiva en la Administración local respecto a las funciones reservadas a los funcionarios con habilitación de carácter nacional⁽⁴²⁾. Parece pues que los FHN están llamados a un proceso de reinención del rol profesional adecuándose al nuevo modelo de una sociedad que demanda, a su vez, un nuevo modelo de administración, pasando de espectadores, como órgano de control y fiscalizador, a protagonistas del proceso de transformación.

Las recomendaciones formuladas por la OCDE sobre las medidas adoptadas por Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, planteaban ya que España podía implantar una concepción más ambiciosa en la gestión de sus recursos humanos ligada a un modelo de competencias, siguiendo, a tal fin, la experiencia de los países que habían realizado transiciones similares durante las últimas décadas (OCDE, 2015), como hemos visto.

La vigencia de este debate y la premura en la adopción de medidas que permitan el ejercicio de este liderazgo transformador se aprecia no sólo en el protagonismo concedido por la doctrina, sino también por el reconocimiento internacional unánime, como puede comprobarse con la Recomendación de la OCDE sobre liderazgo y capacidad de servicio público (2019) que recoge los 14 principios para un servicio público adecuado.

I.- Cultura y liderazgo impulsados por valores
1. Definir los valores del servicio público y promover la toma de decisiones basada en valores.
2. Construir capacidad de liderazgo en el servicio público.
3. Asegurar un servicio público inclusivo y seguro que refleje la diversidad de la sociedad que representa.
4. Construir un servicio público proactivo e innovador que tenga una perspectiva a largo plazo en el diseño e implementación de políticas y servicios.
II.- Servidores públicos calificados y efectivos
5. Identificar continuamente las habilidades y competencias necesarias para transformar la visión política en servicios que brinden valor a la sociedad.
6. Atraer y retener a los empleados con las habilidades y competencias requeridas del mercado laboral.
7. Reclutar, seleccionar y promover candidatos a través de procesos transparentes, abiertos y basados en méritos, para garantizar un trato justo y equitativo.
8. Desarrollar las habilidades y competencias necesarias creando una cultura de aprendizaje y un entorno en el servicio público.
9. Evaluar, premiar y reconocer el desempeño, el talento y la iniciativa.
Sistemas públicos de empleo receptivos y adaptativos
10. Aclarar las responsabilidades institucionales para la gestión de personas.

(42) FUENTETAJA PASTOR, J.A. «Función pública local y reforma local», *Cuadernos de derecho local*, núm. 37, 2015

11. Desarrollar un enfoque a largo plazo, estratégico y sistemático para la gestión de personas basado en la evidencia y la planificación inclusiva.
12. Establezca las condiciones necesarias para la movilidad interna y externa de la fuerza laboral y la adaptabilidad para combinar las habilidades con la demanda.
13. Determine y ofrezca términos y condiciones de empleo transparentes que coincidan adecuadamente con las funciones de la posición
14. Asegurar que los empleados tengan oportunidades para contribuir a mejorar la prestación de servicios públicos y que estén comprometidos como socios en cuestiones de gestión de servicios públicos.

Fuente: Elaboración propia

Como señala JIMÉNEZ (2018) ya llevamos un considerable retraso en un proceso urgente de repensar el sistema de acceso, para formar en valores públicos a quienes ingresen en el servicio público, rediseñar las políticas formativas y fomentar el autoaprendizaje en el puesto (básicamente en herramientas tecnológicas), y sobre todo evaluar sus resultados y el desempeño de su gestión, por no insistir en la necesidad de reforzar el principio de mérito tanto en el acceso como en la provisión, en particular de aquellos puestos con responsabilidades directivas en el sector público, reflexiones todas ellas que resultan plenamente aplicables a los FHN.

Colectivo que está llamado a ser la pieza clave del futuro del mundo local y de su transformación para responder, desde el liderazgo que les corresponde asumir, a los retos de la sociedad y de un servicio público de calidad, para ello es preciso algo más que acreditar sus conocimientos en la versión tradicional de los procesos selectivos, basados en técnicas memorísticas, sino también acreditar que poseen aquellas herramientas más blandas (Soft skills), tales como asertividad, creatividad, empatía, resolución de problemas, flexibilidad y adaptación, que deberán potenciar y cultivar a lo largo de toda su carrera profesional. Sólo así, de la mano de los FHN podrá garantizarse la modernización de la administración local.

BIBLIOGRAFÍA

- AAVV, *Nuevos tiempos para la función pública*, INAP, Madrid, 2017
- BALLESTEROS, A. (Dir) *Modernización del Gobierno Local*, El Consultor de los ayuntamientos, Madrid, 2004
- BARRIO, M. *Internet de las cosas*, Reus, Madrid, 2018
- BAUMAN, Z. *Modernidad Líquida*, Fondo de Cultura Económica, 2002
- CAMPOS-ACUÑA, M^a C. «¿Quién es alto cargo en la Administración Local? A propósito del régimen sancionador del Buen Gobierno», *El Consultor de los Ayuntamientos*, N.º 2, Ref. 199/2017, Wolters Kluwer, 2017
- CAMPOS-ACUÑA, M^a C. «Los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional: su papel en el proceso de implantación de la transparencia», en *Transparencia y Acceso a la Información en las Corporaciones Locales*, CAMPOS-ACUÑA, M^a C, Wolters Kluwer, Madrid, 2018

CEBRIÁN, M. *El nuevo régimen local tras la reforma del sector público*, Bosch, Wolters Kluwer, Barcelona, 2016

COSCULLUELA, L. *Presentación en Crisis económica y Reforma del Régimen Local*, Thomson Reuters, Navarra, 2012

D'ANJOU, J. y D'ANJOU, G. *Personal de las Entidades Locales*, LA LEY, Wolters Kluwer, Madrid, 2009

FUENTES, J.R. «La función de regeneración democrática de los funcionarios con habilitación de carácter nacional», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 4, 2015

FUENTETAJA, J.A. «Función pública local y reforma local», *Cuadernos de derecho local*, núm. 37, 2015

GORRITI, M. «Innovar en selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. especial 2, 2018

JIMÉNEZ, R. ««Repensar» la selección de empleados públicos: momento actual y retos de futuro», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. especial 2, 2018

JIMÉNEZ, R. «La dirección pública profesional en España: errores de concepto», en *Blog La Mirada Institucional*, 2018 <https://rafaeljimenezasensio.com/2018/01/28/la-direccion-publica-profesional-en-espana-errores-de-concepto/>

MAPELLI, C. «La visión comparada : nuevos sistemas de selección de la alta función pública en las democracias avanzadas», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. especial 2, 2018

MÍGUEZ, L. «Obligaciones de buen gobierno y régimen jurídico de los altos cargos en la Administración Local», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. II, Wolters Kluwer LA LEY 5126/2019, 2019

OCDE. *España: De la reforma administrativa a la re-forma continua*, *Estudios de Gobernanza Pública*, OCDE-INAP, Madrid, 2015.

OCDE. *Skills for a High Performing Civil Service*, *Estudios de Gobernanza Pública*, Servicio de Publicaciones de la OCDE, París, 2017

OCDE. *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*, OECD/LEGAL/0445, 2019

PAREJO, L. «La Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento jurídico español», en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.) *Tratado de Derecho Municipal* (dirigido por Santiago Muñoz Machado), Civitas, Madrid, 2003

RAMIÓ, C. «El modelo directivo de las entidades locales», *Revista Internacional de las Organizaciones*, núm. 1, 2008

RAMIÓ, C. *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017

DE DIEGO, A. «Redimensionamiento de la planta local gallega: retos frente al minifundismo local en Galicia», Serie *Documentos Red Localis* núm. 5/2016, 2016 http://redlocalis.com/wp-content/uploads/2016/11/Documento_5_2016_redimensionamiento.pdf

CAPÍTULO III

«INNOVACIÓN EN LA SELECCIÓN DE PERSONAL: NUEVOS MARCOS "POST-INSTITUCIONALES" PARA CAPTAR Y RETENER EL TALENTO EN LAS GRANDES CIUDADES ESPAÑOLAS»

Enrique José VARELA ÁLVAREZ

1. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ LA COMPLEJIDAD SOCIO-INSTITUCIONAL OBLIGA A CAMBIAR EL FOCO DE ESTUDIO SOBRE LOS GOBIERNOS LOCALES?
2. «PRE-TEXTO» Y «CON-TEXTO» LOCAL. LA NECESARIA HUIDA DEL FRAME GERENCIAL DE LOS ENTES LOCALES Y EL TRÁNSITO HACIA UN MODELO «POST-INSTITUCIONAL» EN LOS GOBIERNOS LOCALES
3. CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

La complejidad ha empujado los «marcos» institucionales, por lo que se reclaman nuevos modelos de gobernanza «post-institucionales» que, como complemento a los anteriores burocrático-gerenciales, incorporen elementos «socio-poli-técnicos» a la toma de decisiones y a los productos y servicios públicos. La innovación pública debe atender a estos nuevos contextos, en especial cuando las instituciones intentan adaptarse al cambio de época que supone una transformación de cultura organizativa provocada por las actuales «salidas» y «entradas» de personas en dichas organizaciones públicas. La selección de personas y talento(s) en las grandes ciudades tendrá que asumir estos marcos «post-institucionales» de gobernanza, así como nuevas técnicas de gestión en red de la carrera profesional.

PALABRAS CLAVE

Innovación, talento, personas.

ABSTRACT

The complexity have pushed the institutional «frames», and this is the main reason to reclaim new models of «post-institutional» governance. This models are the complement of the old «bureaucratic-managerial» frames, that need to incorporate «social-political-technical» elements to the decision making process and to the public products and services. The public innovation must attend to the new contexts, specially when the institutions try it to adapt to an age change that imply an organization cultural transformation, caused it because the «exits» and «entrance» of enormous amount people in this organizations. The personnel and talent(s) selection process at the urban cities must include it this «post-institutional» «frames» of governance, moreover of new network management technicals in the professional career of the public servants.

1. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ LA COMPLEJIDAD SOCIO-INSTITUCIONAL OBLIGA A CAMBIAR EL FOCO DE ESTUDIO SOBRE LOS GOBIERNOS LOCALES?

Toda reflexión debe comenzar con una pregunta, al menos en el ámbito científico-social, donde supone casi un pre-requisito para la realización del mejor análisis posible sobre un problema público como el que nos ocupa.

La cuestión relevante en relación con los modelos de innovación local, selección de personas y talento, tiene que ver con la necesidad de introducir los elementos de complejidad social y político-administrativa (dimensión socio-institucional), que son inherentes a la gestión de los problemas públicos que deben ser planteados (no siempre resueltos) por los gobiernos, de cualquier nivel y condición organizativa (Rittel y Webber, 1993, pp. 161-187; Brugué 2016; Turnbull, 2006, pp. 3-22; Varela y Araújo, 2018; Ramió, 2019, pp. 217-228; Subirats, 2019, pp. 229-250).

Conectado con el planteamiento anterior, me atrevo a plantear una hipótesis central (H1) para este trabajo, que podría enunciarse de la siguiente manera, «si no conseguimos re-dimensionar los conceptos «clásicos» de gestión pública (los que han seguido los modelos burocrático-gerenciales), resultará no sólo difícil sino errado comprender por qué algunas experiencias de buenas prácticas de gestión funcionan en unas organizaciones y en otras no, entre ellas los modelos de innovación y de gestión del talento.»

La innovación local está directamente relacionada con la complejidad social, política y administrativa

La cuestión es que en el contexto multinivel español encontramos casos de instituciones de «gobierno-administración» locales que cuentan con «buenas prácticas» (Löffler 2000, pp. 191-204), experiencias innovadoras, de excelencia, «smart», abiertas, exitosas (FEMP, 2018; Criado, Pastor y Villodre, 2018). Bien es verdad que nos cuesta más identificar «malas prácticas» en las que los errores de gestión hayan sido sometidos al escrutinio público. Todo ello, a pesar de contar en ambos casos con los mismos elementos organizativos (personal, presupuesto, estructura, financiación, tecnologías) y público objetivo (ciudadanía).

¿Cuál es el motivo? Entre otros, la escasez de análisis sobre la realidad institucional del complejo «gobierno-administración» de las grandes ciudades en España, lo que nos conduce hacia el planteamiento de una hipótesis secundaria (H2), que se enuncia como sigue, «las grandes ciudades, como instituciones de gobierno y administración, deben contar con una buena base de institucionalidad (fortaleza vs. debilidad) que asegure las políticas de moderni-

zación, innovación y gestión del talento, de manera que las haga sostenibles a lo largo de los años, a pesar de los cambios en los equipos de gobierno.»

Para avanzar sobre estas dos hipótesis del trabajo que presentamos, defendemos el argumento de que a mayor eficacia en la política local (profesionalización), mayor calidad institucional y con ella mayor eficacia en la gestión de la organización municipal (paradigma de política administrativa y dirección pública profesional), además de una mayor legitimación socio-política de sus políticas y servicios públicos (Varela, 2009, pp. 135-149), lo que incrementaría, en definitiva, la gobernanza local (Calderó y Zafra, 2002, pp. 95-100; Zafra y Varela, 2011, pp. 37-61; Varela, 2009, pp. 135-149; Varela, 2010; Varela, 2011, pp. 363-386). Y es que, en palabras de Joan Subirats (citado por Varela, 2009, p. 146), «gestionar con eficacia es gestionar mejor la democracia».

Porque para asumir retos técnicos, las «entidades locales» deben ser reconsideradas como «gobiernos locales»⁽¹⁾, instituciones locales en las que confluyen elementos sociales, políticos y técnicos («socio-poli-técnicos», Varela y Araújo, 2018, pp. 104-108) que exigen una aproximación a la gobernanza pública, menos dogmática (gerencialista), más abierta («post-institucional») y donde las personas (gobernantes, técnicos, ciudadanos) sean capaces de reconocerse como una red actores con intención de solucionar problemas públicos concretos.

Las cuestiones vinculadas a la dimensión de la gestión deberían así estar alineadas con estas nuevas orientaciones más democráticas («vis democrática»: institución, identidad y eficacia+democracia, Calderó y Zafra, 2002, pp. 95-100), a la par que institucionalmente más complejas (Klijn, 199, pp. 14-34; Kooiman, 1999, pp. 35-48); todo ello, con el fin de evitar la tradicional asimetría del sistema de actores de gobierno-administración multinivel. Porque es este un modelo que en la España de las Autonomías ha consolidado un sistema de acción pública que ha relegado a los gobiernos locales a actores de «segunda fila» en el desarrollo del bienestar, todavía hoy, cuarenta años después del inicio de nuestra «democracia local»⁽²⁾.

Las instituciones locales deben asumir retos en las que confluyen elementos «socio-poli- técnicos»

En este sentido, esta reflexión contextual también debe ayudar a «des-estresar» a los equipos de gobierno y dirección pública de los grandes ayuntamientos españoles, que han tenido que soportar desde finales de los años 90 del pasado siglo reformas-modernizaciones, que no han hecho más que menoscabar su legitimidad institucional y reducir su capacidad de ingresos y gastos («pacto local», «lofagización grandes ciudades», «ley de sostenibilidad») ... a pesar de que no son precisamente los gobiernos locales municipales y provinciales los principales «culpables» del desastre financiero español que ha explotado en la última década.

Sin la atención debida a este sencillo silogismo, volveremos a caer en las clásicas confusiones gerencialistas de los años 80, 90 y década pasada sobre el «valor público» (Moore, 2006,

(1) Sobre este juego de palabras, más relevante de lo que parece, se puede revisar un trabajo anterior titulado, «¿Por qué le llamamos administración cuando queremos decir gobierno?» (Varela, 2009: 169-181).

(2) El argumento no es nuevo, sino recurrente, y ya se conoce desde finales de la década de los años 80 del pasado siglo, cuando algunos autores confirmaban el «papel secundario» de los gobiernos locales en la implementación del Estado de Bienestar en la España de las Autonomías (Carrillo, 1991).

pp. 1-22) y la «nueva gestión pública» (Hood, 1991, pp. 3-19), ya superadas por la teoría de la organización actual (Bouzas, 2019, pp. 297-307). Aún peor, más que intentar analizar «retos» nos quedaremos con simples «desafíos», lo que nos impedirá llegar a un futuro local que ya está aquí.

El talento en el marco de un modelo de innovación, debe ser analizado desde perspectivas más amplias, ecosistémicas⁽³⁾, donde los «entes» son complejos de «gobierno-administración» con capacidad para equivocarse, pero con necesidad de relacionarse en red. Es aquí donde el modelo «clásico» burocrático-gerencial debe cambiar para dejar atrás sus certezas técnicas y ceder paso a la incertidumbre y a los problemas, incluso, a los «malditos» o irresolubles (Brugué, 2016). Es aquí donde la base teórica neopositivista y neomanagerial basada en presupuestos racionales («public choice»; Varela y Araújo, 2018) debe abandonar los «apriorismos» técnicos y los ineficientes «despotismos tecnocráticos», dando entrada a otras propuestas epistemológicas y metodológicas más amplias, de carácter interpretativo; facilitando una «ecología de saberes» centrada en las personas, en el elemento humano, en los bienes colectivos (no sólo públicos, también comunes) y en la resolución de problemas complejos (Santos, 2014, pp. 21-66; Poteete, Janssen, Ostrom, 2012; Klijn y Koppenjan, 2016).

Asumiendo este reto, vamos a dividir el análisis que nos ocupa en una estructura de dos partes. La primera requiere de la exposición clara de un «pre-texto» y un «con-texto» de la complejidad local socio-institucional, así como sobre la evolución de los modelos de dirección y gestión pública local y sus marcos básicos conceptuales, que ayuden a las redes de personas y problemas a utilizar un mismo «lenguaje institucional», huyendo de los conceptos de «modas del management». La segunda, concluirá con algunas apreciaciones sobre la justificación de la urgencia de un modelo «post-institucional» «socio-poli-técnico» en las grandes ciudades españolas, que se oriente a la resolución en red de los problemas públicos a partir de la gestión colectiva de los diferentes talentos de las personas (políticos, altos cargos, técnicos, académicos y ciudadanos).

2. «PRE-TEXTO» Y «CON-TEXTO» LOCAL. LA NECESARIA HUIDA DEL FRAME GERENCIAL DE LOS ENTES LOCALES Y EL TRÁNSITO HACIA UN MODELO «POST-INSTITUCIONAL» EN LOS GOBIERNOS LOCALES

Mi «pre-texto», una vez aceptado el reto propuesto por los responsables de la Red Localis, y asumiendo la complejidad de la demanda planteada en forma de reflexión «post-institucional», implica realizar un esfuerzo previo de reformulación conceptual local, que nos ayude a limitar los abusos que los académicos y los profesionales de las instituciones públicas sometemos a los conceptos de «gobierno-administración» de forma cotidiana.

La idea será reducir el «estiramiento conceptual» que Sartori ya nos recomendó hace décadas, y que Steinmo (2013, pp. 131-151) nos recuerda cuando hablamos de los problemas institucionales en el siglo XXI. «Estiramientos del management» que cada vez más expertos aplican a sus análisis sobre instituciones, organizaciones, gobierno, gestión y productos públicos (políticas y servicios). En el fondo, planteamos más que un ejercicio retórico, un reto que

(3) Ejemplos sobre esta visión más amplia del talento en las organizaciones privadas los podemos encontrar, entre otros, en, A) III Barómetro sobre la Gestión del Talento en España (Revista «Capital Humano», nº 342, abril 2019, pp. 90-96); B) «Mapa del Talento en España 2019», elaborado por la Fundación Cotec y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (<http://cotec.es/proyecto/mapa-del-talento-en-espana-2019/>, accedido el 1-VII-2019).

aporte valor a los conceptos que sobre gobierno y gestión pública manejamos sin pudor desde hace unas décadas.

Porque soy de la opinión de que sólo comprendiendo la complejidad del marco (*frame*; Lakoff, 2007) y del contexto (Pollitt, 2013, pp. 415-422) en el cual se mueven las grandes instituciones municipales españolas, podremos comprender (e interpretar) correctamente a las personas que trabajan en ellas, para ellas y con ellas (Ramíó, 1999, pp. 65-97; Ramíó y Salvador, 2005; Ramíó, 2017).

La cuestión es que al marco y al contexto que envuelven los problemas públicos, hay que saber responder desde el entramado en red multinivel e interorganizativo, ya que los responsables políticos y directivos públicos profesionales (Jiménez, 2006; Varela, 2009) son meros intermediarios delegados del poder ciudadano; aún lo son más en las instituciones locales por su proximidad y capacidad de resolución directa de problemas públicos. Este aserto se plantea como eje básico a partir del cual poder mejorar la comprensión sobre el por qué algunos conceptos estratégicos que se manejan en el ámbito de la gestión pública son útiles para resolver problemas (por ejemplo la «gestión del talento»), mientras que otros no son más que parte del discurso de las «modas de management» («el talento», «la calidad», «la innovación», «la inteligencia», «la excelencia»); o, lo que es peor, de «metáforas» que pertenecen a una nueva y tóxica realidad de la «posverdad» institucional, cuando no a la «demagogia» político-administrativa (Ramíó, 2017).

Para entender (y poder gestionar) a las personas en las instituciones, hay que comprender el contexto y la complejidad local

Introducido el «pre-texto» nos vamos hacia el «con-texto» que, pasaría, necesariamente, por reiterar planteamientos que han sido desarrollados por otros colegas a lo largo de los años 90 del pasado ¡¡milenio!! Si no, ¿cómo es posible que cuando en España hablamos de las «entes locales» nos encontremos ante un «bucle», un particular «día de la marmota» gerencial que ya ha sido expuesto, aunque nunca resuelto del todo?

Porque si no fuera así, no se puede entender cómo, tras la extensa literatura científico-social que se ha generado en España y Galicia a lo largo de las tres últimas décadas, aún se considera el todo por las partes, los gobiernos por las administraciones, las instituciones por los entes, ... además de seguir contemplando y aceptando sin inmutarnos la «debilidad institucional» local como parte del mapa multinivel español y gallego («Minicipalismo»; Varela, 2009, pp. 169-181; Varela, 2011). Eso sí, mientras, seguimos hablando de innovación, calidad, excelencia o talento, por ejemplo.

Autores como Carrillo (1991), Brugué y Gomà (1998), Arenilla y Canales (1999), Subirats (2002), Márquez (2007), entre otros, llevan tiempo afirmando que los gobiernos son gobiernos y no entes, algo que no ha quedado suficientemente aclarado desde aquellos ayuntamientos a los que llegaron los modelos neopresidenciales de la «nueva gestión pública» (Ramíó, 1999, pp. 65-97); y que a su vez construyeron toda una «neo-lengua» gerencial que da fuerza a una manera equivocada de entender el *management* público («neomanagement», Salmon, 2008), donde lo relevante es la gestión y no el marco público en el que se mueve (Brugué y Subirats, 1996, pp. 9-22).

Han sido muchos los proyectos de investigación científica realizados en España y Galicia sobre los ayuntamientos urbanos, incluso en espacios transfronterizos (Araújo y Varela, 2009). Muchas las investigaciones académicas avaladas por programas oficiales de los Ministerios del

Gobierno de España o de la Xunta de Galicia, también de la Comisión Europea en las últimas dos décadas. Por lo que ya es posible confirmar que en todas ellas (seguro que hay más) se reclama volver a pensar más (como ya se hizo dos décadas atrás) sobre la «repolitización» de las tomas de decisiones públicas locales (frente al «gerencialismo»), además de mejorar la orientación de las políticas públicas hacia ámbitos locales, sobre todo urbanos (de la «nacionalización» al «localismo»; Brugué y Gomá, 1998, pp. 25-35). Bien es verdad que, en la actualidad, hay que hacerlo desarrollando estrategias inclusivas y sostenibles de cooperación con las ciudades medias, las villas y los pueblos, auténticas instituciones locales de representación y de «servucción» de servicios públicos en nuestro país (Varela, 2013, pp. 112-119).

A esta orientación sobre los gobiernos locales de aquellos (y estos) años hay que sumar la propia del contexto de grave crisis socio-institucional (De Marco, Ganuza, Güemes, Robles y García, 2018, p. 57⁽⁴⁾; Ramió, 2019, pp. 217-228; Subirats, 2019, pp. 229-250), que ha generado el modelo de crecimiento financiero global, y que ha acabado por afectar a las instituciones de gobierno, muy en especial a las urbanas. Porque si en los años 90 del siglo XX ya teníamos datos que confirmaban la lucha por la hegemonía subnacional en España (Comunidades Autónomas vs. Gobiernos Locales), años después el contexto sigue igual,... si no peor.

Debemos revisar los planteamientos de la «repolitización», que empoderan a las personas y legitiman a las instituciones locales

La asimetría en favor de los Gobiernos Autonómicos se ha ensanchado a pesar de que España y Galicia es cada vez más «urbana» (Rodríguez, 2009; Iglesias, Martí-Costa, Subirats y Tomàs, 2011) y de que las orientaciones estratégicas de cambio administrativo de corte gerencialista, apenas han conseguido modificar las estructuras de cultura política y organizativa en el complejo «gobierno-administración» de nuestro país.

Porque de nada sirve que la OCDE, el FMI o la propia Comisión Europea reconozcan que el «austericidio» llevado a cabo durante la última década, además de ser injustificado (Moreno, 2016), haya resultado inútil para conseguir reequilibrar las cuentas públicas, cambiar el sentido del gasto, modificar el diseño, implementación o evaluación de políticas públicas o, «simplemente», mejorar los servicios públicos y su percepción por parte de la ciudadanía.

Y es que el contexto de los gobiernos locales, también de las grandes ciudades, tiene que ver con su cultura política, y si esta sigue siendo «parroquial-súbdito vs. cívica» (por seguir los modelos clásicos de la ciencia política; Almond y Verba, 2001, pp. 171-201), las técnicas de gestión pública que se aplican para resolver problemas públicos complejos, continuarán teniendo efectos limitados, rendimientos e impactos subordinados a los procesos y a los sistemas de gestión («inputs-outputs» vs. «outcomes»; Varela, 2017, pp. 77-97).

Insistimos en el hecho de que el contexto es un elemento de máxima relevancia en el análisis del talento, porque representa la conexión con el entorno sociopolítico, un *link* que hemos perdido (Pollitt, 2013, pp. 415-422) en esta carrera absurda por convertir las técnicas en políticas, la eficacia en democracia, en definitiva, los medios en fines. Y no deseo que se interprete de esta síntesis de «pre-texto» y «con-texto», la argumentación simple dicotómica que se suele emplear en el análisis de las dimensiones de las instituciones de gobierno (también

(4) Crisis institucional que, como señalan De Marco, Ganuza, Güemes, Robles y García (2018: 57), en el caso español afecta más a las instituciones representativas que a la estructura básica de la democracia representativa.

las tecnológicas): técnicas vs. representación-participación. Muy al contrario, ya que no se trataría de sustituir burocracia por gerencia, eficacia por democracia (lo hicimos y resultó mal); tampoco de eliminar la gerencia de las instituciones públicas, puesto que sabemos que ha producido resultados significativos en la mejora de la gestión de las políticas y servicios en muchos países con tradiciones político-administrativas diferentes (Pollitt y Bouckaert, 2010), incluso en un gran número de ayuntamientos y diputaciones en España y Galicia (FEMP, 2018; Criado, Pastor y Villodre, 2018). Lo que no podemos dejar de considerar es que la complejidad de los asuntos públicos requiere del análisis de un contexto institucional igualmente complejo donde las redes y los partenariados se han impuesto como manera general de gobernanza pública (Varela y Araújo, 2018). De ahí que más allá de la burocracia y la gerencia, en mi opinión, se debería reclamar una perspectiva trans-disciplinar, una «ecología de saberes» (Santos, 2014, pp. 21-66) que integre conocimientos sociales, políticos y administrativos que ayuden a resituarse en el centro de las instituciones a las personas y a los problemas y no a los actores, además de incorporar a la ciudadanía a las redes que se forman sobre dichos problemas.

Si entendemos que la complejidad social define una nueva complejidad política y administrativa, estaremos en condiciones de abordar los problemas públicos de una manera más transversal que la propia burocrática y gerencial. Es aquí donde hay que actualizar la cuestión de los modelos de organización (Bouzas, 2019, pp. 297-307), de la gestión de las personas que en ellas trabajan y de la urgencia por considerar a estas personas al mismo tiempo, empleados públicos, usuarios y ciudadanos. La orientación socio-institucional facilita la comprensión de un modelo «post-institucional» más complejo, de carácter «socio-poli-técnico» en red basado en la cooperación institucional (Varela y Araújo, 2018). Modelo donde los servidores públicos no sólo ayudan a producir servicios, sino que consiguen relegitimarlos con su apoyo social, lo que sólo es posible si un político local o un empleado público proyecta una buena imagen de sus servicios fuera de la unidad administrativa, más allá del marco del ayuntamiento o diputación. En esta línea, y para el caso que nos ocupa sobre la gestión de personas en las grandes ciudades, sólo podremos considerar auténtica innovación cuando esta lo sea tanto en la dimensión administrativa (Ramió, 1999; 2009, pp. 21-52), como social (Moulaert, MacCallum, Mehmood y Hamdouch, 2013),... lo que, sin duda, acabará por convertirla en innovación política; y este es un procedimiento que ha sido escasamente desarrollado en los últimos años.

**La complejidad del
contexto socio-
institucional nos obliga
a incorporar la
«ecología de saberes»
que aparecen en las
redes de problemas**

En este marco, el talento sería «la capacidad puesta en práctica de un profesional o grupo de profesionales comprometidos que alcanzan resultados superiores en un entorno y en una organización determinados.» (Pilar Jericó, 2001, p. 428, citada por Ramió y Salvador, 2018, p. 161). Definición que nuestros colegas Ramió y Salvador (2018, p. 161) encuentran acertada ya que «combina no tan solo capacidades, competencias o conocimientos de la persona sino también su compromiso y alineación con los objetivos de la organización.»

En la misma línea, aunque con una orientación más específica y adaptada a la realidad del contexto público, la *Public Sector People Managers' Association* define gestión del talento como, «[talent management],... is about developing pools of skills, giving employees the opportunity to widen the scope of their expertise and experience while at the same time pro-

viding organisations with the talent they need to grow and evolve» (PSPMA, 2006; citada por Devine y Powell, 2008, p. 2).

Podríamos considerar así, que el talento (o los talentos) se encuentra en las personas, sean estas empleadas públicas y/o ciudadanos (¿cuándo no lo son?); al menos tanto talento como el que, cada vez en más ocasiones, reconocemos en los usuarios de los servicios públicos que son capaces de ayudar a co-producirlos, re-diseñarlos e incluso re-formularlos (Parrado, Van Ryzin, Bovaird y Löffler, 2013, pp. 85-112; Drew, 2016, pp. 78-84).

Es desde este *frame* socio-institucional en el que no sólo es posible retener a las personas que trabajan desde hace décadas en nuestros gobiernos-administraciones municipales y provinciales, si no también gestionar, captar, activar los diferentes talentos que atesora la ciudadanía y así reconducirlos hacia los problemas complejos que deben ayudar a resolver las instituciones locales.

Pero claro, para eso hay que gestionar con valores públicos, diseñar un modelo que desborde al actual sistema político-administrativo local, evolucionado (innovando) hacia otro ecosistema complejo, «socio-poli-técnico», y en el cual se vean reflejados tanto los empleados públicos como la ciudadanía.

La gestión de los talentos (de la red) ya es la prioridad de los directivos públicos de las grandes ciudades

¿Es esto realmente posible? En nuestra opinión sí, siempre que consideremos que la complejidad nos obliga integrar el «pensamiento gerencial» en el «pensamiento institucional» (Heclo, 2010),... esfuerzo ímprobo porque presupone sintetizar democracia y eficacia.

En todo caso, nada es imposible si comprendemos que el talento «ni se crea ni se destruye sólo se transforma», y se puede y debe gestionar («*talent management*», Thunnissen y Buttien, 2017, pp. 1-28). Hay por ello que aprender a hacerlo, entrenarse y formarse institucionalmente (conocimiento de lógicas y mecanismos, institucionales; Varela, 2012, pp. 27-43; 2013, pp. 121-141), lejos ya de las «ocurrencias gerenciales» de los responsables político-administrativos sobre las OPEs. En palabras de Thunnissen y Buttien (2017, p. 21): «We come to the conclusion that TM is highly contextual, because both the organizational internal and external context affect the intended TM strategy, including the actors involved in TM.»

Y hay que hacerlo, además, de manera «pensada»,... pero no a la manera «clásica», sino, por ejemplo y como destaca Mikel Gorriti (2018, pp. 1-32), a través de un proceso abierto de «gestión planificada de vacantes» que debería estar articulada en torno a tres ejes: un plan de empleo, el análisis de la demanda ciudadana y el diseño de nuevos puestos en las administraciones locales.

¿Por dónde comenzamos? Pues, sin duda, por el principio, lo que implica cambiar el modelo tal y como lo conocemos (de la Nuez, 2018, pp. 86-97) por un modelo estratégico «intergeneracional» (Ramió y Salvador, 2018, pp. 156-171), con una clara orientación meritocrática, basado en la modificación de procesos y pruebas selectivas y orientación social responsable hacia los nuevos/as ciudadanos/as, que incluyan, entre otros: nuevos valores (género, sostenibilidad, equidad, ética), nuevos modelos de relación (tecnologías, redes «post-institucionales»), nuevos marcos de desarrollo profesional y personal (carrera profesional atractiva, formación permanente, equipos de trabajo centrados en problemas, conciliación familiar y

social), e incluso renovados perfiles de puestos (difíciles de automatizar) que requerirán de otras estructuras de conocimiento directivo y pre-directivo, que «hibriden» competencias, destrezas, aptitudes e incluso rasgos de la personalidad de los nuevos profesionales (Varela, 2013, pp. 121-141; Gorriti, 2018, p. 17)⁽⁵⁾.

En paralelo, las instituciones locales deberían asumir la necesidad de gestionar el «gap» intergeneracional (Ramíó y Salvador, 2018, pp. 156-171), que ya estamos viviendo en los complejos «gobierno-administración» urbanos. Porque la transición hacia otra administración pública, otras políticas y otros servicios públicos, que es lo que estamos viviendo, no debe centrarse sólo en captar talento joven, sino también en evitar la «pérdida de conocimiento institucional»; en palabras de Ramíó y Salvador (2018, pp. 159-161), desarrollando la gestión del conocimiento, la formación y el *mentoring*.

**Los talentos
institucionales «ni se
crean ni se destruyen,
sólo se transforman»**

En nuestra opinión la gestión del talento, como la gestión del conocimiento, implica «activar» tanto el «talento dormido» como aprovechar el «talento saliente» de aquellos servidores públicos que lo han sido desde las últimas décadas. Y para eso no hay nada mejor que integrar a estas personas en los procesos de cambio generacional donde los conocimientos también deben gestionarse («tácito», «explícito», «común» y «por descubrir»; Tres, 2009, pp. 227-262) en beneficio de las instituciones y los ciudadanos, en beneficio de la memoria colectiva institucional común (Ramíó y Salvador, 2018, p. 158).

Como hemos podido exponer, la complejidad de los problemas públicos y sus nuevas lógicas hacen inaplazable la actualización del contexto institucional. Ya no es suficiente el *frame* gerencial, como en su momento tampoco lo fue el burocrático,... y mucho nos tememos que tampoco lo será sólo el de la gobernanza pública («olas de redes institucionales», Varela y Araújo, 2018). A no ser que, en lugar de ir quemando etapas y modelos institucionales, como si de una partida de «Fornite» se tratara, hagamos el esfuerzo colectivo de ponernos a pensar en «modo institucional». Sobre todo en las grandes ciudades que cada vez se parecen más a «ciudades-estado» (en lo bueno y lo malo), donde los/as ciudadanos/as (y no-ciudadanos/as) reclaman soluciones a problemas que los estados de bienestar creían haber superado⁽⁶⁾. El posible modelo «post-institucional» «socio-poli-técnico» que proponemos, no tiene respuestas a las preguntas sobre si la selección de personas será innovadora, si se conseguirá atraer talento o retener unos años más a las personas que entran en el período de jubilación; porque nos encontramos en un contexto de transición de la cultura institucional pública.

(5) Más allá del debate sobre *hard skills* y *soft skills*, se requiere una integración de ambas en una síntesis que oriente a las personas que trabajan en red a la resolución de problemas colectivos. Roderick Rhodes (2016, pp. 638-647) lo argumentaría de la siguiente manera, «It is not a question of traditional skills versus the skills of the New Public Management or the skills needed to manage networks but of the right mix of skills for a specific context.».

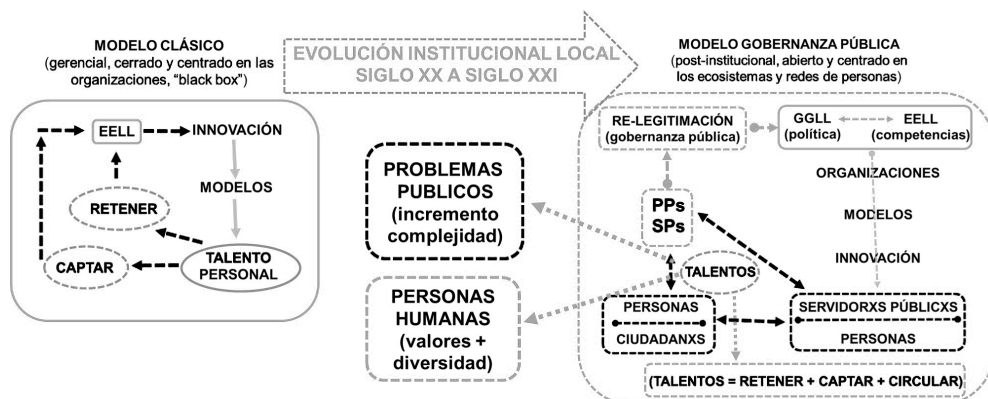
(6) La metáfora de las «ciudades-estado» de la Grecia clásica hasta el Renacimiento o la Edad Contemporánea en Europa, resulta de gran utilidad para comprender la enorme complejidad que gestionan las grandes metrópolis globales, las grandes ciudades europeas («Europolis», Domínguez y Varela, 2015, pp. 225-246), e incluso las españolas.

En esta línea, debemos intentar ordenar un posible «mapa conceptual institucional» para concretar un vocabulario común que nos ayude, entre todos/as, y en palabras de Brugué y Gomá (2008, p. 267) a «pensar cómo trabajar de una manera que nunca ha sido ni siquiera definida.»

En la siguiente figura (Nº 1, «Mapa conceptual institucional sobre los modelos de gestión y gobernanza pública y el talento en los gobiernos locales») se exponen los elementos conceptuales básicos necesarios para poder identificar el proceso de tránsito hacia un nuevo *frame* «post-institucional» («socio-poli-técnico») de los gobiernos locales y sus procesos de innovación y gestión del talento público.

Los talentos sólo se pueden hacer aflorar en contextos de «pensamiento institucional» (vs. gerencial)

FIGURA 1: «Mapa conceptual institucional sobre los modelos de gestión y gobernanza pública y el talento en los gobiernos locales»



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en la primera de las figuras, el *frame* gerencial, que tuvo su surgimiento y auge en las tres últimas décadas del siglo XX en Estados Unidos de América y Gran Bretaña, consolidó un modelo «clásico» de administración-gestión cerrada, basado en rasgos burocráticos y post-burocráticos o gerenciales. Su referente teórico ha sido la «nueva gestión pública», corriente «neo-empresarial» (Ramió, 1999a) que integraría elementos burocráticos y gerenciales que representan dos caras (y modelos) de la misma moneda: instituciones-organizaciones públicas del siglo XX. Y aunque en el modelo aparecen conceptos gerenciales del tipo «innovación», «calidad», «inteligencia», o «talento», sus denominaciones responden a procesos de pensamiento-acción incrementales en entornos poco complejos.

El segundo de los modelos, al que he denominado como de «gobernanza pública», asume la nueva realidad que estamos exponiendo, el contexto y la complejidad en una época «post-institucional». El cambio de *frame* es claro, donde las cuestiones burocráticas y gerenciales no se olvidan, ni apartan (es imposible vivir sin normas y sin gestión técnica), aunque sí se relegan a una esquina del nuevo marco donde aparecen con toda rotundidad los elementos políticos («repolitización») y gobernanza («socio-poli-técnicos»). Llamamos aquí la atención al papel que juegan los sistemas de organización, más centrados en las personas que en los puestos (Nalda y Carrillo, 1993, pp. 21-33), en las habilidades y competencias que en las funciones. Existe un reconocimiento explícito de los procesos de gestión (macro-meso-micro) así como de la visión dinámica de las organizaciones para activar la innovación, las inteligencias y los talentos. El eje, como no podía ser de otra forma, lo representan las personas (más allá de los recursos humanos), individuos que desbordan los departamentos, los servicios y las áreas. Personas que se conectan en red con otras personas en otros niveles de gobierno, empresas y organizaciones del tercer sector. Personas que son capaces de reconocer en los ciudadanos a «co-productores» de políticas y servicios públicos. Personas poseedoras de inteligencia(s) y talento(s) que hay que poner al servicio de los problemas colectivos, no de las áreas de gobierno local. La «gobernanza pública» es pues el modelo abierto de gobierno de las redes de políticas y problemas, para las que hay que saber dirigir y gestionar equipos y comunidades de conocimiento y de problemas, en entorno físicos y virtuales.

**El modelo «clásico»
«burocrático-
gerencial», basado en la
«nueva gestión
pública», responde a
procesos incrementales
en entornos poco
complejos**

En este segundo modelo de «gobernanza pública», en definitiva, el/os talento(s) están a disposición de las redes que es necesario gobernar para resolver problemas en un contexto en el que es resulta imprescindible formular una «ecología de saberes» (Santos, 2014) de conocimientos públicos y comunes, de nuevas metodologías de liderazgo, dirección y gestión pública, de nuevos marcos dialógicos y conversacionales, más necesarios que nunca para comprender y hacer efectiva la cooperación institucional. Porque el «saber» clásico burocrático y gerencial, que ha sido hegemónico en las últimas décadas, ya no es capaz de plantear nuevas preguntas en esta época «post-institucional», precisamos del/os talento(s) de las «personas humanas» que se encuentran en el centro de los problemas colectivos (ciudadanos y «no-ciudadanos» que sufren); además del insustituible conocimiento experto que atesoran las personas que (con)viven dentro de sus instituciones (políticos, directivos, técnicos). Talento(s) a disposición de problemas, vengan de donde vengan, incluso si se movilizan desde procesos *bottom-linked* (Pradel y García, 2018, p. 28), que provocan innovación social a partir de valores públicos compartidos (Ramíó, 2017, pp. 217-230). Valores que han ido evolucionando de las «3Es» gerenciales (economía, eficacia y eficiencia) a otras nuevas «3Es» de gobernanza (ética, equidad y efectividad; Varela y Araújo, 2018).

3. CONCLUSIONES

Dirigiendo las reflexiones hacia las conclusiones, quedaría por plantear, por ejemplo, ¿qué nos podría ofrecer este nuevo modelo de «gobernanza pública» «post-institucional» y «socio-poli-técnico» para gestionar mejor el talento público? La pregunta resulta tan compleja como pertinente en el marco del contexto descrito. Sin pretender alcanzar respuestas en estas breves consideraciones, tenemos claro el hecho de que *existen una serie de pre-condiciones institucionales inaplazables para conseguir una mejor dirección del complejo «gobierno-administración» de nuestras grandes ciudades.*

En el segundo modelo de «gobernanza pública», el/los talento(s) están a disposición de las redes de problemas que es necesario gobernar

Todo ello pese que entendemos que no resulta fácil cambiar el foco de análisis sobre paradigmas, conceptos y modelos de comprensión de los problemas públicos, y menos cuando acabamos de salir de una intervención económico-financiera de la Unión Europea, que lleva más de una década supervisando nuestra forma de entender las políticas y servicios públicos, o sea, sus modelos de presupuesto y gastos («control por déficit excesivo»).

En todo caso, tengo cada vez más claro que a veces es necesario destruir modelos para poder avanzar, sobre todo si dichos marcos de comprensión teórico-conceptuales, se vuelven crueles, produciendo dolor, pobreza, marginación e, incluso, muerte⁽⁷⁾.

Nuestro «pre-texto» se centró en la debilidad, provocada en parte por la austeridad y las políticas de recortes de gasto público que tanto daño han producido a las grandes políticas de bienestar, de manera especial a la sanidad, educación y dependencia. El «con-texto», sin embargo, es necesariamente local, contingente y, de manera más específica, urbano. Entornos donde la última década de crisis ha provocado un incremento desconocido de la desigualdad social e incluso la ruptura del modelo de clases con la aparición del fenómeno de los trabajadores pobres o «precariado» (Standing, 2013). En los espacios globales y locales urbanos, cada vez más metropolitanizados en lo territorial y más difusos en lo social, económico y político, comienza a surgir una suerte de «innovación social» como única alternativa al escenario de la creciente debilidad institucional y de la financiarización y empresarialización de los asuntos públicos.

Este modelo que hemos denominado de gobernanza local, «post-institucional» o «socio-poli-técnica», pretende dirigir nuestra atención hacia los espacios complejos e «híbridos» al mismo tiempo (Christensen y Lægveid, 2011, pp. 407-423); espacios que se han ido creando en las grietas abiertas de nuestro estado social y democrático de derecho.

(7) Y esta no es una metáfora, sino el resultado de la aplicación de una determinada política pública de sanidad (un ejemplo entre otros) basada en recortes farmacéuticos vitales para determinados pacientes (hepatitis y el «caso Sovaldi»; servicios de urgencias en Galicia y «caso PAC A Estrada»). Así nos lo recuerdan, aún en nuestros días, desde la Asociación para la Defensa de la Sanidad Pública («los recortes matan»).

Entendemos que no es posible hablar, conversar, acordar, pactar, negociar, cooperar e incluso competir, si antes no asumimos un cambio de lenguaje, una ampliación de nuestro vocabulario institucional básico, que ha estado dominado en estos últimos decenios por decálogos gerencialistas que ni son útiles para analizar todos los problemas públicos, ni han sido capaces de evitar la creciente degradación de los derechos fundamentales (los humanos, no los constitucionales; Santos y Sena, 2019). De ahí que nos hayamos esforzado en la reconstrucción del relato institucional, el replanteamiento de su «mapa conceptual», que puede ser de utilidad para comprender-actuar sobre los problemas públicos y colectivos de unos espacios urbanos, donde los ciudadanos están consiguiendo incorporar procesos, políticas y servicios en defensa de los bienes colectivos y comunes. Esto es para nosotros innovación «socio-poli-técnica» (Varela y Araújo, 2018).

**La auténtica innovación
(«socio-poli-técnica»)
implica modelos «post-
institucionales» de
gobernanza pública en
las grandes ciudades**

Y esta transformación en España, ha supuesto un cambio de paradigma singular en el contexto de las grandes ciudades globales, donde los movimientos «post-15M» comenzaron a transformar el sistema, primero social y luego político. Bien es cierto que los retos que quedan por alcanzar son igualmente singulares, ya que estas transformaciones socio-políticas se han enfrentado a enormes resistencias por parte de las élites económicas y administrativas corporativas; lo que, sin duda, ha sido determinante para que las políticas públicas y los servicios públicos sigan sufriendo un gran desgaste en sus bases de legitimación y rendimientos. Las grandes ciudades españolas, al igual que las gallegas, están recreando su propio ecosistema socio-político, que nunca será pleno si sus instituciones de «gobierno-administración» no consiguen profesionalizarse, orientarse a las personas y a la resolución de problemas.

El modelo «post-institucional» urbano español tendrá que (re)construirse entre todos/as los/as ciudadanos/as que cuenten con recursos diversos para renovar las bases institucionales del conjunto multinivel de gobierno en España. Y este es el auténtico reto al que deberán enfrentarse en el presente políticos, altos cargos, directivos, técnicos y empleados públicos de diverso nivel y condición. El conocimiento y el talento que se pretende captar y retener tiene que ir dirigido a mejorar el pensamiento-acción institucional colectivo, desde lo urbano hacia lo regional y estatal.

La clásica debilidad municipal por fragmentación, se ha vuelto fortaleza por diversidad en un espacio global y local cada vez más urbano y metropolitano («localismo cosmopolita»; Moreno, 2019, p. 258), que debe convertirse en eje estratégico de las políticas de desarrollo metropolitano a nivel cosmopolita (Ramió, 2017 y 2019, pp. 217-228), apoyando así a los gobiernos intermedios, a las villas medias y a los pueblos en los que las personas siguen necesitando servicios públicos (Varela, 2013, pp. 112-119), y a donde no sabemos si en algún momento de nuestra vida los urbanitas tendremos que volver,... porque los ladrillos no se comen.

Y ya conocemos cómo es posible actuar institucionalmente,... sin atajos, construyendo modelos de gobernanza local profesionales, de dirección y gestión pública de recursos profesionales, de gestión de personas (conocimiento y talento) profesionales, de construcción de modelos de cooperación institucional profesionales. En definitiva, menos «entes», «procedimientos», «cuerpos», «lofagización», «racionalización» y «técnicas»; y más «profesionalización», «fortaleza institucional», «pensamiento crítico», «conversaciones» entre equipos y ciu-

dadanos, redes y «comunidades» (de prácticas y digitales)⁽⁸⁾, además de «valores» públicos, colectivos y comunes.

Concluyo estas «atrevidas» conclusiones sobre la gestión de las personas, la innovación, la selección y el talento en las grandes ciudades españolas, con las siguientes ocho sugerencias «post-institucionales»:

Los conceptos de gestión, entre ellos el del talento, deben estar al servicio de las personas de dentro y de fuera de las instituciones locales

1. Adaptar la cultura política local a la nueva realidad «pluripartidista», que se ha consolidado en el sistema político municipal de las grandes ciudades españolas y gallegas en esta última década.

2. Rediseñar el sistema «post-institucional» «socio-poli-técnico», dando valor al pensamiento institucional urbano, a las conversaciones que de esta acción humana se derivan, por encima de la clásica planificación estratégica a medio-largo plazo.

3. Diseñar un modelo de cooperación institucional que amplíe las lógicas de los clásicos partenariados («PPP» vs. «4Ps»; Alcaide y Rodríguez, 2019, p. 205), en los que se incluyan a los actores sociales y a los ciudadanos con «talentos» interesados en formar parte de las «redes de problemas».

4. Favorecer la complementariedad de los «circuitos cerrados» de dirección pública profesional con aquellos otros que generan y sostienen el conocimiento público real, como son las «comunidades de aprendizaje» de expertos locales, los grupos de investigación de universidades y las «comunidades de práctica» que trabajan en los barrios de las grandes ciudades.

La gobernanza de las redes «socio-poli-técnicas» son la garantía para mejorar los impactos y la legitimidad de la acción pública en las grandes ciudades.

5. Conectar las «islas de excelencia» en materia de innovación de la gestión pública con los «archipiélagos» (Brugué y Gomà, 2008, pp. 265-284) «socio-poli-técnicos», para que los complejos «gobierno-administración» de las grandes ciudades cooperen de manera institucional efectiva (Varela y Araújo, 2018), con el fin de, a) reforzar así la sostenibilidad de su legitimidad institucional, y b) desbordar el clásico y simple papel de «servectoras» de servicios públicos.

6. Integrar en los ecosistemas de «gobierno-administración» las dimensiones tecnológicas desde una perspectiva «socio-poli-técnica» («comunidades digitales»), donde los técnicos locales y ciudadanos no sean simples «emisores» o «receptores» de información pública, y puedan así participar en el diseño efectivo de modelos de conversación física y virtual (*blended*) en torno a problemas públicos, más allá de las propias instituciones que los definen.

7. Gestionar el/os talento(s) de las personas que trabajan en los departamentos de las grandes ciudades con propuestas dinámicas que vayan más allá de los «shows del *social media*» (*¿talent shows?*), intentando «hibridar» modelos de buenas prácticas y reconocimientos basados en funciones, competencias y procesos, con otros modelos desarrollo de prácticas cooperativas en red apoyadas en las *hard-soft skills*, que logren

(8) Sobre este tipo de comunidades se puede consultar, entre otros trabajos: «redes epistémicas» (Chaqués, 2004, citando a Haas 1992); «comunidades de prácticas» (Barrera-Corominas, 2018) y «comunidades digitales» (Criado, Pastor y Villodre, 2018, pp. 1-27).

hacer explícito el conocimiento tácito, además de aplicable con ética, efectividad y equidad a la solución de los problemas públicos que demanda la ciudadanía.

8. Impulsar programas de circulación de talento(s) «senior» y «junior» de carácter «socio-poli-técnico» dentro de las organizaciones municipales, con el fin de reducir el *gap* temporal y la pérdida de «memoria institucional» durante el proceso de «envejecimiento», «laboralización» y «desprofesionalización» públicas que estamos viviendo, en esta época de tránsito de los profesionales públicos del tipo *baby boomers*, a los que están por llegar del tipo *millenials* o *generación Z*.

BIBLIOGRAFÍA

ALCAIDE, L. y RODRÍQUEZ, M. A., «Walk for e-Participation in the Smart City's Era. New Organizational Challenges and New Models of Governance», en ALCAIDE, L. y RODRÍQUEZ, M. (Eds.), *E-Participation in Smart Cities: Technologies and Models of Governance for Citizen Engagement*, Springer, Cham (Suiza), 2019, págs. 205 y ss.

ALMOND, G. y VERBA, S., «La cultura política», en BATLLE, A. (Ed.) *Diez textos básicos de ciencia política*, Editorial Ariel, Barcelona, 2001 (edición original de 1963), págs. 171-201.

AGRANOFF, R., *Managing within networks. Adding value to public organizations*, Georgetown University Press, Washington, D.C., 2007.

ARAÚJO, J. F. y VARELA, E. J., *La Modernización Administrativa y la Gobernanza en los Concellos del Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular*, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Vigo, 2009.

ARENILLA, M. y CANALES, J., *Gobierno y Pacto Local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia y BOE, Madrid, 1999.

BARRERA-COROMINAS, A., *Comunidades de práctica en la administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública y McGraw-Hill, Madrid, 2018.

BAZAGA, I., «El planteamiento estratégico en el ámbito público», en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, 1997, págs. 105 y ss.

BOUZAS, R., «Teoría de la organización y gestión pública: interpretaciones, explicaciones y desafíos emergentes», en LÓPEZ, Á. X. y VARELA, E. J. (Coords.), *Argimiro Rojo Salgado, o home Smiling Through. Libro Homenaxe a un Politólogo Cosmopolita*, Vigo, Servizo de Publicacións da Universidade de Vigo, 2019, págs. 297 y ss.

BRUGUÉ, Q., *Es la política, idiotas!*, Documenta Universitaria, Barcelona, 2016.

BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R., «Nuevas formas de gobernar: límites y oportunidades», en FLEURY, S., SUBIRATS, J. y BLANCO, I. (Eds.), *Respuestas locales a inseguridades globales. Innovación y cambios en Brasil y España*, CIDOB, Barcelona, 2008, págs. 265 y ss.

BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R., *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1998.

BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J., «Introducción», en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (Selección de textos), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996, págs. 9 y ss.

CALDERÓ, A. y ZAFRA, M. «El gobierno municipal, del voluntarismo a la gobernanza», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 25, 2002.

CARRILLO, E., *Gestión de los Recursos Humanos, Presupuestación y Hacienda Local en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991.

CHAQUÉS, L., *Redes de políticas públicas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2004.

CHRISTENSEN, T. y LÆGREID, P., «Complexity and Hybrid Public Administration-Theoretical and Empirical Challenges», *Public Organization Review*, volumen 11, núm. 4, 2011.

CRIADO, J. I., PASTOR, V. y VILLODRE, J., «Big data y administraciones públicas en redes sociales. Un estudio sobre las comunidades digitales de los ayuntamientos españoles», *Colección NovaGob Academia*, núm. 3, 2018.

DE LA NUEZ, E., «Acceso a la función pública: atraer talento y cambiar el modelo», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 2, 2018.

DE MARCO, S., GANUZA, E., GÜEMES, C., ROBLES, J. M. y GARCÍA, P., *Ciudadanos y democracia representativa: ¿una relación conflictiva? Análisis de la desconfianza en las instituciones en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2018.

DEVINE, M. y POWELL, M., «Talent management in the public sector», *The Ashridge Journal*, 2008 (www.ashridge.org.uk/360; consultado 3 junio de 2019).

DOMÍNGUEZ, L. y VARELA, E. J., «Construyendo Europolis a partir de la cooperación local «informal» en los espacios transfronterizos de Europa: el caso de la RIET», *Geopolítica(s)*, vol. 6, núm. 2, 2015.

DREW, C., «Engaging people as service users and citizens», en MAGER, B. (Ed.), *Service Design Impact Report. Public Sector*, Service Design Network y Netherlands Enterprise Agency, Colonia (Alemania), 2016, págs. 78 y ss.

FEMP, *Innovación pública en el ámbito local. Una aproximación a las metodologías y experiencias*, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2018.

GORRITI, M., «Los Puestos de Trabajo del Futuro en el Sector Público», *conferencia pronunciada en Seminario de Relaciones Colectivas de la Federación de Municipios de Cataluña* (noviembre de 2018), pp. 1-32.

HECLO, H., *Pensar Institucionalmente*, Ediciones Paidós, Barcelona, 2010.

HOOD, CH., «Public Management for All Seasons?», *Public Administration*, volumen 69, núm. 2, 1991.

JIMÉNEZ, R., *Directivos Públicos*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2006.

KLIJN, E., «Policy networks: An overview», en KICKERT, W., KLIJN, E. y KOPPENJAN, J. (Eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Sage Publications, Londres, 1997, págs. 14 y ss.

KLIJN, E.-H. y KOPPENJAN, J. (2016), *Governance Networks in the Public Sector*, Routledge, Londres.

KOOIMAN, J., «Governance and GOVERNABILITY: Using Complexity, Dynamics and Diversity», en KOOIMAN, J. (Ed.), *Modern Governance, New Government -Society Interactions*, Sage Publications, Londres, 1999, págs. 35 y ss.

LAKOFF, G., *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*, Editorial Complutense, Madrid, 2007.

LÖFFLER, E., «Best-Practices cases reconsidered from international perspective», *International Public Management Journal*, núm. 2, 2000.

MÁRQUEZ, G., *Política y gobierno local. La formación de gobierno en las Entidades locales en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

MINTZBERG, H., *Rise and Fall of Strategic Planning*, The Free Press, Nueva York, 1994.

MOORE, M., «Creando valor público a través de asociaciones público-privadas», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 24, 2006.

MORENO, L., «Gobernanza europea, interdependencia y nacionalismos», en LÓPEZ, Á. X. y VARELA, E. J. (Coords.), *Argimiro Rojo Salgado, o home Smiling Through. Libro Homenaxe a un Politólogo Cosmopolita*, Vigo, Servizo de Publicacións da Universidade de Vigo, 2019, págs. 251 y ss.

MORENO, L., «Post-Crisis and the Bronze Age of Welfare in Europe», *Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) CSIC, Working Paper*, 2016-01.

MOULAERT, F., MACCALLUM, D., MEHMOOD, A. y HAMDOUN, A., *The International Handbook on Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Edward Elgar, Cheltenham, U.K., 2013.

NALDA, C. y CARRILLO, E., «De la administración de personal a la gestión de capital humano», *Política y Sociedad*, núm. 13, 1993.

PARRADO, S., VAN RYZIN, G., BOVAIRD, T. y LÖFFLER, E., «Correlates of Co-production: Evidence From a Five-Nation Survey of Citizens», *International Public Management Journal*, volumen 16, núm. 1.

POLLITT, CH., «Context: what kind of missing link?», en POLLITT, CH. (Ed.), *Context in Public Policy and Management. The Missing Link?*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK), 2013, págs. 415 y ss.

POLLITT, CH. y BOUCKAERT, G., *La reforma de la gestión pública: un análisis comparado*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2010.

POTEETE, A., JANSSEN, M. y OSTROM, E., *Trabajar juntos. Acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2012.

PRADEL, M. y GARCÍA, M., «Innovación social en las ciudades españolas: la centralidad de la gobernanza local y ciudadana», en PRADEL, M. y GARCÍA, M. (Eds.), *El momento de la ciudadanía. Innovación social y gobernanza urbana*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2018, págs. 13 y ss.

RAMIÓ, C., «La necesidad de una política institucional más global por un bienestar planetario», en LÓPEZ, Á. X. y VARELA, E. J. (Coords.), *Argimiro Rojo Salgado, o home Smiling Through. Libro Homenaxe a un Politólogo Cosmopolita*, Vigo, Servizo de Publicacións da Universidade de Vigo, 2019, págs. 217 y ss.

RAMIÓ, C., *La administración pública del futuro (Horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*, Editorial Tecnos, Madrid, 2017.

RAMIÓ, C., «Evaluación de la innovación institucional y de gestión de las Administraciones Locales», *Eixo Atlântico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, núm. 15, 2009.

RAMIÓ, C., *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Editorial Tecnos y Universitat Pompeu Fabra, Madrid, 1999(a).

RAMIÓ, C., «Corrientes Neoempresariales versus Corrientes Neopúblicas: Cultura Administrativa, Valores Públicos y Credibilidad Social. Un Planteamiento Radical», *Instituciones y Desarrollo*, núm. 5, 1999(b).

RAMIÓ, C. y SALVADOR, M., «Relevo intergeneracional y procesos selectivos: ¿cómo puede la administración pública captar talento joven», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 2, 2018.

RAMIÓ, C. y SALVADOR, M., *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2005.

RHODES, R. A. W., «Recovering the Craft of Public Administration», *Public Administration Review*, volumen 76, núm. 4, 2016.

RITTEL, H. y WEBBER, M., «Dilemas de una teoría general de planeación», en AGUILAR, L. F. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno. Tercera Antología*, Miguel Ángel Porrúa, México D.F., 1993, págs. 161 y ss.

SALMON, CH., *Storytelling. La máquina de fabricar historias y formatear mentes*, Editorial Península, Barcelona, 2008.

SANTOS, B. y SENA, B. (Eds.), *El pluriverso de los derechos humanos. La diversidad de las luchas por la dignidad*, Ediciones Akal, Ciudad de México, 2019.

SANTOS, B., «Más allá del pensamiento abismal: de las líneas globales a una ecología de saberes», en SANTOS, B. y MENESES, M. (Eds.), *Epistemologías del Sur (Perspectivas)*, Ediciones Akal, Barcelona, 2014, págs. 21 y ss.

STANDING, G., *El precariado. Una nueva clase social*, Ediciones de Pasado y Presente, Barcelona, 2013.

STEINMO, S., «Institucionalismo histórico», en DELLA PORTA, D. y KEATING, M. (Eds.), *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*, Ediciones Akal, Madrid, 2013, págs. 131 y ss.

SUBIRATS, J., «Los dilemas de la gobernanza en un escenario de globalización», en LÓPEZ, Á. X. y VARELA, E. J. (Coords.), *Argimiro Rojo Salgado, o home Smiling Through. Libro Home-naxe a un Politólogo Cosmopolita*, Vigo, Servizo de Publicacións da Universidade de Vigo, 2019, págs. 229 y ss.

SUBIRATS, J., *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Diputació, Xarxa de Municipis, Barcelona, 2002.

THUNNISSEN, M. y BUTTIENS, D., «Talent Management in Public Sector Organizations: A Study on the Impact of Contextual Factors on the TM Approach in Flemish and Dutch Public Sector Organizations», *Public Personnel Management*, 2017.

TRES, J., «A xestión do coñecemento como ferramenta para as organizacións públicas», en VARELA, E. J. (Dir.), *Dirección pública profesional. Lecturas para xestionar a era da gobernanza*, EGAP (Xunta de Galicia), Santiago de Compostela, 2009, págs. 227 y ss.

TURNBULL, N., «How Should We Theorise Public Policy? Problem Solving and Problematicity», *Policy and Society*, volume 25, núm. 2, 2006.

VARELA, E. J., «Europa: 25 años de procesos de cohesión y cooperación territorial. Muchas lecciones, poco aprendizaje», en BARAJAS, M., VARELA, E. J. y WONG, P. (Coords.), *Entre fronteras Construyendo una agenda comparada global*, El Colef, CIAAd, Clave Editorial y AM Editores, México D.F., 2017, págs. 77 y ss.

VARELA, E. J., «La Gestión del Conocimiento Directivo en las Organizaciones Públicas», en SILVESTRE, H. C. y ARAÚJO, J. F. (Coords.), *Coletânea em Administração Pública*, Escolar Editora, Lisboa, 2013, págs. 121 y ss.

VARELA, E. J., «Espacios complejos, territorios «líquidos» o ¿a quién le importan los servicios públicos en el mundo rural?», en RODRÍGUEZ, R. (Coord.), *Galicia, un mundo rural vivo*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Lalín, 2013, págs. 112 y ss.

VARELA, E. J., «¿Cómo dirigir un curso de directivos públicos?: Entre el entrenamiento de gestores y la formación de líderes institucionales», *Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, Instituto Andaluz de Administración Pública, núm. 2012.

VARELA, E. J., *Claves para repensar el gobierno local en Galicia: Horizonte Europa 2020*, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, Vigo, 2011.

VARELA, E. J., «Gobernanza urbana. Elementos de aprendizaje y estudios de casos», en IGLESIAS, M., MARTÍ-COSTA, M., SUBIRATS, J. y TOMÀS, M., (Eds.), *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Icaria Editorial, Barcelona, 2011, págs. 363-386 y ss.

VARELA, E. J., *Gestión y gobernanza local en perspectiva comparada: las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el Norte de Portugal*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2010.

VARELA, E. J., *Dirección Pública Profesional. Lecturas para Xestionar a Era da Gobernanza*, EGAP (Xunta de Galicia), Santiago de Compostela, 2009.

VARELA, E. J., «Nuevos retos de la gobernanza urbana. Búsqueda de la sostenibilidad en la gestión pública local», en RODRÍGUEZ, R. (Dir.), *Ordenación y gobernanza de las áreas urbanas gallegas*, Netbiblo, Oleiros, 2009, págs. 135 y ss.

VARELA, E. J., «El nuevo «MINIcipalismo» gallego. ¿Administraciones versus gobiernos locales?», en RODRÍGUEZ, R. (Dir.), *Reformar la administración territorial. Municipios eficientes y viables*, Netbiblo, Oleiros, 2009, págs. 169 y ss.

VARELA, E. J. y ARAÚJO, J. F., *Cooperación institucional o ¿cómo gestionar redes y partenariados en el ámbito público?*, Tirant lo Blanch e Instituto Nacional de Administración Pública, Valencia, 2018.

ZAFRA, M. y VARELA, E. J., «La dimensión institucional de la política municipal: la organización y sus actores», en JIMÉNEZ, R. (Ed.), *Política municipal. Guía para la mejora de la calidad institucional y la eficiencia de los gobiernos locales*, Federación Española de Municipios y Provincias y Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011, págs. 37 y ss.

CAPÍTULO IV

EL APRENDIZAJE COMO PALANCA DE CAMBIO Y MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Carmen SEISDEDOS ALONSO

1. RETOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL SIGLO XXI
2. LA IMPORTANCIA DEL APRENDIZAJE A LO LARGO DE LA VIDA EN LAS PERSONAS QUE TRABAJAN EN EL SECTOR PÚBLICO
3. EL PAPEL ESTRATÉGICO DE LOS DEPARTAMENTOS DE FORMACIÓN EN LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
4. CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

Las administraciones públicas deben afrontar cambios en el momento actual que hacen necesario situar el aprendizaje y a los departamentos de formación como estratégicos en la organización. El aprendizaje permanente sigue siendo el reto a afrontar basado en la autonomía del que aprende y en las conversaciones entre personas de distintos departamentos y con la ciudadanía.

PALABRAS CLAVE

Aprendizaje, formación , administración digital Liderazgo, innovación.

ABSTRACT

Currently, public administrations have to face changes that force learning and training departments to be considered strategics within the organisation. Lifelong learning continues to be the challenge based on learners' autonomy and on conversations between different departments and citizens.

KEYWORDS

Learning, training, digital administration, leadership, innovation.

1. RETOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL SIGLO XXI

La sociedad contemporánea está inmersa en un cambio radical en el paradigma productivo, económico y social. Esto tiene como consecuencia una gran incertidumbre y una, cada vez mayor, distancia entre las organizaciones públicas y la ciudadanía. Las organizaciones públicas necesitan reinventarse en un momento en el que se cuestiona su papel. Esto sólo será posible si se cuestiona la propia organización poniendo en el centro a las personas que trabajan dentro de sus propias estructuras y a la ciudadanía.

Los cambios que se están produciendo en la sociedad actual, y que han venido para quedarse, exigen de la administración respuestas al menos a los siguientes retos:

— Cambios tecnológicos a los que la administración no acaba de dar respuesta. La ciudadanía gestiona sus viajes por internet, aprende a través de YouTube. Las empresas aplican el big data y estrategias de marketing personalizados basados en los perfiles de compra de sus clientes. Las administraciones públicas, salvo en cierta medida las agencias tributarias, siguen pidiendo documentos en papel, compulsas y otros requisitos completamente anacrónicos.

— La Globalización económica que dificulta el papel regulador del Estado y sus administraciones públicas dado que trasciende los ámbitos territoriales donde cada administración es competente.

— Crisis y tensiones sociales como consecuencia de esa globalización que se traduce en desorientación social y falta de confianza en las instituciones públicas.

Las administraciones públicas, y en concreto las de ámbito local, como administración más próxima a la ciudadanía, deben evolucionar del concepto burocrático y gerencial a los modelos basados en la gobernanza «la gobernanza es un intento de configurar espacios públicos deliberativos en los que puedan interactuar los distintos niveles de administraciones públicas, los agentes económicos y sociales y la sociedad civil, para afrontar los desafíos que tiene planteados la sociedad actual, en un entorno dominado por los fenómenos de globalización-localización»⁽¹⁾.

Ante este escenario las administraciones públicas deben trabajar *la creación de su propia marca* situando a las personas en el centro, tanto de modo interno como externo. Si en el sistema industrial se hablaba de la importancia de los recursos económicos, en el momento actual el capital humano, reconocido como talento, tanto interno como externo, es esencial para asegurar una administración que genere valor público. Entendiendo el concepto de valor público

(1) RAMÍO MATAS, C., *La Administración Pública del futuro (Horizonte 2050)*. Instituciones, política, mercado y sociedad de la Innovación, Tecnos, Madrid, 2017.

como aquel que la sociedad otorga a la actuación pública, en la medida que ha tenido en cuenta sus necesidades, y siempre partiendo de un concepto de gobierno abierto, transparente y que rinde cuentas a la ciudadanía demostrando su eficacia y eficiencia.

Esto exige un modelo de Administración Pública que reúne una serie de características:

— *Una Administración abierta a la sociedad.* Esto supone diseñar con la ciudadanía, siempre desde un diagnóstico previo, las políticas públicas que den respuesta a las necesidades contando con todos los actores implicados en el desarrollo de cada política pública. Implica, así mismo, la rendición de cuentas a la ciudadanía a través de un sistemática evaluación de políticas públicas.

— *Una Administración dual, que combine la jerarquía con la redarquía.* El modelo actual de administración tan jerarquizado y de compartimentos estancos no resuelve los problemas complejos que deben abordarse. Estos exigen de la coordinación de distintas áreas y distintos niveles para la resolución efectiva de situaciones concretas. Sirva como ejemplo el problema acuciante de la obesidad infantil que incumbe a diferentes áreas de la administración como la sanitaria, la educativa, la deportiva y además involucra como mínimo a la regulación de sectores como el alimentario o el publicitario.

— *Una Administración que aloja en su seno comunidades informales* de personas que establecen conexiones para trabajar en una idea o proyecto y que se encuentran en proceso permanente de repensar las organizaciones. Estas estructuras vivas, motivadas, pueden ser un elemento de primer orden para incorporar la innovación y la mejora en el seno de las organizaciones públicas.

— *Una Administración Inteligente que genera y propone soluciones a los retos a través de fórmulas basadas en la inteligencia colectiva.* Se trata de dar voz, espacio y recursos para que grupos de personas comprometidas con la mejora de las administraciones públicas exploren soluciones a través de procesos como el design thinking, las comunidades de práctica o los laboratorios de innovación entre otros.

— *Una Administración adaptativa.* En la actualidad las administraciones públicas deben estar preparadas para innovar dada la imprevisibilidad y los continuos cambios del mundo actual.

— *Una Administración digital.* Las administraciones públicas serán más eficientes de la mano de la transformación digital. La aparición de la robótica, la Inteligencia artificial facilitarán los trabajos repetitivos, lo que nos permitirá poner en valor competencias como la creatividad, la inteligencia emocional, empatía y la capacidad para el trabajo colaborativo. El uso de herramientas digitales interactivas como las redes sociales posibilita al sector público más comunicación, proximidad, participación, transparencia y apertura.

— *Una Administración Experimental.* Las administraciones deben permitirse la experimentación en entornos reales controlados para la búsqueda de nuevas soluciones a las nuevas realidades. Se trata de búsquedas conjuntas entre empleados y empleadas públicas y ciudadanía con el objetivo de encontrar las mejores soluciones a los retos planteados.

— *Una administración que se evalúa para aprender y mejorar.* Se trata de repensar permanentemente nuestros procesos y en qué medida sustentan las políticas estratégicas de la organización.

En este contexto la formación se presenta como una auténtica palanca de cambio. La Administración Pública debe desarrollar otro concepto de formación para adaptarse a los cambios profundos que supone la sociedad del conocimiento. «Más que proporcionar formación debe facilitar experiencias de aprendizaje que permitan acceder, crear y compartir conocimiento no sólo hacia dentro de la organización sino también hacia la ciudadanía ofreciendo productos y servicios con valor público»⁽²⁾.

2. LA IMPORTANCIA DEL APRENDIZAJE A LO LARGO DE LA VIDA EN LAS PERSONAS QUE TRABAJAN EN EL SECTOR PÚBLICO

Si observamos nuestro día a día, desde que nos levantamos hasta que nos acostamos, asistimos a múltiples estímulos que nos mantienen en un permanente estado de aprendizaje, mediado por la tecnología. La información que nos proporcionan actualmente nuestros teléfonos inteligentes nos permite estar permanentemente aprendiendo y construyendo aprendizaje en la medida que participamos activamente en redes sociales y plataformas online en las que interaccionamos. El diseño del aprendizaje en las organizaciones debe partir de esta realidad que trasciende los formatos clásicos del aprendizaje en el aula, o en las plataformas online para centrarlo en la persona que aprende en interacción con la organización y con su entorno como persona en un entorno digital.

La formación es un elemento estratégico para la transformación de la administración en abierta, digital, experimental y dual

A continuación se aportan, lo que consideramos, algunas claves para generar espacios de formación y aprendizaje en las administraciones públicas. Por una cuestión de orden lo haremos de modo cronológico pasando por las distintas fases de la vida administrativa de las personas empleadas públicas.

2.1. El aprendizaje en la formación de acceso y acogida al Sector Público

La finalidad de los programas de *Formación de Acceso y acogida* debe ser facilitar el proceso para que la persona que se incorpora a la administración se sienta incluida a través de una metodología efectiva, contando con todos los interlocutores necesarios para que ese proceso se realice con eficiencia. Por otro lado, se trata de conseguir que las personas que se incorporan a la organización sean actrices que, a través de un proceso formativo y un acompañamiento, contribuyan al cambio de la Administración pública, tomando como base un modelo de administración innovadora.

En este primer momento en contacto con la nueva organización que les acoge es necesario poner el foco en el desarrollo de una serie de habilidades y competencias necesarias para el personal empleado público del siglo XXI. Nos referimos a facilitar un primer contacto con herramientas de trabajo colaborativo, competencias digitales, innovación, gestión del conoci-

(2) INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Libro Blanco sobre Metodologías Innovadoras de Formación en la Administración Pública*, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2017.

miento, evaluación de políticas públicas, liderazgo personal y organizativo, construcción del propio entorno personal de aprendizaje y trabajo en Red.

Por otro lado es necesario desarrollar el sentido de pertenencia a la organización a través del conocimiento de su misión y valores, que permitan a la persona que se incorpora a la organización sentirse parte activa de la misma y de su mejora.

En este tipo de formación es esencial contar con una buena red de agentes de acogida y formación. *Agentes de acogida* son los servicios de recursos humanos y la unidad organizativa donde tiene destino la persona que se incorpora. Desde el primer momento de la toma de posesión la persona debe sentirse acogida. Es muy habitual y aconsejable la elaboración de un manual de acogida que a modo de guía les permita ubicarse y sentirse orientado desde el primer momento en la organización. Todos recordamos nuestro primer día en la organización y es vital cuidar este primer momento para generar una sintonía emocional que ayudará sin duda al compromiso de la persona con la organización.

Las jefaturas de la unidad de destino deben mantener una entrevista personal en la que, por un lado expliquen la misión y objetivos del departamento y por otro conozcan el perfil, capacidades y focos de interés de la persona que se incorpora. A partir de esta primera entrevista será fácil generar espacios de aprendizaje en el puesto de trabajo. En algunos casos será la propia jefatura la que haga ese trabajo de capacitación o el grupo de profesionales más inmediatos a la persona incorporada.

Paralelamente a la acogida en el puesto de trabajo es necesario ofertar formación a través de una *red de agentes de formación* que trabajen las competencias horizontales que como personas empleadas públicas se requieren en una administración que avanza hacia la transformación digital y son las que hemos denominado anteriormente como competencias de las personas empleadas públicas del siglo XXI. Esto se puede hacer a través de capacitaciones semipresenciales en las que se vaya elaborando un plan de acción que permita desarrollar este tipo de competencias de la mano del personal formador.

La formación de acceso y acogida es fundamental para trabajar las competencias relacionadas con la administración del Siglo XXI que definíamos y para desarrollar el sentido de pertenencia a la organización

2.2. El aprendizaje ligado al puesto de trabajo

Hemos hablado de la importancia de proporcionar condiciones para la adquisición de una serie de competencias horizontales comunes a todas las personas que trabajan en las administraciones públicas. Junto a estas es necesario trabajar una serie de competencias vinculadas a los distintos puestos de trabajo.

Es esencial partir para ello de un proceso de detección de necesidades formativas que, dependiendo del tamaño y complejidad de la administración de que se trate será más o menos complejo.

El diseño de la formación en general y en particular la formación para el desempeño en el puesto de trabajo debe basarse en una combinación de, al menos, cuatro tipos de necesidades⁽³⁾:

— *Ámbito estratégico*: para vincular la formación a los elementos de estrategia, de valores, de cultura corporativa, pudiendo tener presente al mismo tiempo los distintos ámbitos que integran la organización. La detección surge de la alta dirección y está directamente alineada las líneas de acción del plan estratégico.

— *Ámbitos tácticos y operativos*: vinculados a las distintas áreas de trabajo y estrechamente ligados a sus necesidades y circunstancias, y relacionados con los indicadores y los ámbitos de mejora específicos. Las necesidades surgen generalmente de los jefes de área, jefes de unidad, supervisores, responsables y de los propios profesionales y equipos. También toda la formación transversal vinculada a la organización (formación normativa, formación de acogida, formación derivada de nuevos procedimientos o aplicaciones digitales...).

— *Ámbito de equipos*: orientado a la personalización de la formación para cada equipo concreto, para su desarrollo y para dar respuesta a las necesidades vinculadas a sus procesos de trabajo, a su comunicación o gestión de conflictos, a su compromiso y confianza y a su consecución de objetivos y planes de acción específicos.

— *Ámbito individual*: orientado a la formación de manera personalizada, especialmente identificada a través de las conversaciones entre los profesionales y sus responsables, más allá de las solicitudes formales o las valoraciones de las encuestas u otras herramientas de análisis de necesidades.

Los departamentos de formación deben ser los encargados de diseñar y coordinar el proceso y metodología de detección de necesidades donde se recojan los cuatro tipos de necesidades, a partir de las cuales, y de modo colaborativo *diseñar* los formatos y metodologías adecuados para dar respuesta a cada una de ellas.

De modo general debe primarse los *aprendizajes prácticos y experimentales* frente a lo teórico, *lo relacional* frente a lo individual, *la construcción de conocimiento* frente a la transmisión de contenidos.

La formación no puede suplir las deficiencias organizativas ni los problemas de coordinación interna, pero es una magnífica aliada de la organización, para fomentar el desarrollo de las personas y la creación de entornos de colaboración e innovación.

La formación ligada al puesto de trabajo debe basarse en las necesidades estratégicas, tácticas, operativas, de equipo e individual, con aprendizajes experimentales que transformen la administración

(3) DALMAU IBAÑEZ, O., *Formación y Desarrollo del talento. Una experiencia Innovadora en organizaciones de salud*, Ediciones FUB, 2018.

2.3. La formación para el liderazgo en las administraciones públicas

Es imprescindible en las organizaciones públicas, que los departamentos de formación se impliquen en la conversión de los gestores en líderes de equipos⁽⁴⁾. Son una pieza esencial en la construcción de entornos de aprendizaje.

Las personas líderes, para Salido⁽⁵⁾, deben tener una serie de capacidades que tienen que ponerse de manifiesto en los entornos colaborativos como son:

- Impulsar. Las persona líderes deben implicarse y comprometerse con las informaciones y decisiones que ocurren y se comparten en entornos colaborativos activos. No al margen o en despachos e instancias cerradas.

- Conectar. La persona líder es un nodo que facilita la conexión entre los trabajadores. Hay que permitir que el conocimiento favorable a la innovación fluya a través de la organización.

- Gestionar talento. Las personas líderes deben dedicar tiempo y experiencia a identificar talentos (explícitos y emergentes), posibilitando la incorporación de nuevas competencias necesarias para nuevos proyectos.

- Esponsorizar. El liderazgo debe pasar de gestionar recursos a gestionar proyectos: canalizando necesidades, dotando de recursos para que los equipos se desarrollen, facilitando la integración de resultados en procesos oficiales, etc.

El desarrollo de este tipo de liderazgo es imprescindible para potenciar la creatividad, la innovación, impulsar el protagonismo de las personas en su propio desarrollo así como en la transformación de la organización.

Al líder le corresponde generar esos espacios, momentos y situaciones para la generación de innovación y aprendizaje.

Los directivos son imprescindibles en el proceso de aprendizaje: alentando en los profesionales la motivación por su propio desarrollo, estableciendo equipos que aprenden juntos y resuelven retos de la organización, facilitando la transferencia de la formación al puesto de trabajo, identificando y conectando talento, todo ello aumenta la productividad de los equipos y la eficacia y eficiencia en las administraciones públicas.

2.4. El autoaprendizaje permanente y la gestión del propio entorno personal de aprendizaje

Tres son los conceptos que trataremos en este apartado: la competencia clave *aprender a aprender*, *autoaprendizaje* y *entorno personal de aprendizaje*.

Una de las competencias clave para el aprendizaje permanente que se produce a lo largo de la vida es la denominada *aprender a aprender* y esta competencia sucede en distintos con-

(4) MARTÍNEZ MARÍN, J., *Aprender en las Organizaciones de la era digital*, OuterEDU, 2018.

(5) SALIDO, M^a J., *Comunidades de práctica. Una metodología para desarrollar, construir y fortalecer redes de conocimiento*, Bubok.es, 2016

textos formales, no formales e informales. Se trata de la habilidad para iniciar, organizar y persistir en el aprendizaje⁽⁶⁾.

Aprender a aprender incluye conocimientos sobre los procesos mentales implicados en el aprendizaje (cómo se aprende). Además, esta competencia incorpora el conocimiento que posee la persona sobre su propio proceso de aprendizaje.

La motivación y la confianza son vitales para el desarrollo de esta competencia. Ambas se potencian desde el planteamiento de metas realistas a corto, medio y largo plazo. Al alcanzarse las metas aumenta la percepción de auto-eficacia y la confianza, y con ello se elevan los objetivos de aprendizaje de forma progresiva. Las personas deben ser capaces de apoyarse en experiencias vitales y de aprendizaje previas con el fin de utilizar y aplicar los nuevos conocimientos y capacidades en otros contextos, como los de la vida privada y profesional, la educación y la formación.

Gracias a esta capacidad para aprender a aprender las personas son capaces de poner en marcha procesos de *autoaprendizaje*. Desde los departamentos de formación y de los puestos directivos el trabajo a realizar es la de promover ese aprendizaje a través de formatos que estén a disposición de las personas para que las utilicen cuando lo necesiten. Los MOOC, la formación abierta o autoinstruccional de carácter online son oportunidades para promover la autonomía de la persona a la hora de formarse. Uno no aprende si no quiere, si no está motivado o no le ve la utilidad.

El entorno Personal de Aprendizaje (en Inglés: Personal Learning Environment, PLE) ayuda a la persona a tener un papel activo de su propio aprendizaje. Esto supone que es la persona quien determina sus objetivos de aprendizaje y controla el proceso de aprendizaje seleccionado los contenidos y los objetos de aprendizaje. El PLE es un proceso de aprendizaje autoregulado donde todo es controlado por la persona: recursos, fuentes de información, herramientas digitales que le ayudan a buscar, compartir y gestionar el conocimiento para aprender. El PLE supone un cambio en la metodología educativa que fomenta el autoaprendizaje donde la persona que aprende toma el control de todo el proceso de enseñanza aprendizaje, fijando sus objetivos, gestionando su estudio y sus comunicaciones con los demás.

Fomentar en las personas el desarrollo de su *Entorno Personal de Aprendizaje* debe ser uno de los objetivos de los departamentos de formación para el desarrollo del talento interno y autónomo, imprescindible en momento como el actual donde los cambios son permanentes y la necesidad de la búsqueda de soluciones es un constante permanente.

2.5. La gestión del conocimiento, las organizaciones que aprenden y las metodologías de trabajo colaborativo

Además de personas que aprenden necesitamos organizaciones que aprenden, «una organización que aprende no es admirada por sus números (esa es una empresa eficiente) sino la

Importancia del liderazgo en la construcción de espacios para el impulso del aprendizaje permanente y la generación de conocimiento fruto de la inteligencia colectiva

(6) MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL., Competencias Clave, página web: <http://www.educacionyfp.gob.es/educacion/mc/lomce/el-curriculo/curriculo-primaria-eso-bachillerato/competencias-clave/competencias-clave.html>

que se adapta y modifica su comportamiento como resultado de adquirir o crear nuevo conocimiento a partir de su interacción con el ambiente. Es decir, usa ese conocimiento para actuar y hacer cosas distintas o nuevas que antes no podía hacer. La materia prima con la que trabaja son las ideas de sus integrantes y las administra con la misma rigurosidad que lo hace con los datos, los ingresos o el poder. Asume que deben existir procesos para aprender igual que existen para producir. Los líderes pasan de ser el «*sabelotodo y mandamás*» a aprendices que no solo dan ejemplo, sino que impulsan un ecosistema de aprendizaje, un clima acogedor donde las personas se sienten protegidas. Aprender es una inversión, mucha gente cree que es gratis pero no lo es. Ofrece muy buen retorno, pero te obliga a invertir tiempo. En la época de la inmediatez, el aprendizaje tiene que operar al mismo ritmo, nadie puede esperar 6 meses para aprender. Dado que aprender es lo más importante pero rara vez lo más urgente (nunca aparece en la lista de lo primero que hacer), hay que planificar el aprendizaje por adelantado, incluirlo en los procesos. Aprender exige instalar el cambio como parte de las rutinas de trabajo»⁽⁷⁾.

La gestión del conocimiento es uno de los grandes retos de las administraciones públicas. Necesitamos gestionar el conocimiento porque es el mayor bien de las organizaciones sin el cual se pierde productividad, competitividad y supone una merma de eficacia.

Es necesario elaborar conocimiento a partir de lo que las personas saben hacer y compartirlo supone un elemento esencial en la vida de las administraciones. Esto es vital en al menos dos momentos en los que se produce cambio de personal. Nos referimos a los concursos de traslados o el cambio generacional que en diez años dejará fuera de la administración a más del 50% de sus activos por jubilación.

Desde el Instituto Andaluz de Administración Pública se han puesto en marcha dos proyectos que intentan reducir la pérdida de conocimiento organizacional a través de dos proyectos que describimos brevemente:

— *Proyecto Transfer*. Proyecto que surge de la necesidad de localizar experiencia y conocimiento entre el personal de la administración pública. El programa tiene un doble objetivo. En primer lugar favorecer la transferencia del conocimiento adquirido en el puesto de trabajo a lo largo del tiempo por parte de aquellas personas que tienen la certeza de obtener una plaza diferentes en un concurso de traslados. En segundo lugar pretende favorecer la adaptación y la formación de los nuevos equipos, a la par que disminuir el impacto global en la productividad de las unidades administrativas. En la práctica se trata de que la persona que abandona su puesto de trabajo deje escrito o mediante un vídeo una guía de su trabajo y se promueve una entrevista personal entre la persona que deja el puesto de trabajo y la nueva que lo ocupará.

— *Cambio Generacional*. Este proyecto engloba la creación de una metodología para la transferencia del conocimiento de personas próximas a la jubilación hacia la organización, y en particular hacia personas de nuevo ingreso.

**El desarrollo y
promoción del Entorno
Personal de Aprendizaje
de las personas
empleadas públicas es
imprescindible para el
desarrollo del Sector
Público**

(7) MARTÍNEZ ALDANONDO, J., «Las organizaciones mueren porque no saben aprender (tercera y última parte)», *Newsletter Catenaria*, nº 155 Recuperado en http://www.catenaria.cl/km/newsletter/newsletter_155.htm, febrero 2019.

Si es imprescindible la gestión del conocimiento para las organizaciones que aprenden, también es importante la creación de conocimiento a partir de metodologías de aprendizaje colaborativo en las que las personas de una organización se conectan y empiezan a trabajar de modo colaborativo.

Existen diversas metodologías para fomentar la colaboración entre las personas y generar conocimiento nuevo, ya que en la medida que las personas interaccionan el conocimiento de todas ellas es más que la suma de las partes. En las organizaciones 2.0 parece imprescindible gestionar talento y generar inteligencia colectiva. Las formas de colaborar y generar conocimiento pueden adoptar diversas formas como las comunidades de prácticas, laboratorios para la innovación, MOOC constructivistas o proyectos en general de gestión del conocimiento. Los pasos esenciales para ello son:

1º Determinar la necesidad concreta en la que colaboración es esencial y hacer un diagnóstico de la misma que nos permita delimitar claramente el problema.

2º Asegurar una comunidad de personas que tenga verdadero interés en generar el conocimiento o dar respuesta a la necesidad. El sentido de urgencia para la resolución de problemas es un buen punto de partida.

3º Establecer con claridad los roles de los participantes y dinamizadores y los compromisos que asume cada uno y el grupo en general. Es muy relevante la formación de las personas dinamizadoras en herramientas de trabajo colaborativo que permitan la construcción de conocimiento colaborativo.

4º Contar con una herramienta tecnológica amable, escalable, que favorezca la conversación, con la posibilidad de conexión desde distintos dispositivos, con diferentes opciones de configuración según la necesidad de las personas usuarias.

5º Contar con apoyo institucional para la puesta en marcha de las soluciones o productos generados. Es deseable que las jefaturas generen espacios donde la colaboración fluya en un marco de libertad y confianza.

Es recomendable considerar el trabajo desarrollado por los institutos y escuelas de administración pública de todo el territorio nacional, así como al Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del Departamento de Justicia de Cataluña o la Diputación de Alicante que han desarrollado programas de comunidades de práctica, testados y evaluados que han generado capacidades de aprendizaje colaborativo como fórmula para la transformación y la mejora de las administraciones públicas.

3. EL PAPEL ESTRATÉGICO DE LOS DEPARTAMENTOS DE FORMACIÓN EN LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El papel de los departamentos de formación en esta realidad compleja debe evolucionar más allá de la construcción y desarrollo de Planes de formación inamovibles contruidos fundamentalmente en formato de curso y aula para trascender a una visión más integral y estratégica de la formación. Es necesario transformar estos departamentos que han de evolucionar:

1. De los modelos de aprendizaje pasivos a los modelos de aprendizaje basados en la proactividad de las personas que aprenden, que lo hacen con otras y que se sienten

responsables de su propio aprendizaje, cuya finalidad no es otra que la mejora, no sólo personal y profesional sino también de la organización.

Esta mejora, sin duda, repercute en una mejora del valor público de los servicios prestados a la ciudadanía. Si hemos de resolver y enfrentar nuevos retos tendremos que investigar, curar contenido, conversar con colegas de otros departamentos, con la ciudadanía, para finalmente llegar a elaborar un producto que no es más que conocimiento aplicado a la acción y resolución de problemas.

2. De los departamentos de formación a los departamentos generadores de espacios para el aprendizaje.

En su nuevo rol los departamentos de formación⁽⁸⁾ tienen como objetivo general conseguir que el conocimiento fluya en la organización y su función principal es conectar y comunicar para:

- Facilitar el trabajo colaborativo y el aprendizaje entre los profesionales.
- Dar soporte al desarrollo de prácticas emergentes de trabajo y aprendizaje.
- Cooperar con los responsables institucionales para financiar y articular herramientas apropiadas para los profesionales.

Las acciones que se desprenden de este nuevo papel de los departamentos de formación tienen que ver, por un lado, con apoyar a los profesionales preparándoles para el aprendizaje activo, creando recursos de soporte al rendimiento para las necesidades de las personas, animar el aprendizaje autogestionado a través de productos digitales, curar foros de conocimiento para el aprendizaje en continuo, facilitar el intercambio entre iguales, propiciar eventos de networking. Por otro lado es necesario apoyar a los líderes institucionales generando cultura del aprendizaje continuo, favoreciendo que desarrollen a sus personas colaboradoras, fomentando la reflexión diaria sobre el trabajo habitual, favoreciendo el liderazgo social, haciendo posible la colaboración para solucionar retos y problemas, diseñando acciones de aprendizaje donde sea necesario.

3. De las personas que gestionan formación a las que se sienten auténticas agentes de formación generadoras de conversaciones.

De todo lo anterior se deduce que quienes gestionan formación deben cambiar su papel. De conectar al formador con el alumnado y disponer todos los recursos materiales para que tenga lugar la acción formativa, pasa a tener un papel mucho más activo en:

- La identificación de necesidades formativas reales a través de conversaciones para detectar al menos cuatro tipos de necesidades: estratégicas, tácticas y operativas, de equipos e individuales.
- El diseño de las metodologías formativas que mejor responden a la solución de cada una de las necesidades formativas.

**Gestionar talento y
construir
conocimiento
colectivo son
elementos
necesarios para la
transformación hacia
una administración
innovadora**

(8) MARTÍNEZ MARÍN, J. *Aprender en las Organizaciones de la era digital. Alternativas desde la formación y para la transformación*, UOC, 2018.

- Facilitar la curación de contenidos para ponerlos a disposición de los distintos profesionales de modo que sean fácilmente compartible.

- Conectar a las personas facilitando espacios de intercambio donde los conocimientos de los distintos profesionales puedan ser compartidos.

- Estudiar los nuevos escenarios y hacer prospectiva de las necesidades que sin ser sentidas aún por la organización los estudios y experiencias más avanzadas indican el camino a transitar.

- Escuchar, escuchar y escuchar las voces de la organización que nos hablan de la necesidad del cambio, de la incorporación de elementos para la mejora y de los retos a los que nos enfrentamos.

- Incorporar el enfoque de aprendizaje 70:20:10, donde el 70% pueda ser un aprendizaje en el puesto de trabajo, el 20% aprendizaje en colaboración y el 10% aprendizaje formal.

4. De los contenidos a la resolución de retos a través de conversaciones internas / externas.

Los contenidos han dejado de ser importantes en sí mismos. El centro del aprendizaje se centra en las conversaciones necesarias para resolver los problemas o retos de las organizaciones. Es importante es conocer el articulado de la Ley de Contratos o del Reglamento de Protección de datos. Pero lo verdaderamente importante son las conversaciones que dan lugar a la construcción de los protocolos, las instrucciones que los distintos profesionales elaboran para ponerse de acuerdo y abordar los grandes retos normativos.

¿Qué es lo que más está aportando a todos estos cambios normativos? Los espacios de trabajo compartido. Un ejemplo de ello son experiencias como la Comunidad de Formación del INAP Social, al frente de la que se encuentra Jesús Martínez Marín, Diana Prieto Pérez y Carmen Seisdedos Alonso. Esta comunidad está generando actualmente debates de gran calado así como comparte y genera conocimiento en torno a los grandes retos que tiene planteada la formación en las administraciones públicas. En este entorno están sucediendo encuentros y compartición de metodologías y recursos que contribuyen a mejorar la eficacia de las distintas administraciones que colaboran. En febrero de 2019 la comunidad planteó un encuentro de institutos y escuelas de formación, fruto del cual se elaboró un documento en el que se recogen los principales retos de la formación y como abordarlos, este documento, generado y construido colectivamente es la base sobre la que se está generando un trabajo en red que une a todos los institutos y escuelas y que verá la luz en breve en formato de publicación.

5. Del aprendizaje centrado en el personal formador al que resulta de la creación de espacios entre profesionales de la administración y su interconexión con la ciudadanía.

Cada día más el aprendizaje y por tanto el diseño de la formación debe estar centrado en la resolución de retos en los que contemos con la ciudadanía a través de conversaciones que faciliten la puesta en marcha de productos eficaces. En esto hay que trabajar con y desde la experiencia de las personas usuarias desde los primeros momentos. Para ello debemos establecer el propósito de las conversaciones, diseñar bien los espacios y metodologías para hacer fluir la conversación de modo que permita cosechar contenidos de los que todas las personas se sienten creadoras y co-responsables. Estos contenidos co-creados

son la base para la práctica que se seguirá sometiendo a conversaciones en un proceso iterativo que nos permita la innovación permanente generadora de valor público.

Es en este escenario donde plantan sus raíces las comunidades de práctica, los Hackh-camp como el llevado a cabo por el IAAP en 2017 o los laboratorios de la innovación como Medilab Prado en Madrid, Zaragoza Activa, de la mano de Raúl Oliván o la reciente experiencia de Innolab en Andalucía en la que se han prototipado siete proyectos de extraordinario valor público y capacidad transformadora.

La necesidad de cultivar el arte de la conversación es necesario siempre pero ahora aún más, en un mundo en red e hiperconectado y donde ya ni el conocimiento ni las soluciones pueden ser individuales. Como administraciones públicas el reto es aprender a conversar y, como a pintar se aprende pintando, a conversar se aprende conversando.

4. CONCLUSIONES

La estrategia de formación y aprendizaje en las administraciones públicas debe ser un elemento estratégico en la organización. En un momento como el actual de cambio permanente las personas de la organización así como la organización pública deben estar inmersas en procesos de aprendizaje permanente para poder dar respuesta a los retos que plantea la sociedad actual. Este proceso de aprendizaje permanente se debe basar al menos en dos cuestiones: la motivación hacia el autoaprendizaje y la generación del propio entorno personal de aprendizaje, y el fomento del aprendizaje colaborativo, que permita crear y gestionar el conocimiento de las organizaciones públicas para ganar en productividad y eficacia.

En este contexto es esencial el papel de los departamentos de formación como agentes de conversación entre las necesidades de la organización y las metodologías más adecuadas, en cada caso, para la mejora y transformación de las administraciones públicas en organizaciones innovadoras, capaces de generar valor público.

Los departamentos de formación como elemento estratégico para el cambio en las administraciones deben basar su estrategia en una relación dialógica con los distintos departamentos internos y con la ciudadanía a la que se debe

BIBLIOGRAFÍA

CASTAÑEDA, L., ADELL, J., *Entornos personales de aprendizaje: clave para el ecosistema educativo en red*, Marfil, Alcoy, 2013.

DALMAU, O., *Formación y Desarrollo del talento. Una experiencia Innovadora en organizaciones de salud*, Ediciones FUB, 2018.

GAIRÍN, J., *Aprendizaje situado y conectado: aplicaciones para el trabajo*, Wolters Kluwer, Madrid, 2014

FUKUYAMA, F., *Orden y decadencia política*, Deusto. Barcelona, 2016.

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Libro Blanco sobre Metodologías Innovadoras de Formación en la Administración Pública*. Instituto Andaluz de Administración Pública, 2017.

LALOUX, F., *Reinventar las organizaciones. La guía práctica ilustrada del libro que ha revolucionado el management*, Arpa, Barcelona, 2017.

MARTÍNEZ, J., «**Las organizaciones mueren porque no saben aprender (tercera y última parte)**», *Newsletter Catenaria*, nº 155 Recuperado en http://www.catenaria.cl/km/newsletter/newsletter_155.htm, febrero 2019.

MARTÍNEZ, J., *Aprender en las Organizaciones de la era digital. Alternativas desde la formación y para la transformación*, UOC, 2018.

MARTÍNEZ, J., *Nuevos modelos de formación para empleados públicos. Guía para la transformación*, UOC, Barcelona, 2016.

POMARES, A., *Conectar talento, proyectar eficacia. Ganar productividad uniendo recursos humanos y tecnológicos*, Profit, Barcelona, 2015.

RAMÍO, C., *La Administración Pública del futuro (Horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la Innovación*, Tecnos, Madrid, 2017.

SALIDO, Mª J., *Comunidades de práctica. Una metodología para desarrollar, construir y fortalecer redes de conocimiento*, Bubok.es, 2016.

SEISDEDOS, C., *El papel de los departamentos de formación en la administración*, Revista Novagob nº3, 2018.

CAPÍTULO V

UN MODELO DE GESTIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO INNOVADOR ¿ES POSIBLE?

PRESENTE Y FUTURO DEL EMPLEO PÚBLICO: DIMENSIÓN ÓPTIMA

David POVEDANO ALONSO⁽¹⁾

1. INTRODUCCIÓN
2. LA INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
3. LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO
4. ACCESO Y SELECCIÓN
5. GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN Y TALENTO: CARRERA, PROMOCIÓN Y FORMACIÓN
6. CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFÍA

(1) Especial mención a Olga Ramírez participante directa de algunos apartados de este artículo.

RESUMEN

La clave de la prestación de servicios públicos son las personas que hacen posible que estos se lleven a cabo. Personas para que se presten servicios públicos a personas. La experiencia nos dice que detrás una óptima prestación de servicios públicos hay una organización dimensionada de empleados públicos que deben gestionarse de forma adecuada. En esta organización del personal de la administración pública, se presentan retos que han de afrontarse de forma innovadora, para adaptarse a los cambios de la sociedad y poder ser más eficientes al responder a las necesidades de la ciudadanía.

PALABRAS CLAVE

Personas, Innovación, cambio gestión, conocimiento, tecnología, administración pública

ABSTRACT

The key to the provision of public services are the people who make them possible. People to provide public services to people. Experience tells us that behind an optimal provision of public services is a sized organization of public employees that must be managed appropriately. In this organization of public administration staff, challenges arise that need to be faced in an innovative way, in order to adapt to changes in society and to be more efficient in responding to the needs of citizens.

KEYWORDS

People, innovation, change management, knowledge, technology, HR public administration

1. INTRODUCCIÓN

En el debate sobre qué y cómo se han de adaptar las administraciones públicas a las nuevas realidades donde las sociedades, como apunta Bauman (2005), son cada vez más líquidas, uno de los elementos clave es el personal público y, por tanto, el modelo de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas. La necesidad de reformar dicho ámbito de gestión estratégico puede influir en el futuro de las Administraciones Públicas y en su supervivencia. Alrededor de este debate, se plantean diferentes diagnósticos sobre los problemas reales del actual modelo de gestión de personal y sobre cuáles serían los posibles elementos que lo caracterizarían, basados en la modernización de los diferentes subsistemas de gestión.

En este contexto muchos autores entran en el debate de sí desde entonces hasta ahora la administración española ha sufrido procesos de modernización y no de reforma propiamente dicha. Entendiendo que se han producido modificaciones puntuales, introduciendo conceptos ausentes como participación, planificación, modernización tecnológica, para estos autores no se habría producido una REFORMA con mayúsculas que de manera holística abarcara todos los frentes de la reforma de la administración que hasta entonces no se habían abordado más que de manera puntual y en muchos casos sin obligación legal real, como la ley 11/2007.

Siguiendo esta línea de debate, podemos partir como medidas verdaderamente reformadoras, aunque con matices, del libro blanco para la reforma del Gobierno Local del año 2005 y sobre todo el plan moderniza 2006-2008 que incluían entre otras medidas el estatuto básico del empleado público y una ley de administración electrónica.

La medida más llamativa de este momento fue la creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) que se enmarca dentro del proceso reformista iniciado por el Gobierno, a principios de 2012, el Consejo de Ministros en su reunión de 26 de octubre de 2012 aprueba el Acuerdo por el que se crea la CORA y se le encomienda realizar un estudio integral de las Administraciones Públicas para identificar las áreas de mejora y las medidas a adoptar para hacerlas más ágiles, eficientes y cercanas a los ciudadanos.

Es de resaltar en primer lugar el hecho de que sea una comisión y no una medida normativa, y en segundo lugar y por primera vez, asociada a la CORA una oficina para la ejecución de la reforma de la Administración (OPERA) que pueda de verdad evaluar el grado de ejecución de las más de 200 medidas que se proponían en el informe CORA.

**Una comisión evaluará
la ejecución de la
reforma de la
administración OPERA**

Esta senda se vio en cierta medida frenada por la crisis económica y las medidas derivadas de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de Abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

¿Qué pasa ahora? En este momento creo que se vuelve a ver el llamado «efecto muelle» y volvemos de nuevo a la casilla en la que nos quedamos en 2007. ¿y cómo seguimos?,

De manera interna, recientemente se plantea una CORA 2 de momento contamos con el documento líneas para la reforma administrativa 2018-2020⁽²⁾:

Para realizar una contribución a dicho debate, la ponencia propone centrar la atención en instrumentos de transformación en la administración de personal, analizando como la aplicación de diversos cambios en los diferentes subsistemas de gestión de recursos humanos, *asociados principalmente a la tecnología y la gestión del conocimiento*, pueden mejorar la gestión interna de las organizaciones públicas y contribuir a la innovación en este ámbito, para garantizar la sostenibilidad y supervivencia de las administraciones públicas.

La cuestión sobre la que se pretenden aportar argumentos se formula en términos de hasta qué punto la aplicación de nuevos mecanismos a la gestión de las personas y la introducción de componentes y principios diferenciales, podrían reforzar la generación de verdaderos cambios disruptivos en las relaciones internas de las organizaciones públicas y de éstas con su entorno y qué elementos podrían caracterizar un modelo de administración de recursos humanos innovador.

Como reciente muestra de que el debate aún sigue vivo el profesor Jiménez Asensio reproduce en una publicación en su blog parte de la problemática que queremos explorar en este trabajo : LA GESTIÓN EFICIENTE DE PERSONAS EN LOS GOBIERNOS LOCALES (II): DESAFÍOS Y DECÁLOGO DE LÍNEAS DE ACTUACIÓN (*) <https://rafaeljimenezasensio.com/>

2. LA INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La innovación en el sector público se ha definido de forma muy amplia, con definiciones no siempre coincidentes. (Ramírez-Alujas, 2012; Ramírez-Alujas, 2011; Brugué, 2013; Ballart, 2001; Marcet, 2013). A modo de referencia, la Tabla 1 muestra una primera visión de la gran diversidad de definiciones del concepto.

Tabla 1.- Definiciones de Innovación en el sector público

Autor	Definición
Proyecto Publin (Koch y Hauknes, 2006)	La innovación en el sector público consiste en hacer algo diferente y deliberadamente con el fin de lograr ciertos objetivos o bien, cambios deliberados en el repertorio de acciones o comportamientos con un objetivo específico en mente

(2) <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:2b9d399a-d49a-4aa3-9f95-68efa1e52f7c/Lineas-reforma-administrativa-2018-2020.pdf>

Autor	Definición
CEPREDE (2006)	La innovación en el sector público es todo proceso de generación y aplicación de nuevas ideas capaces de mejorar la operatividad de las instituciones y elevar el nivel de vida de una sociedad
Geoff Mulgan (2007)	La innovación en el sector público es la aplicación de nuevas ideas en la creación de valor público. Ideas que tienen que ser en parte nuevas (en lugar de solo mejoras) tomadas en cuenta (en lugar de ser sólo buenas ideas) y útiles. Las innovaciones han de ser nuevas, estar implementadas y tener un impacto positivo.
Christian Bason (2010)	Es el proceso de crear una nueva idea y transformarla en valor para la sociedad
Brugué (2013)	La innovación es un proceso que transforma reflexivamente la información en algo inteligente y la convierte en conocimiento
Marcet (2014)	Llevar a la práctica nuevas soluciones para crear valor público contando con los usuarios, ciudadanos, empresas entidades, etc.
Ballart (2001)	Idea nueva en un determinado contexto organizativo que se implementa transformando la realidad existente, introduciendo cambios y produciendo necesariamente un impacto

Fuente: SALVADOR Y RAMIREZ en VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. «Construyendo una nueva cultura administrativa: políticas y gestión pública con la ciudadanía

Las diversas definiciones se asocian a una serie de características en las que tanto la literatura como la gran mayoría de autores coinciden como Ramirez-Alujas, Brugué, Ballart, Marcet y Mulgam.

La innovación, en primer lugar, se vincula al carácter de novedad, una idea nueva como mínimo en el contexto considerado. En segundo lugar, a la implementación de dicha idea o puesta en práctica de esta. En tercer lugar, a una clara asociación a un impacto positivo, en clave de valor público generado, en el caso de las organizaciones públicas. Finalmente, algunos autores añadirían dos características más, una relacionada con la generación de conocimiento y otra referida a la transferibilidad posterior.

Definiremos, por tanto, la innovación pública como la implementación de una idea nueva, en un contexto organizativo determinado, cuya puesta en práctica transforma la realidad y el paradigma organizativo existente, originando cambios e impactos positivos en clave de valor público y conocimiento, siendo capaz de ser transferible a otras organizaciones.

La Gestión de Recursos Humanos incluye «una serie de técnicas, procesos y actividades interrelacionadas, consistentes entre sí, las cuales, en su conjunto de algún modo explicitan a los empleados lo que se espera de ellos en función de los objetivos planteados para la organización» GRANDIDETTI (2003), « La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿capacidad para la gestión relacional? » Revista de Ciencias Sociales núm. 2, 2003.

La innovación en la gestión de recursos humanos la podemos definir en base a la definición de innovación pública general, como la implementación de ideas nuevas, como mínimo en el contexto de aplicación, asociadas a alguno o varios subsistemas de gestión de recursos humanos (organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación y del desarrollo y gestión de las relaciones humanas y sociales) que generen un impacto positivo, en clave de valor público, implicando gestión de conocimiento y transferibilidad posterior a otra organización.

3. LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

3.1. Estructura organizativa: El Organigrama y la RPT

Uno de los problemas que detectamos en las administraciones públicas es la falta de una estructura organizativa o la adaptación de una estructura muy antigua que ha quedado totalmente obsoleta y no se adapta a la realidad.

Cada vez estamos más convencidos de que el cambio pasa por las personas que forman parte de la organización, pero es verdad que si no organizamos a esas personas mucho esfuerzo puede perderse.

Debemos hacerles a todos partícipes de una idea de construcción de un nuevo modelo de organización, en el que todo empleado público pueda manifestar su idea de organización y trabajo. De esta manera tendremos un objetivo común que además ilusione a quienes participen de él y lo hagan suyo. Como dice Manel Muntada en su blog⁽³⁾:

Entendemos que el organigrama y la relación de puestos de trabajo son herramientas estratégicas de gestión del personal íntimamente ligados. Son los instrumentos para que nuestra administración continúe el camino del servicio público de forma adaptada a los tiempos.

Así como la relación de puestos de trabajo define éstos, el organigrama define las características, funciones y relación entre sí de las unidades administrativas.

En cuanto a la regulación de los organigramas de las administraciones públicas, partiendo del artículo 69 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del empleado público, podemos entender que cada administración debe diseñar su estructura y organización, lo que pasa es que es una herramienta poco regulada y poco desarrollada pero que, a nuestro juicio, clarifica la capa superior de la gestión de recursos humanos que son las unidades administrativas, en donde sirven los empleados públicos.

En el organigrama y la redacción de su aprobación se debe tener en cuenta que se ponga de manifiesto las distintas formas de relacionarse entre las distintas unidades administrativas dividiendo estas relaciones en jerárquicas o competenciales.

Se deben incluir también las tareas o funciones que se le encomiendan a la unidad y una descripción de estas. Es muy importante esta tarea porque el posterior análisis de los puestos de la unidad tendrá que ver con las funciones de la unidad administrativa.

(3) <http://blog.cumclavis.net/2018/07/verticalidad-autogestion-y-placentas.html>

Llegado el momento de hacer un organigrama, recomendamos un análisis y un ajuste de desviación de la organización mediante criterios de Diseño Organizativo previamente establecidos. En concreto respecto del dimensionamiento de las unidades y de los puestos incluidos en las unidades, adaptados a las nuevas necesidades de la administración: administración electrónica, contratación pública, atención en materia de registros, comunicación institucional y protocolo

Es importante que la nueva organización sea realizada con equilibrio y mesura para que sea realista. Se tendrá que tener en cuenta al personal existente y a la vez de forma analítica hacer un ejercicio a medio plazo unos 5-10 años vista que permita el crecimiento sostenible, el trasvase de empleados y la creación de nuevos puestos en las unidades que más se deben potenciar conforme a las nuevas necesidades de la administración.

3.2. Criterios para la propuesta de organigrama municipal

A la hora de plantear un nuevo organigrama, y de forma que mejoremos la estructura de la organización, tenemos que partir de una serie de propuestas que hagan coherente y sobre todo operativa nuestra propuesta.

Para ello nos encontramos que, las necesidades a las que debe dar respuesta la estructura organizativa pueden resumirse en:

- ✓ Coherencia en las denominaciones de los puestos de trabajo.
- ✓ Descentralización en la toma de decisiones.
- ✓ Desconcentración de competencias, funciones y tareas.
- ✓ Asegurar la cobertura de los objetivos básicos del Área.
- ✓ Asegurar la actividad/carga de trabajo suficiente y homogénea.

Los criterios que planteamos son:

1. Homogeneizar y clarificar el reparto de responsabilidades entre los diferentes puestos de la organización, a través de la caracterización de los puestos de Jefatura y Mando (asociados a unidades orgánicas) dentro de la estructura, así como de los puestos técnicos de alta especialización que pueden constituir por sí mismos unidades independientes de apoyo y asesoramiento a la Dirección.

2. Articular la formación de las nuevas estructuras de las áreas sobre la base de la especialización funcional de las unidades organizativas, de manera que se obtengan agrupaciones funcionales o de procesos que, por la propia integración, generen mayor valor a la organización. En la actualidad la transformación digital de las administraciones públicas provoca una gestión del trabajo transversal que junto con los conocimientos singularizados del puesto se adquieran otros transversales: gestión documental, publicaciones, gestión de la contratación, firmas, procedimientos entre otros.

El establecimiento de puestos de trabajo intermedios permite generar una expectativa de carrera vertical dentro de la organización

Destacamos tres áreas que hay que potenciar a corto plazo por su necesidad inmediata y por la novedad en cuanto a desarrollo funcional que plantean: administración electró-

nica, contratación pública, atención en materia de registros, comunicación institucional y protocolo y Recursos humanos.

3. Centralizar la planificación, diseño y desarrollo de las funciones básicas de las diferentes unidades y descentralizar la prestación de los servicios y la ejecución operativa de las mismas, distinguiendo áreas generales y áreas periféricas.

4. Coordinar la actuación interna de las distintas áreas de la organización a través de elementos/mecanismos que garanticen la transmisión de información entre las distintas áreas, servicios, secciones, etc. Para conseguir esto es necesario un estudio sobre los procesos de comunicación y transmisión entre las distintas áreas dentro la potestad de autoorganización de cada administración.

Eficiente utilización de los medios financieros, materiales y humanos disponibles, asignados a las distintas unidades organizativas diseñadas, aprovechando para valorar las cargas de trabajo en cada puesto a través del estudio en cada uno de los siguientes escalones:

Competencias —≥ funciones —≥ tareas.

3.3. La relación de puestos de trabajo

La Relación de Puestos de Trabajo es el verdadero instrumento estratégico que ordena la organización municipal a nivel de empleados públicos. En ella se establecen las necesidades de puestos de trabajo, esta vez sí, con sus características, sus especialidades, formas de provisión, retribuciones, a través de criterios de valoración establecidos previamente para toda la organización.

Según el artículo 74 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público:

«Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos.»

Las relaciones de puestos de trabajo (en adelante RPT) actuales adolecen de varias inadaptaciones provocadas principalmente por el transcurso del tiempo:

1. ANTIGÜEDAD: Las RPT aprobadas fueron realizadas hace bastantes años, lo que provoca que las reformas legislativas no han podido ser integradas en la misma.

2. PARCIAL: Dentro de las RPT no están reflejados todos los puestos que existen en el Ayuntamiento, ni una organización de los mismos en áreas, servicios, secciones y negociados que se ajuste a las necesidades actuales y futuras.

3. INADAPTADA A LA REALIDAD: Todo lo anterior provoca que las RPT, de facto no se están aplicando toda vez que no está adaptada a la realidad, ni los empleados están situados en los puestos que efectivamente ocupan e incluso existen descuadres con la plantilla de personal y otros instrumentos de gestión del personal.

Que propuestas innovadoras podemos encontrar en cuanto a la estructura organizativo:

La Primera propuesta, que no es del todo innovadora es dedicarle el tiempo suficiente a planificar estos dos instrumentos: organigrama y RPT, porque siempre hay cierta confusión sobre si hay que incluir los puestos ocupados en ese momento, los que están vacantes o los que se puedan prever en un futuro.

En nuestra opinión si se ha tomado la decisión de modificar o realizar una nueva relación de puestos de trabajo debe ser pensando en el futuro. Tenemos un momento histórico en materia de administraciones públicas y hay que aprovecharlo apostando fuerte por la inclusión de nuevos puestos de trabajo y la «extinción» de otros:

Ejemplo:

Desde nuestra opinión se tiene que plantear como «a extinguir» los puestos de: conserje, vedel, auxiliar administrativo, peón.

Por otro lado, es imprescindible establecer puestos de trabajo de: relaciones públicas, protocolo y comunicaciones, técnico de administración electrónica, e-archivero, compliance público, analista de datos públicos.

La segunda propuesta es aprovechar el diseño para preparar una correcta carrera profesional dentro de la administración creando puestos de trabajo que no tienen por qué cubrirse de manera inmediata pero que creándolos generas una expectativa entre empleados públicos que cumplan con los requisitos para acceder a esos puestos mediante una promoción interna.

Conviene «estirar» la RPT aunque seamos conscientes de que no siempre se va cubrir el 100% de la plazas establecidas

4. ACCESO Y SELECCIÓN

4.1. Introducción

Debemos empezar preguntándonos cual debería de ser la finalidad de los procesos selectivos para proveer de empleados públicos a las Administraciones Públicas. ¿cuál debería ser el objeto de estos procedimientos? La ya obsoleta definición de funcionario venía a decir que es aquel que hace del servicio público su forma de ganarse la vida. No resulta muy amplia ni grandilocuente, pero es verdad que subraya dos aspectos importantes para contestar a la pregunta sobre la finalidad de los procesos selectivos:

— Vocación de servicio público, entendido como servir al interés común, a la mejora de los ciudadanos, en definitiva a prestar o trabajar para que se presten los servicios que los ciudadanos piden a las Administraciones Públicas.

— Que sea la forma de ganarse la vida, y en relación con el acceso al empleo público precisando que al final vas a estar muchos años haciendo ese trabajo, esas funciones que se establecen en las convocatorias de los procesos selectivos. No es simplemente estudiar unos temas para tener un trabajo para toda la vida. El día a día en una administración puede ser duro de muchas maneras: o por repetitivo o por inabarcable o por estar presionado ya sea por los propios ciudadanos o por los dirigentes políticos. Se necesita saber esto antes de presentarse a una oposición.

Una vez que hemos intentado, en nuestra opinión, destacar la finalidad última de los procesos selectivos, debemos partir de su actual configuración: La selección del personal al servicio de las administraciones públicas.

En primer lugar, basándonos en los principios que deben presidir el acceso al empleo público (artículo 55 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. El primero es el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (Artículo 23.2 de la Constitución Española), tenemos que entender, en nuestra opinión, que no se trata de igualar a todos los opositores sino intentar que las condiciones de acceso sean lo más parecidas posibles para todos.

Este principio de igualdad en el acceso es una cara más del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, como así se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en las sentencias 42/1981; 10/1983; 71/1989.

La igualdad vertebrará el resto de los principios rectores, toda vez que afectará tanto al establecimiento previo de las pruebas, los criterios de selección, los integrantes de los tribunales de selección, la no discriminación en el proceso selectivo.

En términos de hacer más justos los procesos selectivos, pero sobre todo de buscar y conseguir talento en TODAS PARTES sin limitaciones se necesitan cambios en este sentido, por eso creo firmemente que hay que aportar soluciones para que toda persona que tenga vocación de servicio público e interés tenga medios: subvenciones, becas, formadores del INAP, información en colegios, institutos, universidades sobre lo que hacemos en la administración y sobre lo que es la administración.

El segundo principio que tiene más recorrido es el de la meritocracia o principios de mérito y capacidad (Artículo 103.3 de la Constitución Española y 55 del TREBEP. NO corren buenos tiempos para este principio. Nos encontramos con una administración envejecida en la que se han anquilosado mecanismo y prácticas que hoy no pueden perdurar.

Cada vez es más evidente la necesidad de nuevos profesionales con nuevas habilidades en la función pública, pero no se está planificando nada al respecto en el corto plazo. Parece que se prepara una nueva reforma de la función pública, pero ¿a qué niveles. Una administración distribuida en niveles territoriales distintos como la española, no es homogénea y menos a la hora de determinar los sistemas de acceso al empleo públicos.

El mérito hay que entenderlo como una garantía de profesionalidad, necesitamos empleados públicos muy preparados. Necesitamos por las nuevas competencias digitales elevar el nivel de las personas que se dedican a sistema público de forma que ejerzan su trabajo con el mayor conocimiento posible y con los mejores medios posibles, cambiando la imagen que se tiene del funcionario público en la sociedad y ejecutando su trabajo con la mayor excelencia posible.

El tercer «GRAN» principio que sirve de colofón a los dos anteriores es el de publicidad de las convocatorias, como garantía de que efectivamente la necesidad de cobertura de un empleo público llega a la mayor cantidad de interesados posibles y que además efectivamente está se hace en cuanto al contenido de las bases conforme a la legalidad.

En este punto es importante matizar dos aspectos de la publicidad, en primer lugar, la publicidad de la oferta de empleo pública regulada en el artículo 70 del TREBEP como el instrumento de gestión del personal por el que se anuncia las necesidades de la organización próximas a cubrir (incluyendo las plazas cubiertas por interinos o personal laboral temporal). Sería muy beneficioso ser más exigente con el cumplimiento de estos documentos que muchas veces se dejan incumplir sin más o como cual ave fénix renacía mucho tiempo después de haberse cumplido el plazo para su ejecución que recordemos es de tres años (STS 5039/2015 de 2 de Diciembre). Suponemos que la oferta de empleo de cualquier administración pública se realiza después de haber hecho un análisis de sus necesidades de personal y teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestarias por lo que sí que es un instrumento muy importante en la gestión del empleo público que como otros se ha venido utilizando mal.

En segundo lugar, la propia convocatoria, que sirve de doble garantía tanto al posible candidato para un empleo público como para la propia administración en cuanto a la legalidad del procedimiento y sobre todo del contenido de las bases de la convocatoria. Bases que, cada vez deberían adecuarse más a las nuevas necesidades y habilidades necesarias en la administración pública al contenido de la plaza que se convoca.

La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno supuso un punto de inflexión en el aspecto de la publicidad de las convocatorias de empleo público. A la única publicación realizada en los boletines provinciales y en el BOE se han unido la publicidad en la sede electrónica de la Administración en cuestión, así como su difusión por redes sociales por lo que, en este momento, la información viaja más rápido y llega a más gente que es uno de los objetivos que debe presidir la publicidad de las convocatorias públicas de empleo.

También tenemos que implementar y mejorar el sistema de comunicación no sólo a través de medios oficiales sino también al opositor de forma individualizada a través del uso de las TIC en la administración.

4.2. Acceso y selección

Exponemos de forma conjunta el acceso y la selección porque son dos caras de la misma moneda, sólo que vistas desde prismas diferentes:

El acceso entendido como el cauce y los requisitos que una persona necesita tener para «acceder» a un empleo público, es por lo tanto la visión externa a la administración de quien quiere ser servidor público. La selección por lo tanto serán las reglas del juego que la administración que quiere cubrir una plaza va a sacar para adecuarla a sus necesidades y al contenido del puesto de trabajo, es por tanto una visión interna de la administración.

En primer lugar, recordar que los requisitos de acceso al empleo público están regulados en los artículos 56 a 59 del TREBEP; 91 y 103 de la LÉy 7/1985 de 2 de Abril reguladora de las bases de régimen local, para estas administraciones.

Dentro de los requisitos que se establecen en el artículo 56 del TREBEP que no vamos a repetir, tenemos que destacar desde nuestro punto de vista, el artículo 56.3 del TREBEP, un gran desconocido, que permite la exigencia de cumplimiento de otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar. Y en todo caso estableciéndose de manera abstracta y general.

Por eso, cada administración y dependiendo de la convocatoria puede ajustar las pruebas selectivas al perfil de empleado que busca, y en nuestra opinión también las herramientas, que enfocadas a una administración TIC deberán de aparecer en las pruebas selectivas por la evidente relación con el puesto de trabajo. En este aspecto los límites serán que las pruebas guarden relación objetiva y proporcionada con las competencias y tareas que va a realizar esa persona una vez superado el proceso selectivo.

En cuanto a propuestas concretas para mejorar la selección de los empleados públicos proponemos las siguientes:

A) Oposiciones sin temarios en oposiciones a grupos A1.

Hemos querido empezar por la propuesta más innovadora que creemos interesante plantear. En realidad se presupone que los opositores a grupos A1 de la administración están sólidamente formados en las materias de que se trate, por ejemplo para el primer ejercicio de las oposiciones para habilitados nacionales se pide que se desarrolle un tema en 90 minutos pero que no coincide con el temario sino que suele ser una mezcla de varios temas, aderezado con dosis de actualidad sobre la profesión: personal, contratación administrativa, administración electrónica por ello, muchos preparadores aconsejan seguir publicaciones e incluso prensa para que el opositor esté también al día de la profesión y no sólo memorice el temario.

¿y si no se pone temario hasta donde abarca la discrecionalidad del tribunal para preguntar? Más adelante hablaremos de la composición de los tribunales, pero tenemos que dar por supuestos que en elección de los miembros de tribunales también se designa a personas aptas, con competencias profesionales y trayectorias suficientemente justificadas como para hacer preguntas dentro de espacio profesional de la plaza en cuestión.

Uno de qué se puede consultar es el de habilitados nacionales en el INAP⁽⁴⁾:

Hablamos de 120 o 160 temas, con epígrafes en muchos casos extensos que en realidad abarcan toda la materia objeto de la profesión por lo que en realidad sería adaptar un temario canónico a un conocimiento de la profesión tan profundo que el temario en realidad verse sobre, y se prime, en cierta medida el estar más «puesto» en los problemas, que no son pocos, de la profesión.

B) Tribunales Profesionales

La idea de tener dentro de las administraciones públicas tribunales profesionales me parece un avance hacia unos mejores procesos selectivos.

Y por qué debemos profundizar en esta idea, porque los órganos de selección han ido avanzando en el tiempo hacia órganos de carácter eminentemente técnico, en dos vertientes: el propio proceso y las normas de selección del personal y del contenido del proceso selectivo. Los órganos de selección deben ser caracterizados por la profesionalidad, la capacidad y la competencia técnica de sus miembros. En esa evolución es precisamente por lo que el TREBEP en su artículo 60 deja fuera

Un tribunal puede además valorar mejor el futuro desarrollo profesional del aspirante en función del enfoque de la respuesta

(4) <https://sede.inap.gob.es/habilitados-nacionales>

de estos órganos a los miembros de designación política. Recordemos que el derogado artículo 4 del Real Decreto 896/1991 de 7 de junio por el que se establecía el proceso de selección de los funcionarios de la administración local determinaba que la presidencia del órgano de selección la ostentaba el alcalde.

Creo que actualmente, y por nuestra experiencia, hay dos tipos de tribunales:

- 1.- Los que se forman por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.
- 2.- Los que se forman en la administración local.

En cuanto a los primeros, que se establecen de manera más o menos periódica y que tienen unos mecanismos propios ya implementados además de cierto prestigio, suele pasar que cada cierto tiempo dos o tres años la configuración cambia. En primer lugar, por higiene del propio proceso selectivo, los mismos miembros durante mucho tiempo mantienen al final cierto sesgo a la hora de preparar los ejercicios y de corregirlos. En segundo lugar, porque además de ser integrantes del tribunal tienen sus propios puestos de trabajo a los que no pueden faltar ni desentender. No nos engañemos ser miembros de un tribunal de selección implica un trabajo extra que además no es equivalente a las dietas e indemnizaciones que puedan recibirse, sobre todo en los puestos de secretario y presidente, por lo que de manera puntual y sin mucho tiempo cambian los miembros porque en sus puestos de trabajo ha surgido algún imprevisto o simplemente los desplazamientos y las sesiones fuera del horario de trabajo durante cierto tiempo acaban «quemando» a los miembros de los tribunales.

Este breve análisis es totalmente extrapolable a los tribunales que se constituyen en las administraciones locales, sólo que empeorado. Empeorado porque a lo anterior se suma la desorganización, la deficiencia técnica de las bases de las convocatorias, la falta de funcionarios o personal laboral fijo en las corporaciones locales, la mayor presión política, la falta material de tiempo de los miembros del tribunal. En este nivel se producen muchos más errores y procesos selectivos defectuosos.

Para evitar estos problemas en ambos niveles, creemos importante considerar de forma ordenada la posibilidad de establecer una mayor estabilidad en los tribunales de los procesos selectivos tomando las siguientes medidas:

- a) Establecer nombramientos a través de unas convocatorias con requisitos de experiencia y profesionalidad para formar parte de los tribunales de cada administración pública española. Una especie de «hub» o base de datos oficial de personas que además estén dispuestas e interesadas en esta función.
- b) Mejorar las condiciones de las personas que participen como miembros de tribunal, no sólo con una mejora económica por la realización de esas funciones, sino con beneficio en la carrera profesional a través de puntuación para concursos, méritos específicos, acceso a nuevos puestos de trabajo etc.
- c) Convenios de colaboración entre administraciones públicas sobre todo de la administración local con: las Diputaciones Provinciales, o con por ejemplo el Instituto Nacional de Administración Local que como mera idea plantea la realización de convenios con las administraciones locales para que sea el INAP el encargado de realizar

procesos selectivos de Técnicos de Administración General para las corporaciones locales.

C) Cursos selectivos y prácticas

El último aspecto «innovador» en el proceso de selección de empleados públicos, es el curso selectivo una vez superada la fase de oposición.

Parece que esta parte se pone como obligada para parecer que efectivamente se forma y se «prepara» a las personas que han aprobado una oposición.

En primer lugar, esta fase sólo se incluye principalmente en las oposiciones de cuerpos superiores y no me consta por ejemplo a que nivel local se utilice, sobre todo por el coste económico y material que conlleva.

En segundo lugar, lo heterogéneo de los cursos selectivos y el «rigor» de los mismos, ni siquiera en la Administración General del Estado es el mismo organismo el que se encarga de realizarlos. No es lo mismo el curso selectivo de habilitados nacionales, que el de abogados del estado, técnicos superiores de informática o jueces y fiscales y podríamos seguir casi casi por cada cuerpo.

Al respecto tenemos que decir, que el esfuerzo y la disciplina que han llevado superar una oposición es muy muy grande y por eso una vez superada pasar un curso selectivo es para muchos un trámite, esto ha llegado a ser así principalmente porque se aprueban igual número de opositores que plazas, por lo que una vez en el curso no suspende nadie.

Como curiosidad el Instituto Nacional de Administración Pública lleva unos años añadiendo al curso selectivo el carácter de máster, según el propio INAP:

1. Para los alumnos supondrá una garantía dado que podrán obtener, tras su superación, un título universitario oficial, con reconocimiento académico y profesional en el ámbito nacional e internacional, adaptado al Espacio Europeo de Educación Superior.

2. Para el INAP supondrá un compromiso con la calidad de la formación que se va a impartir, al quedar sujeta a los sistemas de evaluación y seguimiento de los títulos oficiales establecidos.

Hay que decir, que por tanto las clases del curso selectivo y los trabajos, así como el TFM (ahora tan de moda) hay que superarlo, por lo que el esfuerzo y trabajo que hay que hacer es considerable.

Ante esta situación, creemos que en primer lugar debe de revisarse el sistema de cursos selectivos o bien dotándolos de un verdadero sentido selectivo y por lo tanto eliminador, es decir, aprobando más aspirantes que plazas la fase oposición y por lo tanto siendo el curso selectivo quien determine los aspirantes más aptos para obtener una plaza. A su favor cuenta que sí que se podría observar con más detalle a los aspirantes en lo que sería el día a día que en futuro van a realizar. En algunos países como en Alemania los aspirantes a empleados públicos una vez superadas las pruebas de oposición tienen que pasar un periodo de prácticas en cual si no lo superan pierden la plaza conseguida.

En segundo lugar, entendemos que si se opta por hacer que los cursos selectivos sirvan para obtener o perder una plaza de empleo público deberían hacerse en todas las administraciones públicas: Estatal, Autonómica y Local.

Creemos que el sistema de oposición en todas sus fases debe aportar valores tales como la constancia, el esfuerzo y la humildad.

D) Duración de los procesos selectivos.

Nos parece otra medida necesaria, actualmente y en oposiciones para altos cargos de la administración se pueden llegar a tardar hasta dos años desde que se convoca el proceso selectivo hasta que se termina.

Estos plazos no son asumibles por las organizaciones, por ello para reducir los plazos creemos que hay que:

- a) Simplificar las pruebas de forma que no sean de larga duración
- b) Establecer plazos máximos y cronogramas en los procesos para las pruebas selectivas no superen unos tres meses de media
- c) Mejorar las condiciones de los tribunales para que se puedan conseguir estos objetivos.

F) Colaboración interadministrativa.

Ya hemos expuesto la propuesta de tribunales profesionales, lógicamente impulsados, en lo que respecta al menos a la administración local, por entidades supramunicipales: Comunidades Autónomas o Administración General del Estado.

Pero creemos también más fácil de conseguir asociaciones colaborativas entre municipios para empezar, por ejemplo, con convocatoria, gestión y uso de las bolsas de empleo temporal.

En este caso, muchos municipios ante la problemática actual de límites a la contratación pública: tasa de reposición y límite al incremento de la masa salarial, incluso los de menor tamaño han convocado bolsas de empleo temporal.

Pensamos que se cumpliría con los principios de eficiencia y simplificación administrativa si ante las necesidades comunes de puestos de trabajo temporal se pudieran compartir dichas bolsas.

Otro ejemplo de colaboración más sencillo de alcanzar es la convocatoria de puestos para el sostenimiento común de puestos de trabajo. Esta figura establecida para los funcionarios de administración local de carácter nacional en el *Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional*, en su artículo 12, 14.3 y 4 y 16.

La ley de régimen local de la Comunidad de Madrid **Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid** sen sus artículos 77, y 79 establece la posibilidad de otro tipo de posibles agrupaciones para el sostenimiento común para otro tipo de empleado público que no sea el habilitado nacional mediante estatutos.

Como vemos, está sería una posibilidad por explorar que podría dar respuesta a las nuevas necesidades de personal del perfil de: archivero, técnico de transformación digital, Técnico de Urbanismo, Técnico de Medio Ambiente, experto en comunicación entre otros.

5. GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN Y TALENTO: CARRERA, PROMOCIÓN Y FORMACIÓN

Como gestión de la compensación entendemos un concepto que va más allá de las meras retribuciones para incluir aspectos materiales que facilitan el bienestar del empleado público en su trabajo.

Ahora viene la parte innovadora, como decimos la compensación debe ser una herramienta estratégica que amplíe la satisfacción del empleado público en base a sus méritos.

Tenemos que establecer formas de compensación que hagan que el empleado se sienta parte de la organización y quiera progresar con ella.

Las retribuciones económicas son la única compensación por el trabajo público, lo que supone un problema a corregir

Por ejemplo, como hemos mencionado antes como una retribución variable no más del 20% de la retribución total que dependa de la propia evaluación del desempeño basado en el desempeño basado en los factores ya dichos.

También hay que añadir medidas de conciliación familiar como medida principal de motivación y de retener talento en la administración, tras la crisis hay que volver a apostar por medidas de conciliación: horarios flexibles, teletrabajo, ayudas familiares.

En nuestra opinión, la clave de estas medidas es que no se trate de café para todos, sino que se traten las circunstancias de forma individualizada permitiendo que cada empleado público tenga libertad de elección en tiempo y opciones de compensación que más le interesen.

De nuevo la evaluación del desempeño y la carrera vertical y horizontal sirven como recompensa, una organización que tenga previsto posibilidades de movimientos verticales y horizontales tendrá mucho ganado y permitirá a sus empleados estar mucho más motivados.

Como última medida creemos que es importante facilitar al empleado públicos medios y herramientas para sentirse valorado y motivado, independientemente del puesto que ocupan. Actividades voluntarias que aumenten el valor añadido de la administración pública son muy importantes: concursos, premios en especie como participación en congresos, exposición del trabajo, difundir las buenas prácticas.

El talento se ha de gestionar o se trata de buscar fórmulas para localizar el talento y permitir que este surja y florezca. Los elementos que pueden instrumentalizar este proceso pasan por reformular y repensar sistemas ya existentes en las administraciones públicas, como son la carrera, la promoción y la formación, claramente vinculados entre sí.

La Unión Europea realiza una propuesta dentro del marco del proyecto DIGCOMP⁽⁵⁾ para orientar la definición de las competencias digitales, dicha propuesta (Ferrari, 2013; INTEF, 2007; Región de Murcia, 2016) determina las cinco dimensiones descriptivas de dichas competencias.

A partir de la identificación de competencias digitales por parte de diferentes autores (Salvatella & Magro, 2014; Ferrari, 2013; Cobo, 2010; Fages, 2008), para el sector público se pueden delimitar aquellas que se asocian al concepto de Gobierno Abierto nuevo paradigma al que han de adaptarse las administraciones públicas, más allá del dominio de las herramientas TIC, y que se pueden concretar en:

1. Visión estratégica: asociada a comprender el fenómeno digital y la incorporación de este en la orientación de los proyectos de la organización.

2. Liderazgo en red: asociada a dirigir y coordinar equipos de trabajo distribuidos en red y entornos digitales, con una clara visión estratégica.

3. Gestión de la información: asociada a buscar, obtener, evaluar, organizar y compartir información en entornos digitales. Hace referencia tanto a la navegación, búsqueda, filtrado y evaluación de información como a su almacenamiento y recuperación.

4. Innovación y creatividad para afrontar los nuevos problemas: asociada a aportar ideas innovadoras, con una actitud proactiva, partiendo de la realidad digital de la organización.

5. Comunicación digital: asociada a comunicar, relacionar y colaborar de forma eficiente con herramientas en entornos digitales. Dentro de esta área de competencia digital se podrían desagregar diferentes subcompetencias: interacción a través de la tecnología, compartición de información y contenidos, implicación en procesos online para la ciudadanía, colaboración a través de canales digitales y gestión de la identidad digital entre otras.

6. Trabajo en red: asociada a trabajar, colaborar y cooperar en entornos digitales, generando redes estables con agentes internos y externos a la organización. Se incluye la capacidad de trabajar de forma colaborativa, compartiendo recursos para generar valor y también la capacidad de utilizar las herramientas web 2.0 para generar redes y obtener beneficios profesionales colectivos a partir del conocimiento compartido.

7. Aprendizaje continuo: asociada a gestionar el propio aprendizaje de manera autónoma, conocer y utilizar recursos digitales, mantener y participar de comunidades de aprendizaje y estar constantemente actualizado.

8. Creación de contenidos: asociada a crear y presentar nuevos contenidos, incluyendo tanto el desarrollo de contenidos como la integración y reelaboración de información.

9. Resolución de problemas: asociada a la identificación de necesidades y recursos digitales para tomar decisiones informadas, utilizando de forma creativa las tecnologías, con una orientación a resolver problemas. Con ello se incluirían la resolución de problemas técnicos, la identificación de necesidades y respuestas basadas en la tecnología, la innovación y creatividad usando la tecnología y la identificación de brechas en competencias digitales.

(5) Proyecto DIGCOMP, propuesta de la UE, resultado de IPTS (Institut for Propective Technological Studies, publicado por uno de los centros de investigación de la Comisión Europea (JRC -Joint Research Centre)

10. Seguridad: asociada a velar por la protección de datos y de la identidad digital. En esta área se incluiría tanto la protección de dispositivos como la protección de datos personales.

El reconocimiento es un factor que motiva a la realización de trabajo, hace que los empleados se sientan útiles y valorados y les motiva nuevamente a la mejora y al desarrollo personal. Según Padilla, los factores que influyen claramente en un mejor rendimiento y satisfacción son la autonomía, la automejora y el propósito, es decir que la organización ponga todo de su parte para conseguirlo, la misión (Padilla, 2017).

Las herramientas de las que disponen las administraciones públicas para promover estos factores son diversas. En el caso del impulso de la autonomía, puede hacerse uso de la participación, se trata de valorar y promover la generación de ideas por parte de los empleados públicos, con elementos como la colaboración y la co-creación y poniendo en valor los errores, no penalizándolos y creando organizaciones más horizontales, no tan jerárquicas. La automejora, para promoverla parecen claras las tendencias hacia el reconocimiento del aprendizaje informal, de los conocimientos y la experiencia a lo largo de toda la vida, donde la organización promueva estos tipos de aprendizajes. Así, mismo también se puede promover a través de la especialización y la profesionalización de los empleados públicos. Finalmente, la organización ha de comunicar e informar claramente de la misión y de los objetivos, para que los empleados públicos dirijan todos sus esfuerzos a conseguirla y se sientan identificados con esta y la compartan.

La gestión de reconocimiento está ligado claramente a la evaluación del desempeño de la que hemos hablado en apartados anteriores. La ventaja de gestionar el reconocimiento es que, si las personas están contentas, mejora el clima laboral de la organización influyendo en los resultados y por ende en la calidad del servicio ofrecido a la ciudadanía, lo que repercute en la generación de valor público.

El salario emocional parece una forma novedosa para atraer y retener talento, en las teorías psicológicas destacando la de la inteligencia emocional porque se trata de un salario que retribuye el bienestar de las personas. Este tipo de salario es una herramienta novedosa en la gestión de recursos humanos porque concede determinados beneficios para mejorar la motivación, el rendimiento y como consecuencia los resultados de la organización que se puede utilizar en las organizaciones públicas para mejorar el clima laboral por que permite satisfacer necesidades personales propias y como miembros del colectivo.

El salario emocional es una forma novedosa para atraer y retener talento

Las características comunes del concepto son las siguientes:

1. No retributivo.
2. Satisfacción necesidades como forma de motivación.
3. Actuar como instrumento de mejora del rendimiento

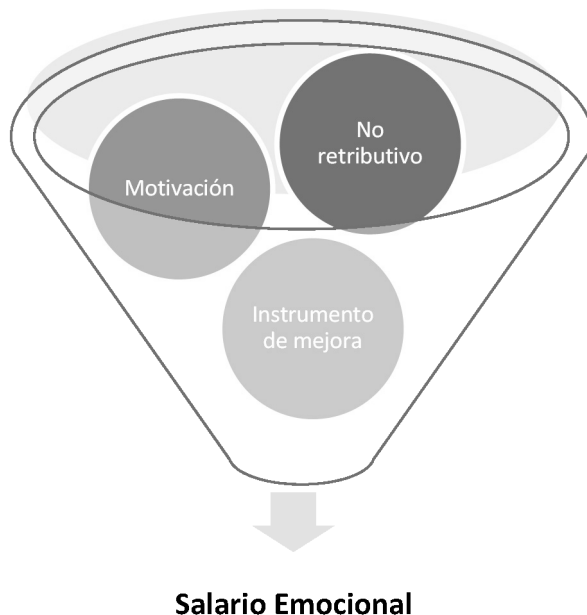


Figura 1. Características comunes del Salario emocional

El salario emocional podría definirse como aquella retribución no dineraria, sino relacionada con aspectos como la conciliación familiar, los permisos, la flexibilidad horaria, las ventajas en servicios y otros aspectos intangibles, es decir, que retribuye el bienestar personal, este salario tiene tanto un impacto elevado en la motivación del trabajador como en su sentimiento de pertenencia a la organización, y en el caso de la administración pública de su servicio al interés general.

6. CONCLUSIONES

De lo expuesto en este artículo queremos concluir diciendo que «comienza la época de la reforma en la gestión de los empleados públicos» porque el análisis de la situación determina que la «bomba» ha explotado ya: jubilaciones masivas, falta de cuerpo de opositores, alta cantidad de temporalidad etc.

Vamos a ver como los esfuerzo y el foco en las administraciones locales se pone (ya se está poniendo) en resolver una estructura, normativa y gestión del personal público decimonónica. Es un cambio forzado en gran medida por la sociedad no puede aguantar la distancia existente entre la forma de actuar de los empleados públicos y la realidad social.

Este cambio debe centrarse en los siguientes factores:

1. Organización/estructura
2. Dimensionamiento

3. Envejecimiento
4. Selección
5. Gestión de recompensa.

En cuanto al primer factor podemos concluir que las estructuras, los diseños tanto de organigramas, relaciones de puestos, incluso ubicaciones físicas deben cambiar. La modernización del diseño organizativo debe servir de presupuesto mayor para la modernización y mejora de la gestión de los empleados público igual que la arquitectura moderna supuso una revolución en el mundo de la arquitectura. Tenemos que ser los nuevos Le Corbusier, Mies van der Rohe y Walter Gropius de los Recursos Humanos públicos.

El segundo factor también estructural y básico es el dimensionamiento, tenemos que hacer el ejercicio de analizar de manera objetiva el número real de efectivos de nuestras administraciones porque, aunque a veces da la sensación de que siempre falta personal no siempre es así, simplemente están mal distribuidos.

El envejecimiento es una realidad de nuestras administraciones, debemos tenerlo en cuenta y relacionarlo con el primer, el segundo factor y la selección de nuevos empleados públicos.

La selección del personal, la igual que todo el sistema, está en entredicho. El sistema memorístico no sirve y hace falta probar nuevos métodos que midan verdaderas competencias o habilidades enfocadas al puesto de trabajo. Algunas propuestas son objeto en este trabajo, pero aún hay más propuestas innovadoras aún incipientes o aisladas que hay que poner en valor.

Por último, al igual que en la sociedad la retribución económica es importante pero no es ni debe ser la única motivación del empleado público. Para eso debemos insistir en retribuciones emocionales y adecuar la organización para poder prestar de manera fluida este salario emocional: ambiente de trabajo, flexibilidad, conciliación, capacidad y motivación son ejemplos de que muchas veces es mejor ganar un poco menos de dinero pero trabajar de forma saludable y equilibrada.

BIBLIOGRAFÍA

BALLART, X Y RAMIO MATAS, C. *Ciencia de la Administración*. Tirant lo Blanc, Valencia, 2000

GONZÁLEZ, J.C Y GUTIÉRREZ, M. *Formación innovadora. Nuevos modelos para la formación en la Administración Pública*. INAP, La Coruña.2013

GRANDIDETTI, R., « *La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿capacidad para la gestión relacional?* » Revista de Ciencias Sociales núm. 2, 2003.

GORRITI, M. *Sistema de selección para el acceso a una función pública postburocrática*: Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas, núm. 7, pp. 147-161 ISSN.-e 1699-7026. 2011.

JIMÉNEZ, R *¿Tiempo de Reformas?* Blog la mirada institucional publicación <https://rafael-jimenezasensio.com/consulta> 01/08/2018.

LONGO, F.: *Mérito y flexibilidad, la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós Empresa. 2004.

MARCET , X. *Innovación pública: Un modelo de aportación de valor*, RIL Editores bibliodiversidad. Santiago de Chile. 2011

MARTINEZ , J. *Nuevos modelos de formación para empleados públicos, Guía para la transformación*. Editorial UOC. Barcelona.2016

PADILLA , P. Gestión del reconocimiento en la Administración pública. RTSS. CEF, núm. 364, pp 189-206. Madrid. 2013

QUESADA , J. *La articulación de la carrera profesional en clave organizativa en Remodelando el Empleo Público y la organización administrativa para garantizar el Estado del Bienestar* Ed, Justel, Madrid. 2011

RAMIÓ , C Y SALVADOR , M. *Estímulos profesionales sin excesos de simbolismos. Carrera profesional horizontal y vertical en La Nueva Gestión del Empleo Público. Recursos Humanos e Innovación de la Administración*, Tibidabo ediciones, Barcelona, 2018

RAMIÓ , C Y SALVADOR , M. *Sintonizar en la sociedad del aprendizaje: la gestión del conocimiento en La Nueva Gestión del Empleo Público. Recursos Humanos e Innovación de la Administración*, Tibidabo ediciones, Barcelona, 2018.

CAPÍTULO VI

RETRIBUCIONES Y CALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO. CARRERA PROFESIONAL Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Elisa DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO

1. INTRODUCCIÓN. LA SITUACIÓN RETRIBUTIVA DEL SECTOR PÚBLICO
2. LA CARRERA VERTICAL Y LA CARRERA HORIZONTAL
3. HACIA LA CARRERA HORIZONTAL Y LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. PRIMERAS EXPERIENCIAS EN ESPAÑA
4. CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

El presente texto tiene por objeto analizar las posibilidades de la carrera horizontal en el sector público español como elemento clave —ligado a la evaluación del desempeño— para permitir una mejora de las retribuciones y de la calidad en el empleo público sin necesidad de acudir al sistema tradicional de carrera vertical, que plantea problemas de excesiva rotación, dependencia del poder político o de criterios no estrictamente profesionales y de mérito y capacidad. Algunas CC.AA. lo están poniendo en práctica, si bien no está generalizado.

PALABRAS CLAVE

Retribuciones, carrera horizontal, evaluación del desempeño

ABSTRACT

The purpose of this text is to analyse the possibilities of a horizontal career in the Spanish public sector as a key element —linked to the evaluation of performance— to enable an improvement in remuneration and quality in public employment without the need for turn to the traditional vertical running system, which poses problems of excessive turnover, dependence on political power or non-strictly professional criteria and merit and capacity. Some CC.AAs are implementing it, although it is not widespread.

KEYWORDS

Remuneration, horizontal career, performance assessment

1. INTRODUCCIÓN. LA SITUACIÓN RETRIBUTIVA DEL SECTOR PÚBLICO⁽¹⁾

Parece poco discutible que las retribuciones son un incentivo fundamental en la carrera profesional para cualquier empleado, ya sea del sector público o privado. En la medida en que un esquema retributivo esté bien diseñado, los incentivos y la carrera profesional estarán alineados con los objetivos de la empresa o de la organización o de la institución de que se trate. En el caso del sector público el objetivo último debe de ser conseguir un mejor servicio a los intereses generales que tienen encomendadas las distintas Administraciones Públicas. Por el contrario, unos incentivos retributivos y una carrera profesional mal diseñada producirán todo tipo de disfunciones y una falta de alineamiento con los objetivos últimos de la organización.

Podemos preguntarnos cuál es la actual situación retributiva en el sector público. Pues bien, como primera aproximación tenemos que recordar que en España las retribuciones del sector público (datos de la Comisión europea) son un 20% más elevadas que las del sector privado, una vez corregidos los sesgos de cualificación y años de servicio. Así un funcionario cobra un 50,7% más que lo que percibe un trabajador del sector privado en términos de salario medio. Los datos recogidos en el último informe de tributación de la Agencia Tributaria correspondiente a 2017 señalan además que la brecha salarial entre los empleados públicos y los asalariados en la empresa se ha ido incrementando durante los años de la crisis hasta una diferencia de casi 1.000 euros brutos mensuales. Según la AEAT, el sueldo de un empleado de una compañía no llegaba a alcanzar los 23.000 euros en el ejercicio 2017 mientras que en la función pública ese salario se eleva a más de 34.500 euros brutos.

Sin embargo, dentro del sector público existen también diferencias importantes entre lo que serían las Administraciones territoriales y el sector público, este último muy amplio y dotado de una mayor flexibilidad retributiva que las Administraciones territoriales. A su vez hay diferencias importantes entre las distintas Administraciones, lo que ha provocado algunos agravios comparativos entre funcionarios que desempeñan funciones similares pero trabajan en Administraciones⁽²⁾ distintas.

(1) Cuando hablamos del sector público, un buen diseño retributivo lógicamente es inseparable de un adecuado diseño de la carrera profesional del empleado público cuya finalidad última es una mejora en la calidad en la prestación de los servicios públicos que tiene encomendados la Administración.

(2) Es más, se aprecia que mientras los funcionarios que desempeñan funciones de mayor responsabilidad perciben retribuciones inferiores a sus homónimos en el sector privado ocurre exactamente lo contrario en los escalones más bajos de la Administración.

Por último, tal y como recoge el informe sobre sueldos públicos publicado en 2016 por la Fundación Hay Derecho las retribuciones, en particular de los altos cargos, son desordenadas, en el sentido de que hay superiores que cobran menos que sus subalternos por distintas razones en las que no nos podemos detener aquí.

Además las retribuciones para un mismo colectivo pueden variar extraordinariamente dependiendo del destino, particularmente si se ocupa una plaza en el exterior (ejemplo consejeros comerciales, embajadores, consejeros de empleo, otros similares) tal y como nos recuerda Carlos Ramió en su libro «La renovación de la función pública» pues sus retribuciones son sustancialmente mayores.

Por otro lado, en el resto del sector público ocurre algo similar. La flexibilidad retributiva también es mayor si bien hay que distinguir en el ámbito de los entes públicos hasta tres tipos de organismos en función de su clasificación a efectos retributivos.

2. LA CARRERA VERTICAL ⁽³⁾ Y LA CARRERA HORIZONTAL ⁽⁴⁾

Recordemos que según el art.16 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP) los funcionarios tienen derecho a la promoción profesional, y que esa promoción profesional se ordena a través de la carrera profesional como conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad. Se prevé asimismo que las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del Estatuto regulen la carrera profesional aplicable en cada ámbito que podrán consistir —entre otras— en la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades:

c) Promoción interna vertical, que consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, a otro superior y promoción interna horizontal, que consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.

Además las dos formas de progresión pueden simultanearse siempre que la Administración correspondiente las haya implantado en un mismo ámbito.

En cuanto a la carrera horizontal, el art. 17 del EBEP permite que las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto la regulen con gran amplitud, señalando simplemente que podrán aplicar, entre otras, la posibilidad de articular un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso fijándose la remuneración a cada uno de ellos. Los ascensos serán consecutivos con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad. Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional,

(3) En cuanto a la carrera profesional ascendente, es habitual que la forma de realizar la promoción profesional y retributiva en el sector público se realice cambiando de puesto de trabajo, bien por vía de concurso de méritos o bien por libre designación, lo que denominamos «carrera vertical».

(4) Carrera horizontal, que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 17 y en el apartado 3 del artículo 20 del Estatuto.
Carrera vertical, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión establecidos en el EBEP.

la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida.

En cuanto a la evaluación del desempeño hay que tener en cuenta que el art. 20 del EBEP señala que las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados, siendo éste el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados. Los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.

Las Administraciones Públicas⁽⁵⁾ determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias.

Por otro lado la evaluación del desempeño puede ser también negativa, señalando el EBEP en el apartado 4º del art. 20 que la continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración Pública determine, dándose audiencia al interesado, y por la correspondiente resolución motivada. Sin embargo, tanto la aplicación de la carrera profesional horizontal, como las retribuciones complementarias derivadas del apartado c) del artículo 24 del presente Estatuto y el cese del puesto de trabajo obtenido por el procedimiento de concurso requerirán la aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño.

Conviene recordar que estamos hablando de los nombramientos de los puestos de trabajo de mayor nivel dentro de las Administraciones Públicas, ya se trate de los que ocupan Fiscales, Inspectores de Hacienda, Inspectores de Trabajo, Técnicos de la Administración Civil, Técnicos Comerciales, funcionarios de la Administración local o funcionarios de cualquier otro Cuerpo. El hecho de que el candidato tenga que ser funcionario (incluso normalmente de una determinada categoría) no es un obstáculo para considerar que la total discrecionalidad —que muchas veces linda con la pura y simple arbitrariedad— con la que se realizan este tipo de nombramientos es un problema grave. Hablando con claridad, estamos en presencia de una auténtica «dedocracia» que pone en cuestión la neutralidad, la objetividad y la independencia con la que deben actuar los funcionarios públicos.

Es un problema muy analizado en otros países —de nuevo hay que hacer referencia al Instituto sobre calidad del Gobierno de la Universidad de Gotemburgo, en Suecia— que es el

(5) Sin embargo, en la Administración del Estado no se ha desarrollado todavía el modelo de la carrera horizontal, de manera que el principal sistema de promoción profesional sigue siendo la carrera vertical. El problema se plantea porque la mayor parte de los puestos de trabajo con mayores retribuciones asociadas son puestos de trabajo de libre designación. En la práctica esto quiere decir que se necesita del favor político para acceder a los mismos, planteándose el bien conocido problema del «techo de cristal del funcionario neutral» como señala el profesor Víctor Lapuente, del Instituto de la Calidad del Gobierno de la Universidad de Gotemburgo en Suecia.

de la politización de la carrera del funcionario público que se refiere a la cuestión como «el dilema del techo de cristal del funcionario neutral»⁽⁶⁾.

En ese sentido es muy ilustrativo el informe realizado por la anterior Junta de Personal del anterior Ministerio de Economía y Hacienda, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 40.1 del EBEP. La Junta se vio en la necesidad de elaborar y aprobar, por unanimidad (en las reuniones del Pleno de 28 de mayo y 25 de junio de 2014) un informe y un comunicado en reacción a una política de personal basada en la «dedocracia» que consideraban tenía secuestradas la independencia, la objetividad y la imparcialidad de la función pública. Consideran en su comunicado que «hay que denunciar que la función pública, con estas cartas (marcadas), sirve para poco, y debemos ser los propios funcionarios quienes se defiendan (en aras a ganarnos la credibilidad y la legitimidad frente a la ciudadanía), sorteando las zancadillas de los funcionarios de estómago agradecido (que también los hay)». Desde entonces no parece que las cosas hayan cambiado demasiado⁽⁷⁾.

Es más, este sistema, desvinculado de los principios de mérito y capacidad compromete la motivación de otros profesionales que no están dispuestos o no tienen los medios necesarios para acceder al favor político comprometiendo la calidad de los servicios públicos que se prestan. Por último, al ser imprescindible cambiar de puesto de trabajo para progresar profesionalmente se incentiva la excesiva rotación en los puestos de trabajo, con el consiguiente perjuicio para los intereses generales.

El problema está también ligado a la falta de profesionalización de la dirección pública tantas veces denunciado, en los últimos meses por Fedeca, que ha presentado su propuesta de Estatuto básico del Directivo Público. <https://www.fedeca.es/sites/default/files/ESTATUTO%20DIRECTIVO%20PU%CC%81BLICO-Sept%202018%20%281%29.pdf>

Como es sabido, el EBEP no ha sido desarrollado en este mundo, y los cargos directivos públicos siguen siendo el botín a repartir por la clase política.

Profesionalizar⁽⁸⁾ los directivos públicos tanto a nivel estatal, como autonómico o local es fundamental para aumentar la eficacia y la transparencia de la Administración. Como señala Carlos Sebastián, «esta profesionalización garantizaría su autonomía respecto del criterio, arbitrario muchas veces, de los políticos, que tienen la prerrogativa de definir los objetivos de las políticas públicas y decidir los fondos presupuestarios asignados a cada programa, pero deben respetar la autonomía de los gestores de los mismos».

(6) Esto quiere decir pura y simplemente que hoy en España un funcionario neutral tiene un «techo de cristal», o pocas posibilidades de ascender a un puesto de libre designación, dado que se van a primar méritos no estrictamente profesionales a la hora de seleccionar a los candidatos, ya se trate de la afinidad ideológica, la confianza, la amistad o el puro y simple intercambio de favores.

(7) Conviene insistir en que no se trata de un problema corporativo, sino de un problema muy grave que afecta a todos los ciudadanos porque una buena parte de los funcionarios se sienten presionados por este sistema de cobertura de puestos de trabajo y no pueden actuar con profesionalidad, objetividad e independencia tal y como exige nuestra Constitución corremos el riesgo de que las instituciones no sirvan a los intereses generales, sino simplemente a los intereses particulares, ya sean los de un partido, un grupo de interés o incluso los de personas concretas que tienen la capacidad de influir en la designación de los funcionarios que ocupan estos puestos.

(8) Por otra parte, esta profesionalización permitiría también que fueran evaluados en función de su contrato de desempeño, lo que facilita la rendición de cuentas. Esto evitaría el clientelismo y garantizaría el principio de mérito y capacidad, sin pérdida de la flexibilidad que es necesaria en este tipo de puestos.

En definitiva, el sistema actual de promoción profesional parece vinculado a la carrera vertical, la única existente todavía en algunas Administraciones⁷. Urge cambiar el modelo como ya están empezando a hacer varias Administraciones autonómicas.

En cualquier caso, y en tanto se mantenga la provisión de puestos de trabajo por libre designación es preciso controlarlo en primer lugar mediante medidas preventivas exigiendo procedimientos internos transparentes y rigurosos, donde se conozcan bien los méritos de cada uno de los candidatos y se justifique la selección. No debemos tampoco olvidar que es imprescindible para exigir el cumplimiento de las previsiones constitucionales sobre la neutralidad de la función pública.

Profesionalizar los directivos públicos tanto a nivel estatal, como autonómico o local, es fundamental para aumentar la eficacia y la transparencia de la Administración

3. HACIA LA CARRERA HORIZONTAL Y LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. PRIMERAS EXPERIENCIAS EN ESPAÑA

Pues bien, una de las soluciones que pueden apuntarse para paliar los problemas denunciados es el de la generalización de la carrera horizontal y la evaluación del desempeño, muy estrechamente relacionada con el principio de mérito y capacidad.

En la actualidad podemos señalar que no hay todavía implantado con carácter general un auténtico sistema de carrera funcionarial horizontal y en paralelo que tampoco puede hablarse de una auténtica evaluación del desempeño. Lo que predomina en nuestro sector público todavía es la carrera vertical en la que se asciende a medida que se cambia de puesto de trabajo. Por el contrario, lo esencial en un sistema de carrera horizontal es que se puede progresar sin cambiar de puesto de trabajo. La carrera horizontal supone el reconocimiento de un dominio en el puesto de trabajo, derivado de la experiencia y el conocimiento que proporciona mantenerse en ese mismo puesto mientras que la carrera vertical supone un cambio del puesto de trabajo con la consiguiente movilidad laboral.

La carrera profesional horizontal consiste pues en la progresión voluntaria de grado, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, previa convocatoria al efecto y a instancia del interesado, valorándose de forma objetiva la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. La herramienta clave para la instauración de esa carrera profesional horizontal es el diseño de un sistema de evaluación del desempeño de los empleados públicos basado en los principios de igualdad, objetividad y transparencia.

Este camino se ha iniciado ya por algunas Administraciones territoriales, como las del Principado de Asturias, Comunidad Valenciana, Castilla La Mancha, Extremadura, Galicia, La Rioja y Baleares.

En palabras de la Ley 10/2010, de 9 de julio de la Comunidad de Valencia de ordenación y gestión de la función pública valenciana la carrera profesional horizontal es un conjunto de expectativas de progreso para el personal empleado público que busca incentivar el conocimiento experto del mismo. La evaluación del desempeño es una herramienta esencial dentro del modelo. La formación y actualización de los conocimientos, la implicación con los obje-

tivos y fines de la administración pública, serán una exigencia para las empleadas y los empleados públicos y van a ser objeto de evaluación, análisis y valoración.

Este tipo de carrera permite, en definitiva, menos dependencia de puestos y cargos de libre designación y una progresión de todos los funcionarios capaces vía evaluación del desempeño, lo que llevaría consigo un incremento retributivo.

La jueza Rosa Esperanza Sánchez ha estudiado en profundidad este modelo en relación con la carrera judicial. Como bien señala en un artículo publicado sobre el tema en el blog Hay Derecho, dado que no todos los jueces de España pueden aspirar a los altos cargos de la carrera judicial (son casi 5600 jueces para 142 altos cargos) hay que resolver el problema de la promoción profesional de otra manera. Las retribuciones económicas se convierten, de este modo, en uno de los pocos mecanismos de motivación profesional a los que pueden aspirar los jueces, de forma similar a lo que ocurre con otros funcionarios. Sin embargo las retribuciones básicas llevan mucho tiempo congeladas y no parece que esa situación vaya a cambiar en el corto plazo.

En este tipo de situaciones, la carrera horizontal permite abrir otras posibilidades de promoción con un incremento paulatino de las retribuciones no básicas que está conectado con la evaluación del desempeño profesional en un puesto de trabajo y no simplemente con la antigüedad, como ocurre con otras figuras retributivas. Resulta así un sistema mucho más coherente con el principio de mérito y capacidad, dado que el incremento retributivo no se vincula al transcurso del tiempo sin ninguna otra consideración adicional, sirviendo también mejor al principio de la igualdad de oportunidades y evitando los problemas ya denunciados de la carrera vertical.

El punto de partida es el establecimiento dentro de la carrera horizontal de grados o escalones dentro de cada una de las categorías existentes. De esta forma la promoción se realiza por grados o escalones dentro de cada categoría. En la carrera horizontal, de forma que la retribución económica se desvincula del puesto de trabajo concreto que se desempeña y se liga con el grado que se ha alcanzado sin cambiar de puesto de trabajo. Eso sí, para obtener el grado hay que superar evaluación del desempeño. Es este grado alcanzado de esta manera el que supone una retribución adicional, que busca premiar a los funcionarios con mayores niveles de formación, cualificación, motivación y realización aunque no cambien de puesto de trabajo.

La carrera horizontal permite abrir posibilidades de promoción

Por tanto, la pieza crítica y esencial de un sistema de carrera horizontales una evaluación del desempeño en el que la evaluación se realice de forma independiente y técnica.

Lógicamente estas evaluaciones del desempeño deben de tener carácter recurrente cada cierto periodo de tiempo, es decir, a intervalos regulares y previsibles de 2, 3, 4 o 5 años como máximo, en función también de las carreras profesionales que se establezcan.

El tipo de evaluación a realizar dependerá lógicamente de las concretas tareas que realicen los funcionarios a evaluar, pero deben de abarcar todas las competencias y capacidades necesarias para la carrera profesional que estén desarrollando. Es muy importante destacar que no se trata de evaluar simplemente los conocimientos de tipo teórico dado que no estamos ante una nueva oposición o concurso oposición. Por otra parte, el hecho de que se trate de evalua-

ciones de tipo recurrente a lo largo de varios años parece que sus resultados pueden ser más fiables que los que de cualquier procedimiento de valoración que se concrete en un momento determinado. En todo caso, el procedimiento debería garantizar precisamente lo que no garantiza el modelo de carrera vertical, es decir, que se encuentra libre de influencias ajenas al propio desarrollo profesional y en particular a cualquier tipo de práctica clientelar o de influencias o interferencias de tipo político o partidista.

En definitiva este sistema de carrera supondría que la mayor parte de los funcionarios podría aspirar a una promoción profesional y retributiva sin cambiar de puesto de trabajo o de destino, liberándose así de las influencias o prácticas clientelares que con frecuencia se producen en la carrera vertical. Tiene también la ventaja de introducir mecanismos correctores a los problemas que presenta la integración de las carreras funcionariales y políticas en nuestro país, relacionado con los problemas de la carrera vertical denunciados por Víctor Lapuente y Carl Dahlstrom en su interesante libro «Organizando el Leviathan».

El modelo del que hablan estos autores es el modelo de integración de las carreras políticas y funcionariales, que tan malos resultados arroja en términos de buen gobierno, rendición de cuentas, transparencia y efectividad frente al modelo propio de las democracias más avanzadas, que es el de la separación de las carreras políticas y funcionariales. Efectivamente, en el modelo en que las carreras de funcionarios y políticos están separadas los dos colectivos actúan como contrapeso el uno del otro, lo que mejora todos los indicadores de calidad del gobierno. Por el contrario en sistemas integrados, como el nuestro, todos los indicadores de calidad del gobierno descienden. Las razones son fáciles de comprender, los funcionarios que tienen que hacer méritos políticos para ascender en su carrera profesional no van a ser capaces de servir de contrapeso técnico y neutral eficaz a sus jefes políticos. Además los funcionarios se desvinculan de una rendición de cuentas vinculada a su desempeño profesional frente a sus pares ya que solo responden frente a los políticos de turno y por cuestiones que no suelen tener nada que ver con el desempeño y la capacidad profesional.

Estos casos son frecuentes en las Administraciones españolas, la estatal, la autonómica y la local. Los ejemplos se suceden en puestos codiciados (por sus retribuciones o/y sus condiciones de trabajo o/y las posibles salidas) tales como los puestos directivos en empresas públicas o en los puestos de trabajo en el exterior aunque la casuística en este último caso es muy variada. Por ejemplo, en la Administración General del Estado, mientras que el Ministerio de Asuntos Exteriores tiene un procedimiento preestablecido para el nombramiento de Embajadores o el resto del personal diplomático, otros Ministerios recurren a sistemas mixtos que integran a funcionarios elegidos por sus méritos profesionales con otros elegidos por méritos políticos. El Ministerio de Empleo provee de esta manera sus puestos de Consejeros y Agregados Laborales en el exterior. El de Economía lo hace con los Consejeros Comerciales y los representantes españoles en organismos financieros internacionales. El Ministerio de Industria (que incluye ahora a Turismo) lo hace con los Consejeros de Información Turística. Los Consejeros de Interior son elegidos por el Ministerio correspondiente y lo mismo ocurre en el Ministerio de Agricultura. Probablemente hay más ejemplos pero basta con este botón de muestra.

En definitiva, los destinos en el exterior son muy codiciados por diversos motivos y lo que es común en todos los supuestos en que para su provisión rige la más absoluta discrecionalidad y una considerable dosis de opacidad. Lo mismo puede decirse también de otros puestos que se proveen por libre designación, como muchos de los que están reservados a los Abogados del Estado no necesariamente en el servicio exterior. Es interesante destacar que son puestos en

principio reservados para funcionarios de alto nivel (A1) y en algunos supuestos para los que pertenecen a determinados cuerpos por entenderse que estos funcionarios son los que reúnen las competencias necesarias para el desarrollo de las funciones encomendadas. Por ejemplo, las Oficinas Comerciales están reservadas a los Técnicos Comerciales del Estado, los Consejeros de Interior se proveen por Comisarios de Policía y los de Defensa por militares. En otros casos, como el los Consejeros y Agregados laborales no hay una reserva para determinados cuerpos. Pero el problema siempre es el mismo: faltan sistemas objetivos para evaluar los méritos profesionales y decidir entre los candidatos que concurren, teniendo en cuenta que estamos hablando de los puestos más interesantes desde el punto de vista profesional para los funcionarios interesados.

Como ya hemos dicho, se trata siempre de nombramientos de libre designación —al haberse definido así en las Relaciones de Puestos de Trabajo lo que hacen habitualmente nuestras Administraciones Públicas para sustraerlos a las reglas del concurso de méritos— y no es difícil que la discrecionalidad se transforme en pura y simple arbitrariedad a medida que aumenta la politización de nuestras Administraciones Públicas. Y es que los mejores puestos son el botón a repartir entre los que han ocupado puestos políticos de un Gobierno u otro, en una concepción patrimonialista de lo público muy española. Los méritos para aspirar a estos puestos no son solo profesionales o sobre todo no son exclusivamente profesionales, sino consisten en haber servido en un alto cargo al jefe político de turno, que así puede recompensarles por sus desvelos no siempre en interés de la Administración.

En cuanto a la carrera horizontal en España existen ya algunas Administraciones Públicas que han empezado a desarrollar este modelo, como ya hemos visto.

A título de ejemplo podemos citar el Decreto 186/2014, de 7 de noviembre del Consell de la Generalitat valenciana, por el que se regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño del personal funcionario de carrera de la Administración de la Generalitat —aplicable también al personal laboral fijo— que constituye el punto de partida para la puesta en marcha, en el ámbito de la Administración de la Generalitat, de ambas figuras. Por una parte, la configuración de un sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño a efectos de la progresión en dicho sistema, y por otra, el establecimiento del componente retributivo asociado a dicha progresión, el complemento de carrera administrativa.

Mediante Decreto 93/2017, de 14 de julio, del Consell de la Generalitat de Valencia, (DOGV 19 de julio), se modificó el Decreto 186/2014 con la finalidad de introducir un modelo de carrera profesional horizontal que incorporara todo el tiempo trabajado por cada persona empleada pública de carácter fijo, a la última situación en activo que esta tuviera, de forma proporcional entre el grupo o subgrupo en el que se está en activo y el grupo, subgrupo o agrupación profesional. Posteriormente se ha aprobado un nuevo Decreto para dar cumplimiento a una serie de pronunciamientos judiciales en relación con los funcionarios interinos, el Decreto 211/2018, de 23 de noviembre, por el que se regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño, del personal funcionario de la Administración de la Generalitat

**La carrera horizontal
existe ya en algunas
administraciones
públicas españolas**

Conviene destacar algunos aspectos de este Decreto. Se parte del reconocimiento del derecho del personal funcionario de carrera de la Administración de la Generalitat a promocionar profesionalmente a través de la modalidad de carrera horizontal de conformidad con lo dispuesto en la normativa básica del Estado en materia de función pública y en la de función pública valenciana. El objeto de la norma es efectivamente la regulación del sistema de carrera profesional horizontal del personal funcionario de carrera de la Administración de la Generalitat, así como el sistema de evaluación del desempeño a los exclusivos efectos de su valoración para la progresión en el mencionado sistema. También se regula el derecho a la percepción de la retribución correspondiente al complemento de carrera administrativa que corresponda al personal funcionario interino, así como el sistema de evaluación del desempeño a los exclusivos efectos de su valoración para la correspondiente progresión.

En cuanto a su ámbito de aplicación, la norma es de aplicación al personal funcionario de la Administración de la Generalitat, cuya gestión corresponde a la dirección general competente en materia de función pública. No obstante no es de aplicación ni a los funcionarios de las Corts, ni a ciertas instituciones de la Generalitat ni en la Administración de Justicia, universidades públicas y administraciones locales situadas en el territorio de la Comunidad Valenciana.

En cuanto a la definición de la carrera profesional horizontal se señala que supone el reconocimiento individualizado del desarrollo profesional alcanzado por el personal funcionario de carrera de la Administración de la Generalitat, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, como consecuencia de la valoración de su trayectoria y actuación profesional y de los conocimientos adquiridos y transferidos. Dicho reconocimiento se hará efectivo a través de la progresión en cada uno de los cuerpos y agrupaciones profesionales funcionariales, en la estructura de grados de desarrollo profesional (GDP) establecida. Es interesante destacar que la progresión alcanzada en cada cuerpo será irreversible salvo por aplicación de la sanción de demérito prevista en la regulación del régimen disciplinario.

Por lo que se refiere a la progresión en el sistema de carrera horizontal, se establece que se realiza mediante el ascenso consecutivo a cada uno de los grados (GDP) previstos en la normativa, requiriéndose para solicitar el ascenso al GDP superior de un tiempo mínimo de ejercicio profesional, continuado o interrumpido, en el GDP inmediatamente inferior, así como la obtención de la puntuación mínima establecida, en cada caso, en la valoración específica que se requiera para acceder al correspondiente GDP, según el grupo o subgrupo de clasificación profesional, de acuerdo con la normativa. Esos méritos tendrán que obtenerse durante el período de tiempo comprendido entre el reconocimiento del GDP inmediatamente anterior y el que se pretende acceder. Además hay que acreditar un tiempo mínimo de permanencia en el grado de desarrollo profesional inmediatamente inferior que, en el Decreto de la Generalitat valenciana, se distribuyen en 4 tramos o grados de 5 a 6 años. En concreto son:

1. GDP o DPCR I: 5 años desde la toma de posesión.
2. GDP o DPCR II: 5 años en el GDP o DPCR I
3. GDP o DPCR III: 6 años en el GDP o DPCR II
4. GDP o DPCR IV: 6 años en el GDP o DPCR III

Podemos citar también el caso de la Comunidad Autónoma de la Rioja, por presentar algunas particularidades. En la Ley 3/2017, de 31 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2017, en su artículo 46, introduce una modificación de la Ley 3/1990, de

29 de junio, de Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja de manera que en su art.32 bis se regula la carrera horizontal de los funcionarios de carrera e introduce una serie de principios rectores, acordes a los artículos 16.3.a), 17.a), 20 y 24.a) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, con la finalidad de impulsar la profesionalización y cualificación de la Función Pública.

El Decreto 50/2017 de 20 de diciembre por el que se regula la carrera horizontal y la evaluación del desempeño del personal funcionario de carrera de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus organismos autónomos que regula la carrera horizontal tiene una estructura parecida al Decreto valenciano que acabamos de analizar aunque contiene alguna precisión interesante. La regulación diseña una carrera horizontal que responde a los principios de voluntariedad, igualdad, transparencia y objetividad ligada a los resultados de la evaluación del desempeño del empleado público. Con relación a dichas características, su art. 4 señala que la carrera horizontal es:

1) Voluntaria: corresponde a cada funcionario decidir su incorporación al sistema de progresión en los grados en los que consiste la carrera horizontal.

2) Individual: la carrera horizontal representa el reconocimiento personal al desarrollo y trayectoria profesional que realiza cada funcionario.

3) De acceso consecutivo y gradual en el tiempo: el progreso en la carrera horizontal consiste en el acceso consecutivo a los distintos grados, previo cumplimiento de los requisitos recogidos en la Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja y en su normativa de desarrollo.

4) Retribuida: el grado alcanzado en la carrera horizontal será retribuido a través del complemento de grado.

5) Transparente: deberán conocerse de forma clara y con carácter previo, por parte de los empleados públicos, que aspectos van a ser objeto de evaluación.

6) Objetiva: los fines que se quieren alcanzar deberán ser medibles y realizables.

7) Imparcial: La evaluación al empleado público deberá ser equitativa, independiente y neutral.

8) No discriminatoria: no se establecerán diferencias entre mismos supuestos de hecho.

9) Revisable: la permanencia en un determinado grado de carrera horizontal puede ser revisada en el supuesto de evaluación negativa del rendimiento del empleado público, con retroceso al grado inmediatamente inferior, en los términos fijados en este Decreto y en las respectivas órdenes de convocatoria para el reconocimiento de Grados.

Asimismo, la carrera horizontal se articula en cuatro grados, cuya adquisición conlleva la percepción del complemento de grado y el derecho, una vez cumplido el tiempo de permanencia mínimo, a participar en la convocatoria del grado superior al adquirido. El título dedicado a la evaluación del desempeño, se divide en cuatro capítulos que definen los bloques de valoración, quienes son los evaluables y quienes los evaluadores, el objeto de la evaluación del rendimiento, la competencia y profesionalidad en el desempeño de tareas, la formación y la transferencia del conocimiento diferenciando la transmisión y la difusión del mismo.

Este título permite conocer el objeto de la evaluación del rendimiento, que no es sino el cumplimiento y consecución de los objetivos estratégicos, colectivos e individuales, que se definen previamente, son cuantificables y medibles, y cuyo cumplimiento será valorado anual-

mente y conforme a la puntuación otorgada en las órdenes de convocatoria. También se determinan las dimensiones evaluables de la competencia y profesionalidad en el desempeño de tareas y se fijan los aspectos valorables de la formación de los empleados públicos y de la transmisión y difusión del conocimiento.

Se contemplan también determinadas situaciones especiales teniendo en cuenta la incidencia en la evaluación del desempeño de los empleados públicos de los periodos en que permanezcan en las situaciones administrativas de servicios especiales, excedencia por cuidado de hijo o de familiares, excedencia por motivo de violencia de género o por razón de violencia terrorista, excedencia forzosa y permiso por acción sindical. Asimismo existe una previsión para los periodos en que un empleado público se encuentra en situación de incapacidad temporal o de permiso por parto, paternidad, adopción o acogimiento.

En cuanto a los grados y sus tiempos de permanencia son los siguientes:

- 1) Grado I.- 5 años de permanencia en el mismo cuerpo, escala, especialidad o agrupación profesional.
- 2) Grado II.- 6 años desde la adquisición del Grado I
- 3) Grado III.- 6 años desde la adquisición del Grado II
- 4) Grado IV.- 6 años desde la adquisición del Grado III

En cuanto a los órganos de evaluación, se señala que serán evaluadores el Jefe de Servicio o en su defecto el titular del puesto de estructura de más alto nivel de la correspondiente unidad administrativa, que es quien evaluará al personal de dicha unidad. Sin embargo, dicha función podrá ser delegada en otros empleados que ocupen puestos de estructura de dicha unidad administrativa, si bien, la evaluación que efectúen deberá contar con la conformidad del delegante. Los altos cargos evaluarán exclusivamente al personal que preste servicios bajo su dependencia directa.

Finalmente se regula el procedimiento para el acceso al grado de carrera superior, regulando la iniciación, ordenación, instrucción y finalización del mismo.

En Castilla y León hay que mencionar la Ley 7/2019 de 19 de marzo en cuyo artículo 1 se señala que la Ley tiene por objeto incorporar la modalidad de carrera profesional horizontal para todos los empleados públicos de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y sus organismos autónomos en los términos previstos en el Estatuto Básico del Empleado Público.

Se regula la carrera profesional horizontal señalando que tendrá carácter progresivo, será voluntaria y se organizará en cuatro categorías a las que se accederá mediante convocatoria previa una vez se haya evaluado positivamente el desempeño profesional.

En cuanto al régimen jurídico, se establece que será el determinado en el Estatuto Básico del Empleado Público, la Ley de la Función Pública de Castilla y León, en la propia ley y en su normativa de desarrollo. El personal funcionario docente deberá optar entre la carrera profesional horizontal o los sexenios en los términos que se determinen en el desarrollo reglamentario, lo que demuestra la proximidad que para el legislador tienen ambas figuras.

4. CONCLUSIONES

Con el sistema de carrera horizontal se puede dar solución a los problemas específicos de la carrera vertical en relación con la cobertura de puestos de trabajo de libre designación y a la integración de carreras políticas y funcionariales. También puede paliar el problema específico de las retribuciones complementarias o variables, en la medida en que en demasiadas ocasiones se aprecia falta de objetividad y muchas veces también de transparencia, mediante la evaluación del desempeño y los complementos asociados a la carrera horizontal. Esta cuestión es muy relevante porque las retribuciones variables suponen un porcentaje muy apreciable del importe total de las retribuciones percibidas, llegando a alcanzar en algunos supuestos hasta un 30% o un 40% de la retribución total del funcionario, con lo que esto supone, por no mencionar el hecho de que estas retribuciones suelen siempre ir asociadas a los puestos de mayor nivel y que son muchas veces también de libre designación.

BIBLIOGRAFÍA

- LAPUENTE, V. DAHLSTROM, C.: *Organizando el Leviathan*, Editorial Deusto, 2018
- RAMÍO, C. *La renovación de la función pública, Estrategias para frenar la corrupción política en España*, Editorial Catarata, 2016.
- Fundación Hay Derecho. *Estudio sobre sueldos públicos, 2016*, http://www.fundacion-hayderecho.com/wp-content/uploads/2016/01/FHD_informesSueldosPublicos.pdf
- SÁNCHEZ, R.E., *Tambores de huelga en el Poder Judicial y carrera horizontal; una propuesta para mejorar su funcionamiento*, blog Hay Derecho, 2017
- SEBASTIÁN, C. *España estancada*, Galaxia Gutemberg, 2016
- MAPELLI, C. y otros. *Nuevos tiempos para la función pública*, INAP, 2018
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., Blog «La mirada institucional» , 2019

BLOQUE II

ÉTICA Y BUEN GOBIERNO LOCAL

CAPÍTULO VII

LA ÉTICA PÚBLICA EN EL SECTOR LOCAL: CUESTIONES DE ACTUALIDAD

Enrique Javier Benítez Palma

1. INTRODUCCIÓN
2. TENDENCIAS EN CÓDIGOS ÉTICOS Y EN INFRAESTRUCTURA ÉTICA
3. LA EXPERIENCIA EN ESPAÑA
4. CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

La ética pública está cobrando protagonismo a la hora de prevenir conductas inadecuadas entre los servidores públicos. En España, la escasa tradición respecto a su definición e implantación está haciendo que las diversas iniciativas que se están llevando a cabo se muevan entre el voluntarismo y la confusión. Es necesario delimitar la diferencia entre códigos éticos (valores, principios) y códigos de conducta, y también diseñar un sistema holístico (infraestructura ética) que permita a los empleados públicos conocer el marco de actuación esperado y contar con las garantías adecuadas respecto al uso correcto de los códigos éticos.

PALABRAS CLAVE

Ética pública; códigos de ética; administración local; valores públicos; códigos de conducta.

ABSTRACT

Public ethics is gaining prominence when it comes to preventing inappropriate behavior among public servants. In Spain, the scarce tradition regarding its definition and implementation is causing the various initiatives that are being carried out to move between voluntarism and confusion. It is necessary to delimit the difference between ethical codes (values, principles) and codes of conduct, and also design a holistic system (ethical infrastructure) that allows public employees to know the expected performance framework and have adequate guarantees regarding the correct use of the ethical codes.

KEYWORDS

Public ethics; ethic codes; local administration; public values; codes of conduct.

1. INTRODUCCIÓN

El domingo 26 de mayo se celebraron en España elecciones europeas, autonómicas —no en todas las Comunidades— y municipales. En vísperas de tan importantes comicios, apenas Rafael Jiménez Asensio ha señalado los retos que los gobiernos municipales deben afrontar en el mandato 2019-2023. Alcanzada (o superada) la estabilidad presupuestaria en la mayoría de las corporaciones locales, controlado el proceloso y generoso mundo de la contratación de personal —con el asunto sin resolver de la temporalidad y la interinidad en el empleo público local— y con la reordenación de los entes instrumentales avanzando a buena velocidad, la difusa amenaza de la actualización tecnológica y los retos de la administración electrónica parecen ser los únicos capaces de ocupar y preocupar a los mandos locales recién elegidos.

Señala sin embargo Jiménez Asensio que «el nivel local de gobierno (y mucho más el municipal) resulta particularmente idóneo como espacio para desarrollar políticas públicas de Buena Gobernanza. Ciertamente, algunos gobiernos locales vienen practicando, casi sin saberlo, políticas de Buena Gobernanza. Se trataría sólo que las articulen, en un programa coherente». En su reflexión, señala el «mapa de proyecciones o dimensiones de una Política de Buena Gobernanza», que serían los siguientes (Jiménez Asensio, 2019):

- Gobernanza Ética-Integridad: construcción de Sistemas de Integridad Institucional de carácter holístico.
- Transparencia efectiva: que impregne la organización y facilite el control del poder por la ciudadanía.
- Datos abiertos: Big Data que salvaguarde los derechos de la ciudadanía, respetando el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).
- Participación Ciudadana: Deliberación-Transparencia colaborativa-consultas.
- Estrategia de mandato: Planes estratégicos o Ejes de actuación.
- Gobernanza Intra-organizativa.
- Alineamiento correcto entre Política y Gestión.
- Rendición de Cuentas.
- Gobiernos multinivel y trabajo en red.

El simple repaso a estos puntos, de puro sentido común, no invita, sin embargo, al optimismo. Los planes de integridad, en los pocos sitios en los que se han hecho, no parecen haber tenido las consecuencias deseadas. La transparencia se limita a cumplir con los indicadores de Transparencia Internacional para (coloquialmente) «salir bien en la foto» que periódicamente hace esta prestigiosa institución, sin observar los parámetros que realmente establece la legislación estatal y autonómica vigente, y sin propiciar la verdadera participación ciudadana a través del acceso fácil a datos reutilizables y comprensibles. Desde la otra parte, la de la socie-

dad civil y el público particular, la transparencia se utiliza las más de las veces para investigar «qué hay de lo mío» (de nuevo en términos coloquiales), y no tanto para realizar aportaciones destinadas al interés general. Los datos abiertos son aún ciencia ficción para la inmensa mayoría de la planta municipal española, atomizada y débil. Muchas de las Diputaciones del siglo XXI —con excepciones tan honrosas como Gerona, Castellón o Huelva— se parecen sospechosamente a las Diputaciones de la Restauración. Los planes estratégicos brillan por su ausencia, y la política y la gestión se dan la espalda, cuando no se entorpecen mutuamente, trabajando de manera estanca. La obligatoria rendición de cuentas —al menos de las que se deben rendir al control externo: Tribunal de Cuentas y Cámaras de Cuentas— sólo ha funcionado cuando las leyes autonómicas han incorporado la medida de no pagar las subvenciones locales en caso de incumplimiento. Sólo entonces ha crecido el interés por rendir la cuenta general de la corporación local en plazo y forma. Y respecto al trabajo en red, parece que la idiosincrasia española —en cualquiera de sus versiones autonómicas— sigue empeñada en demostrar un sólido carácter individualista y casi libertario.

Con este diagnóstico avalado por la realidad, hay que saludar sin ambages el entusiasmo que muestra Rafael Jiménez Asensio —y que es secundado por sus más fieles y atentos lectores— cuando escribe lo siguiente: «sería interesante que el Plan de Mandato o de Gobierno que ilumine el camino político a recorrer por lo futuros gobiernos locales que se constituyan tras las elecciones del 26 de mayo de 2019, se viera impregnado de una Política de Buena Gobernanza. Y para ello solo hay que tener claras dos cosas: 1) Ese impulso requiere un liderazgo ejecutivo indudable. 2) Se debe disponer de una hoja de ruta que marque el camino a seguir en cada uno de los ejes que conforman esa política de Buena Gobernanza» (Jiménez Asensio, 2019).

La transparencia se limita a cumplir con los indicadores de Transparencia Internacional

En este contexto, en los que la coincidencia de elecciones habría permitido hablar de compromiso, de valores, de ética, de Buen Gobierno, llama la atención el olvido o desconocimiento que en España ha tenido el Código Europeo de Conducta para todas las personas involucradas en Gobiernos Locales y Regionales. Aprobado en noviembre de 2018, mediante la Resolución 433(2018) del Congreso de Autoridades Locales y Regionales (perteneciente al Consejo de Europa), esta propuesta —que actualiza otra similar de 1999, focalizada en la integridad política de los cargos electos— podría haber servido de excusa, de palanca para la conversación en torno a lo que esperamos del nuevo mapa local que se acaba de configurar en nuestro país. Pero ha pasado desapercibida, nadie ha hablado de ella. Conviene, por lo tanto, detenerse un momento en la Resolución y en el propio contenido del Código de Conducta.

El primer punto de la Resolución afirma que «mientras que la corrupción y otros comportamientos no éticos continúan dañando la democracia, nuevas formas de gobernanza, las expectativas ciudadanas de comportamientos éticos y los rápidos avances en las tecnologías de la información están creando nuevos desafíos éticos para la gobernanza local y regional». En su punto cuarto describe las diversas funciones y utilidades que tiene un modelo de código de conducta como el aprobado. Particularmente puede servir para marcar la pauta en los comportamientos cotidianos y también para informar al público sobre lo que puede esperar de los cargos locales y regionales. «Debería servir para desarrollar una atmósfera de confianza en todos los actores involucrados en los gobiernos locales y regionales, y para consolidar la rela-

ción entre el público y los *policy-makers* locales y regionales», concluye este punto ya mencionado.

El Código consta de un preámbulo y 16 puntos, y recuerda en su composición el texto de la Directiva Europea de protección de los denunciantes. Es sencillo, breve y fácil de comprender, tanto para los destinatarios como para los electores. Su propósito es «promover la integridad del gobierno público, especificando los principios y los estándares de conducta esperados de todos los actores» (artículo 1). Los principios generales que sobrevuelan el Código y aparecen en él recogidos son siete: primacía de la ley, rendición de cuentas, transparencia, respeto y no discriminación, mérito, imparcialidad y conflictos de interés. Respecto a las obligaciones específicas, se señalan tres:

- Artículo 10: corrupción y fraude. Todos los actores se abstendrán del uso incorrecto de su función pública en beneficio personal, y de la apropiación indebida de fondos públicos.
- Artículo 11: contratación pública. En todas las fases de la contratación pública, las decisiones y acciones serán guiadas por procedimientos justos, claros y abiertos.
- Artículo 12: puertas giratorias. En el ejercicio de sus funciones, los actores no tomarán ninguna medida que les garantice una ventaja personal o profesional una vez que las hayan abandonado.

El Código también contempla los mecanismos y las formas de actuar correctas en caso de conocer comportamientos indebidos. Como se ha dicho, es un modelo sencillo con cuestiones concretas, y que podría haber servido de palanca para abrir un debate sobre los valores que deben presidir la gestión pública. Y es que, aunque no lo parezca, cada vez se da más importancia a la ética en las grandes organizaciones públicas y privadas. Así lo pone de manifiesto, por ejemplo, el Informe anual que realiza la consultora PWC sobre la sucesión de los *Chief Executive Officers* (CEOs), los más altos ejecutivos de las más potentes compañías. En el ejercicio 2018, «el estudio señala que, por primera vez, el porcentaje de los CEOs sustituidos como consecuencia de cuestiones éticas (39%) supera al de aquellos que lo han sido como consecuencia de la evolución financiera de la compañía (35%) o de las presiones del consejo de administración (13%). Un dato muy relevante que señala la tendencia en las grandes corporaciones, y que debería servir como ejemplo también en el gobierno de lo público.

2. TENDENCIAS EN CÓDIGOS ÉTICOS Y EN INFRAESTRUCTURA ÉTICA

El 29 de mayo de 2019, la Comisión nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) celebró en su salón de actos una nueva sesión del Espacio Compliance, dedicada a la ética y al cumplimiento: «En busca del Código de Conducta definitivo». El ponente principal fue Jorge Dajani, *Chief Ethics Officer* del Banco Mundial, y tras él hubo una mesa redonda con cualificados representantes del sector privado y del tercer sector.

Dajani aportó hechos y datos muy interesantes para conocer las grandes tendencias mundiales en cuanto a los códigos de conducta y los códigos éticos. En el Banco Mundial, una organización multinacional, multicultural y con miles de empleados repartidos por todo el

Llama la atención el olvido o desconocimiento que en España ha tenido el Código Europeo de Conducta para todas las personas involucradas en Gobiernos Locales y Regionales

mundo, se ha creado un *Internal Justice Service* (algo así como un Servicio de Justicia Interna) encargado de la gestión cotidiana de los asuntos relacionados con la ética y la conducta. El código de conducta actual es demasiado complejo —hay 53 páginas dedicadas a las conductas prohibidas— y se pretende no sólo simplificarlo, sino incluso individualizarlo utilizando técnicas de inteligencia artificial, en función de las posiciones, culturas y responsabilidades de cada uno de los integrantes del Banco Mundial. Mientras tanto, su trabajo se basa en tres grandes pilares (generar confianza, prevención y transparencia) y su modelo es el de formación online a través de cursos muy cortos (de dos o tres minutos de duración) que lancen mensajes claros y muy fáciles de entender.

El nuevo Código en el que trabaja el Banco Mundial es de carácter aspiracional, y debe además ser corto y consensuado. Se incorporan los grandes valores, alineados con el negocio (la actividad) del Banco y se apuesta por la agilidad. En el Banco Mundial existe un departamento destinado a resolver las dudas que surgen en torno a posibles conflictos de interés: reciben más de mil consultas al año y el plazo de respuesta es de 48 horas. Igualmente, con respecto al acoso sexual la experiencia de la institución demuestra que es bueno publicar los casos, para reforzar el rechazo, y existe un plan de acción con 70 iniciativas concretas. Se ha creado la figura del «coordinador de acoso» (puede ser sexual o laboral) y se garantiza la confidencialidad, actuando más allá del legalismo para entrar en el análisis de causas más profundas. Su conclusión es relevante: en el Buen Gobierno se coopera, no se compite, y hay que salir de la fórmula rutinaria del cumplimiento de las normas a secas para tomar iniciativas concretas de mejora.

El nuevo Código en el que trabaja el Banco Mundial es de carácter aspiracional, y debe además ser corto y consensuado

Se trata de un modelo muy completo y con características innovadoras. Y que a pesar de pertenecer a una gran organización puede imitarse, a la escala correspondiente, en otras estructuras. Durante la mesa redonda se abordaron otros asuntos de interés. Por ejemplo, la necesidad de que el código ético o de conducta forme parte de una infraestructura ética de la organización, un concepto que ahora desarrollaremos, o la tendencia errónea a *confinar* (el verbo es mío) determinados asuntos controvertidos y transversales (acoso laboral, acoso sexual, planes de igualdad) en los departamentos de recursos humanos de las grandes compañías. Precisamente las áreas más *feminizadas* de las organizaciones (de nuevo la cursiva es mía). Una realidad sobre la que merece la pena reflexionar con perspectiva y honestidad intelectual.

El concepto de infraestructura ética es relevante. Lo utilizan las grandes organizaciones internacionales desde hace veinte años. En este apartado, hay que destacar por su importancia y su influencia, que se mantiene hasta nuestros días, un artículo publicado en septiembre de 2003 y escrito por tres investigadoras: Ann Tenbrusel, Kristin Smith-Crowe y Elizabeth Umphress. Titulado «Construyendo casas sobre rocas: el papel de la infraestructura ética en las organizaciones», marca el inicio de una fructífera etapa de análisis y obtención de evidencia empírica sobre el funcionamiento de los comportamientos éticos en organizaciones privadas y públicas, además de tener el acierto de acuñar un concepto, el de infraestructura ética, para definir «los elementos organizacionales que contribuyen a la efectividad ética de una institución», y que ha servido de marco de referencia a la OCDE y a otras organizaciones para establecer sus propios programas de trabajo.

El concepto de infraestructura ética consiste entonces en los sistemas formales e informales —cada uno de los cuales incluye las correspondientes funciones de comunicación, vigilancia

y sanción— y también en el clima o ambiente que sostiene dichos sistemas. Entre los sistemas de comunicación formal se encuentran los códigos de conducta, las declaraciones de tener una misión basada en valores, los estándares de comportamiento y la formación de los empleados en competencias éticas. De esta manera, una organización con un código de conducta conocido por todos sus empleados, con normas claras en caso de incumplimiento y sanciones estipuladas, estará sentando las bases para un comportamiento más ético en el conjunto de la misma.

El papel de los sistemas informales es igualmente importante en la efectividad ética de las organizaciones, y va en paralelo a la relevancia de los sistemas formales. En este sentido hay que destacar las iniciativas de *whistleblowing*, que no siguen los canales formales pero que sirven para detectar comportamientos y acciones que van contra los parámetros éticos de la organización. Y aquí las autoras incluyen desde las relaciones personales, que pueden evitar este tipo de comportamientos, hasta los ya mencionados canales de denuncias o incluso el recurso a un agente externo como la policía.

Finalmente, está el clima o ambiente ético, que las autoras dividen en tres percepciones: ambiente ético, ambiente de respeto y entorno de justicia procedimental. En resumen, para favorecer un clima ético en el conjunto de la organización también es necesario que se trate a los empleados con respeto —y por supuesto que ellos así lo sientan o perciban—, que se preste atención a los comportamientos éticos, y que además se tomen las decisiones de carácter interno —ascensos, recompensas, promociones, etcétera— con justicia. Las conclusiones más relevantes de las autoras de este artículo seminal en el estudio y análisis de la ética en las organizaciones son varias. En primer lugar, en ausencia de una infraestructura ética, son los individuos quienes deciden qué es ético y qué no lo es. Por el contrario, si existen sistemas formales e informales, el criterio individual es sustituido por las normas que ha establecido la organización.

Otra conclusión interesante tiene que ver con la fortaleza de la propia infraestructura ética. Una infraestructura ética débil, argumentan las autoras, es peor que una infraestructura ética inexistente, porque estará enviando señales contradictorias a los miembros de la organización, debido a su ausencia de credibilidad. Es decir, que si una organización quiere de verdad conseguir un comportamiento ético del conjunto de sus empleados, debe tomarse en serio la construcción de sistemas formales e informales, y cuidar el ambiente de trabajo, porque hacerlo de cara a la galería tiene mucho peores consecuencias que la simple inactividad o la inoperancia en este ámbito.

En todo lo relacionado con la ética, es mucho más trascendente lo que se hace que lo que se dice

Finalmente, la conclusión más destacada, no por obvia menos importante, es la que afirma que, en todo lo relacionado con la ética, es mucho más trascendente lo que se hace que lo que se dice. Para conseguir la implicación de toda la organización y la orientación hacia una misión basada en valores, con la ética como bandera, es imprescindible la ejemplaridad a todos los niveles. De nada sirve contar con sistemas formales perfectamente diseñados e implementados, con sistemas informales conocidos y efectivos, si la percepción compartida por los integrantes de la organización es contraria a lo que se propugna. De esta manera, la combinación idónea que define una infraestructura ética sólida, construida sobre las rocas, está basada en la coherencia y la ejemplaridad, en la importancia del ambiente y de la percepción que existe de lo que estamos haciendo. Sin credibilidad, la ética no tiene recorrido.

3. LA EXPERIENCIA EN ESPAÑA

La implantación de códigos éticos o de conducta en España ni es nueva ni es minoritaria. En los últimos años, numerosas administraciones públicas, en el ámbito autonómico y local, han creado normas relacionadas con las cuestiones que aquí se están tratando. En muchos casos, por desgracia, se ha tratado de impulsos puntuales, quizás cosméticos, en los que se ha intentado utilizar esta normativa para ofrecer un pretendido cambio de rumbo que, a la postre, no ha sido tal. A mediados de la década del año 2000, por ejemplo, la Junta de Andalucía aprobó un paquete legislativo de «impulso democrático», muy restrictivo con las incompatibilidades y las puertas giratorias de los altos cargos, sin que exista evidencia sobre su vigilancia y control.

Jiménez Asensio (2017) realizó un completo inventario con acertadas valoraciones sobre las medidas tomadas hasta esa fecha. Conviene destacar, por ejemplo, la publicación en el año 2010 de un interesante «Código ético de los empleados públicos de la Comunidad de Castilla y León», cuyos efectos prácticos se desconocen. También tuvo mucho recorrido mediático la previsión legislativa de creación de la Agencia de Integridad y Ética Públicas de Aragón, cuyas exhaustivas competencias —sobre el papel— podían entrar en evidente conflicto con las asignadas a la Inspección General de Servicios de la propia comunidad autónoma. Muchas entidades locales han aprobado sus códigos éticos o han suscrito los modelos que se han puesto a su disposición, como el de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Sea como sea, el balance no puede ser positivo: en la mayoría de los casos, ni la ética forma parte de un plan superior de modernización administrativa y regeneración democrática, a través de políticas concretas de Buen Gobierno y Gobierno Abierto, ni tampoco ha existido un seguimiento riguroso de la aplicación efectiva de estos códigos éticos o de conducta, sino que su simple aprobación, publicación y difusión mediática se convirtió en un fin en sí mismo. Y nada más.

Por suerte, las cosas están cambiando y hoy por hoy existe un puñado de buenas prácticas que están teniendo éxito y que están sirviendo de modelo a seguir para quienes de verdad creen en los efectos benéficos de la ética, los valores y la regulación de las conductas inapropiadas o de riesgo. A continuación vamos a exponer algunos casos concretos que pueden señalar el camino a seguir a las administraciones locales interesadas en hacer las cosas bien en esta materia.

3.1. Experiencias autonómicas

3.1.1. *La Comisión de Ética Pública del País Vasco*

Según Elisa Pérez Vera (2016), el Gobierno vasco lleva trabajando en esta materia al menos desde el año 2011. Así, la ex magistrada del Tribunal Constitucional, que forma parte de esta Comisión de Ética Pública, escribe que «la Comunidad Autónoma del País Vasco presenta una trayectoria singular que merece ser objeto de análisis tanto en sí misma, como en relación a la precondition que la hizo posible. La precondition a la que aludo no es otra que la unanimidad de las fuerzas políticas en la necesidad de que un Código ético añadiera a los compromisos políticos y jurídicos, las exigencias morales que una sociedad democrática exige. Así lo prueba el hecho de que el antecedente inmediato del actual Código ético y de conducta lo constituya el Código de ética y buen gobierno que se incorporó al Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno en la Resolución 23/2011, de 11 de mayo» (Pérez Vera, 2016, p. 297).

El Código se ha renovado y también hay novedades con respecto a su alcance. El funcionamiento de esta modélica Comisión de Ética Pública es el siguiente: la Resolución 67/2016, de 22 de noviembre, actualizó y publicó el «Texto refundido del Código Ético y de Conducta de los cargos públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su sector público». Este Código se construye sobre cinco grandes valores (integridad, excelencia, alineamiento entre política y gestión, liderazgo, innovación) y nueve principios (principios de conducta individual, principios de calidad institucional, principios en relación con la ciudadanía, imparcialidad y objetividad, responsabilidad por la gestión, Transparencia y Gobierno Abierto, honestidad y desinterés subjetivo, respeto, ejemplaridad).

Como se puede comprobar, los valores y los principios son comunes y compartidos en todos los códigos éticos o de conducta que se han ido aprobando en los últimos años. La adhesión al mismo es voluntaria —se ha escrito mucho sobre la posibilidad errónea de establecer un código coercitivo— y, una vez que los cargos públicos saben a qué atenerse, disponen de una Comisión de Ética Pública, integrada por cinco miembros⁽¹⁾ (entre ellos Elisa Pérez Vera, ya citada) a la que dirigirse en caso de que consideren que una de sus decisiones o actuaciones puede entrar en conflicto con el código ético.

El modelo reúne así varias características positivas. Hay un marco ético general, los cargos públicos conocen la norma, y en caso de duda, de manera preventiva, acuden a un órgano cualificado que emite un dictamen o resolución en el que se pronuncia sobre el posible conflicto, antes de que pueda darse. La última Memoria de esta Comisión que se ha hecho pública es la del ejercicio 2017, y en su página web están disponibles sus interesantes resoluciones, que merece la pena leer para saber más sobre las cuestiones que se dirimen cuando se aplica un código de conducta para cargos públicos.

En fechas recientes se ha producido una novedad relevante y que puede ser polémica. Así, mediante Resolución 17/2019, de 26 de febrero, por la que se dispone la publicación del «Acuerdo por el que se toman en consideración las recomendaciones formuladas por la Comisión de Ética pública del Gobierno Vasco y se adoptan medidas para su puesta en práctica», se apunta en dos direcciones complementarias.

La primera recomendación dice textualmente lo siguiente, apuntando a la ampliación a todo el personal público del cumplimiento de este Código de Conducta: «Sin cuestionar la aplicabilidad en el sector público autonómico vasco de las prescripciones de carácter ético contenidas en el Estatuto Básico de Empleado Público, que precisamente por su contenido básico, recogen unos valores generales y comunes para la totalidad de las personas que prestan servicios en las organizaciones públicas del Estado, resultaría plausible que, en coherencia con lo dispuesto en el apartado 2.2. del CEC, el Gobierno vasco impulsase, previa negociación con los sindicatos con objeto de integrarlos a los compromisos éticos de la administración la incorporación a la legislación vasca de empleo público de las previsiones que permitan hacer extensivo al conjunto de personal los valores y principios éticos que el CEC establece para los cargos públicos y que, en su caso, promueva la aprobación del Código de Conducta al que se

La Comunidad Autónoma del País Vasco presenta una trayectoria singular que merece ser objeto de análisis tanto en sí misma, como en relación a la precondition que la hizo posible

(1) La composición puede consultarse aquí: <http://www.euskadi.eus/comision-etica-publica/web01-a2funpub/es/>

refiere el citado apartado, definiendo un cuadro de conductas a observar o evitar, que proyecte al ámbito específico de la función pública, los valores y principios que la Ley 1/2014 establece para el conjunto de la institución y que el CEC desarrolla, concreta y específica, para los cargos públicos, pero que al ser propios de la institución, deberían ser igualmente observados por el resto del personal que presta servicios en su seno».

La segunda recomendación tiene que ver con el hecho cierto de que, siendo en este momento un Código de adhesión *voluntaria* (la cursiva es mía), los cargos que no lo han suscrito están exentos de su cumplimiento, lo que crea una situación asimétrica con respecto a los que sí lo han hecho: «Recomendamos al Gobierno que estudie la posibilidad de incluir en el CEC alguna previsión que, sin reducir, necesariamente, el plazo establecido para que los cargos públicos formalicen su adhesión al mismo —somos conscientes de que los trámites legalmente establecidos para perfeccionar el nombramiento de un cargo público no siempre se pueden cumplimentar en un lapso temporal breve— impida que los cargos públicos que tienen pendiente esta formalidad, queden materialmente exentos del cumplimiento de sus postulados. Una posible fórmula para su materialización podría ser que tal adhesión se realizara con la toma de posesión en la que el interesado hace pública su aceptación del cargo».

Es de justicia mencionar el buen trabajo desarrollado en esta materia por la Diputación Foral de Guipúzcoa que, a través de su Sistema de Integridad Institucional, ha creado la Comisión de Ética Institucional

La aceptación de estas recomendaciones ha sido ya contestada y cuestionada por los sindicatos de trabajadores públicos. La obligatoriedad de adherirse al Código es un asunto discutible. Habrá que prestar atención a su consolidación definitiva.

Aunque no sea una experiencia propiamente autonómica, y sin salir del País Vasco, es de justicia mencionar el buen trabajo desarrollado en esta materia por la Diputación Foral de Guipúzcoa, que a través de su Sistema de Integridad Institucional ha creado la Comisión de Ética Institucional (de funcionamiento similar al del gobierno autonómico, y con el compromiso de emitir las resoluciones en un plazo de 15 días), cuyas Memorias (la más reciente es la del ejercicio 2018) constituyen un verdadero y muy útil compendio de casos prácticos sujetos a un posible conflicto ético o a colisión con el código de conducta existente en la institución. Esta Comisión, presidida por el Diputado Foral de Gobernanza y Comunicación con la Sociedad, incorpora a la propia directora general de modernización de la Diputación Foral y a tres vocales externos con voz y voto, lo que garantiza su independencia: la Decana de la Facultad de Derecho de San Sebastián de la UPV; un catedrático de Derecho Constitucional de la misma Facultad; y una profesora del departamento de Filosofía de los Valores y Antropología Social.

3.1.2. *La Comunidad Foral de Navarra*

El año pasado se aprobó y publicó la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, «con el objetivo de prevenir e investigar posibles casos de corrupción, fomentar las buenas prácticas y preservar la integridad de las Administraciones y del sector público de Navarra».

El artículo 1.2 establece lo siguiente: «La Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción se crea para la detección, prevención, investigación y erradicación de la corrupción y prácticas

fraudulentas de las Administraciones Públicas de Navarra y de las sociedades y entidades participadas por estas en los términos que se regulan en la presente ley foral». Asimismo, el artículo 1.3 afirma que «se crea para impulsar y favorecer una cultura de buenas prácticas, de valores cívicos y buen gobierno en la ciudadanía, y para rechazar la corrupción en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas o actuaciones administrativas».

En referencia a la ética pública, lo importante de esta Ley aparece recogido en su artículo 6 (Función de prevención), y más concretamente en los puntos b y c:

b) Elaborar un nuevo Código Ético y de Conducta que establezca las normas éticas y de conducta que han de observar los miembros del Gobierno de Navarra, altos cargos, personal eventual, directivos de las entidades que integran el sector público así como los cargos electos debiendo ajustar sus actuaciones a los principios de objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, transparencia, ejemplaridad, dedicación al servicio público, eficacia, honradez, austeridad, respeto a la igualdad de género y respeto, promoción y protección del entorno cultural, lingüístico y medioambiental. El Código será aprobado por el Parlamento de Navarra con rango de ley foral.

c) Promover, impulsar y garantizar la aplicación del Código Ético y de Conducta, así como la guía de buenas prácticas, en la Administración Pública, con el objetivo de coadyuvar en la mejora de la calidad de la prestación de los servicios públicos.

Pero sin duda el artículo más destacable de esta Ley Foral a los efectos que nos ocupan es el 4.2, que se refiere a su ámbito de actuación, que incluye a las entidades locales, así como a la Universidad de Navarra (4.3), partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales (4.4). Dice así el artículo 4.2:

«Las entidades locales de Navarra y sus organismos, entes, entidades, fundaciones y empresas públicas, con participación mayoritaria o dominio efectivo, independientemente de que se rijan por el derecho público o privado. En el caso de que dicha participación sea inferior al 50%, el ámbito de actuación de la Oficina se extenderá únicamente al control de las actividades de gestión de servicios públicos, de ejecución de obras pública, de asistencia o suministro, a cuenta del sector público de Navarra».

El acierto de encomendar la elaboración de un mismo Código Ético y de Conducta —en un momento en que la tendencia es a diferenciar la ética de la conducta— a esta Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción —cuya principal misión parece otra, más que velar por el cumplimiento del Código— y dar además a este documento el rango de ley foral es algo que sólo el tiempo lo dirá. En este sentido, y como ocurrió con las leyes de transparencia —dispersas y diferentes—, es necesario señalar aquí la tendencia a mezclar ética y corrupción (que deberían tener tratamientos diferenciados), o también la tendencia a no hacerlo y obviar los valores, cuando se proponen aproximaciones holísticas y un abordaje integral de estas cuestiones que deberían formar parte de un todo único. Así, no me gustaría pasar por alto la reciente entrada en vigor (21 de mayo de 2019) del Decreto 66/2019, de 26 de abril, del Consell de la Generalitat valenciana, por el que se regula la «Comisión Interdepartamental para la Prevención de Irregularidades y Malas Prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental». Derivado de la Ley 22/2018, de inspección general de servicios y del sistema de alertas tempranas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental (el sistema SALER, también conocido como SATÁN), el camino

elegido por esta Comunidad Autónoma acierta al centrar los esfuerzos en la inspección general de servicios —cosa que no hizo Aragón al apostar por una Agencia de Integridad y Ética Públicas— pero parece obviar las posibilidades que ofrecen los códigos éticos y de conducta en la prevención de comportamientos inapropiados y el fomento de las virtudes públicas, quizás por un exceso de desconfianza. Al igual que en el caso de Navarra, el tiempo dará o quitará razones.

3.2. Algunas experiencias locales

Muchos ayuntamientos y corporaciones locales disponen de códigos éticos y de conducta más o menos conocidos. Las grandes capitales los aprobaron, y existen diversas experiencias de mayor o menor interés en función de las peculiaridades del municipio de que se trate. La complejidad y heterogeneidad de la planta local española impide que una experiencia positiva pueda ser considerada como una buena práctica a seguir, una referencia incondicional. Así que conviene estudiar caso por caso y extraer de cada uno de ellos sus parámetros más aprovechables y destacados.

Los casos de Madrid y Barcelona no parecen homologables. La ciudad condal puso en marcha en 2017 un Buzón Ético y de Buen Gobierno⁽²⁾, que ha sido cuidadosamente estudiado por Jiménez Asensio (2017a y 2017b) y también por Asens y Vernia (2017). Respecto a Madrid, dispone desde 2008 de un olvidado pero interesante Código de Buenas Prácticas Administrativas, cuyo artículo 28 recoge doce principios éticos aplicables a los empleados públicos del Ayuntamiento de Madrid, mientras que el artículo 29 recoge a su vez diez principios de conducta que deberán observar dichos empleados públicos. La separación es correcta, otra cosa es cómo ha funcionado su aplicación. No obstante, es un documento valioso y recomendable.

En el caso municipal, me gustaría detenerme sólo en dos códigos: el Código de Buen Gobierno Local de la FEMP y el Código Ético del Ayuntamiento de Vitoria. Respecto al primero, aprobado en marzo de 2015, sin duda se trata de un esfuerzo loable y de un buen punto de partida para las entidades locales que quieran profundizar en su propio modelo de infraestructura ética. Un documento de la FEMP revela que, a 31 de marzo de 2019, son 66 ayuntamientos, 6 diputaciones provinciales y otras 2 corporaciones locales (para un total de 74 entidades locales de toda España) las que se han adherido al mismo. El balance es claro y rotundo: por una parte, el entusiasmo que ha provocado el Código, pese al buen trabajo realizado, ha sido mínimo. Pero también deberíamos reconocer que un acto de estas características —la adhesión a un Código de Buen Gobierno que debe servir de modelo para iniciar un trabajo más profundo y personalizado— no sirve absolutamente para nada más que presumir en un Pleno municipal y disfrutar de un irrisorio e inmerecido recorrido mediático.

La complejidad y heterogeneidad de la planta local española impide que una experiencia positiva pueda ser considerada como una buena práctica a seguir, una referencia incondicional

El caso de Vitoria es muy diferente. No sólo disponen de su propio Código Ético: también han hecho el gran trabajo de publicarlo en su versión «lectura fácil», es decir, visual y comprensible para cualquiera que lo lea. El proceso de elaboración ha sido abierto y participativo, y destaca el siguiente análisis de valores y posibles conflictos:

(2) Se puede acceder en este enlace: <https://ajuntament.barcelona.cat/bustiaetica/es>

Objetivo de las tareas	Cualidades ideales	Motivos de conflicto
Atender a la ciudadanía en sus necesidades	Empatía	Relaciones con las personas usuarias
Gestionar los recursos con justicia y eficacia	Sentido de la justicia	Gestión de los recursos
Utilizar la información y el conocimiento con respeto y confidencialidad	Responsabilidad	Realización de las tareas
Realizar de forma coordinada las tareas	Capacidad de coordinación	Aplicación de las normas
Valorar cómo hacemos las cosas, ver en qué fallamos y cambiarlo para mejorar	Innovación y creatividad	Relaciones entre los servicios y entre el personal técnico y político

Fuente: Código Ético del Ayto. de Vitoria-Gasteiz. Lectura fácil.

Este código ético del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz «recoge los valores compartidos por todas las personas que forman parte y trabajan en el Ayuntamiento», «no es una norma impuesta, un reglamento o una declaración de principios», «surge de lo voluntario y lo compartido», «no es un código de conducta: ni juzga ni sanciona», «es un marco que servirá de guía para actuar y decidir cuando surjan conflictos éticos en el trabajo».

4. CONCLUSIONES

1. La tendencia mundial más reciente distingue entre los códigos éticos (breves, aspiracionales, sencillos) y los códigos de conducta, en los que se recogen bien las conductas prohibidas (de manera muy exhaustiva en las grandes corporaciones privadas y organismos internacionales), bien las cuestiones básicas relacionadas con las incompatibilidades y los conflictos de interés, en el caso de algunas instituciones públicas.

2. Un código ético debe construirse desde la participación y el consenso. Se trata de los valores compartidos que orientan la actuación de la organización. Son principios básicos que no deberían ser discutidos ni cuestionados.

3. Es entonces aconsejable acompañar al código ético con un código de conducta que establezca las incompatibilidades y los conflictos de interés, y que permita, en caso de dudas, acudir a un órgano independiente para resolver las mismas. El código de conducta debe valorar su ámbito de aplicación (cargos electos, altos cargos, todo el personal público) y crear un órgano independiente, eficaz y funcional. Los modelos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Diputación Foral de Guipúzcoa son los más destacados.

4. ¿Cómo llevar entonces la ética pública y la gestión de conflictos causados por los códigos de conducta al mayor número de ayuntamientos posible, evitando que sólo lo hagan las grandes corporaciones, y que proliferen modelos diferentes y normas dispersas? Hay al menos tres posibles opciones:

4.1. Poner el foco en la administración provincial. Las Diputaciones Provinciales podrían elaborar un código

La tendencia mundial más reciente distingue entre los códigos éticos (breves, aspiracionales, sencillos) y los códigos de conducta

ético y un código de conducta, aprobarlo en Pleno (lo que daría a estos documentos un sólido valor democrático) y crear en su seno el órgano de resolución de dudas y conflictos.

4.2. Poner el foco en la Administración autonómica. Respetando la autonomía local, el área del gobierno autonómico con competencias en materia local podría centralizar estas medidas, siguiendo el modelo de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad de Navarra.

4.3. Centralizar en un organismo nacional —¿la Federación Española de Municipios y Provincias?— el diseño de un modelo de Plan Municipal de Buen Gobierno, que permita disponer de un referente común para todas las corporaciones locales dispuestas a avanzar por este camino y a comprometerse con la implantación de códigos éticos y de conducta en sus organizaciones. En materia de ciberseguridad ya hay propuestas en este sentido⁽³⁾.

Todas las opciones tienen sus pros y sus contras. El inexcusable respeto a la autonomía local puede acabar creando un mapa en el que la ética pública local apenas tenga presencia formal en grandes capitales y oasis de responsabilidad, organizaciones con responsables políticos implicados y con innovadores públicos concienciados y dispuestos a tirar del carro. La participación de las diputaciones provinciales puede originar agrias polémicas partidistas si los procesos se hacen en función de intereses a corto plazo, coyunturas oportunistas y sin el obligado consenso. La implicación de la administración autonómica puede chocar frontalmente con la autonomía local, y pese a la fortaleza del trámite parlamentario, de nuevo la planta municipal autonómica requiere de una especial sensibilidad para atender a todos en función de sus carencias, peculiaridades y necesidades. La opción de la FEMP, si bien puede resultar interesante para crear un sistema adaptable a la extensa planta local, sin duda peca de ingenuidad y *buenismo*, visto el interés mostrado hasta la fecha por las entidades locales en la adhesión al Código de Buen Gobierno ya existente.

Sea como sea, la importancia de la ética en le gestión pública y privada disfruta de una importancia creciente, y la aplicación de códigos éticos y de códigos de conducta en las organizaciones es una realidad palpable e imparable. El sector público local debe ser capaz de ponerse de acuerdo en torno a unos estándares mínimos, y favorecer la puesta en marcha de la correspondiente e imprescindible infraestructura ética en el seno de sus organizaciones para gestionar estos temas. Con planificación, visión estratégica, transparencia, participación, eficacia, evaluación y seguimiento. La ética no merece ni atajos ni trampas.

BIBLIOGRAFÍA

ARIAS, J. L., «Códigos éticos y buen gobierno». *Revista digital CEMCI*, nº 28 (octubre-diciembre), 67 páginas, 2015.

ASENS, J. y VERNIA, S., «El buzón ético y de buen gobierno del Ayuntamiento de Barcelona». *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, nº 4, mayo-agosto, 11 pp, 2017.

AYUNTAMIENTO DE MADRID, «Código de Buenas Prácticas Administrativas», 2008.

(3) Ponencia para el estudio de diversas cuestiones relativas a la ciberseguridad en España, punto 23: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CORT/BOCG/A/BOCG-12-CG-A-277.PDF

AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, «Código ético», 2018.

CAMPOS-ACUÑA, M. C., «Códigos éticos y Buen Gobierno local en la Ley de Transparencia». *Revista Vasca de Gestión de Personas y de Organizaciones Públicas*, nº 9, pp. 72-87, 2015.

COMISIÓN DE ÉTICA INSTITUCIONAL DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GUIPÚZCOA, «Memoria de actividad 2018».

COMISIÓN DE ÉTICA PÚBLICA DEL GOBIERNO VASCO, «Memoria 2017».

CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES, «European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance», 2018.

FEMP, «Código de Buen Gobierno Local», 2019.

JIMÉNEZ, R., «Códigos de conducta en las Administraciones Públicas: algunas experiencias». Fundación Democracia y Gobierno Local. *Cuadernos de Derecho Local*, nº 43, pp. 160-199. 2017a.

JIMÉNEZ, R., «Prevenir o lamentar: un primer análisis del código ético y de conducta del Ayuntamiento de Barcelona». *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, nº 4, mayo-agosto, 10 pp. 2017b.

JIMÉNEZ, R., «Buena Gobernanza local: Retos del Gobierno Municipal 2019-2023 (II)». 2019. <https://rafaeljimenezasensio.com/>

PÉREZ, E., «La reciente experiencia en la CAPV: Código Ético y Comisión Ética Pública». *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 104, enero-abril, pp. 293-316. 2016.

PWC, «Sucesión de los CEOs 2018».

TENBRUNSEL, A. E., SMITH-CROWE, K. y UMPHRESS, E. E., «Building Houses on the Rocks: The Role of the Ethical Infrastructure in Organizations». *Social Justice Research*, vol. 16, nº 3, september, pp. 285-307. 2003.

CAPÍTULO VIII

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA TABLA DE VALORES ÉTICOS: EXCURSO SOBRE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE LOS INFORMANTES

José Antonio FERNÁNDEZ AJENJO

1. INTRODUCCIÓN: LA AXIOLOGÍA COMO CIENCIA INFORMADORA DE LA GOBERNANZA
2. BREVE REFERENCIA A LA AXIOLOGÍA COMO FILOSOFÍA DE LOS VALORES HUMANOS
3. LA CONSTRUCCIÓN DE LA TABLA DE VALORES ÉTICOS
4. EL ANÁLISIS DESAGREGADO DE LA TABLA DE VALORES ÉTICOS
5. EJEMPLO DE LOS ATENTADOS DEL 11M COMO TEMPLANZA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CONCLUSIÓN: DEL DRAMA ÉTICO A LA PASIÓN AXIOLÓGICA
6. EXCURSO SOBRE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE INFORMEN SOBRE INFRACCIONES DEL DERECHO DE LA UNIÓN
7. CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

La ética pública es una rama aplicada de la axiología y la filosofía de los valores. Los valores éticos se estructuran de forma jerarquizada bajo los principios de respeto, justicia y autodominio.

Como excursus, cabe decir que el denunciante se encuentra ante un deber de justicia que le implica ser solidario con los demás ciudadanos. En correspondencia, la sociedad debe considerar al denunciante como un héroe moral y protegerle jurídicamente frente a las represalias.

Bajo estas premisas, se encuentra en tramitación la Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

PALABRAS CLAVE

Axiología, ética, denunciante.

ABSTRACT

Public ethics is an applied branch of axiology and the philosophy of values. Ethical values are structured hierarchically under the principles of respect, justice and self-control.

As an excursus, it must be said that the complainant is facing a duty of justice that implies being in solidarity with other citizens. Correspondingly, the company should consider the complainant as a moral hero and legally protect against retaliation.

Under these premises, is pending Directive on the protection of persons reporting on breaches of Union law.

KEYWORDS

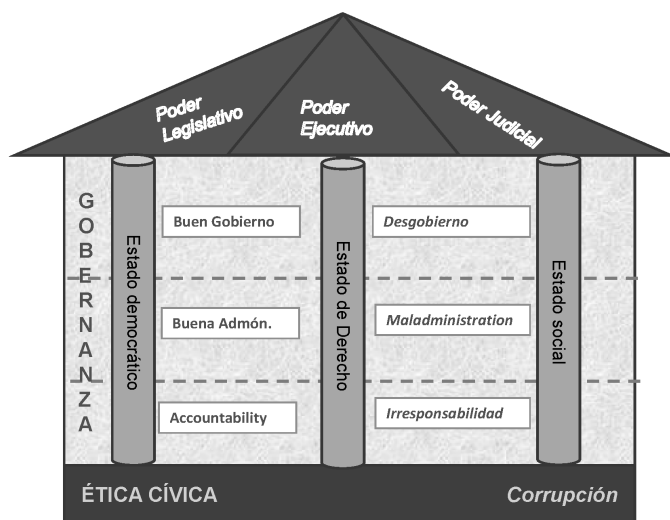
Axiology, ethics, whistleblower.

1. INTRODUCCIÓN: LA AXIOLOGÍA COMO CIENCIA INFORMADORA DE LA GOBERNANZA

En el nuevo siglo se ha forjado un fuerte consenso que afirma que los pilares clásicos de los Estados sociales y democráticos de Derecho son insuficientes, por sí mismos, para conseguir avanzar hacia las denominadas *democracias de calidad*. Para hacer frente a esta deficiencia también parece existir acuerdo en la necesidad de utilizar los programas de gobernanza basados en la gobernabilidad que asegure un fructífero intercambio en red con la esfera pública y privada, la buena administración que atienda con servicios de calidad las necesidades ciudadanas y la *accountability* basada en la responsabilidad y la transparencia.

Agregadamente, todas las propuestas de buen gobierno inciden en la importancia de contar con una base sólida de ética cívica y formación en valores. Como consecuencia, el actual edificio democrático se construye sobre la cúspide de poder dividida en las tres ramas clásicas; los pilares basados en las cláusulas del Derecho, la democracia y la justicia social; los andamios de la gobernabilidad, la buena administración y la *accountability*; y el basamento de la ética pública.

Andamios de la gobernanza frente a la corrupción y la maladministration



Fuente: Fernández Ajenjo (2017)

Tras más de dos décadas de estudio sobre los elementos de la gobernanza son múltiples los instrumentos desarrollados de forma efectiva en el ámbito público: planes estratégicos, programas por objetivos, auditorías de sistemas y gestión, evaluaciones de riesgos, canales de denuncia, etc. En cambio, a nivel axiológico los avances se han limitado a la aprobación de códigos éticos o de conducta cuyo resultado práctico ha sido considerado habitualmente exiguo cuando no meramente cosmético.

Es cierto que la investigación específica sobre los valores democráticos ha sido más fructífera, desde la denuncia de la corrupción o el desgobierno de lo público realizada por administrativistas como Alejandro Nieto⁽¹⁾ (et. al.) hasta las propuestas de una ética de la función pública *posconvencional* y una democracia avanzada como Manuel Villoria⁽²⁾ (et. al.) en el campo de la ciencia de la Administración o los estudios sobre ética cordial de Adela Cortina⁽³⁾ (et. al.) desde la filosofía política. No obstante, la formación generalista sobre la Axiología o Filosofía de los Valores, en tanto que ciencia que sirve de base a la ética pública aplicada, son menos frecuentes.

Con este trabajo se pretende contribuir a paliar esta carencia mediante la explicación de los fundamentos filosóficos de los valores éticos, para finalizar con una breve aplicación práctica a la esfera pública, a modo de excursu, sobre un tema tan actual como la Directiva de protección del informante promovida por la Unión Europea.

2. BREVE REFERENCIA A LA AXIOLOGÍA COMO FILOSOFÍA DE LOS VALORES HUMANOS

Aunque la reflexión intelectual sobre los valores cívicos es una constante en la historia de la Humanidad desde el análisis de las virtudes de Aristóteles en la *Ética a Nicómaco*, la descripción de la justicia de Santo Tomás en la *Suma Teológica* o la ética de Kant propia del racionalismo ilustrado; el reconocimiento de la Axiología como una disciplina con entidad propia en el campo de la Filosofía ha sido tardío. Precisamente, serán los trabajos de la crítica *poskantiana* a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, encabezados por Max Scheler⁽⁴⁾ y Nicolai Hartmann⁽⁵⁾, los que servirán de punto de partida a la también denominada Filosofía de los Valores Humanos.

El término axiología refiere al conocimiento o la ciencia (*logos*) del valor o lo valioso (*axio*). Desde esta perspectiva, los valores humanos son entendidos como las cualidades que las personas atribuyen a todo lo que nos acontece y nos rodea. Cuando tomamos un medio de transporte valoramos el servicio que nos presta y por ello pagamos un precio. Si reducimos la velocidad del automóvil al pasar cerca de un colegio estamos valorando la importancia de la vida humana de unos niños especialmente vulnerables. Al dedicar nuestro tiempo a

(1) Por citar su último trabajo sobre la materia, NIETO GARCÍA, A., *El desgobierno de la público*, Ariel, Barcelona, 2012.

(2) Vid. VILLORIA MENDIETA, M., e IZQUIERDO SÁNCHEZ, A., *Ética pública y buen gobierno: regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2015.

(3) A modo de ejemplo, vid. CORTINA ORTS, A., *¿Para qué sirve realmente la ética?*, Paidós (3ª ed.), Barcelona, 2014.

(4) SCHELER, M., *El formalismo en la ética y la ética material de los valores*, Ed. Caparrós [obra original de 1913], Madrid, 2000.

(5) HARTMANN, N., *Ética*, Ediciones Encuentro [obra original de 1926], 2011.

contemplar una famosa obra de arte valoramos el gozo que sentimos al verla con nuestros propios ojos. E incluso en momentos dolorosos, como la pérdida de un ser querido, sentimos como valiosa la compañía de quienes nos apoyan en momentos tan difíciles.

Alexander Wagner: intereses propios versus valores protegidos

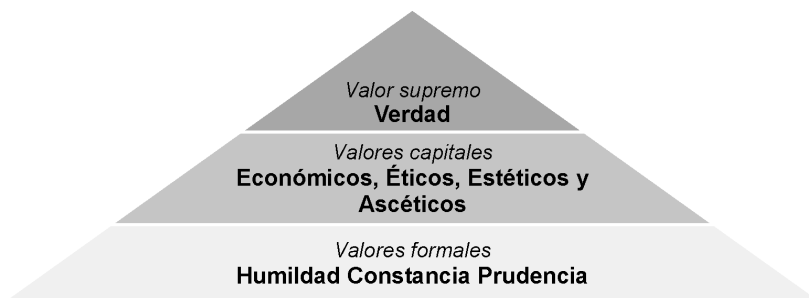
«Alexander Wagner resalta diferentes intereses que motivan las acciones de las personas. En general, distingue la norma del interés propio frente a ciertos valores intrínsecos. Argumenta que la investigación muestra que las personas están motivadas por el interés propio y por ciertos valores intrínsecos, o los llamados "valores protegidos". Estos pueden ser valores protegidos para el amor, para la vida, el medio ambiente, y se ha centrado en los valores protegidos para honestidad. Las personas impulsadas por tales valores no solo responderán a las consecuencias de su comportamiento, sino que también tendrán en cuenta lo que consideran correcto o incorrecto como tal. Esto puede incluso llevar a acciones claramente contra su propio interés directo» (ECA, 2019, 114).

Al contrario, también existen cualidades perversas. Todos hemos vivido la experiencia de obtener alguna pequeña satisfacción al hacer el mal. Sin llegar al grado de las mayores perversidades reservadas afortunadamente a unos pocos malvados, unos habremos disfrutado malsanamente al poner una pequeña zancadilla al hermano que anda desprevenido por la casa y otros hemos sonreído, incluso grotescamente, ante la caída del peatón que anda despistado. Por lo tanto, no todos los valores que vivimos los seres humanos son positivos, por lo que cuando la satisfacción que nos proporcionan no es sana les aplicamos el epíteto negativo de *disvalor* o *antivalor*.

Tradicionalmente los valores humanos y la ética se identifican, pero, en realidad, en un análisis más riguroso pueden establecerse tres grandes categorías de valores jerarquizados de forma piramidal. En la base se encuentran los valores formales que informarán al conjunto axiológico a la hora de tomar decisiones. En el centro, los valores capitales que, más allá del bien y el mal de la ética, responden a cualidades como lo bello y lo feo, lo útil y lo inútil, lo sagrado y lo profano, lo agradable y desagradable, lo dulce y lo amargo, etc. Y en la cúspide, el valor supremo de la verdad.

Desde esta perspectiva, los valores humanos son entendidos como las cualidades que las personas atribuyen a todo lo que nos acontece y nos rodea

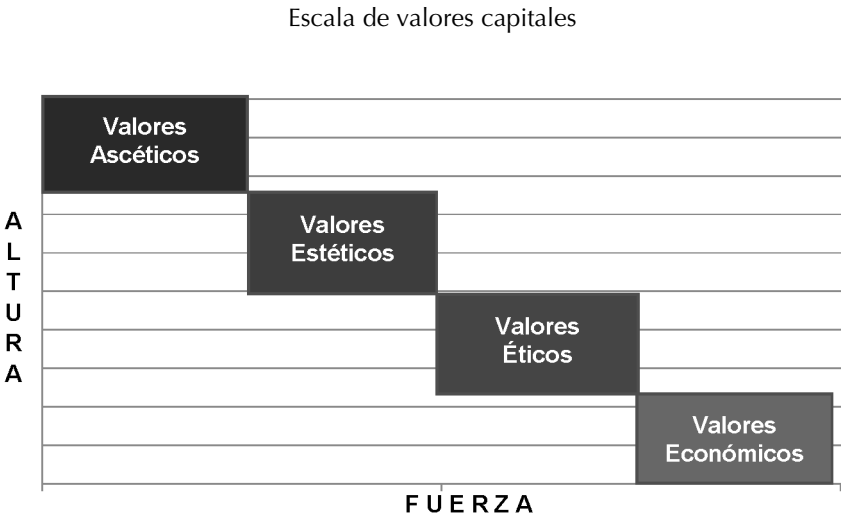
Pirámide de los valores humanos



Fuente: Méndez (2015) y elaboración propia

Como fundamento informador del sistema axiológico nos encontramos con los *valores formales* de la humildad, la constancia y la prudencia entendidos como los comportamientos básicos que deben seguirse frente a todos los valores con independencia de su contenido (Méndez)⁽⁶⁾. Nos decía Aristóteles que la virtud se adquiere por el hábito operativo de lo bueno, es decir, mediante la repetición de actos virtuosos. El ser humano que se enfrenta al reto de vivir obtiene estos hábitos mediante el ejercicio de unas cualidades formales que le preparan para el esfuerzo axiológico, al igual que el corredor de maratón se entrena mediante rutinas para estar preparado para tan larga carrera. Quien pretende ser justo sucumbirá en el intento si no se enfrenta con prudencia a la diatriba de las múltiples soluciones posibles, quien quiere abandonar la pereza no lo conseguirá sin convertir con constancia en hábito el trabajo diario y el avaro será incapaz de renunciar a la acumulación malsana de la riqueza si no ejercita la virtud de vivir con humildad.

En el centro de la escala se encuentran los cuatro *valores capitales* que dan sentido a la vida humana y que se resumen tradicionalmente en lo útil, lo bueno, lo bello y lo santo. Como señala Méndez⁽⁷⁾, desde los primeros trabajos de Rudolf Lotze (1817-1881) sobre el valor, los reiterados intentos de identificar los reinos valiosos han recogido entre ellos los valores económicos, éticos, estéticos y ascéticos o religiosos.



Fuente: Méndez (2015) y elaboración propia

En el primer escalón en conquista de la verdad debemos respetar los *valores económicos* de la utilidad pues precisamos de la vitalidad, la salud, el hogar, el trabajo, etc. para poder vivir los valores con libertad. Atendido nuestro cuerpo, ya podemos afrontar la obligación de los valores éticos que diferencian entre el bien (el respeto, la igualdad, la justicia, etc.) y el mal (la violencia, la discriminación, la injusticia, etc.).

(6) MÉNDEZ, J. M., *Curso completo sobre valores humanos*, PPU, Barcelona, 2007.

(7) MÉNDEZ, J. M., *Introducción a la axiología*, Última Línea, 2015.

Günther Oettinger: valores éticos versus intereses financieros

«Aquí podemos ver que, por un lado, los valores éticos entran en juego, y por otro lado, los intereses financieros. Pero no puedes separarlos, de verdad. En realidad, son comunes a muchos de los problemas que encontramos. Si hay corrupción, o dumping fiscal, o si hay otras actividades delictivas: estamos actuando unos contra otros; en otras palabras: exactamente lo contrario de una Unión de solidaridad, reparto de la carga, competencia leal y transparencia. Tal desarrollo corre el riesgo de destruir nuestros valores y nuestros fundamentos éticos: si, en nuestra vida económica diaria, las personas actúan de manera corrupta o se benefician indebidamente o ilegalmente de nuestros programas financieros europeos, la Unión Europea como la conocemos ya no existirá» (ECA, 2019, 15).

A partir de aquí, el ser humano se encuentra ya sin obligaciones morales imperativas, pero con una serie de valores como los estéticos y ascéticos que contribuyen espiritualmente a su felicidad. Los valores estéticos dotan de belleza, en sentido amplio, a la vida humana mediante el respeto de criterios como la amabilidad, la cortesía, la elegancia o la hermosura. Por último, en el escalón último reservado a los más nobles, se encuentran los valores ascéticos de lo santo, como la frugalidad, la abnegación o la liberalidad.

Finalmente, la *verdad* se coloca como el valor supremo de la escala axiológica, pues nada más injurioso para un hombre de bien que tildarlo de mentiroso. Si partimos de la concepción clásica o teoría de la correspondencia, la verdad es un concepto que responde al ideal platónico, es decir, al absoluto que recoge la totalidad de las condiciones de una cosa o un pensamiento. Como afirmaba Aristóteles, lo verdadero consiste sencillamente en afirmar lo que es y negar lo que no es y, a la inversa, lo falso no es nada más que negar lo que es o afirmar lo que no es. La verdad resulta un valor supremo que, como señala Méndez⁽⁸⁾, impregna a todos los valores humanos desde el principio al final. Por ello, cuando se reclama justicia, libertad o igualdad, el punto de partida de nuestra vindicación debe ser cierto de razón y corazón y la solución final debe responder tanto a la lógica como a la veracidad.

Consejo General del Poder Judicial: la verdad oficial de los jueces

Un buen ejemplo del valor supremo de la verdad es que en las sociedades desarrolladas se reserva a los jueces la autoridad de establecer la verdad incontrovertible frente a todos. Cuando un magistrado declara en última instancia los hechos que prueban la comisión de un asesinato, el despido injustificado de un trabajador o la cuantía de la deuda con un proveedor, se convierten en verdad oficial frente a la que no puede oponerse nadie (propio).

3. LA CONSTRUCCIÓN DE LA TABLA DE VALORES ÉTICOS

Como se ha indicado, la principal atención desde el mundo clásico a los problemas axiológicos se ha centrado en los valores éticos, es decir, en discernir entre el bien y el mal. El paradigma son las denominadas virtudes cardinales, ya consolidadas por Platón, pero que, tras viajar por las culturas griega, hebrea y romana, se insertarán en el acervo cristiano a través

(8) MÉNDEZ, J. M., *ob. cit.*, 2015.

del libro de la Sabiduría incluido en la Biblia (Méndez)⁽⁹⁾. Finalmente, Santo Tomás impuso las virtudes cardinales dentro del canon de la vida ética que incluye las conocidas como prudencia, justicia, fortaleza y templanza.

A pesar del acierto de esta clasificación, realmente nos resulta insuficiente para configurar una auténtica tabla de valores éticos. Por una parte, el adjetivo *cardio*, que figuradamente se entiende como punto de referencia, ya nos indica que las virtudes cardinales no son auténticas categorías, sino los valores referentes o más sobresalientes dentro de las mismas (Méndez)⁽¹⁰⁾. Por otra, estrictamente, como ya se ha mencionado, la prudencia es una virtud formal que guía a la conducta humana desde la perspectiva axiológica.

Realmente, la base de la clasificación homogénea de los grandes valores éticos se encontraba ya descrita por el jurista romano Ulpiano bajo la definición de los deberes del buen ciudadano: *neminem laedere* (no perjudicar a otro), *ius suum cuique tribuere* (dar a cada uno lo suyo) y *honeste vivere* (vivir honestamente). El «*no perjudicar a otro*» remite a los valores de respeto hacia lo humano y lo natural. El «*dar a cada uno lo suyo*» implica los valores de justicia entendida como equilibrio en las relaciones con la comunidad y con los demás. Finalmente, el «*vivir honestamente*» obliga a imponerse los valores de autodomínio para refrenar los excesos en la vivencia de las propias pasiones.

Por el contrario, los criterios de jerarquización de la escala de valores se han hecho esperar a los trabajos de principios del siglo XX de los alemanes Max Scheler y Nicolai Hartmann. En primer lugar, Max Scheler⁽¹¹⁾ organiza los valores crecientemente en razón de la altura o dignidad moral: en la base se encontrará los valores del agrado (dulce-amargo) y se irá ascendiendo por los vitales (sano-enfermo), espirituales (bello-feo) y religiosos (santo-profano). Posteriormente, Nicolai Hartmann⁽¹²⁾ propuso otro criterio de carácter creciente basado en la fuerza axiológica o urgencia vital: los valores del placer (agradable-desagradable), de bienes (servible o inservible) y vitales (fuerte-débil) son necesarios vivirlos previamente a alcanzar los valores morales (bueno-malo).

Función pública: el valor de la imparcialidad de los funcionarios

Puede afirmarse que los valores más fuertes, como la justicia, son también los más bajos desde el punto de vista del mérito. Y, a la inversa, los valores más altos, como la amistad, son más débiles en la valoración axiológica. Por ello, un funcionario que concede una licencia que cumple con los requisitos legales actúa con una fuerza ética irrefragable, pero no puede considerarse una acción altamente meritoria moralmente. Si se diera el caso que la concesión se ha realizado en favor de una persona a la que se tiene poca simpatía, sin llegar a la enemistad, la acción sería de una altura más valiosa (propio).

A partir de estos antecedentes, José María Méndez⁽¹³⁾ ha construido una tabla de valores basada en cuatro criterios: la *homogeneidad*, la *polaridad*, la *jerarquía* y la *graduación*. En primer lugar, para describir categorías se deben agrupar valores homogéneos como el respeto a la vida y el respeto al medioambiente que tienen el nexo común de la consideración o la

(9) MÉNDEZ, J. M., *ob. cit.*, 2007.

(10) *Ibidem*.

(11) SCHELER, M., *ob. cit.*, 2000.

(12) HARTMANN, N., *ob. cit.*, 2011.

(13) MÉNDEZ, J. M. *ob. cit.*, 2015.

tolerancia al mundo exterior. En segundo lugar, deben vincularse valores positivos con sus contravalores negativos, como la sobriedad exigible a los gobernantes en la gestión de las ambiciones económicas frente a la codicia dirigida a acaparar recursos monetarios. En tercer lugar, se establece una jerarquía *bidimensional* siguiendo tanto la fuerza o prioridad propuesta por Hartmann y la altura o dignidad de Scheler, que coloca, por ejemplo, a los funcionarios públicos ante los graves dilemas de conflictos de intereses al participar en resoluciones administrativas en las que se involucran personas afines, pues a su deber moral fuerte y básico de equidad se contrapone el valor de la simpatía que es menos prioritario pero de mayor altura axiológica.

Para finalizar, la relación completa de valores diseñada a lo largo del tiempo debe graduarse, al menos, en tres niveles, que distinguirán la *categoría de valores* de primer nivel, las *subcategorías de valores* de segundo nivel y las clásicas *virtudes* de tercer nivel. Así, en el caso de los servidores públicos, la importante virtud de la discreción (3º nivel) exigible a los funcionarios públicos forma parte de la subcategoría de la sobriedad (2º nivel), junto con la modestia en las ambiciones personales y la austeridad en el manejo de los recursos públicos. A su vez, la sobriedad y la templanza (2º nivel) que deben acompañar siempre en el ejercicio de la función pública, forman parte de la categoría moral del autodomínio (1º nivel), es decir, del ejercicio de la profesión con decoro profesional.

A partir de estos antecedentes, José María Méndez ha construido una tabla de valores basada en cuatro criterios: la homogeneidad, la polaridad, la jerarquía y la graduación



FUENTE: Méndez, 2015

4. EL ANÁLISIS DESAGREGADO DE LA TABLA DE VALORES ÉTICOS

4.1. Los valores éticos de respeto como vínculo del hombre con la naturaleza

El respeto es el valor ético primario que surge después de que el ser humano tenga garantizado los valores económicos útiles para sobrevivir. Nuestro *ethos* interno nos exige huir de toda violencia contra el mundo físico y moral con la finalidad de garantizar la conservación de la naturaleza y la convivencia en sociedad.

El Respeto como vínculo del hombre con la naturaleza

Paz Respeto a las personas (prohíbe las múltiples formas de violencia moral)	Subsidiariedad: Respeto a la comunidad más pequeña, por parte de la más grande
	Suficiencia: Respeto al derecho a poseer lo indispensable para vivir dignamente
	Democracia: Respeto al derecho a vivir democráticamente
	Igualdad: Respeto al otro en cuanto persona en su actividad pensante y libre
Fisiodulia Respeto a la naturaleza creada (prohíbe las múltiples formas de violencia física)	Biodulia: Respeto a la vida propia y a la ajena
	Genodulia: Respeto a la especie humana
	Ecodulia: Respeto al medio ambiente: no destruirlo, pues vivimos gracias a él

Las virtudes de respeto al medioambiente, la vida humana o la comunidad política son la primera referencia moral para el ser humano. No causar daño a nadie es el valor más fuerte, pues es lo primero que debe exigírsele a cualquier persona.

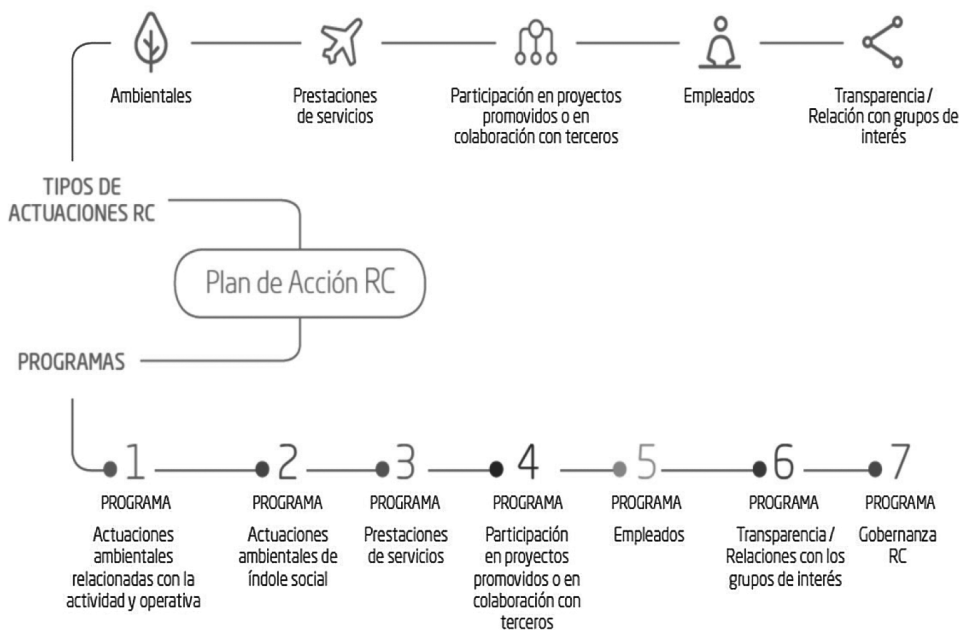
En cambio, su cumplimiento no agrega un especial prestigio u honorabilidad pública a la reputación personal, por lo que no puede considerarse de un gran mérito o altura moral. Aquel que no quema el bosque por interés, no recurre al asesinato para saldar las disputas o quien respeta las reglas de la democracia es considerado como uno más en una sociedad moralmente normalizada.

La *fisiodulia*⁽¹⁴⁾, es decir, el respeto al mundo físico, es la subcategoría más básica tras cubrir las necesidades del *primum vivere* y nos insta a respetar el medioambiente en el que vivimos, a la especie humana y a la vida propia y la ajena. Los Estados son los grandes valedores y antagonistas de esta subcategoría de valor dada la capacidad para influir en los grandes problemas como son el ecologismo vinculado al grado de conservación de la naturaleza necesario para sobrevivir, las migraciones de quienes se trasladan huyendo de la pobreza y la guerra, y el terrorismo y el genocidio que sufren determinados colectivos humanos. Las corporaciones privadas, y algunas Administraciones Públicas, se han sumado al esfuerzo de la sostenibilidad medioambiental a través de la responsabilidad social corporativa

(14) La *Fisiodulia* es un grecismo construido con los términos *fisio* (mundo físico) y *dulia* (respeto). Paralelamente, la *Ecodulia* hace referencia al respeto al medioambiente, la *Genodulia* el respeto a la estirpe (*geno*) humana y la *Biodulia* el respeto a la vida (*bio*). Vid. MÉNDEZ, *ob. cit.*, 2007.

(RSC), que se ha extendido a valores de respeto más amplios como la salud laboral o la igualdad de género (Fernández)⁽¹⁵⁾. Por su parte, si los ciudadanos hace tiempo que cedieron al Estado el monopolio de la violencia física, en estos momentos están elevando su altura moral mediante la concienciación en prácticas de respeto al medioambiente.

Informe de Responsabilidad Social Corporativa de AENA



La *paz moral* es la segunda subcategoría y se dirige al respeto del mundo personal o espiritual, que distingue la igualdad reconocida a todo ser humano (derechos personales), la democracia entendida como ser reconocido como sujeto político capacitado para expresarse libremente y elegir a los gobernantes (derechos políticos), la suficiencia como respeto hacia los demás para obtener lo necesario para vivir con dignidad (derechos económicos) y la subsidiariedad en tanto que respeto a la distribución de funciones entre los diversos niveles de comunidades político-sociales como la familia, la asociación, el Estado, etc. (derechos sociales). En el nivel *macro*, los pilares de la construcción de la Unión Europea son un claro ejemplo de pacificación moral entre sociedades tradicionalmente en conflicto bajo la asunción del principio de subsidiariedad a nivel supraestatal⁽¹⁶⁾. En el nivel *mezzo*, las políticas

(15) FERNÁNDEZ AJENJO, J. A., «La *accountability* pública y social de las ONG», en CHEYRE ESPI-NOSA, J. E., *Fortalecimiento institucional: transparencia y accountability para un buen gobierno*, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2011.

(16) En la búsqueda del equilibrio en el reparto de competencias entre la Unión Europea y los Estados Miembros se incorporó el principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht de 1992 bajo los criterios de necesidad y proporcionalidad en los casos de concurrencia de competencias con los Estados miembros «en la medida en que los objetivos de la acción prevista no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros» (Artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea).

de igualdad de género impulsadas por todas las Administraciones Públicas son fórmulas moralmente novedosas. Finalmente, a nivel *micro* o personal el respeto de la libertad positiva de los demás para tomar sus propias decisiones es el mejor ejemplo del ejercicio de este valor.

Unión Europea: el Euro y el valor de subsidiariedad

Un buen ejemplo de aplicación del principio de subsidiariedad ha sido la creación de la Unión Económica y Monetaria pues la constitución de una moneda única conlleva importantes ventajas económicas derivadas del fortalecimiento del mercado único (Corral, 1995).

4.2. Los valores éticos de justicia como vínculo con los demás seres humanos

La justicia representa el punto de equilibrio de la ética, porque se encuentra alejada lo suficiente de la utilidad de la economía que exige primero vivir y de la improductividad de la estética que satisface el gozo de los sentidos. Para su cumplimiento es necesaria una actitud activa dirigida a *dar a cada uno lo suyo*, lo que nos asciende en nuestra condición moral, pero que resulta menos exigente que el imperativo de respetar el medio ambiente o la vida ajena.

Como buena fórmula de equilibrio, la justicia compensa los derechos y deberes de los individuos que en esta faceta ética no pueden exigir más de lo que reciben. Por el contrario, los valores de respeto dotan al ser humano de fuertes derechos frente a los demás (como la vida o la libertad de opinión) y los valores de autodominio implican fundamentalmente deberes para la propia persona (como el control de la pasión por el dinero o el poder).

Esta posición de centralidad en el mundo de los valores determina que la justicia sea especialmente apreciada tanto desde el punto de vista de la fuerza o importancia personal como de la altura o el reconocimiento social. Puede decirse que el apelativo de hombre justo se asimila a la persona moralmente sana hasta el punto que incluso el mundo filosófico, desde Aristóteles a Rawls, ha centrado en esta institución el estudio de las virtudes éticas.

La Justicia como vínculo del hombre con los demás

Equidad Ordena y orienta las relaciones con el otro, en lo individual y personal	Gratitud: "Es de bien nacidos ser agradecidos" dice el refrán popular. Es el valor más alto de los que se refieren a nuestro trato con los demás
	Lealtad: El fiel cumplimiento de toda clase de promesas, pactos compromisos o contratos lícitos.
	Veracidad: Decir lo debido a quien tiene derecho a saberlo. No es lo mismo que sinceridad.
Solidaridad Ordena y orienta las relaciones con los demás en lo colectivo	Trabajo: Comprende tanto el actuar como el hacer. la prosperidad económica suele seguir a la estabilidad política.
	Polipequia: Obediencia social, cumplimiento de las tareas sociales
	Pancracia: Participación de todos los miembros de la sociedad en las decisiones más importantes. Exigir rendición de cuentas.

Desde la primera subcategoría, la *solidaridad* remite a los seres humanos al reparto justo de las cargas sociales, comenzando con la *pancracia*⁽¹⁷⁾ como derecho/deber de participar en la vida pública, la *polipequia*⁽¹⁸⁾ como derecho/deber de sujetarse a las leyes políticas y el trabajo o laboriosidad en tanto que derecho/deber de contribuir a la prosperidad social. La Grecia clásica es el gran ejemplo de reconocimiento, aunque limitado, de la plenitud de los derechos y deberes democráticos de todo ciudadano, cuyo culmen se encuentra en el ejemplo de Sócrates aceptando la imposición de la condena a la pena de muerte en virtud del principio del respeto a las leyes políticas. Actualmente la solidaridad ha expandido las fronteras de la *polis* griega y se extiende, en su faceta más perentoria, a la atención de los problemas de los Estados fallidos o de las grandes crisis humanitarias causadas por catástrofes naturales o conflictos armados.

La justicia representa el punto de equilibrio de la ética, porque se encuentra alejada lo suficiente de la utilidad de la economía que exige primero vivir y de la improductividad de la estética

Luis Álvarez y Julio García Muñoz: dilema ético del contratista público ante el deber de obediencia social

«Raphael es el CEO de una pequeña y mediana empresa (PYME) de 15 empleados. [...] Está especialmente frustrado con el último procedimiento de licitación en la Cámara de Industria y Comercio, un organismo público regional. El mes pasado, descubrió que su empresa obtuvo cero puntos en una oferta. [...] su frustración se convierte en ira cuando, durante una feria nacional de negocios, se encuentra con algunos colegas profesionales y descubre, en un contexto informal, que una persona dentro del comité de selección tenía intereses privados en juego. Ese miembro del comité utilizó una disposición legal no específicamente definida (en la opinión de Raphael que no se define claramente en términos legales) para asignar una puntuación máxima a una oferta y ni un solo punto a la de Raphael. Tal vez los términos no fueran directamente ilegales, pero él siente que desde el principio se cocinaron intencionalmente desde adentro para permanecer con el proveedor tradicional» (ECA, 2019, 145).

Como segunda subcategoría de justicia, el tradicional concepto ético de la *equidad* sirve de guía a las relaciones individuales, desde la veracidad como derecho/deber de decir la verdad a quien tiene derecho a saber, la lealtad como derecho/deber de cumplir con los compromisos y la gratitud que implica el derecho/deber de ser agradecido. La institución más perfecta construida para regir con justicia las relaciones sociales corresponde al Derecho romano con el que los grandes jurisconsultos trataban de responder a la máxima de *ius suum cuique tribuere*. A este mismo principio de justicia corresponde modernamente el denominado derecho a saber y la legislación sobre transparencia y gobierno abierto que empodera a los ciudadanos para conocer en profundidad lo que acontece en las Administraciones Públicas.

(17) La *Pancracia* es un grecismo construido con los términos *pan* (todo) y *cracia* (gobierno). Vid. MÉNDEZ, *ob. cit.*, 2007.

(18) La *Polipequia* es un grecismo construido con los términos *politeuo* (ser ciudadano) y *pegnimi* (ajustar, encajar) y hace referencia a la obediencia social. Vid. MÉNDEZ, *ob. cit.*, 2007.

ONGs: la transparencia y el derecho a saber

«El derecho de acceso de los ciudadanos a la información sobre los poderes públicos ha llevado a diversas ONG's a promover el Día Internacional del Derecho a Saber, que tiene lugar el 28 de septiembre, en el que reivindican su pleno reconocimiento basándose en diez principios: (1) el acceso a la información es un derecho de todos, (2) el acceso es la norma y el secreto es la excepción, (3) el derecho se aplica a todos los entes públicos, (4) realizar solicitudes debe ser sencillo, rápido y gratuito, (5) los funcionarios tienen la obligación de ayudar a los solicitantes, (6) las negativas deben estar justificadas, (7) el interés público tiene prioridad sobre el secreto, (8) todas las personas tienen el derecho de apelar una decisión adversa, (9) los organismos públicos deben publicar de manera proactiva información central, y (10) el derecho debe ser garantizado por un órgano independiente» (Fernández Ajenjo, 2015).

4.3. Los valores éticos de autodominio como vínculo del hombre consigo mismo

En lo más alto de la escala ética se encuentran los valores de autodominio como vínculo del hombre consigo mismo. De esta forma, el ser humano culmina su constitución moral, pues el control de las pasiones es el elemento más distintivo entre el hombre y los animales.

Por lo tanto, la apelación a *vivir honestamente* que, en sentido estricto, significa actuar con el decoro que exige una auténtica vida humana, recoge la tradición de la *paideia* por la cual «el hombre griego se apropiaba de su forma propia» (Alirio)⁽¹⁹⁾. Como describía Platón, el dominio de las pasiones coloca al hombre en la función de sujetar las riendas de un carro (auriga) tirado por caballos ciegos y sin rumbo, que representan el *appetitus concupiscibilis* y *appetitus irascibilis*, para que se dirijan hacia fines valiosos.

En razón de la cercanía de los valores de autodominio con el mundo abierto de la estética y el ascetismo, el ser humano moderno ha considerado mayoritariamente que la sujeción de las pasiones no implica un auténtico deber. Tal pensamiento causa problemas, porque de la ausencia de moderación en las pasiones humanas deriva en un déficit ético que termina contaminando al conjunto moral de los seres y sociedades humanas. Aquellas personas que se dejan llevar sin freno por los instintos, terminan cayendo en la falta de respeto y la injusticia.

De esta forma, el ser humano culmina su constitución moral, pues el control de las pasiones es el elemento más distintivo entre el hombre y los animales

(19) ALIRIO VERGARA, F., «La *paideia* griega», *Universitas Philosophica*, Bogotá (Colombia), Nos. 11-12, Diciembre 1988 / Junio 1989, p. 164,

El Autodominio como vínculo del hombre consigo mismo

Sobriedad Ordena y orienta el instinto de posesión	Discreción: Regula, encauza y dirige el instinto de posesión denominado: llamar la atención.
	Modestia: Regula, encauza y dirige el instinto de posesión llamado ambición.
	Austeridad: Regula, encauza y dirige el instinto de posesión material (económico)
Templanza Ordena y orienta las relaciones con el otro, en lo individual y personal	Valentía: Regula, encauza y dirige el instinto de conservación
	Castidad: Regula, encauza y dirige el instinto de reproducción
	Mansedumbre: Regula, encauza y dirige el instinto de agresión.

El primer deber de sujeción de la persona es la *templanza* para controlar los instintos que compartimos con los animales a través de la mansedumbre entendida como el dominio del instinto de agresión o el impulso hacia la violencia, la castidad que, en sentido estricto, encauza, que no suprime, el instinto sexual, y la valentía reguladora del instinto de conservación que permite sobreponerse al dolor. Estas virtudes se identifican con la *sofrosine* griega basada en la sensatez, la moderación y la mesura y no únicamente, como a veces se entiende, en la abstinencia o la represión. El gran éxito de las sociedades modernas en este ámbito es haber cedido el monopolio del ejercicio de la violencia en favor del Estado, con excepción de los casos de legítima defensa.

Madrid: el 11M y la templanza de los servidores públicos

El 11 de marzo de 2004 la ciudad de Madrid sufrió una cadena de atentados que causaron 192 fallecidos y 2.057 heridos. En la reacción de los policías, médicos, bomberos, asistentes sociales y demás servidores públicos frente a los acontecimientos demostraron una templanza y profesionalidad ejemplar lo que contribuyó tanto a minimizar el número de víctimas como a solucionar con prontitud los daños morales y materiales causados al conjunto de la Sociedad (propio).

En segunda instancia se debe practicar la *sobriedad* en la ordenación del instinto de posesión, ejercitando la austeridad frente tendencia a la posesión material, la modestia ante la ambición y la discreción frente al desasosiego en el hablar y el obrar. Este instinto exclusivamente humano que proscribe el despilfarro, la avaricia, la vanidad o el chismorreio puede confundirse con los valores puramente estéticos, pero realmente se trata de un valor de naturaleza ética tan obligatorio como el respeto o la justicia.

La postergación de estas virtudes ha sido una de las causas principales de la última gran crisis financiera mundial. Como se conoce, la avaricia del sector financiero conllevó a la concesión de las conocidas como hipotecas *subprime*, intoxicando el mercado de activos de alto riesgo que, cuando terminó la burbuja que impedía ver el problema, causó una grave crisis económica (Méndez)⁽²⁰⁾.

(20) MÉNDEZ, J. M., *¿Crisis económica o crisis de valores? Una propuesta axiológica*, Sepha, 2012.

Amita Patel: valores éticos versus vanidad

«Durante mi primera misión a Costa de Marfil para verificar el sistema STABEX (estabilización de los ingresos de exportación), vimos mucha pobreza y agricultura de subsistencia. También vimos muchos proyectos de vanidad contruidos por el presidente Houphouët-Boigny en su aldea natal, que hizo capital política y administrativa del país. Incluían una basílica para rivalizar con la de San Pablo en Roma, que se regaló a la Iglesia Católica para evitar que los gobiernos posteriores dismantelen el edificio. Caminos más anchos que los Campos Elíseos, un palacio rodeado por un foso con cocodrilos, que supuestamente fueron alimentados con sus rivales políticos, y un enorme hotel donde los únicos invitados eran los auditores de la ECA y la delegación de la UE» (ECA, 2019, 127).

5. EJEMPLO DE LOS ATENTADOS DEL 11M COMO TEMPLANZA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CONCLUSIÓN: DEL DRAMA ÉTICO A LA PASIÓN AXIOLÓGICA

El ser humano está dotado del don del raciocinio que le carga con una gran responsabilidad: decidir sobre el bien y sobre el mal. Esto convierte la vida en apasionante, pero, como afirma Méndez⁽²¹⁾, obliga al ser humano a convivir en un constante dramatismo ético, pues siempre nos encontramos ante la incertidumbre de estar acertados o no en nuestras decisiones.

Como resaltaba Manuel García Morente en *Ensayos sobre el progreso*, las sociedades están sujetas a un progreso moral constante. Si adoptamos una visión temporal geológica o a largo plazo vemos que esto es históricamente así. Cada Era ha superado moralmente a la anterior. No obstante, el avance no ha ido siempre lineal, sino que ha habido momentos de debilidad que coinciden con el final de las grandes etapas históricas, como, por ejemplo, el ocaso de los grandes imperios como el Imperio Romano.

El éxito económico y social del siglo XX ha ido acompañado en el lado intelectual por un desengaño existencial producto del fracaso de los ideales que conllevaron a los dos grandes conflictos mundiales. Es una constante hablar desde finales del siglo XX de que, a pesar del éxito económico de la civilización actual (aunque todavía existen problemas, los Índices de Desarrollo Humano nos sitúan en el mejor estado social de la Historia), nos encontramos ante una profunda crisis de valores que ha creado Sociedades decadentes. De hecho muchos pensadores consideran que nos encontramos al final de una Era, similar a la caída de los grandes Imperios tradicionales.

La crisis económica global con la que ha comenzado el siglo XXI ha agudizado esta sensación de decadencia. Pues bien, para determinar si es cierto que estamos ante una Sociedad en decadencia debemos determinar su nivel axiológico (de valores, no sólo morales, sino también económicos o espirituales), el nivel ético (si la justicia impera por encima de la fuerza) y el nivel de ejemplaridad pública (si los ciudadanos virtuosos son mayoría o minoría).

Pues bien, a priori, como se ejemplifica en el gráfico, la moderna Sociedad Global presenta alguno de los síntomas de la pirámide invertida propia de una sociedad decadente basada en el relativismo axiológico, la debilidad ética y la ejemplaridad heroica.

(21) MÉNDEZ, J. M., *ob. cit.*, 2015.

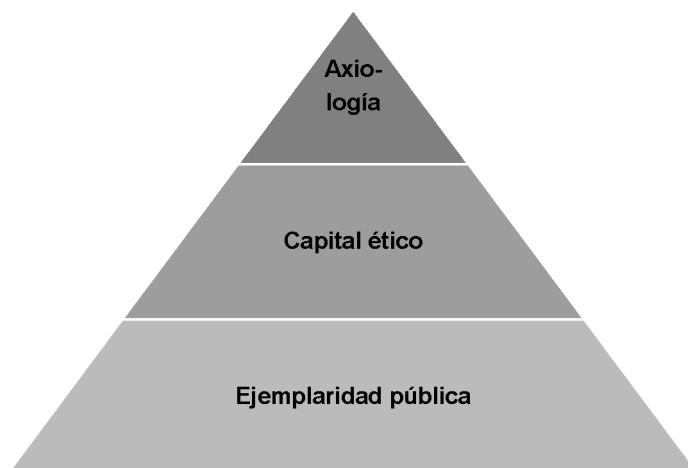
Pirámide axiológica de las sociedades decadentes o amorales



Fuente: Elaboración propia

El ser humano no puede abandonar el drama ético de decantarse entre el bien y el mal, por lo que deberá aprender a resolver los dilemas axiológicos que se le presenten. Para ello, debe revertir la pirámide axiológica para dotarla de una estructura estable frente a los envites de las crisis morales hasta alcanzar la forma que se establece en el gráfico que se adjunta.

Pirámide axiológica de las sociedades excelentes o morales



Fuente: Elaboración propia

Las sociedades moralmente excelentes se caracterizan por una conciencia de ejemplaridad pública mayoritaria. Ello no significa que una mayoría de ciudadanos tengan que ser santos, sino algo más sencillo. Como dice Javier Gomá⁽²²⁾, es necesario una masa crítica de ciudadanos que sean conscientes de que sus actuaciones, buenas o malas, son un ejemplo público para los demás. Una sociedad que se sostiene en héroes axiológicos es una sociedad sin base, fácilmente derribable. En cambio, cuando una masa suficiente de ciudadanos actúa siendo consciente de ser ejemplo público positivo, la base se amplía lo suficiente para resistir las crisis.

El ser humano no puede abandonar el drama ético de decantarse entre el bien y el mal, por lo que deberá aprender a resolver los dilemas axiológicos que se le presenten

En segundo lugar, necesitamos que las costumbres morales, es decir, el capital ético del conjunto de la sociedad (Adela Cortina⁽²³⁾), se encuentren por encima de un nivel mínimo de cumplimiento de los valores éticos. Es decir, por poner dos ejemplos extremos, que la falta de respeto a la vida o la corrupción sean la excepción y no la norma.

Transparencia Internacional España: capital ético de los funcionarios públicos

«Por fortuna, la ciudadanía española se mantiene firme y es cada vez menos tolerante contra la corrupción; a pesar de percibir la enorme corrupción política existente no está rompiendo las reglas del juego y deteriorando aún más la cultura de la legalidad; también es de destacar el trabajo de cientos de miles de servidoras/es públicos que trabajan con honestidad y mantienen los índices de victimización por corrupción entre los más bajos de Europa: en España casi nunca se pagan sobornos a funcionarios/as por acceder a servicios públicos» (TI, 2018).

En definitiva, es conveniente aplicar a todos los servidores públicos los sabios consejos escritos por José María Fábregas del Pilar⁽²⁴⁾ en 1956 acerca de las virtudes que deben adornar a los interventores de las cuentas públicas:

«Si yo tuviera que escoger las divinidades protectoras de los Interventores, les aconsejaría que se encomendaran a Atenea, que es diosa de la sabiduría; a Minerva, que es la diosa de la prudencia, y a Temis, que es la diosa de la justicia; pero ¿qué estoy diciendo?, sería mucho mejor que, sin salirse del marco de la doctrina cristiana, les recomendará el ejercicio de las cuatro virtudes cardinales: prudencia, justicia, fortaleza y templanza, de tal manera que la práctica de esta última guiara el ejercicio de las demás, porque el espectáculo que ofrece un Interventor encaramado en un trípode y queriendo imponer desde él su voluntad, es lamentable y a veces grotesco. Digan en cada caso lo que deban decir; exprésenlo con mesura y despreocúpense de los resultados, porque ellos habrán descargado su conciencia exponiendo, con buenos modos, cuanto tengan que exponer, y si al escucharlo aquel a quien las observaciones vayan dirigidas se enfada

(22) GOMÁ LANZÓN, J., *Ejemplaridad pública*, Taurus, 2009.

(23) CORTINA ORTOS, A., *ob. cit.*, 2014.

(24) FÁBREGAS DEL PILAR Y DÍAZ DE CEVALLOS, J. M., «Nociones de carácter general sobre el control de la actividad fiscal», *Revista Española de Control Externo*, nº 20, 2005 [publicación original de 1956]. Este autor fue uno de los principales tratadistas de Derecho público de la primera mitad del siglo XX y ocupó el puesto de Interventor General de la Administración del Estado en la última etapa de la II República.

y hasta se encrespa, sufran estos malos humores con resignación. *Santa Teresa de Jesús decía muchas veces que si estuviera permitido levantar altares a los atributos de la Divinidad, ella levantaría uno a la Divina Paciencia. Que sea también la paciencia otra virtud que en grado casi heroico ejerciten los Interventores*».

6. EXCURSO SOBRE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE INFORMEN SOBRE INFRACCIONES DEL DERECHO DE LA UNIÓN

La denuncia es moralmente un deber con independencia de la normativa impuesta por el ordenamiento jurídico vigente. Desde el punto de vista axiológico, se inserta dentro de los valores de solidaridad con la comunidad que, como la participación social o la obediencia a las leyes, son exigibles desde la democracia ateniense a todo ciudadano. No obstante, este compromiso cívico precisa de una doble aplicación del valor ético de la templanza: la serenidad para que no se realice cegado por los impulsos de la ira y la venganza y la valentía para afrontar una decisión que puede conllevar serios perjuicios personales.

En la práctica, el denunciante se encuentra habitualmente preso del drama axiológico⁽²⁵⁾ generado por el conflicto de valores, pues su acción puede traer como consecuencia fuertes daños sobre terceros o sobre sí mismo. Desde el lado de los valores espirituales, el compromiso de la amistad o la empatía hace difícil adoptar una decisión en la que es muy posible que se encuentren involucrados compañeros de trabajo con los que, incluso, pueden tenerse relaciones muy cercanas. En la perspectiva de los disvalores, los informantes también deben sopesar los daños económicos que puede acarrear sobre las carreras profesionales su altruista labor de denuncia.

No hace tantas décadas que la valentía para denunciar a los defraudadores tributarios, los malversadores de subvenciones públicas, los receptores de comisiones urbanísticas o casos más sofisticados como las tramas de financiación ilegal de los partidos políticos se consideraba socialmente como una deslealtad contra presuntos deberes de compañerismo o de complicidad. Hoy en día la sociedad española puede mostrar con orgullo que, al menos en los casos más mediáticos, el denunciante que ha puesto en riesgo la carrera profesional y hasta la vida personal en defensa de lo público son tratados en sus apariciones públicas como auténticos héroes sociales⁽²⁶⁾.

(25) «Todo esto nos hace ver el carácter dramático que tiene la vida ética. Si no hay ciencia ética de los casos concretos, no hay precedentes a los que agarrarse. Y no pocas veces llega el inaplazable momento de tomar la decisión moral, y hemos de tomarla temblando, con conciencia dudosa, sin estar completamente seguros de acertar. Incluso si obramos con conciencia cierta, muy seguros de nuestra decisión ¿cómo nos atreveremos a calificar de buena nuestra decisión concreta?», MÉNDEZ, J. M., *Curso completo sobre valores humanos*, PPU, Barcelona, 2007.

(26) En los países anglosajones los denunciantes han alcanzado la categoría de auténticos héroes tras la proliferación de escándalos descubiertos por fuentes privadas desde la ya lejana fecha del estallido del caso *Watergate* en la década de los 70, RAGUÉS I VALLÉS, R., *Whistleblowing: una aproximación al Derecho Penal*, Marcial Pons, Madrid, 2013.

ANTI-CORRUPTION AWARDS • 22 OCTOBER 2018

Daphne Caruana Galizia y Ana Garrido Ramos ganan el Premio Anticorrupción 2018

Issued by [Transparency International Secretariat](#)

A decir verdad, el buen trato al *denunciante penal* ya se ha reconocido de hecho y de Derecho desde tiempo atrás. A nivel fáctico, los recurrentes guiones televisivos y cinematográficos han contribuido a transmitir una imagen de heroicidad sobre los testigos protegidos que se enfrentan, con ayuda de abnegados servidores de la ley, a las grandes redes del crimen organizado. También el ordenamiento jurídico ha reaccionado tempranamente frente a este abuso del poder criminal mediante la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales. Aun así, el amparo legal y social no ha sido suficiente para impedir que quiénes colaboraron en destapar importantes casos de corrupción como la operación Gürtel hayan sufrido importantes represalias personales⁽²⁷⁾.

En cambio, el *denunciante administrativo* ha sido menos afortunado, pues tradicionalmente la Sociedad le ha tratado peyorativamente con términos como delator, chivato o traidor. La reacción jurídica consecuente ha abundado en la desconfianza hacia el alertador de los fraudes públicos con una legislación renuente a aceptar la denuncia como elemento integrante del procedimiento administrativo y que, de manera conminatoria, amenazaba con graves males en los casos de revelación falsaria⁽²⁸⁾.

(27) «La relación de ejemplos de héroes públicos en la lucha contra la corrupción damnificados tras actuar dignamente en la denuncia de los fraudes administrativos sería larga y prolija, pero, a modo de breve homenaje [...cabe citar a]: D. Alonso Puerta (1981), que fue apartado de su partido político y de su puesto de concejal tras denunciar una trama de donaciones ilícitas por los contratistas municipales; D^a. Ana Garrido Ramos (2007), que sufrió el acoso laboral en su puesto de técnica municipal tras colaborar en la investigación del caso *Gürtel*; o D^a. Iztiair González Virós (2010), que finalmente dimitió de su puesto de concejal de urbanismo tras combatir los intereses espurios derivados del caso *Palau* y recibir amenazas personales y la falta de apoyo de sus compañeros de alcaldía», FERNÁNDEZ AJENJO, J. A., *Leyes de la corrupción y la ejemplaridad pública*, Editorial Amarante, Salamanca, 2019, p. 145.

(28) A modo de ejemplo, las advertencias del apartado 4 del artículo 56 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas resultan claramente conminatorias: «En el caso de que de las actuaciones fiscalizadoras no se desprendiesen indicios de responsabilidad, o los que resultaren no merecieren la calificación de contable, o de que en el escrito en que se ejercite la acción no se individualizasen los supuestos de responsabilidad contable con referencia específica a cuentas determinadas, o a concretos actos de intervención, administración, custodia o manejo de bienes, caudales o efectos públicos, el Consejero de Cuentas, previa audiencia, por término común de cinco días, del Ministerio Fiscal, Letrado del Estado y ejercitante de la acción, rechazará, mediante auto motivado, el escrito formulado e impondrá las costas en los términos previstos para el proceso civil al mencionado ejercitante, sin perjuicio del testimonio de particulares que quepa deducir para el pase del tanto de culpa a la jurisdicción penal y de la responsabilidad civil que, en su caso, resultare procedente».

El punto de inflexión de esta tendencia se produjo tras la Informe Nolan del Parlamento británico de 1995⁽²⁹⁾ que hizo hincapié en lo inadecuado que resultaba que los denunciantes tuvieran que identificarse ante sus superiores. Actualmente, y recogiendo la demanda de la doctrina científica, la sociedad civil y las organizaciones internacionales, la OCDE ha exhortado a establecer canales internos de denuncias en la Recomendación del Consejo sobre la Integridad Pública de 2017 (Kozlovs)⁽³⁰⁾. En la actualidad, el consejo ha sido seguido por numerosas corporaciones, como, por ejemplo, la Unión Europea a través de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude o en España la Intervención General de la Administración del Estado mediante el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude⁽³¹⁾.

Servicio Nacional de Coordinación Antifraude: Canal Infofraude

«Con el Canal Infofraude (<http://www.igae.pap.minhfp.gob.es/sitios/igae/es-ES/snca/Paginas/ComunicacionSNCA.aspx>) atendido por el SNCA se pretende, además de cumplir con la previsión legal, atender tres objetivos: a) facilitar la denuncia de los particulares, que desconocen la entidad, los requisitos y consecuencias de la comunicación presentada; b) descargar a las autoridades de gestión del coste en medios materiales y personales derivados de la creación de canales individualizados; y c) aportar una tramitación homogénea, técnica e independiente de las informaciones recibidas». (Fernández Ajénjo, 2018).

Como cabe esperar de las transformaciones sociales, el paso de malvado soplón a adalid público se producido paulatinamente. Así, el lenguaje jurídico ha transformado al denunciante o *whistleblowing* (Benítez)⁽³²⁾ en alertador o informante y los ordenamientos jurídicos se han completado con normas dirigidas a la protección de quienes se arriesgan a comunicar las irregularidades de las que tienen conocimiento. En España no han faltado recientemente estas iniciativas, principalmente a nivel autonómico, como, por ejemplo, por citar la última norma aprobada, la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés de Asturias⁽³³⁾.

(29) «No obstante, creemos que la prevención de la corrupción y la mala administración se entorpece si un funcionario tiene que identificarse como reclamante ante sus superiores cuando ellos pueden tener una influencia directa sobre su carrera profesional. Se ha comprobado que esto es una disuasión potente para los denunciantes de una mala práctica en otras organizaciones», COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE, *Normas de conducta para la Vida Pública: Informe Nolan*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

(30) KOZLOVS, M., «Auditing the ethical framework of EU institutions: easier said than done», *Journal European Court Auditors*, nº 2, 2019.

(31) FERNÁNDEZ AJENJO, J. A., «Canal de información de fraudes e irregularidades del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude», CAMPOS ACUÑA, C. (coord.), *Especial Compliance en el Sector Público*, Wolters Kluwer, 2018.

(32) «Es importante, por lo tanto, sacar la palabra *whistleblowing* del oscuro terreno peyorativo en el que se la ha metido en algunos países, para devolverle la imagen virtuosa de sus orígenes, una imagen que se sigue manteniendo en el mundo anglosajón, donde se considera que una persona que informe de las incorrecciones que ve o que conoce está haciendo lo correcto», BENÍTEZ PALMA, E., «El control externo y el *whistleblowing* (canales de denuncia)», *Revista Española de Control Externo*, nº 29, 2018, p. 14.

(33) Además, cabe citar las siguientes normas autonómicas con estatutos de protección al denunciante más o menos desarrollados: Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude

Resumen del Estatuto de protección del denunciante en las CCAA

MEDIDAS	Aragón	Asturias	Baleares	Castilla y León	Cataluña	Navarra	Valencia
Personas	Funcionario	Todos	Todos	Funcionario	Funcionario	Todos	Todos
Tipo	Confidencial	Confidencial	Confidencial	Confidencial	Confidencial	Confidencial	Confidencial
Requisitos	Buena fe	-	-	-	-	-	Veracidad y Buena fe
Infracciones	No administrativo	Penal/Administrativa	-	Penal	No penal	Casos corrupción	Penal/Admón/Contable
Jurídicas	-	No represalias	-	-	-	Acciones correctoras	Acciones correctoras
Laborales	Amplias	-	-	Amplias	-	Amplias	Amplias
Personales	-	-	-	-	-	Asesorar	Asesorar
Reconocimientos	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia

A continuación se analizará la reacción del Derecho comunitario en materia de protección del denunciante que, tras largo tiempo de debate, ha obtenido ya la aprobación del Parlamento Europeo, en primera lectura, el 16 de abril de 2019. Aunque aún está pendiente de la promulgación de la Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, resulta conveniente comenzar a comentar los efectos que producirá en la esfera de todas las Administraciones Públicas, en tanto que prácticamente en su totalidad se encuentran afectadas por las políticas de la Unión Europea⁽³⁴⁾.

de Cataluña; Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana; Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears; Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética [de Aragón]; Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra; y Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes.

- (34) **«Como restaurar la integridad.** Detectar el comportamiento no ético era y sigue siendo una actividad de riesgo. Los denunciantes enfrentan represalias en una amplia gama de costos, desde condiciones económicas o laborales hasta daños físicos. La integridad tiene un precio alto y, seguramente, se debe hacer algo para restablecerla como un valor público fundamental. La realización de este objetivo en la UE se vio enormemente reforzada por la adopción por parte de la Comisión Europea de la Directiva de la UE sobre la protección de las personas que informan sobre infracciones del derecho de la Unión (Directiva Protección de los denunciantes)», ÁLVAREZ ARDERIUS, L., y GARCÍA MUÑOZ, J., *ob. cit.*, p. 145.

El ámbito jurídico de aplicación de la Directiva se delimita, desde el punto de vista material, personal y funcional, según los siguientes criterios:

a) *Ámbito material*: las infracciones del Derecho de la Unión sobre contratación pública, servicios financieros, blanqueo de capitales, seguridad nuclear, salud pública, consumo y protección de datos. De forma específica se incluyen las infracciones que afecten a los intereses financieros de la Unión.

b) *Ámbito personal*: los denunciantes empleados en el sector privado o público. Adicionalmente se protegerá a personas físicas o jurídicas vinculadas con el denunciante como los facilitadores, terceras personas (compañeros de trabajo y familiares) y las entidades jurídicas.

c) *Ámbito funcional*: como condición para la protección se exige que el denunciante tenga motivos fundados para pensar que la información es veraz, que entra dentro del ámbito de aplicación de la Directiva y que ha utilizado los canales de denuncias adecuados.

Con el fin de facilitar el ejercicio de la denuncia, que no se define expresamente como un derecho o un deber, la Directiva establece tres canales o vías conforme a las siguientes prescripciones:

a) *Canales internos*: todas las entidades jurídicas privadas y públicas deben establecer canales internos, salvo pequeñas excepciones motivadas fundamentalmente por su dimensión (menos de 50 empleados o municipios de menos de 10.000 habitantes). La gestión de los cauces de denuncia puede ser propia o externalizada, pudiendo compartir recursos las entidades privadas entre 50 y 249 empleados y los municipios autorizados por el Derecho nacional. Los medios de denuncia pueden ser por escrito (correo postal, correo electrónico, página web u otros), verbales (teléfono u otros sistemas de mensajería de voz) y presenciales.

b) *Canales externos*: se trata de canales habilitados por las autoridades competentes, designadas por los Estados miembros, que darán el trámite adecuado a las denuncias, pudiendo desestimar las infracciones menores y las denuncias repetitivas y priorizar las infracciones graves. El diseño de estos instrumentos debe garantizar que sean independientes y autónomos y debe permitir los mismos medios de denuncia previstos para los canales internos.

c) *Revelación pública*: se permite la revelación pública cuando, tras la denuncia interna o externa, no se hayan adoptado medidas apropiadas en plazo o cuando el denunciante tenga motivos fundados para creer que estamos ante peligros inminentes o manifiestos para el sector público o si la denuncia externa puede generar represalias o el caso particular indica que no se remediará la infracción.

Además, se establece un estatuto mínimo de protección del denunciante que incluye prohibición de represalias, medidas de apoyo y medidas de protección contra las represalias. Como garantía, se exigirá a los Estados Miembros el establecimiento de sanciones contra quienes impidan la presentación de denuncias, adopten medidas de represalia, promuevan

**El denunciante
administrativo ha sido
menos afortunado, pues
tradicionalmente la
Sociedad le ha tratado
peyorativamente con
términos como delator,
chivato o traidor**

procedimientos temerarios o incumplan del deber de confidencialidad de la identidad d los denunciantes.

Medidas de Protección del Informante

(Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2019)

Clase	Tipo
Prohibición de represalias	1. Laborales, como despidos, degradación o cambios de puestos de trabajo. 2. Personales, como daños, reputacionales o económicos. 3. Contractuales, como la resolución anticipada o cancelación de contratos. 4. Administrativas, como la anulación de un permiso o autorización. 5. Médicas, como las remisiones médicas o psiquiátricas.
Medidas de apoyo	6. Acceso a información y asesoramiento independientes de carácter general. 7. Acceso a asistencia efectiva por parte de las autoridades competentes asociada a su protección contra represalias. 8. Acceso a asistencia jurídica en los procesos penales y en los procesos civiles transfronterizos y acceso a asistencia jurídica en otros procesos y a asesoramiento jurídico. 9. Acceso, potestativamente, a asistencia y apoyo financiero a los denunciantes, incluido apoyo psicológico, en el marco de un proceso judicial
Medidas de protección contra las represalias	10. No responsabilidad por revelación de información. 11. No responsabilidad por la adquisición de la información, salvo delito. 12. Presunción de que el perjuicio se originó como represalia por haber presentado la denuncia o por la revelación. 13. Medidas correctoras contra represalias, incluso provisionales, para denunciantes y facilitadores. 14. No responsabilidades judiciales, derecho a usar la denuncia en su descargo y no responsabilidades por secretos comerciales. 15. Garantías de vías de recurso y la compensación integral de los daños sufridos por los denunciantes .
Medidas para la protección de los interesados	1. <i>Derecho a tutela judicial efectiva y juez imparcial, presunción de inocencia y al derecho de defensa, incluido el derecho a ser oídos, así como acceder a su expediente.</i> 2. <i>Protección de la identidad de los interesados mientras la investigación esté en curso.</i>

Fuente: Elaboración propia

De forma compensatoria, se establece un incipiente estatuto de protección de los interesados basado en la tutela judicial efectiva, la protección de la identidad durante la investigación y la exigencia a los Estados Miembros de establecer sanciones ante denuncias consistentemente falsas o para garantizar los daños y perjuicios sufridos.

Finalmente, el plazo de entrada en vigor de la Directiva será de dos años desde la adopción, salvo para las entidades jurídicas privadas que tengan más de 50 y menos 250 empleados cuyo plazo se pospone hasta dos años después de la transposición. En la transposición

al ordenamiento jurídico español se debe recordar que la Directiva tiene una condición de mínimos, por lo que el nivel de protección de la norma nacional puede ser más ambicioso.

7. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo establecido en los apartados anteriores, se propone un decálogo de medidas integrales para la protección del denunciante que atienda a la confidencialidad, protección, acompañamiento, incentivo y reconocimiento:

1. Otorgamiento de la condición de denunciante sujeto a protección.
2. Garantía de confidencialidad de la identidad del denunciante.
3. Compatibilidad con los deberes de confidencialidad y secreto.
4. Nulidad de pleno derecho, suspensión e impugnación de oficio de los actos desfavorables al denunciante.
5. Derechos laborales especiales como cambios a otro lugar o puesto de trabajo, permisos retribuidos por tiempo determinado, excedencias voluntarias por interés particular o la suspensión o extinción de la relación contractual.
6. Incompatibilidad con la exigencia de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria.
7. Requerimientos de cesación de represalias materiales en el ámbito laboral.
8. Derecho de asesoramiento, asistencia psicológica y asistencia jurídica gratuita.
9. Exención o reducción de las sanciones que pudieran imponerse al denunciante.
10. Consideración como mérito en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

ALIRIO, F., «La *paideia* griega», *Universitas Philosophica*, Bogotá (Colombia), Nos. 11-12, Diciembre 1988 / Junio 1989.

ÁLVAREZ, L., y GARCÍA, J., «It's ethics, stupid! - or why legal is not enough. 1st Prize on Integrity in Public Management awarded to EUROSAT Task Force on Audit & Ethics», *Journal European Court Auditors*, nº 2, 2019.

BENÍTEZ, E., «El control externo y el *whistleblowing* (canales de denuncia)», *Revista Española de Control Externo*, nº 29, 2018.

COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE, *Normas de conducta para la Vida Pública: Informe Nolan*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

CORRAL, P., «El principio de subsidiariedad y la Unión Económica y Monetaria», *Cuadernos de Estudios Empresariales*, nº 5, 1995.

CORTINA, A., *¿Para qué sirve realmente la ética?*, Paidós (3ª ed.), Barcelona, 2014.

FÁBREGAS DEL PILAR, J. M., «Nociones de carácter general sobre el control de la actividad fiscal», *Revista Española de Control Externo*, nº 20, 2005 [publicación original de 1956].

FERNÁNDEZ, J. A., «La *accountability* pública y social de las ONG», en CHEYRE ESPINOSA, J. E., *Fortalecimiento institucional: transparencia y accountability para un buen gobierno*, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2011.

— «Derecho de la Administración sostenible y estabilidad (I): Transparencia de la estabilidad presupuestaria», en RIVERO ORTEGA, R. (DIR.), *El Derecho de la Administración sostenible: condicionantes europeos y reformas legales*, Ratio Legis, Salamanca, 2015.

— «La gobernanza y la prevención de la corrupción como factores de desarrollo económico y social», en RODRÍGUEZ GARCÍA, N. y RODRÍGUEZ LÓPEZ, F., *Corrupción y Desarrollo*, Tirant Lo Blanch, Madrid, 2017.

— «Canal de información de fraudes e irregularidades del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude», CAMPOS ACUÑA, C. (COORD.), *Especial Compliance en el Sector Público*, Wolters Kluwer, 2018.

— *Leyes de la corrupción y la ejemplaridad pública*, Editorial Amarante, Salamanca, 2019.

GARCÍA, M., *Ensayos sobre el progreso*, Encuentros [obra original de 1932], Madrid, 2011.

GOMÁ, J., *Ejemplaridad pública*, Taurus, 2009.

HARTMANN, N., *Ética*, Ediciones Encuentro [obra original de 1926], 2011.

KOZLOVS, M., «Auditing the ethical framework of EU institutions: easier said than done», *Journal European Court Auditors*, nº 2, 2019.

MÉNDEZ, J. M., *Curso completo sobre valores humanos*, PPU, Barcelona, 2007.

— *¿Crisis económica o crisis de valores? Una propuesta axiológica*, Sepha, 2012.

— *Introducción a la axiología*, Última Línea, 2015.

MEIJERS, D., y MOONEN, G., «Honesty as a value that matters for business. Interview with Alexander F. Wagner, Associate Professor at the University of Zurich», *Journal European Court Auditors*, nº 2, 2019.

MOONEN, G., «European values – we all have to fight for them! Interview with Günther Ottinger, Commissioner for Budget & Human Resources», *Journal European Court Auditors*, nº 2, 2019.

PATEL, A., «Standards of public life, and attitudes to ethical behaviour», *Journal European Court Auditors*, nº 2, 2019.

NIETO, A., *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona, 2012.

OCDE, *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf> [Descargado el 29 de mayo de 2019], 2017.

RAGUÉS, R., *Whistleblowing: una aproximación al Derecho Penal*, Marcial Pons, Madrid, 2013.

SCHELER, M., *El formalismo en la ética y la ética material de los valores*, Ed. Caparrós [obra original de 1913], Madrid, 2000.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA, *El Índice de Percepción de la Corrupción 2017 refleja un alto nivel de corrupción en más de dos tercios de los países del mundo*, https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/aspectos_mas_destacados_ipc-2017.pdf [Descargado el 6 de junio de 2019], 2017.

VILLORIA, M., e IZQUIERDO SÁNCHEZ, A., *Ética pública y buen gobierno: regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2015.

CAPÍTULO IX

COMUNICACIÓN Y REDES SOCIALES COMO VÍAS DE INTERACCIÓN Y CONTROL CIUDADANO

Oscar CORTÉS ABAD

1. INTRODUCCIÓN
2. LAS REDES SOCIALES COMO TECNOLOGÍA ACTUAL. OPORTUNIDADES Y AMENAZAS.
3. LAS REDES SOCIALES Y SU PAPEL EN LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
4. FACTORES CLAVE PARA UNA APLICACIÓN INTELIGENTE DE LAS REDES SOCIALES A LA GESTIÓN PÚBLICA
5. CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

En un contexto como el actual, de fuerte penetración tecnológica, las redes sociales han alcanzado un importante grado de madurez en cuanto a su utilización por parte de la sociedad española. Pasados los primeros años de frenesí y crecimiento un tanto descontrolado, se han ido asentando como instrumentos que, en el marco de la gestión pública, ofrecen oportunidades sin perder de vista riesgos y amenazas que se han ido poniendo de manifiesto estos años. Este artículo ofrece una aproximación realista de las redes sociales en la Administración pública, su papel como motor de transformación así como algunas claves para asentarlas como instrumento eficaz en la creación de valor público.

PALABRAS CLAVE

Redes, comunicación, tecnología.

ABSTRACT

In a context like the current one, with strong technological penetration, social networks have reached an important degree of maturity in terms of their use by Spanish society. After the first years of uncontrolled growth, they have been establishing themselves as instruments that, in the framework of public management, offer opportunities together with risks and threats that have become evident in recent years. This article offers a realistic approach to social networks in public administration, its role as a driving force for transformation as well as some keys to establish them as an effective instrument in the creation of public value.

KEYWORDS

Social network, communication, technology.

1. INTRODUCCIÓN

Vivimos momentos en los que gran parte de los asuntos que tienen que ver con la política, la sociología, el derecho, la filosofía o la economía se ven indefectiblemente condicionados por la llamada *Revolución Digital* o *Revolución 4.0* (SCHWAB, 2016).

La gestión pública es una disciplina que aglutina en cierta forma aspectos de todas las anteriores: en lo político, por ser éste es un componente esencial de lo público; en lo social, por la naturaleza de servicio a los ciudadanos que corresponde a la gestión de la *cosa pública*; en lo jurídico, por ser el derecho un instrumento básico de la acción administrativa; en lo filosófico, por el enfoque humanista que ha de estar presente tras cualquier actuación pública; y por último, en lo económico, por los impactos que en este ámbito la gestión pública siempre genera.

La gestión pública, por tanto, se ven condicionada por la tecnología en todas sus dimensiones. A su alcance, un poblado universo de oportunidades que necesariamente ha de convivir con otros riesgos que acechan: la seguridad, la privacidad, la manipulación, la desinformación, e incluso la deshumanización.

Estamos por tanto ante un tiempo convulso y complejo, una época de transformación acelerada por el impacto tecnológico. En lo que respecta a la gestión pública con efectos en las diversas funciones de planificación, dirección o control; en ámbitos, como el funcionamiento burocrático, las competencias de los empleados públicos, o la colaboración con terceros. También, cómo no, en lo relativo a la comunicación realizada desde las Administraciones, entendida ésta en el sentido amplio que comprende la comunicación política, corporativa, o de servicio público.

En relación a esta última cuestión, la tecnología incide directamente en el aspecto relacional y está cambiando las pautas de cómo se relacionan las personas entre sí, entre ellas como consumidores y las empresas a las que compran bienes o servicios, entre ellas como sujetos políticos y los partidos o asociaciones que actúan políticamente, entre ellas como ciudadanos y las instituciones que les prestan servicios. Por último, la tecnología cambia también la relación entre las organizaciones bien sean de naturaleza mercantil, institucional o social.

Vemos pues que la comunicación se está viendo afectada por el factor digital, siendo las redes sociales digitales el instrumento que más está incidiendo en este cambio. En este artículo revisaremos cuál es el panorama actual de la llamada *revolu-*

La tecnología ha llegado a nuestra vida cotidiana y lo ha hecho para quedarse. Hoy en día es difícil plantearse cualquier ámbito que quede al margen del progreso tecnológico

ción digital y en concreto de las redes sociales; analizaremos el impacto que éstas generan en el paradigma de reforma administrativa; y, por último, daremos unas claves para una aplicación práctica de las redes sociales en la Administración.

2. LAS REDES SOCIALES COMO TECNOLOGÍA ACTUAL. OPORTUNIDADES Y AMENAZAS.

2.1. Las redes sociales desde el lado de las oportunidades

Si hablamos de tecnología mucho han cambiado las cosas desde que allá por los años '90 del siglo pasado se empezara a hablar de *sociedad de información* como aquella en que ciudadanos, empresas o instituciones comienzan a utilizar herramientas digitales para obtener, procesar y compartir información.

El progreso tecnológico se produce a una velocidad exponencial, mucho mayor que aquella en otro tipo de fenómenos sean de naturaleza económica, social o política. Gracias a la tecnología, las ganancias en productividad de las principales economías del mundo se han disparado desde que a principios del siglo XXI comienza a generalizarse el uso de *Internet* y cambian el modelo productivo, las relaciones sociales o las pautas de consumo.

Tomando datos del estudio (WE ARE SOCIAL y HOOTSUITE, 2018), del total de 7.593 millones de personas en el mundo existen 4.021 millones que son usuarios de *Internet* fija —con una tasa de penetración de un 53%—, 5.135 millones que son usuarios de *Internet* móvil —con una tasa de penetración de un 68%—, y 3.196 millones que son usuarios activos de redes sociales —con una tasa de penetración de un 42%—.

Llevados estos datos a España y según ese mismo estudio los usuarios de *Internet* en nuestro país son aproximadamente 39,42 millones de personas —con una tasa de penetración de un 85%—, un nivel similar a la presencia de *Internet* en Europa Occidental o Norteamérica.

Este *boom digital* se corresponde con una extensa utilización de las tecnologías en general, y las tecnologías en sociales en particular. Especialmente a partir de mediados de la primera década de este siglo en la que empiezan a proliferar las tecnologías móviles y, vinculadas a ellas, la aparición de las primeras aplicaciones comerciales conocidas como redes sociales.

Según datos recogidos por (ELOGIA, 2018) la tasa de penetración de estas tecnologías en España alcanza un grado de madurez importante habiendo llegado en los últimos cuatro años a tasas por encima del 80%, tras unos primeros años entre 2009 y 2013 de sostenido crecimiento.

Movilidad y conectividad son dos factores que aceleran notablemente la actividad relacional de personas y organizaciones. A esta nueva capacidad tecnológica instalada en la sociedad se unen la llegada de generaciones que han crecido y se han formado al calor de *Internet*. Tal y como señala (GUTIERREZ RUBÍ, 2014) los *millenials* o *generación Y* son digitales, multidispositivo, *app* *adictos* y sociales. Todos ellos empiezan a ser ya hoy los empresarios, empleados, funcionarios, políticos, consumidores o electores del presente y lo van a ser con total seguridad en el futuro.

Las redes sociales ya no son una novedad. Se trata de una tecnología madura con un formidable grado de penetración

Desde el lado de las oportunidades, cualquier red social tiene dos características que son fundamentales: el consumo y generación de contenido más su capacidad para compartirlo. El usuario en redes puede producir y consumir contenidos de una manera sencilla e inmediata, cuestión ésta que puede conducir a efectos varios. Una parte de ellos muy beneficiosos, como los que apunta (SUBIRATS, 2013) cuando señala a las redes sociales como facilitadores políticos y sociales que ayudan a los ciudadanos a estar mejor informados y comunicados, con capacidad de obtener y compartir información casi de forma instantánea y organizarse en estructuras en red, sin contacto físico, sin jerarquías ni líderes, pero compartiendo un determinado interés que les pueda llevar a actuar en un determinado momento.

La red social también en su propia esencia es viral. A golpe de un solo *click* se puede manifestar una opinión o compartir un determinado contenido entre contactos o comunidad en general, lo cual deriva en un modo de comunicación con más implicación del usuario, más efectista y ruidosa (según el contenido) y menos costosa.

Bajo este punto de vista las redes permiten un efecto *democratizador* en el sentido de permitir un muy fácil acceso al conocimiento y a la difusión del mismo, no debiendo confundirse con un igualitarismo que no es real por cuanto en las redes también existen jerarquías, niveles de influencia, *gatekeepers*, o mecanismos de filtrado.

En resumen, las redes sociales como apunta no son únicamente aplicaciones tecnológicas sino un conjunto de actitudes y comportamientos en el uso de las mismas que van a condicionar su utilidad.

2.2. Redes sociales, amenazas y desencanto

Hasta aquí hemos repasado algunos aspectos beneficiosos y de progreso derivados de la aparición de las tecnologías sociales objeto de este artículo. Pero quedaría incompleto si desdénáramos poner de manifiesto otras consideraciones sobre los riesgos y amenazas que traen consigo estas tecnologías.

De ahí que vayamos a referirnos a algunos de ellos. En primer lugar, la brecha digital. Ésta pone de manifiesto la desigualdad en el acceso a una determinada tecnología y, por ello, la diferencia producida por la existencia de personas que pueden acceder a las oportunidades y beneficios potenciales que ésta conlleva frente otras que no pueden hacerlo y se ven perjudicadas por ello. Las limitaciones de acceso tienen que ver habitualmente con las infraestructuras y con la llamada alfabetización digital, entendida como las competencias y capacidades de entender, utilizar o sacar partido de una determinada tecnología.

La brecha digital puede producirse en diferentes ámbitos territoriales o sociales: existen diferencias en el acceso a la tecnología entre diferentes regiones del mundo; o dentro de un mismo territorio las diferencias existentes por razones de edad, nivel económico, formación, etc.

Refiriéndonos a España estamos ante un territorio donde la brecha digital, en lo relativo a infraestructuras, ciertamente se ha venido reduciendo en los últimos años, especialmente por el elevado acceso a tecnologías móviles, tanto por la utilización de teléfonos inteligentes o *smartphones*, como por la amplia disposición por parte de la ciudadanía de conectividad a la Internet móvil 4G. Esto, unido a la gratuidad de las aplicaciones sociales y la relativa sencillez

en su manejo, hace que estas sean ampliamente utilizadas por la población y que la brecha digital en este caso tenga un menor impacto.

En segundo lugar, nos referiremos a un aspecto que ocupa y preocupa cada vez más cuando nos referimos a cuestiones tecnológicas como es la ciberseguridad. El estado de madurez de la sociedad digital que se ha alcanzado por la proliferación de bienes, servicios o relaciones basados en la conectividad hace que sistemas, dispositivos, redes de comunicaciones, servidores de almacenamiento y datos se conviertan en activos estratégicos susceptibles de presentar vulnerabilidades y ser atacados para diversos propósitos⁽¹⁾.

La tecnología tiene efectos que inciden directamente en nuestra esencia como seres humanos y en los pilares de nuestro Estado de derecho, social y democrático

En el ámbito de las redes sociales, los incidentes más habituales que pueden producirse tienen que ver con el robo de datos de los usuarios almacenados por las plataformas comerciales, la toma del control de cuentas para actuar ilícitamente desde las mismas, la suplantación de perfiles o la generación de perfiles falsos.

Otro riesgo a considerar tiene que ver con el derecho fundamental a la protección de datos personales. La digitalización genera amplias oportunidades para la recogida de datos, su tratamiento y posterior obtención de valor a partir de los mismos. La existencia de millones de usuarios en las plataformas comerciales de redes sociales da lugar a que éstas manejen otros tantos millones de datos relativos a estos perfiles y a su actividad social. Datos que en caso de que sean personales deben ser adecuadamente protegidos por los responsables de su tratamiento según la legislación vigente, en el caso de España la *Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Derechos Digitales*.

Hay casos muy significativos que tienen que ver con el manejo de los datos por parte de las plataformas sociales. Uno de ellos que vincula a la red social más importante, *Facebook*, ha generado especial alarma social y daños en la reputación de dicha compañía. Es el llamado caso *Cambridge Analytics*, la filtración de datos personales de 2,7 millones de usuarios europeos con fines electorales para la campaña Trump 2016. Otro tiene que ver con la discutida disposición adicional de la *Ley Orgánica 3/2018* que permite el tratamiento de datos personales con fines electorales y ha sido recientemente recurrida al Tribunal Constitucional⁽²⁾.

Un último aspecto relevante tiene que ver con la generación de contenidos tóxicos de naturaleza delictiva, prácticas de desinformación, creación de escenarios de *posverdad* a través de *fake news* lanzadas desde *bots* u otro tipo de cuentas. Tanto preocupa todo ello que hoy ya es considerado uno de los riesgos a tener en cuenta bajo la perspectiva de seguridad nacional

(1) En España, el Equipo de Respuesta ante Emergencias Informáticas del Centro Criptológico Nacional ha pasado de gestionar casi 4.000 incidentes de seguridad en 2012 a más de 26.000 en 2017. El caso *Wannacry* que paralizó los sistemas informáticos de 170 países en el mundo en 2017 es uno de los incidentes más graves producidos en los últimos años.

(2) El recurso fue interpuesto por el Defensor del Pueblo contra el art. 58bis de la *Ley Orgánica 3/2018* y ha sido unánimemente aceptado a trámite por el pleno del Tribunal Constitucional.

a nivel europeo y nacional, especialmente en periodos de alta actividad electoral como el que España está viviendo en el primer semestre de 2019⁽³⁾.

Además los algoritmos que gobiernan determinadas plataformas sociales pueden, a partir de los datos recogidos por los movimientos que el usuario hace en la red, dar lugar a la creación de *filtros burbuja* (PARISIER, 2017) o entornos personalizados que segregan la información y le introducen sesgo para conformar la opinión y gusto por medio de los algoritmos que gobiernan las redes más populares.

Son todas ellas razones que justifican que algunos autores se hayan instalado en el escepticismo, preocupación o incluso *tecnofobia*. (LANIER, 2018) llega al extremo de invitar al abandono de las redes sociales señalándolas como generadoras de adicción y culpables de que estén formándose malas personas⁽⁴⁾.

3. LAS REDES SOCIALES Y SU PAPEL EN LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

3.1. Entre la Administración digital y la Administración 2.0

Desde el punto de vista de la aplicación de tecnologías al funcionamiento de las Administraciones públicas y su relación con los ciudadanos se vienen superponiendo desde principios de este siglo XXI diferentes paradigmas.

En primer lugar, la Administración electrónica ha venido siendo uno de los núcleos fundamentales de la modernización administrativa desde hace más de una década. La (OCDE, 2005) destaca cómo su aplicación es clave para la mejora del funcionamiento administrativo.

Hablamos de Administración electrónica o *e-government* al referirnos a la digitalización de servicios públicos tanto en lo que tiene que ver con su *front office* —por ejemplo, la relación con los ciudadanos a través de sedes electrónicas o portales—, como con el *back office* —la tramitación de los procedimientos con herramientas electrónicas como registros, firmas, expedientes, archivos, compulsas, etc.—. Se trata de un enfoque donde la tecnología desempeña un aspecto instrumental para la mejora de la prestación del servicio, la gestión de la información o la trazabilidad del procedimiento. En definitiva, llevar el funcionamiento clásico, prestacional y *top-down*, de las burocracias públicas a lo electrónico, lo que ha conducido a diferentes autores (BROWN, 2005; DUNLEAVY, MARGETTS, BASTOW y TINKER, 2006) a relacionar el *e-government* con el paradigma de reforma administrativa conocido como *new public management*.

En España el aspecto normativo de la Administración digital está ampliamente desarrollado. La vigente *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común en las Administraciones Públicas* que establece un nuevo procedimiento digital entrará en vigor al completo el año 2020 tras la moratoria establecida por el *Real Decreto-ley 11/2018, de 31*

(3) El diario *El País* se hacía eco el 11.03.2019 de que «el Gobierno activa una unidad contra la desinformación ante las elecciones».

Además, en este periodo salta a los medios la noticia de que *Facebook* se habría reunido discretamente con representantes de los partidos políticos para prevenir este tipo de fenómenos en periodo electoral (*El Confidencial* 06.03.2019).

(4) En concreto, de líderes «agresivos, paranoicos o autoritarios».

de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros para la puesta en marcha de determinados preceptos como el registro electrónico de apoderamientos, el registro electrónico, el registro de empleados públicos habilitados, el punto de acceso general electrónico de la Administración o el archivo único electrónico. Esto es lo que se refiere a la Administración General del Estado, porque la poblada tipología administrativa española da lugar a que se produzcan aún mayores dificultades en el caso autonómico y los más de 8.000 municipios, especialmente los de menor tamaño.

La aparición a finales de la primera década de siglo de las tecnologías sociales propicia un replanteamiento de la relación Administración-ciudadano que permite potenciar nuevos atributos en el funcionamiento de lo público: apertura, flexibilidad, receptividad, innovación, empatía o transparencia. De ahí que (BERTOT, JAEGER, y HANSEN, 2012; CRIADO y ROJAS, 2015; ROJAS, 2017; DÍAZ, 2017; CORTES y DÍAZ, 2014) señalen que las redes sociales en poco tiempo se han convertido un instrumento de uso frecuente por las Administraciones públicas.

Una interpretación simplista lleva a considerar la utilización de las redes sociales en la Administración como una evolución de la Administración digital que otorga un mayor protagonismo a los usuarios mediante la apertura de diversos canales nuevos. Sin embargo, hemos visto que el *mix* de tecnologías sociales con dispositivos de movilidad permite a ciudadanos y Administradores potenciar su relación. Esto lleva a que un gran número de autores relacionen la aplicación de las redes sociales a la Administración con el paradigma del *gobierno abierto* en áreas como la transparencia (SONG y LEE, 2013), participación (CASTEL, 2014) o colaboración (RUBIO, 2011). Se habla también de *Administración 2.0* cuando de lo que se trata es de la utilización de las herramientas *web 2.0* (redes sociales principalmente) para profundizar una relación con el ciudadano más abierta y entre iguales.

La mejora de la transparencia se produciría a priori por una mayor disponibilidad de datos y la mayor accesibilidad que facilitaría la existencia de canales sociales. Está por ver, sin embargo, si esa mayor disponibilidad de datos redundaría en desinformación o se traduciría en una mayor y mejor información que, además, permitiera a su vez a los ciudadanos formarse un mejor conocimiento del funcionamiento de los servicios o la ejecución de las políticas.

La mejora de la participación se produciría precisamente a partir de esa puesta a disposición de datos que permitiera que fuera una participación más informada además de una indudable ganancia en eficiencia por la simplicidad y bajo coste de estos medios.

Y por último, en términos de colaboración las redes sociales propician que los usuarios puedan generar contenidos, difundirlos y ocupar en determinados casos un rol en la definición de políticas y prestación de servicios hasta hace bien poco impensables.

**Los sucesivos
paradigmas que han
aparecido alrededor de
la digitalización de la
Administración
conviven sin que aún se
hayan mostrado en
plenitud de su potencial**

Pero como decíamos al principio el progreso tecnológico es exponencial y la aplicación de las redes sociales se superpone en estos momentos con la eclosión de determinadas tecnologías disruptivas que adquieren cada vez más importancia:

big data, diversas modalidades de la inteligencia artificial como el *machine learning*, *internet of things*, *chat bots* o asistentes virtuales, etc.

El llamado *gobierno inteligente* es la aplicación de todas ellas en los procesos de toma de decisiones, formulación de políticas públicas, evaluación de las mismas o prestación de servicios. Requiere datos, muchos de los cuales pueden y deben obtenerse a través de las redes sociales por lo que se abre aquí un campo de máximo interés en lograr la integración y coordinación de unos y otros.

3.2. La aplicación de las redes sociales a la Administración pública

El potencial de los canales 2.0 ha dado lugar a una rápida proliferación de la que a priori se deduciría que los beneficios compensan los riesgos.

El primer y más básico uso de las redes sociales en la Administración tiene que ver con la comunicación o difusión de contenidos propios a un público objetivo que pudiera tener interés en la actividad propia de la institución.

Conviene precisar que aunque la comunicación digital es la aplicación más habitual que han encontrado las instituciones públicas en el caso de las redes sociales —considerándola en un sentido amplio como comunicación política y comunicación institucional— también es la menos efectiva en tanto que la mayor parte de los casos se trata de replicar en el ecosistema de redes el modo tradicional de comunicación unilateral⁽⁵⁾.

A pesar de ello la utilización de las redes sociales para la comunicación pública tiene impactos positivos a la hora de promover el conocimiento de los servicios públicos, conectar de manera más ágil con los ciudadanos que lo deseen, conocer la opinión sobre los servicios prestados o proyectar la imagen de la institución o del servicio para transmitir mayor confianza.

Comunicar en los entornos sociales debería tener un sentido más coral y multidireccional haciendo especial hincapié no sólo en el empeño en diseminar el mensaje sino también en la escucha de las conversaciones y temas de interés que se están produciendo o el sentimiento generado respecto de los mismos y la propia actuación de la institución.

La escucha activa es por tanto un punto de partida imprescindible cuando nos referimos a las posibilidades que las redes sociales ofrecen en el ámbito de la comunicación. Otro elemento a considerar es la correcta determinación de un público objetivo que, no debemos olvidar, en redes no está jerarquizado por lo que es más complejo su control.

**La comunicación
mediante redes sociales
es una comunicación
multidireccional,
asíncrona y que
puede desplegarse a
cualquier hora y en
cualquier lugar**

(CORTES y DÍAZ, 2014) dan algunas recomendaciones para las instituciones que desean comunicar de manera eficaz con instrumentos como las redes sociales que se dirigen a grandes

(5) Además es controvertida la utilización política de los canales institucionales de redes sociales. Recientemente la Junta Electoral Central ha reprendido al Ministerio de la Presidencia por publicar *tuits* atacando a rivales políticos (El Mundo, 21 marzo 2019). Existen además alguna sentencia que condena al nivel político de la Administración por apropiarse de los canales sociales institucionales (STSJ Castilla la Mancha, Sala de lo Contencioso, 2 abril de 2018 rec. 83/20218).

audiencias que no son conocidas. Se refieren estos autores a unos mensajes que han de ser «coherentes con el posicionamiento, persuasivos hacia el valor que se pretende transmitir, y con un estilo que permita expresar argumentos con nitidez, que resulten excitantes».

No es éste el caso en la mayoría de las ocasiones. Las Administraciones han venido abriendo en los últimos años canales sociales con el simple propósito de estar presentes en este ecosistema sin caer en las posibilidades que ofrecen este tipo de herramientas de ser utilizadas con una gestión más profesional.

Una de estas posibilidades es la prestación de servicios a través de estos canales, una opción que ha ganado terreno en los ámbitos públicos de mayor cercanía a los ciudadanos tanto por territorio que abarquen como la misión que tengan. Servicios de protección, emergencias, atención ciudadana, movilidad, juventud, cultura, etc. en Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales son en muchos casos prestados a través de las redes sociales más populares como *Twitter* o *Facebook*.

En este caso los servicios ganan en proximidad, agilidad y personalización.

Se enriquecen con los contenidos producidos por los usuarios, sus ideas, sugerencias, críticas. Mejora la transparencia, accesibilidad y respuesta por parte de la Administración.

Pero lograr todo ello no es sencillo ya que requiere, por una parte, una gestión profesional de los canales y, por otra, una necesaria integración de este *front office* con el *back office* de los procedimientos administrativos y demás aplicaciones y funcionalidad de Administración digital.

Por último es conveniente mencionar la necesaria relación producida entre redes sociales e innovación pública. Las tecnologías sociales han supuesto en sí mismas un cambio sustancial en la cultura administrativa. En ese sentido, las redes sociales contribuyen en estimular a los empleados públicos, mantenerles activos, involucrados, dispuestos a escuchar, participar o colaborar. Obligan a estar atentos a los *inputs* que se generan respecto a la actividad de la Administración, *inputs* que pueden ser positivos (ideas) o negativos (bulos). Ambos dinamizan y en cierta medida propician situaciones nuevas que hay que enfrentar y gestionar.

Por otra parte, innovar requiere conectar conocimiento, de fuera a dentro, de dentro a fuera o dentro de la organización entre los propios empleados y esta conexión requiere de plataformas que le den soporte. Las redes sociales son una de las posibilidades que facilitan el intercambio de contenidos, la difusión viral de los mismos o la identificación de posibles tendencias o sentimientos. Pueden servir de instrumento idóneo para apoyar procesos de innovación abierta que se desencadenen en el ámbito de influencia de las Administraciones públicas.

4. FACTORES CLAVE PARA UNA APLICACIÓN INTELIGENTE DE LAS REDES SOCIALES A LA GESTIÓN PÚBLICA

La utilización de las redes sociales ha proliferado de manera sistemática en los últimos años en nuestras Administraciones. Según datos de (BENEDI, 2015; LEIBAR, 2015) todas las Comunidades Autónomas (menos una) tienen cuentas oficiales en *Facebook* o *Twitter* y de entre las ciudades españolas de más de 50.000 habitantes un 77% tienen cuenta en *Facebook* y un 88% en *Twitter*.

Por tanto, el reto que se presenta no es el de lograr un amplio despliegue —ya alcanzado porque hablamos de una tecnología madura ampliamente utilizada— sino el de empezar a obtener un valor real de esta presencia. Para ello es necesario escoger con criterio y actuar de forma inteligente y planificada para alinear la actividad en estos canales con la misión y objetivos que la institución ha definido sin entrar en ningún caso en sobrevalorar o infravalorar las posibilidades que se plantean.

En esta aplicación inteligente de las redes sociales a la gestión pública por parte de las Administraciones podríamos resaltar los siguientes aspectos:

4.1. La importancia de la estrategia

La implantación de las redes sociales en la Administración dio lugar a una primera fase de rápida implantación en la que el objetivo inmediato consistía en dar de alta un canal oficial en la plataforma correspondiente. Así lo señalan (CRIADO y ROJAS, 2015; ROJAS, 2017) en sus estudios sobre redes sociales en Comunidades Autónomas y Entidades Locales. En muchas ocasiones esto vino acompañado de una carencia de medios, de criterios y de objetivos específicos que el paso del tiempo, en determinados casos, ha podido ir corrigiendo, aunque en otros no.

Además de lo anterior la implantación de estas tecnologías sociales ha venido caracterizada por la contradicción que surge entre la necesidad derivada del *tener que estar* en un medio donde gran parte de la sociedad está ampliamente presente y el desconcierto, desconocimiento, desconfianza o choque cultural que este nuevo entorno, sobre el que inevitablemente se tiene menor control, supone dentro del ámbito administrativo.

La gestión de redes sociales sin una estrategia es posible pero suele ser ineficaz y de mayor riesgo

Para aprovechar las oportunidades, potenciar las fortalezas, mitigar los riesgos y paliar las debilidades, es muy conveniente el desarrollo de una estrategia adecuada debidamente documentada. Tener una estrategia sirve para poder pensar y responder a preguntas concretas y, por ende, hacer un diagnóstico y fijarse objetivos para hacerle frente.

De ahí que para poner en marcha una estrategia de éxito en redes sociales haya que poner atención en algunas cuestiones.

La primera de ellas es hacerse una pregunta no siempre sencilla de responder: ¿por qué te planteas utilizar las redes sociales?, ¿cuál es tu objetivo? ¿te sirven para mejorar en algún ámbito de tu misión de servicio público? Estaremos en el buen camino si estas preguntas tienen respuestas claras y coherentes con la propuesta de valor realizada desde la institución.

Seguir este planteamiento antes de decidir dar de alta el canal correspondiente no es lo habitual; por el contrario, es normal abrir canales y enfrentarse después al ecosistema digital sin más. Pero que no se haya hecho al inicio no quiere decir que no pueda hacerse. Nunca es mal momento; de hecho lo conveniente para dotar de sentido la presencia en redes y que ésta contribuya a mejorar en alguno de nuestros objetivos es hacerse estas preguntas periódicamente.

La segunda cuestión, derivada del anterior, tiene que ver con la sugerencia de ampliar la pregunta básica con una auditoría periódica sobre la presencia digital de la institución que

incluya aspectos como la revisión de las pautas de actuación que se están siguiendo, qué características tiene la comunidad a la que se dirige, cómo ha evolucionado la presencia en el último periodo analizado, etc.

El tercer pilar de una buena estrategia institucional en redes sociales es tener perfectamente identificado al público objetivo. Éste es un hito esencial para que la actividad tenga sentido y sea eficaz. El público objetivo puede ser muy diversa naturaleza estando compuesto por individuos, grupos de ciudadanos, entidades del tercer sector, empresas privadas, otras Administraciones, los propios empleados públicos, etc. En función de ello la estrategia variará de manera sustancial.

En cuarto lugar es precisa una adecuada gestión de contenidos, bien pensada, planificada y organizada. Una buena gestión de contenidos ha de contar con un plan que identifique los contenidos a publicar, la periodicidad, el estilo, quién es responsable de elaborarlos, la necesidad o no de validaciones. Para dotar de sentido y homogeneidad a estos elementos en instituciones donde haya disparidad de actuaciones en redes sociales se aconseja disponer de una *Guía de usos y estilo* que sea de amplio conocimiento y aplicación.

Por último, cuestión muy importante es el canal o canales elegidos para desplegar la actividad en redes sociales. Deberá ser coherente con el público objetivo y los objetivos de la estrategia definida planteándose la presencia o no en un determinado canal en función de las necesidades identificadas y los valores o maneras de actuar de cada uno de ellos. Una presencia eficaz es la que despliega la máxima actividad con las mínimas herramientas que sean necesarias sin duplicar actividad en canales que tengan un enfoque similar.

4.2. La necesidad de gestionar la comunidad

En el ecosistema de redes sociales la actividad es permanente sobre una estructura líquida que cambia constantemente organizada en forma de comunidad. En este enfoque *social*, las relaciones que se producen entre los usuarios dentro de la plataforma se retroalimentan en una forma asíncrona y atemporal.

Las comunidades en redes sociales se forman alrededor de una idea, un evento, un proyecto, una etiqueta o una institución. Se genera por tanto un nuevo escenario de relación en el que se comparten experiencias, emociones, circunstancias, etc. que es completamente distinto al que están acostumbradas las instituciones públicas; el enfoque administrativo unidireccional tiene poco predicamento en un entorno que, por su propia definición, desconfió de mensajes dirigidos y se fundamenta en una conversación mucho más horizontal.

La comunidad es la estructura básica de organización social cuando nos planteamos cuestiones que tengan que ver con la comunicación digital

La estructura de comunidad es la ideal en procesos donde la comunicación pueda ser asíncrona o multidireccional, y sea especialmente intensa en un determinado momento o ante una determinada situación, una crisis por ejemplo. También cuando se requiere la colaboración o apoyo para resolver un problema que con el conocimiento que tiene una institución no es

capaz de resolver o cuando es preciso recabar ideas para diseñar o prestar un determinado servicio⁽⁶⁾.

Son dos los elementos fundamentales que requiere la construcción con éxito de una comunidad.

Por un lado, la existencia de *un algo* en forma de proyecto, idea, asunto, etc. que anime a los usuarios sociales a vincularse y que ese *algo* se plasme en unos atributos que lo hagan atractivo. Esto en el ámbito privado es relativamente sencillo con marcas —un equipo de fútbol o una firma de ropa— que llevan implícito ese atractivo, pero en el ámbito público no es tan fácil si la institución no logra posicionarse como un instrumento que ofrece una utilidad real para mejorar la vida de los ciudadanos.

Por otro lado, el tiempo. Las comunidades necesitan tiempo para formarse, crecer y consolidarse. Tiempo para que los usuarios se unan a ellas, vean su utilidad, permanezcan e incluso desarrollen algún tipo de sentido de pertenencia que les haga vincularse aún más y prescribir los contenidos. El esfuerzo continuo, la paciencia, la constancia y la suma de pequeños avances son factores clave en la consolidación de comunidades de valor.

El proceso de conformación de la comunidad es gradual, a partir de una serie de etapas en que se sucede la captación de miembros a través de la conexión, y la fidelización de los mismos a través de la interacción digital, la desvirtualización gracias a determinadas acciones específicas que puedan proponerse, y el logro de un mínimo número de miembros de la comunidad —alrededor del 1% sería un gran éxito— que se convierta en prescriptor de la propia organización y genere influencia.

Todo ello requiere unas competencias y habilidades específicas que han de incorporar los perfiles que se dediquen a esta función dentro de las Administraciones: la capacidad para desarrollar una relación fluida, horizontal y de *tú a tú* con los usuarios; la curiosidad para identificar asuntos y prescriptores de interés; la empatía para ponerse en el rol de los miembros de la comunidad y descubrir las necesidades más perentorias a satisfacer, la intencionalidad para proponer acciones que tengan un resultado óptimo, o el autocontrol para saber medir correctamente qué hacer y qué no ante situaciones difíciles.

4.3. La conveniencia de medir los resultados

En no pocas ocasiones la decisión de tener presencia y actividad en redes sociales no van acompañadas de un sistema que evalúe cómo está teniendo lugar dicha actividad y si nos está ayudando o no a alcanzar determinados objetivos que sean de nuestro interés.

No es fácil medir el beneficio que está produciendo la actividad en medios sociales. Frecuentemente hacer diseñar e implementar un sistema de evaluación requiere invertir en ello ya que es habitual que los sistemas que lo hacen tengan un coste o se requiera determinada asesoría especializada. A pesar de ello es conveniente conocer en cierta medida si existen beneficios, cuáles, cómo están ayudando y si compensan la inversión que se está realizando en ello.

(6) Un ejemplo son las peticiones realizadas por el Cuerpo Nacional de Policía a través de su canal *Twitter* para que la ciudadanía le ayude a obtener información para esclarecer un determinado delito.

A la hora de medir conviene distinguir entre los parámetros de actividad habituales que pueden obtenerse mediante herramientas más o menos sofisticadas, específicas o que forman parte de las propias plataformas sociales —número de seguidores, número de publicaciones, número de *me gusta*, audiencia potencial, impresiones, menciones, réplicas, etc.— y otro tipo de indicadores concretos de impacto. Dichos indicadores serán muy variados dependiendo de cuál sea la misión del servicio que está utilizando las redes pudiendo tener que ver, por ejemplo, con la calidad de la atención a los ciudadanos en un servicio dedicado a ello, o la reputación de la marca municipal. La tarea, nada sencilla, es identificar la correlación entre ambos.

5. CONCLUSIONES

Actualmente nos encontramos en el ojo de un huracán llamado revolución digital, un factor de transformación que ha llegado para quedarse, y con inevitable impacto sobre todo tipo de actores sociales, económicos, institucionales.

La digitalización es un tránsito indispensable, pero presenta luces y sombras: ganancias sustanciales en productividad, disponibilidad de información y nuevos servicios contrastan con retos jurídicos, sociales, antropológicos y filosóficos que confluyen todos ellos en el objetivo de preservar la esencia humana y sus derechos fundamentales frente al empuje digital.

Dentro de este amplio paraguas que supone lo digital, las redes sociales son en la actualidad tecnologías maduras que se han consolidado como instrumentos ampliamente utilizados en la sociedad.

En un contexto especialmente complicado, en el que la legitimidad de lo público se pone continuamente en entredicho desde muy diversos frentes, las Administraciones de todo tipo en España han venido ampliando su presencia y actividad en las redes sociales durante los últimos años con el objetivo de ser más eficaces, transparentes, ofrecer mejores servicios a los ciudadanos y relacionarse más intensamente con ellos.

En cierta medida, esta presencia ha derivado hacia la utilización de los canales institucionales de redes sociales para un tipo de comunicación de tintes políticos soportada por estructuras eventuales y de confianza. Fenómeno tanto más acusado en la medida que la institución o el departamento en cuestión estén o no directamente involucrados en la prestación de un determinado servicio, en cuyo caso se abren otras oportunidades para el uso de estas herramientas en la prestación o para actividades de innovación abierta.

A pesar de este indudable interés, la presencia y actividad desplegada en redes ha venido careciendo, por lo general, de objetivos, planteamientos estratégicos, planificación de contenidos, esquemas de gobernanza adecuados y mecanismos de evaluación rigurosos. De ahí que gran parte del éxito de quienes hoy están sacando mayor rendimiento a las redes radique en una estrategia bien cimentada, una gestión profesional de las comunidades y la utilización de sistemas de evaluación o medición más o menos sofisticados.

La existencia de todos estos ingredientes garantizará una mayor efectividad y un menor riesgo que, su vez, garantizará mejores resultados.

BIBLIOGRAFÍA

BERTOT, J.C., JAEGER, P.T. y HANSEN, D., «The impact of policies on government social media usage: Issues, challenges, and recommendations», *Government Information Quarterly*, núm. 29, 30-40, 2012.

BENEDI, M., *Comunidades autónomas y redes sociales*, blog de la Red Social Novagob, 2015.

BROWN, B. «Electronic government and public administration», *International Review of Administrative Sciences*, núm. 71, 241-254, 2005.

CASTEL, S., «Marco normativo e institucional del nuevo derecho de participación y las TIC: análisis desde las experiencias autonómicas». *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 19.

CORTES, O. y DÍAZ, A., *Gestión Inteligente de Redes Sociales en la Administración*, Instituto Vasco de Administración Pública, 2014.

CRIADO, I. y ROJAS MARTÍN, F., «Estrategias y realidades en la difusión de las redes sociales en las administraciones públicas. Análisis desde una perspectiva institucionalista», *Revista Innovar Journal*, vol 25, núm. 57, 45-63, 2015.

DÍAZ, M., *Implicaciones jurídicas y politológicas de las redes sociales digitales en las Administraciones Públicas: un análisis de las universidades públicas españolas*, UAM Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, 2017.

DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S. y TINKLER, J., *Digital era governance: IT corporations, the state and e-government*, Oxford Press, 2006.

ELOGIA, *Estudio Anual de Redes Sociales 2018*, IAB Spain, 2018.

GUTIERREZ RUBÍ, A. «Seis rasgos clave de los millenials, los nuevos consumidores», *Forbes*, 2016.

LANIER, J., *Diez razones para borrar tus redes sociales de inmediato*, Debate, 2018.

LEIBAR, X., *La presencia en las redes sociales de los municipios españoles de más de 50.000 habitantes*, blog de la Red Social Novagob, 2015.

OCDE, *E-government for better government*. OCDE Publishing, 2005.

PARISIER, E., *El filtro burbuja, cómo la web decide lo que leemos y lo que pensamos*, Taurus, 2017.

ROJAS MARTÍN, F., *¿Hacia una Administración Pública 2.0? Un análisis empírico de la adopción de las redes sociales digitales en el sector público*, UAM Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, 2017.

RUBIO, R., «Las redes sociales en las Administraciones. ¿Periodo de pruebas?» en COTINO, L. (coord.) *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, Publicaciones de la Universidad de Valencia, 149-189.

SCHWAB, K., *La Cuarta Revolución Industrial*, Debate, 2016.

SONG, C. y LEE, J., «Can Social Media Restore Citizen Trust in Government?» *Prepared for the presentation at the Public Management Research Conference Madison, Wisconsin, 1-31, June 20-22, 2013.*

SUBIRATS, J. «Internet y participación política. ¿Nueva política?, ¿nuevos actores?», *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 33, 2013.

WE ARE SOCIAL y HOOTSUITE, *Digital in 2018*, 2018.

CAPÍTULO X

MEJORAS EN LAS TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO LOCAL: LA REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

M. Ascensión MORO CORDERO

1. LA RELACIÓN INTRÍNSECA ENTRE BUEN GOBIERNO Y GOBIERNO ABIERTO
2. LA TRANSPARENCIA COMO EJE MOTOR DE LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
3. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN?
4. LA NECESIDAD DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL
5. CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

La reutilización de la información tiene un impacto directo en la efectividad de la transparencia y la buena gobernanza local. Un buen sistema de gestión de la información y la documentación es clave para garantizar una transparencia real, desde el origen, en cualquier formato, para su reutilización tanto internamente como por parte de la ciudadanía. Una información estructurada, sistematizada y automatizada permite garantizar la trazabilidad, la actualización permanente y la accesibilidad a la información pública, lo que contribuye a avanzar hacia un modelo de gobierno que rinde cuentas permanentemente y que genera nuevos espacios de relación con la ciudadanía y las empresas.

PALABRAS CLAVE

Datos abiertos, buen gobierno, gobierno abierto.

ABSTRACT

The reuse of information has a direct impact on the effectiveness of transparency and good local governance. A good information and documentation management system is key to guarantee real transparency, from the source, in any format, for reuse both internally and by the public. A structured, systematized and automated information allows to guarantee traceability, permanent updating and accessibility to public information, which contributes to move towards a model of government that renders accounts permanently and that generates new areas of relationship with citizens and businesses.

KEYWORDS

Open data, good governance, open government.

1. LA RELACIÓN INTRÍNSECA ENTRE BUEN GOBIERNO Y GOBIERNO ABIERTO

En estos momentos no cabe duda del carácter multidimensional que opera en el proceso de transformación integral en el que están inmersas las Administraciones públicas. Un proceso en el que el binomio conceptual «Buen gobierno» y «Gobierno abierto» se erige como el pilar que debe sustentar la construcción de esta nueva gobernabilidad y sentido de lo público.

Renate Mayntz⁽¹⁾ nos recordaba que el término gobernanza se utiliza en la actualidad para indicar un nuevo modo de gobernar de forma más cooperativa, en la que instituciones y actores públicos y privados participan y cooperan en la formulación y la ejecución de políticas públicas. Por su parte, Carles Ramió y Miquel Salvador⁽²⁾ abogan por una gobernanza social, presidida por valores públicos de colaboración e interacción con el entorno; y una gobernanza inteligente, mediante potentes y sofisticados sistemas de información y de análisis de datos.

Y es en este sentido donde aparece esta relación simbiótica entre ambos conceptos, porque no existe un Gobierno Abierto real sin un sentido claro de buena gobernanza que incida en la gestión del cambio cultural necesario para abordar esta transformación. Son múltiples retos a abordar en materia de simplificación y reducción de cargas administrativas, de transparencia y acceso a la información, de rendición de cuentas, de organización de la seguridad y la privacidad de forma transversal, de gestión documental y, en definitiva, de nuevas formas de relación intraorganizacional y con la ciudadanía que incorporen prácticas innovadoras que sepan extraer el potencial que supone la utilización de tecnologías emergentes como la Inteligencia Artificial, BigData, Blockchain o 5G.

La «Buena gobernanza» implica repensar el marco relacional con la ciudadanía fomentando la transparencia, la participación y la colaboración así como la rendición de cuentas; pero para alcanzar una apertura real y desplegar estrategias de gobierno abierto se requiere afrontar realmente la transformación digital, que implica una modificación radical de los sistemas de gestión y, en paralelo, implementar políticas de integridad institucional como pieza clave de todo el sistema⁽³⁾.

(1) <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/mayntz.pdf>

(2) https://ajuntament.barcelona.cat/barcelonallibres/sites/default/files/publicacions_fitxers/governanca_social_intelligent_ajuntament_barcelona_pdf_indexat.pdf

(3) RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO Ética pública y buen gobierno... Manuel Villoria Mendieta y Agustín Izquierdo Sánchez Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, Nº. 10, abril - septiembre 2016, pp. 318-332, ISSN 2253-6655

Nos encontramos pues ante dos caras de una misma moneda que continuamente se retroalimentan. En efecto, tres ideas subyacen tras la Open Government Initiative⁽⁴⁾: la transparencia promueve la rendición de cuentas; la participación mejora la eficacia gubernamental y la calidad de la toma de decisiones; y la colaboración incorpora la ciudadanía a la acción de gobierno.

Lo cierto es que el concepto de Gobierno Abierto se ha ido introduciendo con fuerza en el discurso político y ha ido impregnando los planes de gobierno de las diferentes instituciones públicas. En realidad, no existe una única definición de Gobierno Abierto, sino diversas visiones sobre este término⁽⁵⁾, que se sustentan en los principios de transparencia en su gestión, participación pública y colaboración con la sociedad:

— La Unión Europea desde el año 2009 ha insistido en el despliegue de una Administración electrónica que utiliza las Tecnologías de la Información (TIC) y Comunicación para ser más abierta, flexible y colaborativa en su relación con la ciudadanía.

— El Gobierno de los Estados Unidos desarrolló en el año 2009 una política de Gobierno Abierto como medio para la mejora de la democracia y del funcionamiento de la Administración, basada en hacer de la Administración un organismo más transparente y que impulse la participación y la colaboración de la ciudadanía en las decisiones del gobierno.

— La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde el 2011 defiende la idea de un Gobierno Abierto que colabora con la sociedad en la co-creación de valor público y la co-responsabilidad de servicios públicos para conseguir una administración eficaz, eficiente e innovadora.

Además, no hay que olvidar el entorno social y económico en el que surge este concepto, que plantean a los gobiernos todo un conjunto de desafíos en un momento en que la sociedad es cada vez más digital y la ciudadanía demanda nuevas formas de relación con las Administraciones públicas. Estos retos se pueden sintetizar en:

- Recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones
- Mejorar el funcionamiento y la operatividad de los gobiernos y de las Administraciones públicas
- Contribuir al rendimiento económico de las empresas, organizaciones y del conjunto de la sociedad.

En este contexto de cambio de modelo a nivel global, en abril de 2011 España entró a formar parte de la Alianza para el Gobierno Abierto «Open Government Partnership» (OGP)⁽⁶⁾, cuyo objetivo es reforzar los vínculos entre ciudadanía y gobernantes, estableciendo vías de diálogo más adecuadas para que la ciudadanía pueda participar en el desarrollo de las políticas públicas.

(4) <http://opengovernmentinitiative.org/>

(5) Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información - ONTSI (2013). Estudio sobre Objetivos, Estrategias y Actuaciones Nacionales e Internacionales en materia de Gobierno Abierto. Modelo general de desarrollo y prospectivas de futuro en España: https://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/ontsi/files/objetivos_estrategias_y_actuaciones_gobierno_abierto.pdf

(6) Open Government Partnership: <https://www.opengovpartnership.org/>

Desde su fundación, la OGP ha pasado de 8 países participantes hasta los 79 países que son actualmente, con el objetivo de trabajar conjuntamente, gobierno y sociedad civil, para desarrollar e implementar reformas ambiciosas en torno al Gobierno Abierto.

En este camino, el Gobierno español ha implementado diversos planes de acción y actualmente se está ejecutando el III Plan de Gobierno Abierto del Estado 2017-2019 que abre mecanismos de participación y diálogo entre los diferentes niveles de Administración (estatal, autonómico y local) y la sociedad civil⁽⁷⁾.

Una de las acciones más importantes derivadas de estos planes fue precisamente la aprobación y publicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Esta Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

Pero esta Ley (y las leyes autonómicas que se han ido aprobando a lo largo de estos años), debe necesariamente ponerse en relación con un contexto normativo europeo y estatal de impulso de la Administración digital, de apertura y reutilización de la información, así como normas técnicas para su desarrollo.

De hecho, la transparencia es uno de los principios del Plan de Acción de Administración Electrónica 2016-2020⁽⁸⁾ de la UE que tiene como objetivo acelerar esta transformación digital y eliminar los obstáculos que se oponen al Mercado Único Digital, con la idea de evitar la fragmentación que se puede generar en el contexto de transformación de las Administraciones públicas. Junto a los principios relacionados con la interoperabilidad, el principio de una sola vez, el desarrollo de servicios digitales por defecto, entre otros, aparece como principio la transparencia: se trata de que la ciudadanía y las empresas puedan tener control de acceso y rectificación de sus propios datos y de los procesos administrativos que los involucran, todo ello en un marco de confianza y seguridad, garantizando el cumplimiento, desde el diseño de los servicios públicos, de toda la normativa en materia de privacidad y seguridad.

Por otra parte, no podemos perder de vista el reto que supone para las Administraciones públicas el horizonte de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁽⁹⁾ aprobados en 2015 por la ONU y la contribución que desde el mundo local se puede realizar en la implementación de la Agenda 2030. En concreto, el ODS 16 tiene entre sus metas:

- Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas
- Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes
- Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas
- Ampliar y fortalecer la participación en las instituciones de gobernanza mundial
- Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales

(7) Ministerio de Política Territorial i Función Pública (2017). III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España: http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto.html

(8) <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020>

(9) <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Por tanto, se trata de desarrollar un modelo de prestación de servicios abierto, colaborativo y transparente y dotarse de unas instituciones digitales, abiertas, sostenibles y basadas en el principio de rendición de cuentas, a fin de poder alcanzar el resto de ODS, ya que no se puede hablar de igualdad si existen diferencias entre la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos por cuestiones de orden material y práctico.

Volvemos pues a la necesidad de gobernar todo este proceso de forma holística, innovando en la gestión de los servicios y de la información para y con la ciudadanía, de forma abierta y sostenible, pero desde el compromiso y la probidad de las personas que integran las Administraciones públicas.

Al final si hablamos de transformación integral de las Administraciones públicas se trata de escribir el relato de forma continua, en las que profesionales capacitados y en beta permanente construyan de forma conjunta (internamente y con la sociedad) las vías sobre las que debe transitar la gestión pública para generar y aportar realmente valor a la sociedad. Y para ello, sin duda, las posibilidades que aporta la reutilización de la información, en sus múltiples dimensiones, es pieza nuclear e ineludible.

Para alcanzar los ODS es preciso un modelo de prestación de servicios abierto, colaborativo y transparente, con las correspondientes instituciones adaptadas

2. LA TRANSPARENCIA COMO EJE MOTOR DE LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ha supuesto, sin duda, un punto de inflexión en las Administraciones públicas para empezar a abrir, de verdad, las instituciones. Las obligaciones impuestas en materia de publicidad activa han hecho que todo el sector público se vuelque en disponer de un Portal de Transparencia donde publicar toda la información que dispone (y a la que está obligada). La cuestión es ¿de qué forma se hace pública esta información?

Cumplir con esta obligación tal y como exige la normativa en esta materia (así como normativa sectorial que también impone obligaciones en materia de transparencia) no se puede realizar con un modelo de gestión anacrónico. Se trata de que la ciudadanía pueda conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones. Y para ello se requiere cumplir con unos principios generales que pasan por incorporar la transparencia en la actividad administrativa de tal forma que se garantice:

- La actualización permanente de la información
- La publicación de la información de forma clara, estructurada, entendible y de acceso fácil para la ciudadanía
- La accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad, la identificación, la localización y la reutilización de la información publicada

Y sin lugar a dudas todos estos principios sólo se consiguen mediante el despliegue de una Administración digital basada en una gestión integral de los datos y metadatos que sustentan la actividad administrativa y la prestación de servicios públicos. Es necesario estructurar una hoja de ruta basada en procesos de transformación de dentro a fuera, de los datos a la información, al conocimiento, a los procesos integrados, interoperables que permitan una publi-

cación accesible y usable en los distintos canales disponibles en las organizaciones, teniendo presente estas nuevas formas de relación que la ciudadanía está demandando y, por supuesto, en proceso constante de evaluación y auditoría, tanto interna como externa, considerando parámetros de legalidad, simplificación administrativa, reducción de costes y rendición de cuentas (ALGUACIL SANZ, 2014).

Partiendo de la idea que es mucho más beneficioso la reutilización de buenos datos que la de datos parciales o de mala calidad (ORTIZ, 2019), la reingeniería de procesos adquiere en estos momentos una nueva dimensión. Analizar un procedimiento al detalle implica no sólo identificar las tareas que se deben llevar a cabo en aras de la simplificación y la automatización, sino que es imprescindible tener presente toda la normativa vigente en materia de Administración electrónica, las normas técnicas de interoperabilidad, la accesibilidad, la seguridad y la protección de datos y, por supuesto, la transparencia y el acceso a la información. Siendo así, podremos diseñar un circuito en el que identifiquemos claramente todos los datos, meta-datos y documentos relevantes para su reutilización posterior en múltiples formatos, y tanto interna como externamente, de tal manera que garanticemos una publicación automatizada, desde el origen, que cumpla con todos los principios enumerados anteriormente y con la máxima eficiencia posible.

Pensemos por ejemplo en un expediente de subvenciones que se otorgan a las entidades, o de ayudas a personas físicas en riesgo de exclusión social. Las propias bases y convocatoria de las subvenciones deben tener presente un modelo de gestión basado en el uso de los medios electrónicos para su tramitación y explotación de la información. Además, a la hora de diseñar el procedimiento, debemos contemplar todos los datos que son necesarios estructurar tanto para la tramitación del expediente electrónico como para después poder reutilizar toda esta información:

— Por un lado, integrando plataformas, como puede ser el propio tramitador de expedientes con la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) a la que estamos obligadas todas las Administraciones públicas a reportar la información.

— Pero además, para poder hacer pública esta información, de forma estructurada, comprensible y accesible en:

- Portal de transparencia de la institución, donde la ciudadanía podrá conocer el objeto, destinatario e importe de la subvención.

- Espacio restringido en la sede electrónica para que las entidades puedan conocer el estado de tramitación de su expediente y los datos y documentos que son de su interés

- La información en formato de datos abiertos ('Open Data'), «información en bruto» para su reutilización por empresas y ciudadanía, de forma libre y accesible

- Cuadros de mando interno que permitan hacer seguimiento y tomar decisiones en esta materia

- Y, por qué no, temáticos de información georreferenciada para conocer en el territorio la distribución de estas subvenciones que también pueden hacerse públicos a la ciudadanía.

— Y, obviamente, también deberemos tener presente aquellas medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar la privacidad y el cumplimiento de la normativa vigente en materia de protección de datos, cuando por ejemplo se trate de ayudas a

personas físicas en riesgo de exclusión social, que requerirá la anonimización en la publicación, y ello sólo será posible si desde el origen identificamos estos datos para su anonimización o pseudoanonimización automatizada.

Al final de lo que se trata es de disponer de expedientes administrativos en formato electrónico, de extremo a extremo, integrando plataformas y concibiendo la transparencia, en sus múltiples dimensiones, desde el origen.

Porque el objetivo es convertir todo este océano de datos que disponen las Administraciones públicas en verdaderas islas de conocimiento (ALGUACIL SANZ, 2017), en información útil tanto internamente como para la ciudadanía, y para ello se requieren unas estructuras organizativas que fomenten la colaboración, la innovación y la aplicación de esta información para resolver problemas y generar valor público.

Por lo tanto, la transparencia real, el acceso a la información de forma eficiente y la reutilización de esta información en sus múltiples destinos y formatos, requiere un modelo de gestión inteligente, estructurada alrededor de una arquitectura integrada de servicios orientada a procesos simplificados y comunes (ALGUACIL, 2015) que cuente, como mínimo, con estos elementos esenciales:

- Un modelo de datos estructurado que permita garantizar la calidad de la información, basado en el dato único
- La gestión de procesos y documentos alineada para la simplificación, clasificación, conservación y acceso
- Un bus de servicios que permita la interoperabilidad tanto con aplicaciones preexistentes en la propia organización como con otras Administraciones públicas y con empresas (en este caso para proyectos relacionados con la gestión inteligente de las ciudades)

Cierto es que la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno indica que la información será publicada «...preferiblemente en formatos reutilizables», sin exigirlo plenamente como así ocurre con otras leyes autonómicas sobre esta materia (es el caso de la Ley catalana que establece la obligatoriedad de facilitar la consulta de la información en formatos que permitan la interoperabilidad y la reutilización, destinando un capítulo específico a esta materia).

No obstante, es patente en la normativa de transparencia y acceso a la información esta relación constante con la normativa en materia de reutilización de la información del sector público incluso en la Ley estatal de transparencia, cuando en el artículo 11 al hablar de los principios técnicos a los que debe adecuarse el Portal de Transparencia indicando, entre otros, el fomento de la publicación de la información en formatos que permitan su reutilización, y estableciéndose como normativa supletoria en lo no previsto en esta normativa de referencia (Disposición adicional primera Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno).

Lo cierto es que la reutilización de la información es sin lugar a dudas un instrumento más e imprescindible para avanzar y mejorar en transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas (MAGRO, 2019).

3. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN?

La Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (LRISP) transpuso la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, que se adoptó con la finalidad de explotar el potencial de información del sector público y superar las barreras de un mercado europeo fragmentado, con la idea de establecer criterios homogéneos en el tratamiento de la información susceptible de ser reutilizada por personas físicas o jurídicas.

El artículo 3 de la LRISP nos ofrece una definición de reutilización: «...el uso de documentos que obran en poder de las Administraciones y organismos del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública» (quedando así excluido de este concepto el intercambio de documentos entre Administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones).

Por lo tanto reutilizar es dar un uso distinto a la información que motivó que se generase esa información; de hecho podríamos incluso afirmar que cualquier uso de información pública por parte de un particular es ya un uso diferente al que realiza la administración y, por tanto, se trata de reutilización (MATAS, 2015).

Esta Ley estatal fue modificada por la Ley 18/2015, de 9 de julio, para adoptar la Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del consejo, de 26 de junio de 2013, que modificaba la directiva anterior a raíz de los importantes cambios que se estaban produciendo, tanto por el aumento exponencial del volumen de información pública generada como por el progreso y avance de las tecnologías empleadas para el análisis, explotación y tratamiento de datos, con el objetivo al final de avanzar en la provisión de nuevos servicios y aplicaciones que permitan la agregación y un uso intensivo de estos datos, sin olvidar por supuesto el incremento del interés por parte de la ciudadanía en la reutilización de esta información con fines comerciales y no comerciales.

Además, como se recoge en la exposición de motivos de la Ley estatal, esta adaptación era necesaria para alinear la normativa en materia de reutilización de la información con la normativa surgida con posterioridad al 2007 y que son coetáneas conceptualmente hablando, como la citada Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, pero también el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad y, entre sus normas técnicas de interoperabilidad⁽¹⁰⁾, la de reutilización de recursos de información y la de reutilización y transferencia de tecnología; así como normativa sectorial sobre procedimiento administrativo, contratación pública...que también incorpora la transparencia, el acceso a la información y la reutilización entre sus principios y articulado.

La adaptación de la LRISP a la Directiva 2013/27/UE mejora la regulación de los formatos y obliga a la administración a reutilizar lo documentos

(10) https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html#REUTILIZACIONRECURSOS

La adaptación de la LRISP a la Directiva 2013/37/UE supuso la incorporación de mejoras en la regulación de los formatos a utilizar para la puesta a disposición de la información y estableció la obligación inequívoca para las Administraciones y organismos del sector público de autorizar la reutilización de los documentos, con las excepciones contempladas en el ordenamiento jurídico vigente. Además, incorporó un anexo en el que se definen conceptos como:

— *«Datos abiertos: aquellos que cualquiera es libre de utilizar, reutilizar y redistribuir, con el único límite, en su caso, del requisito de atribución de su fuente o reconocimiento de su autoría.»*

— *Documento: toda información o parte de ella, cualquiera que sea su soporte o forma de expresión, sea esta textual, gráfica, sonora visual o audiovisual, incluyendo los metadatos asociados y los datos contenidos con los niveles más elevados de precisión y desagregación. A estos efectos no se considerarán documentos los programas informáticos que estén protegidos por la legislación específica aplicable a los mismos.*

— *Formato legible por máquina: Un formato de archivo estructurado que permita a las aplicaciones informáticas identificar, reconocer y extraer con facilidad datos específicos, incluidas las declaraciones fácticas y su estructura interna.*

— *Formato abierto: Un formato de archivo independiente de plataformas y puesto a disposición del público sin restricciones que impidan la reutilización de los documentos.*

— *Norma formal abierta: Una norma establecida por escrito que especifica los criterios de interoperabilidad de la aplicación informática.»*

Uno de los temas interesantes a abordar respecto a la reutilización hace referencia al formato en el que se debe presentar esta información, y es por ello necesario distinguir en el concepto de «open data» (datos abiertos) dos significados (MATAS BALAGUER, 2015): Datos en abierto, es decir, fácilmente accesibles, de los datos «en formato abierto».

Como indicábamos en el capítulo anterior, en la nueva redacción de la LRISP, a raíz de la Directiva 2013/37/UE, la reutilización ahora es una «obligación inequívoca para los Estados miembros de la UE»; en cambio, en lo que se refiere al formato, el Considerando 20 de esta directiva subraya que:

«Para facilitar la reutilización, los organismos del sector público deben poner, siempre que sea posible y apropiado, los documentos a disposición del público mediante formatos abiertos y legibles por máquina junto con sus metadatos, con los niveles más elevados de precisión y granularidad, en un formato que garantice su interoperabilidad.»

Por lo tanto, ofrecer la información en formato abierto sigue siendo no obligatorio (aunque sea deseable y apropiado). Esta dicotomía se ha hecho aún más patente a raíz de la entrada en vigor de las leyes de transparencia. De hecho, como se ha mencionado anteriormente, la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, señala que la información se debe facilitar «preferiblemente» en formatos reutilizables (art. 5.4), y se fomentará que la información sea publicada en formatos que permitan su reutilización (art. 11.c). En cambio, otras leyes autonómicas en materia de transparencia (como la catalana) exigen facilitar toda la información en formatos reutilizables.

Quizás esta dicotomía es la que ha provocado la proliferación de portales de transparencia y portales de datos abiertos en muchas ocasiones inconexos e incluso incongruentes. Parecería que lo deseable sería que la publicación de la información se hiciera en un único portal fácilmente accesible para la ciudadanía y las empresas, en cualquier formato para que pudiera ser reutilizada en función de sus necesidades.

Además, en estos momentos, la irrupción cada vez a mayor velocidad de tecnologías emergentes como la Inteligencia Artificial, que requieren el acceso a grandes cantidades de datos de alta calidad y, por otro lado, la aplicación del Reglamento General de Protección de Datos como garantía para el uso y tratamiento de los datos personales, ha provocado la necesidad de revisar la Directiva europea sobre reutilización de la información del sector público, actualizándose y estableciendo las condiciones por las cuales los datos del sector público deberán ponerse a disposición para su reutilización.

Así, en fecha 26 de junio de 2019 se ha publicado el Diario Oficial de la Unión Europea la Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público⁽¹¹⁾. La Directiva entra en vigor el 16 de julio de 2019, y los Estados tienen hasta el 17 de julio de 2021 para transponerla.

El objetivo es mejorar de forma significativa la disponibilidad y el uso innovador de los datos públicos o con financiación pública, lo que a su vez ayudará a impulsar el desarrollo de tecnologías que hacen un uso intensivo de datos, que se configuran así como un activo esencial de la economía digital que, en gran parte, es generada por el sector público y que requieren, para su mayor aprovechamiento, que sean fácilmente accesibles para la ciudadanía y las empresas de la Unión Europea.

La Directiva, que incorpora como sujetos obligados a las empresas públicas siempre que desarrollen su actividad en el ámbito de la contratación del sector público en determinados sectores (agua, energía, transportes y servicios postales) o actúen como operadores vinculados a obligaciones de servicio público en el ámbito del transporte, ofrece como novedades destacables las siguientes⁽¹²⁾:

Los datos serán tan abiertos como sea posible y tan cerrados como sea necesario

— Se extiende el alcance de sus previsiones a ciertos tipos de datos como los de investigación cuando la actividad sea financiada con fondos públicos, sin perjuicio de la obligación de proteger otros bienes jurídicos como la propiedad intelectual e industrial, la confidencialidad o, en su caso, la protección de datos de carácter personal. Se impone así el principio de que los datos serán «tan abiertos como sea posible, tan cerrados como sea necesario».

— La Directiva incorpora también la regulación de los denominados «datos dinámicos», contemplando su puesta a disposición de manera inmediata tras su recopilación. Su uso es muy importante para los proyectos de ciudades inteligentes o tratamientos basados en la Inteligencia Artificial.

(11) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.172.01.0056.01.SPA

(12) <https://datos.gob.es/es/noticia/aprobada-la-reforma-de-la-normativa-europea-sobre-datos-abiertos-y-reutilizacion-de-la>

— Es también muy interesante la nueva definición de «documento» extendiendo las obligaciones de reutilización a los metadatos, cuando se refiere a que un documento es «a) cualquier contenido sea cual sea el soporte (escrito en papel o almacenado en forma electrónica o como grabación sonora, visual o audiovisual); b) cualquier parte de tal contenido».

— Se regulan también específicamente los «datos de alto valor», es decir, datos que pueden generar beneficios socioeconómicos, medioambientales, servicios innovadores, servicios que benefician a un gran número de usuarios, etc., los cuales deben ser suministrados de forma gratuita (con excepciones), y deben poder ser legibles de manera automatizada. La Directiva incorpora en el anexo I una lista de categorías temáticas de datos de alto valor (geoespacial; observación de la Tierra y medio ambiente; Meteorología; Estadística; Sociedades y propiedad de sociedades; movilidad) pero se podrán incluir nuevas temáticas de conjuntos de datos de alto valor en función de los avances tecnológicos y de mercado.

Para finalizar con este breve repaso de la normativa en materia de reutilización de la información del sector público, debemos mencionar también la resolución de 17 de abril de 2019, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio entre la Secretaría de Estado para el Avance Digital, la Secretaría de Estado de Función Pública y la Entidad Pública Empresarial Red.es, para el impulso de la apertura y reutilización de la información del sector público⁽¹³⁾. Este convenio tiene por objeto llevar a cabo de manera conjunta acciones para impulsar la apertura de información y la reutilización de la información del sector público, con especial atención al Sector Público Estatal, y en coordinación con el resto de administraciones autonómicas y locales en España, promoviendo la creación de nuevos productos y servicios, en colaboración con el sector privado y la sociedad civil, y en beneficio de la sociedad. En concreto, se trata de desarrollar actuaciones en los ámbitos siguientes:

- Difusión, sensibilización y formación.
- Mantenimiento de un Catálogo nacional de información reutilizable.
- Elaboración de estudios y estadísticas sectoriales.
- Promoción de colaboración público-privada.
- Coordinación y cooperación con otras administraciones españolas, autonómicas y locales.
- Cooperación internacional, en particular, en el ámbito de la Unión Europea.
- Asesoramiento y dinamización de la apertura y reutilización de la información del sector público.

Lo cierto es que si queremos avanzar en una apertura real de las instituciones hemos de considerar los datos como el núcleo sobre el que debe pivotar cualquier estrategia de transformación digital y de apertura de las Administraciones públicas.

La propia Comisión Europea⁽¹⁴⁾ ha publicado los beneficios que a corto y medio plazo supone impulsar políticas de datos abiertos, como por ejemplo:

(13) <https://www.boe.es/boe/dias/2019/05/06/pdfs/BOE-A-2019-6689.pdf>

(14) <https://www.europeandataportal.eu/en/highlights/creating-value-through-open-data>

- Para 2020:
 - Ahorro de 1.700 millones de euros para las administraciones públicas de la Unión Europea.
 - Salvar 7.000 vidas al año gracias a una mayor rapidez de respuesta en emergencias.
 - Ahorro de 629 millones de horas de espera en atascos.
 - Descenso de un 16% en el consumo del gas, electricidad, petróleo y combustible que beneficiará a todo el planeta.
- Para 2030:
 - El valor de los datos para la economía alcanzará los 194.000 millones de euros.
 - Más de 700.000 empleos se basarán en la gestión de los datos del sector público.
 - El coste de abrir los datos en las administraciones para facilitar la reutilización disminuirá un 21%.

Además de otros beneficios que tienen que ver con la mejora de la experiencia de la ciudadanía; el fomento de la inteligencia colectiva y la participación; la posibilidad de realizar análisis predictivos de tendencias y necesidades sociales; entre otros.

No obstante, todavía hay muchos obstáculos que es necesario gestionar, como lo referente a la brecha entre la oferta y la demanda (datos abiertos que no están alineados con los intereses de los reutilizadores); datos de baja calidad por la falta de actualización y homogeneización entre los diferentes portales (necesidad de establecer estándares y sindicación entre portales); falta de conocimiento sobre la disponibilidad y los beneficios de la reutilización de la información pública (tanto a nivel privado como para la propia Administración pública); falta de perfiles profesionales con competencias específicas en esta materia; etc.

A pesar de todo, lo cierto es que según el informe del Portal Europeo de Datos 2018, España se sitúa en la segunda posición europea en materia de datos abiertos y podemos encontrar casi 300 iniciativas incluidas en el mapa de iniciativas de datos.gob.es⁽¹⁵⁾, así como más de 660 empresas que reutilizan información, beneficiándose de ello con un volumen de negocio superior a los 1.700 millones de euros anuales⁽¹⁶⁾. Además, en el informe **Analytical Report 13: Open Data best practices in Europe's Top Performers**⁽¹⁷⁾, que analiza la estrategia de datos abiertos de los países líderes en Europa en esta materia, España obtiene, junto a Francia e Irlanda, la mayor puntuación en el último ranking de madurez del portal paneuropeo.

Un gran reto es que las Administraciones públicas tomen conciencia del potencial que supone la reutilización de la información, como mínimo, desde tres puntos de vista (GARCÍA, 2017):

(15) <https://datos.gob.es/es/iniciativas>

(16) <https://datos.gob.es/es/noticia/6a-edicion-del-informe-asedie-del-sector-infomediario>

(17) <https://www.europeandataportal.eu/es/highlights/open-data-maturity-2018-report%E2%80%99s-top-three-performers>

- Como objeto de negocio para la industria de la reutilización de la información, creando productos y servicios, generando puestos de trabajo y, por ende, impulsando la economía del conocimiento (la denominada transparencia colaborativa)

- Como información valiosísima para la toma de decisiones en las Administraciones públicas

- Para garantizar y fomentar la publicidad activa y el acceso a la información, en el marco de una estrategia de gobierno abierto y de buena gobernanza, como una vía para prevenir y combatir la corrupción

Pero hemos visto que para que la reutilización signifique efectivamente una mejora en la transparencia y el buen gobierno, además de estrategia, liderazgo, hoja de ruta, visión holística e integral, se requiere incorporar en las organizaciones la cultura de la gestión de los datos y de la información desde el origen, en el diseño y la automatización de los procedimientos y para ello, uno de los instrumentos fundamentales es, sin duda, implantar un sistema de gestión documental.

4. LA NECESIDAD DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL

Hasta hace relativamente poco tiempo, desde el punto de vista de la tramitación administrativa, la gestión documental quedaba relegada a la función propia de la profesión archivística y con un enfoque claramente reactivo (al final del proceso se ponían en funcionamiento todos los instrumentos propios de la gestión documental para clasificar, ordenar, purgar y transferir la documentación).

El despliegue de la Administración electrónica puso en jaque este modelo (altamente cuestionado por los profesionales de la archivística y de la documentación, a los que en la mayoría de ocasiones los responsables de la tramitación administrativa hacíamos oídos sordos).

Con la aparición del documento y del expediente electrónico, se ha hecho necesario, más que nunca, incorporar un sistema de gestión documental que permita, entre otros beneficios:

- Homogeneizar los criterios de clasificación, ordenación y descripción de los documentos, a fin de lograr la recuperación rápida y eficaz de la información desde cualquier punto de la organización.

- Identificar los documentos esenciales sobre los que la institución debe establecer políticas específicas de conservación.

- Asegurar el control, la integridad, la accesibilidad, la conservación y la confidencialidad de toda la documentación municipal y evitar su pérdida y el acceso de personas no autorizadas.

- Incorporar políticas y herramientas imprescindibles de la gestión: el cuadro de clasificación funcional; el cuadro de disposición de los documentos; el modelo de descripción y vocabulario de metadatos; el catálogo de tipologías documentales; el catálogo de formatos de documentos Electrónicos; los calendarios de retención y eliminación; el modelo de digitalización y autenticación de la documentación; el catálogo de procedimientos y trámites; el catálogo de documentos y datos interoperables...

- Disminuir los gastos de gestión de la documentación, reduciendo el volumen total y asegurando la eliminación periódica de los documentos según la normativa vigente y

garantizando la preservación y conservación a largo plazo de la documentación de archivo.

Practicar realmente la transparencia, en sus múltiples vertientes y formatos no es únicamente una obligación legal, sino que requiere, como hemos visto, reestructurar los sistemas de producción, gestión y difusión de esta información, lo que implica cambios organizativos y modificar los hábitos de gestión de la información (así como contar con nuevos perfiles profesionales y competencias), para incorporar la transparencia en el ADN de la actividad administrativa.

La gestión documental se erige así como el instrumento que permite controlar los datos, la información y los documentos que se generan o ingresan en una organización desde el momento en que se producen (o se capturan) hasta el momento en que pasan a una fase de conservación permanente, y ello tiene un fuerte impacto en la mejora de la transparencia de las Administraciones públicas, ya que permite garantizar la autenticidad, integridad, trazabilidad y reutilización de la información pública puesta a disposición de la ciudadanía.

En este sentido hay autores que han adoptado el concepto de «la transparencia por diseño», que se refiere al uso de la gestión documental para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia (CERRILLO y CASADESÚS, 2018). Ello implica analizar, en la fase de diseño de los procedimientos, la información y documentación desde el prisma de la transparencia y el acceso, identificando los límites (protección de datos, por ejemplo), el tiempo de conservación de la información y fomentando la publicación automatizada para garantizar su actualización permanente.

Lo cierto es que el artículo 4.5 de la LRISP dispone que las Administraciones y organismos del sector público crearán sistemas de gestión documental que permitan a la ciudadanía la adecuada recuperación de la información, disponibles en línea e interoperables. Asimismo, «facilitarán herramientas informáticas que permitan la búsqueda de los documentos disponibles para su reutilización, con los metadatos pertinentes de conformidad con lo establecido en las normas técnicas de interoperabilidad, accesibles, siempre que sea posible y apropiado, en línea y en formato legible por máquina».

Y para ello la información de las Administraciones públicas debe estar debidamente clasificada, organizada y estructurada. Sólo mediante un tratamiento correcto de los documentos y de la información durante todo su ciclo de vida (fases activa, semiactiva e inactiva), se podrá garantizar un cumplimiento efectivo de la transparencia y el acceso a la información. En definitiva, garantizar un sistema integral de la información que permita una publicación sistemática, interoperable y automatizada.

Sin esto lo que tendremos son portales de transparencia creados a base del trabajo manual de empleadas y empleados públicos, pero con el riesgo de desactualización, errores en la reelaboración, descontextualización y falta de trazabilidad.

Por último, y no menos importante, es necesario avanzar también en la evaluación y la verificación de la calidad de la información que ponemos a disposición de la ciudadanía y de las empresas. Para ello existen indicadores de referencia que permiten evaluar el grado de cumplimiento de la normativa en materia de transparencia, pero es necesario también garantizar que la información publicada es veraz y extraída directamente de los sistemas de gestión. Una buena práctica la encontramos por ejemplo en el Modelo de Madurez en Gestión Docu-

mental para la Transparencia y Publicidad Activa⁽¹⁸⁾ que la Asociación de Archiveros-Gestores de Documentos de Catalunya presentó el año 2016, con el objetivo de demostrar si las Administraciones públicas catalanas tienen sistemas de gestión documental homologables y orientados a la transparencia desde el origen.

5. CONCLUSIONES

Vivimos un momento de cambio radical tanto internamente como en las formas de relación con la ciudadanía. La transparencia y el buen gobierno no son una opción sino una exigencia si queremos realmente contar de nuevo con la confianza de la ciudadanía. En este escenario de transformación global, la gestión de la información, de los datos y su reutilización son pieza clave y nuclear para fomentar la transparencia, la participación y colaboración ciudadana, pero también para optimizar los recursos y mejorar en calidad y eficiencia.

La reutilización de la información, en esta idea de «economía circular del dato», ofrece múltiples beneficios y desde diferentes ópticas:

- Para desplegar verdaderas estrategias de gobierno abierto que incorporen a la ciudadanía en la acción de gobierno.

- Para mejorar en eficiencia e incrementar la buena gobernanza mediante el análisis de datos para la toma de decisiones y la rendición de cuentas permanente.

- Para fomentar la transparencia colaborativa y el uso de los datos de las Administraciones públicas en formatos abiertos y generar aplicaciones que por ejemplo permitan informar sobre los servicios municipales, intercambiar información y optimizar la relación entre la Administración pública y la ciudadanía.

Pero estas nuevas formas de relación basada en el uso de los datos requiere que, previamente, las Administraciones públicas estructuren de forma adecuada toda esta información en sus sistemas de gestión, para que realmente sea posible convertir todos estos datos en información útil tanto para la ciudadanía como para la propia Administración. Para ello un instrumento fundamental es el establecimiento de un sistema de gestión documental que garantice el control, el acceso, la trazabilidad y la gestión de todo el ciclo de vida de la información y la documentación. Sólo mediante la gestión inteligente y automatizada de toda esta información conseguiremos realmente garantizar la transparencia real.

BIBLIOGRAFÍA

ALGUACIL, M., «Islas de conocimiento en un océano de datos», *Revista Archivamos*, ACAL, 2017.

ALGUACIL, M., «El reto de la transformación digital de las Administraciones públicas (especial referencia al ámbito local)», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 8, Editorial Wolters Kluwer, 2016.

ALGUACIL, M., «Una administración abierta es el objetivo pero, ¿cuál es el desafío?», *Revista Archivamos*, ACAL, 2014.

(18) <https://arxiv.org/abs/1605.04991>

CERRILLO, A. y CASADESÚS, A., «El impacto de la gestión documental en la transparencia de las Administraciones públicas: la transparencia por diseño», en el marco del proyecto «Transparencia, Integridad e Innovación Democrática». Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad (DER2014-57391- C2-2-R), 2015-2017

GARCIA, M., «Reutilització de la informació: reptes i oportunitats», *Revista dels Estudis de Ciències de la Informació i de la Comunicació*, Núm. 72, 2017.

GÜEMES, C., «La corrupción y la (des) confianza como normas sociales. Cambio de enfoque, nuevas perspectivas», *Revista internacional Transparencia e Integridad*, Núm. 6, 2018.

JIMÉNEZ, R., «Buena gobernanza local [Retos del gobierno municipal: 2019-2023]», *Blog La Mirada Institucional*, 2019.

MAGRO, R., «El plato estrella de la gestión administrativa: una ración de datos abiertos», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 4, pág. 78, Editorial Wolters Kluwer, 2019.

MATAS BALAGUER, J., «Reutilització de la informació i formats oberts», *Blog Legalment*, 2015.

ORTIZ, A., «Buen gobierno: piezas, fases y relaciones» y «Hoja de ruta del gobierno abierto: una espiral logarítmica», *Blog Administraciones en red*, 2018.

ORTIZ, A., «Diez años en compañía de datos», *Blog Desidedatum*, 2019.

PELLICER, J.L., «Herramientas y propuestas para luchar contra la corrupción en el sector público: ética, transparencia y compliance», *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, Núm. 5, 2017.

RAMIÓ, C. y SALVADOR, M., *Governança Social i Intel•ligent. Una nova organització per a l'Ajuntament de Barcelona*, Ayuntamiento de Barcelona, 2019.

RENATE, M., «The State and civil society in modern governance», Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001.

SOLER, J., «La gestión documental: trazabilidad y control de la información para la Administración Digital», *El Consultor de los Ayuntamientos*, Núm. 7, Editorial Wolters Kluwer, 2017.

SOLER, J., «Informació pública de qualitat, si us plau», *Blog EAPC*, 2016.

VILLORIA, M. e IZQUIERDO, A., «Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público», *Observatorio Iberoamericano de la Democracia*, Buenos Aires / Caracas, 2016.

CAPÍTULO XI

ÉTICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS. EL PAPEL DEL CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA

María Begoña VILLAYERDE GÓMEZ

1. ¿POR QUÉ ES ÉTICA UNA ENTIDAD QUE RINDE CUENTAS?
2. EL PAPEL DE LOS OCEX EN ESPAÑA. UNA VISIÓN (MUY) GENERAL
3. LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN GALICIA
4. OTRAS FUNCIONES DEL CDC: LA FUNCIÓN CONSULTIVA
5. LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN. SU ENCAJE EN UN MARCO GLOBAL
6. UNA APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN DEL CDC DESDE UN PUNTO DE VISTA ÉTICO
7. CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

En el presente trabajo se aborda el papel y funciones de los OCEX en nuestro ordenamiento jurídico, señalando la importancia de la rendición de cuentas como elemento de transparencia y buen gobierno. Seguidamente, se aborda el examen de la nueva función del CdC de Galicia, relativa a la prevención de la corrupción, tanto en el contexto actual de desarrollo de un concepto amplio de control interno, como de su relación con las obligaciones de análisis de riesgos en el ejercicio del control financiero en las entidades locales.

PALABRAS CLAVE

Rendición de cuentas, prevención de la corrupción, ética, control externo, control interno, riesgos.

ABSTRACT

This work deals the role and functions of the OCEX in our legal system, the importance of accountability as an element of transparency and good governance. Next, it analyze the new function of the CdC of Galicia, related to the prevention of corruption, is approached, both in the current context of developing a broad concept of internal control, as well as its relationship with the obligations of risk analysis in the exercise of financial control in local entities

KEYWORDS

Accountability, prevention of corruption, ethics, external control, internal control, risks.

1. ¿POR QUÉ ES ÉTICA UNA ENTIDAD QUE RINDE CUENTAS?

Abordar el examen de la «ética pública» desde cualquier perspectiva no es una tarea sencilla. Y no lo es, entre otras razones —y en mi opinión—, por el exceso de nociones que se han ido desarrollando en torno al propio concepto de «ética». Hablamos de buen gobierno, gobernanza, transparencia, integridad pública, etc., en un marco genérico de ética pública, contribuyendo a diluir su concepto en un maremágnum de ideas que ni siquiera están definidas de manera unívoca. Esto es, reiteramos términos cuyo significado no cuentan con una definición cerrada, pero que nos acercan a la idea de un comportamiento ajustado a valores, principios y normas éticas que pongan en primer lugar el interés público frente a los intereses privados en el sector público.

En cualquier caso, desde una visión general y apriorística de la ética pública, la rendición de cuentas es un elemento esencial para definir la conducta ética de cualquier persona, perfectamente trasladable a las entidades públicas.

Conviene recordar que la rendición de cuentas no es novedosa, contando con claros precedentes en el artículo XV de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano⁽¹⁾, o en la anterior Declaración de Derechos de Virginia de 1776; desde entonces, ha de ponerse en relación con la «*accountability*» entendida como responsabilidad⁽²⁾, donde la rendición de cuentas aparece configurada como una verdadera obligación.

Al mismo tiempo, los enormes cambios derivados de la globalización económica, el acceso cada vez más inmediato y completo a la información, así como la visualización de la corrupción, reclaman mayor responsabilidad en el ejercicio de los cargos públicos y mayor transparencia en la gestión pública. También los encargados de rendir y de controlar y evaluar la rendición de cuentas deben sumarse a este proceso evolutivo. Y en este sentido, anticipa esta necesidad el primer Conselleiro Maior del CdC, OTERO DÍAZ, quien señala que la actuación del CdC debe guiarse por los principios de transparencia, imparcialidad y colaboración con las entidades fiscalizadas, añadiendo que «los responsables del Consello de Contas no somos

(1) Dice este art. XV: «La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público de su administración».

(2) CUETO CEDILLO, C., «La responsabilidad corporativa de los gobiernos y administraciones públicas: fundamento y soluciones innovadoras desde el sector público local», disponible en <http://www.aeca1.org/xivencuentroaeca/cd/40h.pdf>, pág. 8, quien recuerda que «*To be accountable* significa tener que rendir cuenta de lo que se hace».

jueces ni legisladores, solamente titulares de un poder público que es el Control Financiero. Por lo tanto, no se trata de un control jurídico sino ético (...)»⁽³⁾.

Entendiendo que la suma del derecho a saber y la exigencia de responsabilidad a los gestores públicos conllevan inexcusablemente un derecho a controlar, su resultado ha de contribuir necesariamente a mejorar el ejercicio del derecho de la participación y por tanto, la democracia misma. La pluralidad de derechos (siendo la publicidad activa⁽⁴⁾ y el acceso a la información pública sus más genéricas manifestaciones⁽⁵⁾) que hacen efectivo el principio de transparencia se integran en la tercera generación de los derechos del hombre. Y partiendo de este poliédrico «derecho a saber» se desarrolla un derecho a evaluar, a participar en el ámbito público y a exigir responsabilidades.

Este derecho también es exigible en el ámbito económico financiero⁽⁶⁾, de manera que los ciudadanos tienen derecho a conocer la actuación de los poderes públicos, y a controlar la legalidad y la oportunidad de las decisiones que adoptan. Esto es, contribuye a asegurar tanto la legalidad como la oportunidad de las decisiones que se adoptan, conociendo cómo se usan los fondos públicos y cuál es su destino, para que finalmente los ciudadanos puedan opinar sobre sus impuestos, cómo debe ser el gasto, sus preferencias en asignación de recursos, etc.; o lo que es lo mismo: saber de dónde provienen los fondos públicos, cuánto se gasta, en qué se gasta y, finalmente, si se gasta de la mejor manera posible.

Una entidad transparente comunica adecuadamente sus decisiones a los ciudadanos, lo que permite a estos evaluar y posteriormente participar activamente en las políticas públicas, contribuyendo a la denominada «buena administración»⁽⁷⁾.

La Declaración de Asunción sobre Principios de Rendición de Cuentas⁽⁸⁾, emitida por INTOSAI en 2009 recoge 8 principios, basados en que la rendición de cuentas opera como fundamento para un buen gobierno, afirmando que un buen funcionamiento del sistema promueve «el fortalecimiento institucional, la confianza ciudadana, el estado de derecho de los

La ética pública exige satisfacer el «derecho a saber» de los ciudadanos, también en el ámbito económico-financiero: cuánto se gasta, cómo se gasta y para qué se gasta

(3) Palabras que recoge CONSTENLA ACASUSO, F., «Ética pública e control externo público: un debate necesario», *Ética pública e control externo público*, Consello de Contas de Galicia, Santiago de Compostela, 1998, pág. 63.

(4) Vid. ANTELO MARTÍNEZ, A.R., «Ley de Transparencia y Administración Local: propuestas para el levantamiento del velo», *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, núm. 13, 2014, págs. 1441-1456.

(5) Excede del ámbito de este trabajo un análisis del contenido de estos derechos. Vid. al respecto, CAMPOS ACUÑA, M^a. C., «Derecho de acceso a la información pública en la Ley de transparencia y en la Ley de Procedimiento Administrativo», *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 6, 2017, págs. 780-789. Para una visión más general: VV.AA.: *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.

(6) Enumerados en el artículo 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

(7) Vid. BENÍTEZ PALMA, E., «Apuntes sobre el papel del control externo en el ámbito del Derecho a una Buena Administración», *Auditoría Pública*, núm. 57/2016, págs. 7-22.

(8) Disponible en http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/06/DOC_22102009_Asuncion.pdf

países, el combate a la corrupción, el desarrollo de políticas públicas que atiendan de la mejor manera posible las necesidades y demandas de la ciudadanía, y en general elevar los niveles de gobernabilidad y probidad». Asimismo, se señala en esta declaración que la rendición de cuentas permite establecer procesos reflexivos de toma de decisiones y de evaluación de políticas públicas, uso de los fondos públicos e integridad en la función pública, debiendo incluir la evaluación de la gestión de las instituciones públicas, de acceso a la información pública, de control interno, de lucha contra la corrupción y de sanción.

Por cuanto estamos ante instituciones llamadas no sólo a facilitar información al público en general sino también a la evaluación de dicha información, poniendo de manifiesto posibles responsabilidades, en las próximas líneas —al margen de intentar ofrecer definición alguna de todos estos conceptos que pivotan en torno a la ética pública—, se pretende hacer referencia a la actividad de los órganos de control externo (OCEx) y las indudables relaciones del ejercicio de sus competencias con el desarrollo de un marco de integridad pública, prestando particular atención al Consello de Contas de Galicia (CdC).

2. EL PAPEL DE LOS OCEX EN ESPAÑA. UNA VISIÓN (MUY) GENERAL

2.1. ¿Qué hace un órgano de control externo?

Nuestro ordenamiento jurídico ha previsto la existencia de un doble control de las cuentas públicas: un control interno desarrollado por los órganos de la intervención y un posterior control externo, permanente y consuntivo, que tradicionalmente realizan los OCEx mediante la llamada función fiscalizadora. Al lado del TCu, creado por el art. 136 CE, algunas CCAA diseñan sus propios órganos de control externo⁽⁹⁾, con funciones de fiscalización de la actividad financiera desarrollada en su territorio, sin perjuicio de las competencias que tiene atribuidas el TCu en el mismo ámbito. Con denominaciones y composiciones diferentes, y una clara preferencia por una organización colegiada —con la única excepción de la Cámara de Comptos de Navarra—, las competencias que se le atribuyen estatutaria o legalmente son bastante similares⁽¹⁰⁾.

La fiscalización es la principal actividad de los OCEx. Entendida como sinónimo de la rendición de cuentas, en realidad ésta es un proceso más amplio que incluye el control, fiscalización, transparencia y divulgación de la información

Desde un punto de vista práctico, si nos preguntamos que hacen los OCEx, seguramente la respuesta inmediata es que se encargan del control de las cuentas públicas, a través de una función fiscalizadora de naturaleza «administrativa», aunque ni los OCEx son Administración pública ni los procedimientos fiscalizadores son procedimientos administrativos. Además de una genérica referencia al control o fiscalización de la gestión económica y financiera del sector público, en el ámbito autonómico se completan sus funcio-

(9) Cuentan en la actualidad con un OCEx autonómico, bajo distintas denominaciones, las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia, Islas Baleares, Navarra y País Vasco.

(10) Un examen más completo puede verse en RODRÍGUEZ FRAGA, B. y VILLAVERDE GÓMEZ, M^a B., «Los órganos de control externo: estructura, organización y competencias», *Guía de integridad en la contratación pública local*, FEMP, 2019, pág. 291-299. Puede verse un análisis crítico en ORDOKI URDAZI, L. M^a, «la necesidad de una transformación radical de las Instituciones de Control Financiero Externo en España», *Auditoría pública* núm. 57/2012, pág. 27-32.

nes con el asesoramiento al Parlamento, así como la instrucción de procedimientos jurisdiccionales y el enjuiciamiento de las responsabilidades contables por delegación del TCu⁽¹¹⁾. Cabe reseñar alguna peculiaridad, a la que haremos referencia; pero previamente, procede un acercamiento a la actividad principal de todos los OCEx: fiscalización de la actividad económico financiera del sector público.

Aunque control y fiscalización⁽¹²⁾ se suelen usar como sinónimos de rendición de cuentas, en realidad abarcan procesos distintos que forman parte de una noción más amplia de rendición de cuentas. Así, la rendición de cuentas puede realizarse mediante diferentes fórmulas y ante diferentes órganos; debe tenerse en cuenta que éste es un proceso amplio, comprensivo de «mecanismos de control, fiscalización, transparencia y divulgación de la información».

Por tanto, es necesario conocer la amplitud con la que se desarrolla esta función y los medios de los que se dispone para hacerla efectiva. Para ello, tomaremos como ejemplo el CdC.

2.2. La función de fiscalización desde una perspectiva general.

Como se ha señalado, los OCEx, y también el CdC, no tienen limitadas sus funciones a la fiscalización de la gestión económico-financiera del sector público, pero es su función principal. Al mismo tiempo, la función fiscalizadora no alcanza materialmente únicamente a la rendición de las cuentas (generales) públicas en un sentido estricto del término, sino que comprende todas las actuaciones de gestión de fondos públicos, así como a todos los sujetos, públicos y privados, que realicen actos, negocios o actuaciones que guarden relación con dichos caudales públicos.

Ello se colige del art. 4 de la Ley 6/1985, del Consello de Contas de Galicia (en adelante, LCdC)⁽¹³⁾, que desglosa sus competencias en materia de fiscalización describiendo las siguientes funciones:

«a) Fiscalizar la actividad económico-financiera del sector público de Galicia, velando para que se ajuste al ordenamiento jurídico y al principio de racionalidad, determinada por criterios de eficiencia y economía.

(11) El TC sostiene la competencia exclusiva del TCu para el ejercicio del enjuiciamiento contable respecto de los OCEx autonómicos. Recordemos la STC, Pleno, 18/1991, de 31 de enero, que contiene la conocida expresión: «Cabe concluir, pues, que el Tribunal de Cuentas es supremo, pero no único, cuando fiscaliza, y único, pero no supremo cuando enjuicia la responsabilidad contable» (Fundamento Jurídico 2.º) en la línea iniciada en la previa STC, Pleno, 187/1988, de 17 de octubre.

(12) ALBIÑANA GARCÍA QUINTANA define la fiscalización como «aquella función de control, ejercida de forma permanente y a posteriori, sobre la actividad administrativa, la composición económica y la gestión de los entes y órganos que conforman el Sector público». En «Función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas», *El Tribunal de Cuentas en España*, vol. I., Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982.

(13) En efecto, en Galicia, las cuentas se rinden a un órgano estatutario, previsto en el art. 53.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia, que «crea el Consejo de Cuentas de Galicia», añadiendo que «Una Ley de Galicia regulará su organización y funcionamiento y establecerá las garantías, normas y procedimientos para asegurar la rendición de las cuentas de la Comunidad Autónoma, que deberá someterse a la aprobación del Parlamento». Conforme a este mandato, se aprobó la mencionada Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consello de Contas, que establece el marco regulador del propio órgano fiscalizador.

b) Fiscalizar las subvenciones, créditos y ayudas con cargo a los presupuestos de las entidades previstas en el apartado 1 del artículo 2, así como los avales y exenciones fiscales directas y personales concedidas por aquellos entes, ya fueran percibidas por personas físicas o jurídicas.

c) Fiscalizar los contratos celebrados por la Administración autonómica y de las entidades previstas en el apartado 1 del artículo 2 en los casos en que se haya establecido así o en los que el Consejo de Contas lo considerase conveniente.

d) Fiscalizar la situación y las variaciones del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia y demás entidades previstas en el apartado 1 del art. 2.

e) Fiscalizar los créditos extraordinarios y suplementos de créditos, así como las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.

g) Analizar la utilización de los recursos disponibles atendiendo al menor coste en la realización del gasto y formular las propuestas tendentes a mejorar los servicios prestados por el sector público de Galicia.

h) Fiscalizar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en los diversos programas presupuestarios y en las memorias de las subvenciones, créditos, ayudas y de los avales, e indicar, en su caso, las causas de incumplimiento.

j) Fiscalizar la evolución de los bienes patrimoniales de las personas que ocupan altos cargos en el sector público autonómico».

Hemos elegido la ley gallega no sólo por la cercanía a la misma, sino por ser una de las más prolíficas a la hora de explicar sus funciones en materia fiscalizadora, además de contar con previsiones específicas, como la relativa al control de la evolución de los bienes de los altos cargos. En cualquier caso, se desprende con claridad que el mandato legal no se limita a un control formal de las cuentas de las entidades que forman el sector público local gallego, sino que: —al lado del control de legalidad, abarca la evaluación del ajuste de las políticas públicas al principio de racionalidad, atendiendo a criterios de eficiencia y economía (letras g y h).— junto con las entidades que forman el sector público gallego, el alcance subjetivo de esta competencia se extiende a las personas físicas o jurídicas receptoras de subvenciones, créditos y ayudas con cargo a fondos públicos, así como a los avales y exenciones fiscales directas y personales. Por tanto, no se trata sólo de conocer si se han destinado efectivamente los recursos públicos a la satisfacción de necesidades públicas, mediante los cauces oportunamente diseñados para esta finalidad, de acuerdo con los programas diseñados para este fin, sino también de saber si para atender a dichas finalidades se ha elegido la mejor opción y con los menores costes posibles. O lo que es lo mismo, si se ha gastado de conformidad con los principios constitucionales que rigen esta materia: economía, eficiencia y eficacia (art. 31.2.CE), a los que se han ido uniendo otros principios de buena gestión, como los de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género⁽¹⁴⁾. Para ello, sería necesario

(14) Explicados en el art. Noveno de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas: «La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género».

disponer de información de los programas de gasto: cuál es su objetivo, sus potenciales beneficiarios y las medidas que se implementarán atendiendo a los recursos de los que se va a disponer; en la actualidad, no siempre es posible.

Para el desarrollo de esta función, los OCEx utilizan la auditoría como técnica de fiscalización. Sin extenderse en exceso, conviene recordar las definiciones de los distintos tipos de auditoría que se han asumido por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español⁽¹⁵⁾, dado que a través de ellas se permite dar respuesta a las funciones atribuidas a los OCEx:

Fiscalizar las cuentas públicas supone verificar el cumplimiento de los principios rectores del gasto público, mediante técnicas de auditoría

— Auditoría de regularidad, que comprende la auditoría financiera y la auditoría del cumplimiento de la legalidad. La auditoría financiera «trata de verificar si, a juicio del auditor, los estados contables del organismo auditado se presentan adecuadamente según los principios de contabilidad que le son aplicables», mientras que la auditoría de cumplimiento de la legalidad «trata de verificar si el organismo auditado cumple con la legalidad vigente en la gestión de los recursos públicos».

— Auditoría operativa, en la que se incluye tanto la auditoría de eficacia como la auditoría de economía y eficiencia. La auditoría de eficacia «trata de verificar si los resultados obtenidos por el ente auditado alcanzan los objetivos previstos en sus respectivos programas de actuación, analizando en su caso las desviaciones observadas»; por su parte, la auditoría de economía y eficiencia «trata de verificar si el organismo auditado adquiere y utiliza los recursos humanos y materiales de forma económica y eficiente. Se entenderá por economía la consecución de los recursos con el mínimo coste y por eficiencia y productividad, la relación entre los resultados obtenidos y los recursos empleados para ello».

— La auditoría integrada, en el caso en que se incluyan «los cuatro tipos de auditoría antes mencionados mediante los trabajos necesarios para informar sobre la adecuada presentación de la información financiera, el cumplimiento de la legislación vigente, el grado de consecución de los objetivos previstos y el grado de economía y eficiencia logrados en la gestión de los recursos».

3. LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN GALICIA

3.1. Esquema general

A modo de ejemplo, se hará referencia a la rendición de cuentas de las entidades locales que forman el sector público local de Galicia.

En primer lugar, deben rendir cuentas al CdC, de acuerdo con el art. 2 LCdC:

— Las entidades locales y los entes u organismos, cualquiera que sea su forma jurídica, dependiente o controlada directa o indirectamente por aquellas (letra b),

(15) Recogidas en el documento «*Principios y normas de auditoría del sector público*», adoptado por todos los OCEx.

— Los entes u organismos, cualquiera que sea su forma jurídica, en los cuales la participación de las entidades señaladas en las letras anteriores considerada conjuntamente sea mayoritaria o comporte su control público (letra e)

— Además, debe recordarse que la actuación del CdC puede extenderse sobre las personas físicas y jurídicas beneficiarias de subvenciones, créditos, avales o cualquier otro tipo de ayuda pública otorgada por las entidades citadas.

Esta previsión se completa con la mención a los sujetos que tienen la condición cuenta-dantes conforme al art. 26 LCdC, cuando indica quienes deben remitir las cuentas:

a) Los funcionarios y funcionarias y demás personal de las entidades del sector público gallego que tengan a su cargo la gestión de los ingresos y gastos públicos, así como las demás operaciones de administración.

b) Los presidentes y presidentas o los directores y directoras de las entidades previstas en el apartado 1 del artículo 2. (...).

En cuanto al alcance objetivo de esta obligación de rendición de cuentas, cabe señalar que diversas normas han ido diseñando una serie de deberes de remisión periódica de información, que se une a un genérico deber de colaboración de los cuentadantes cuando el CdC desarrolle un concreto trabajo de fiscalización.

Así, cabe referirse a las obligaciones de rendición de cuentas introducidas por las siguientes normas:

— art. 25.2 LCdC: Las entidades locales habrán de remitir las cuentas de cada ejercicio directamente al CdC, siendo la fecha límite para efectuar dicha remisión la misma que por la legislación estatal reguladora de las haciendas locales se establezca para la remisión de sus cuentas de cada ejercicio al TCu. El CdC debe formar y unir la cuenta general de las entidades locales, que ha de ser reconocida por el Parlamento.

— art. 218 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que establece que el órgano Interventor remitirá anualmente al TCu y a los OCEX todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la entidad local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos.

— art. 335 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, regula el deber de remisión, al órgano de control competente, de información sobre los contratos formalizados durante el ejercicio.

— art. 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público establece el deber de remisión de información, al órgano de control competente, sobre los convenios que hayan suscrito durante el ejercicio.

La rendición de cuentas incluye, junto a la obligación recurrente de rendir la cuenta general, obligaciones de suministro de información periódica sobre contratos, convenios o control interno, además de la colaboración en los trabajos de fiscalización

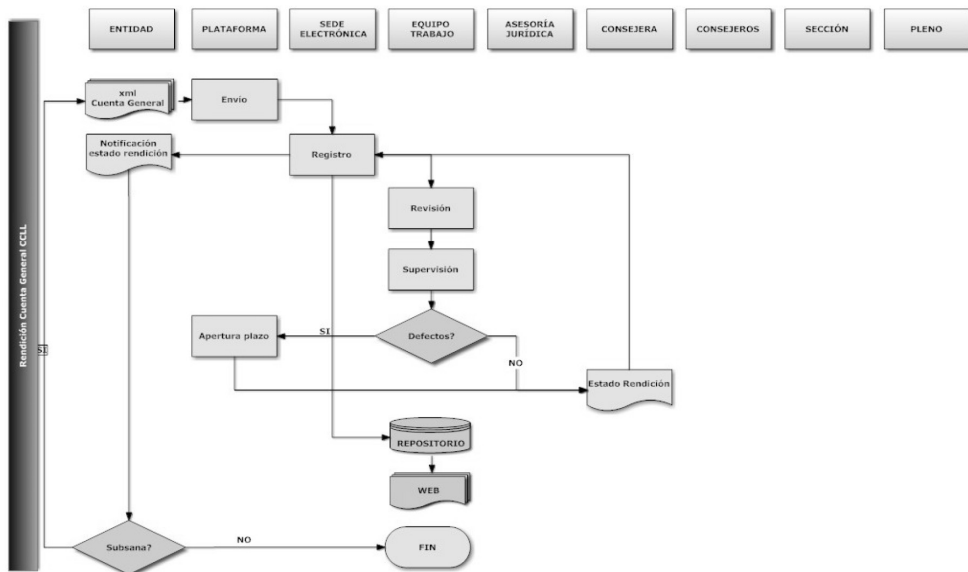
Como se ha señalado, también se establece un deber de colaboración de carácter general, que se regula en el art. 23 LCdC. De acuerdo con este precepto, todas las entidades y personas sujetas al ámbito de actuación del CdC colaborarán con éste en el ejercicio de las funciones, estando obligadas a suministrarle cuantos datos, estados, documentos, antecedentes o informes les solicite, al igual que las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que deberán proporcionar, previo requerimiento, toda clase de datos, informes o antecedentes deducidos de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas que sean necesarios para el ejercicio de las funciones de control previstas en la LCdC.

En cuanto a los procedimientos de rendición de la cuenta general y de información periódica responden a un esquema de líneas comunes en cuanto a la remisión de la información. Al mismo tiempo, cabe significar dos variaciones de distinto calado; una, los plazos en que debe darse cumplimiento a esta obligación de suministro —aunque no debe perderse de vista que son procedimientos abiertos permanentemente en el tiempo—; y otra, que respecto a las cuentas generales resulta debido para el CdC formar la cuenta del sector público gallego, mientras que la restante información recibida puede ser destinada tanto a la elaboración de un informe *ad hoc*, como al análisis de riesgos o a su incorporación a informes de fiscalización horizontales o específicos, de entidades concretas. Por tanto, en todos los casos en que se realice un informe de fiscalización —preceptivo, en caso de la cuenta general del sector público local— se deberá atender al *iter* procedimental que se establece con carácter general para la elaboración de dichos informes.

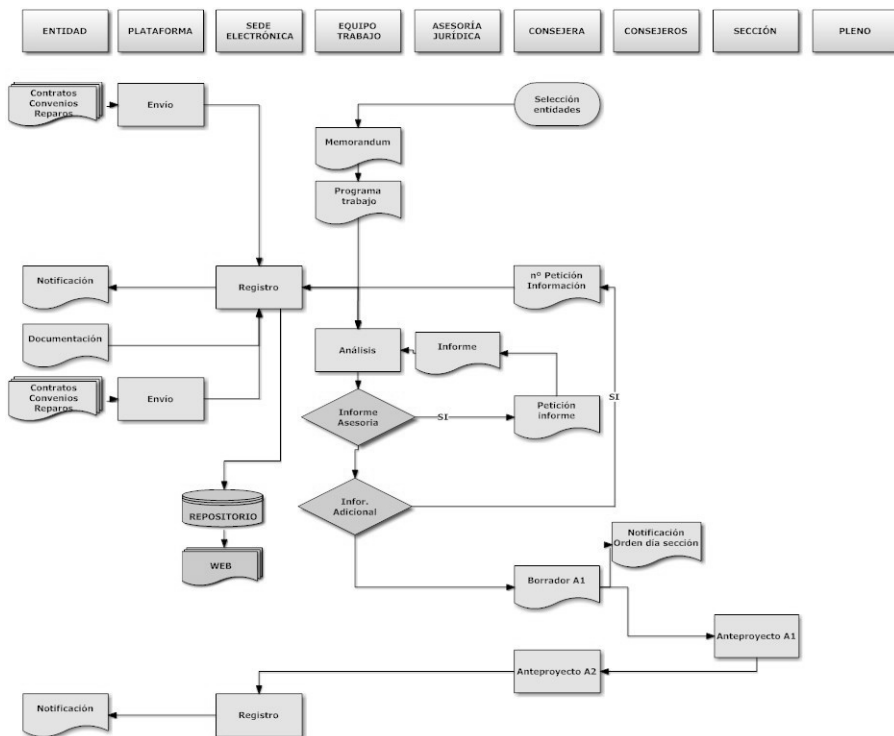
En los tres siguientes cuadros pueden observarse las diferencias entre las distintas actuaciones que se siguen en la tramitación, en la que influyen los señalados factores de obligatoriedad de realizar el informe, medios por los que se obtiene la información y otros tales como las relaciones que deben mantenerse con los cuentadantes, por ejemplo.

El Plan de Trabajo Anual es aprobado por el Pleno del CdC, que lo elabora atendiendo a su plan estratégico y a las propuestas del Parlamento de Galicia, pudiendo iniciarse una fiscalización a la vista de comunicaciones de personas físicas o jurídicas

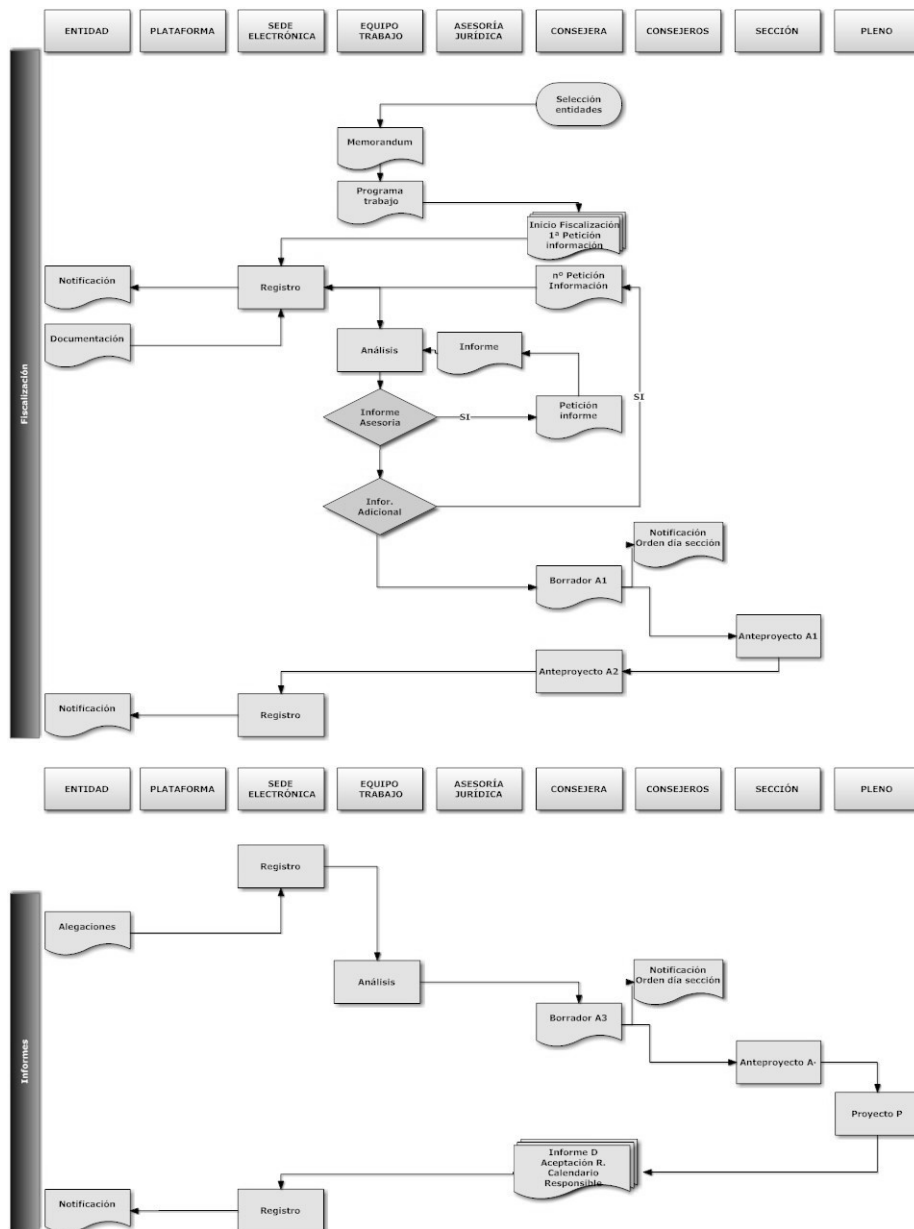
Cuadro 1. Procedimiento de rendición de la cuenta general de las entidades locales.
Plataforma de rendición de cuentas.



Cuadro 2. Procedimiento de remisión de información relativa al control interno, contratos y convenios de las entidades locales. Plataforma de rendición de cuentas.



Cuadro 3. Procedimiento de elaboración de informes. Área de corporaciones Locales.



Respecto a la fiscalización, conviene señalar que uno de los elementos que contribuye a garantizar la independencia e imparcialidad del CdC en el desarrollo de sus funciones, es el relativo a la elaboración del Plan de trabajo anual. Y ello porque dicho Plan de trabajo anual ha de responder al Plan Estratégico de la propia institución, es impulsado de oficio por el CdC y la iniciativa de la fiscalización corresponde en todo caso al propio CdC y al Parlamento de

Galicia, pudiendo iniciarse también previa comunicación o denuncia presentada por personas físicas o jurídicas (art. 24 LCdC). En la práctica, el Parlamento viene realizando propuestas de fiscalizaciones para su inclusión en el plan de trabajo que no interfieren en la capacidad del CdC de planificar sus propias actuaciones.

3.2. La responsabilidad de los cuentadantes

La presentación o remisión de las cuentas generales de las entidades que forman el sector público —en nuestro caso, el sector público local de Galicia—, se configura legalmente como una obligación de inexcusable cumplimiento, cuya inobservancia lleva aparejada penalizaciones de diversa naturaleza, tanto para los cuentadantes como para las mismas entidades públicas incumplidoras. A este deber debe sumarse las citadas obligaciones legales de remisión de información de forma periódica a los OCEX —cuya omisión no tiene prevista consecuencia alguna en las normas estatales—, así como el genérico deber de colaboración establecido en el art. 23 LCdC que opera en el marco de todas las fiscalizaciones desarrolladas por el órgano de control gallego.

En todo caso, se suele señalar que la falta de cumplimiento lleva aparejada una doble manifestación de responsabilidad; la primera sería la responsabilidad política, que se depura en las urnas en el marco de los procesos electorales y que concierne únicamente a los cargos de nombramiento político. De otra parte, la responsabilidad jurídica en sentido estricto, que alcanza tanto a los cargos políticos como a los gestores de fondos públicos, con una múltiple manifestación⁽¹⁶⁾: penal, contable y disciplinaria o patrimonial. De este modo, la rendición de cuentas se configura como verdadera obligación, al estar ligada a la exigencia de responsabilidades en el caso de incumplimiento⁽¹⁷⁾. En cuanto a su concreta regulación cabe remitirse al art. 502.2 Código Penal⁽¹⁸⁾, respecto de la responsabilidad penal; a la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria —a la que también se refiere la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno—, que alcanza a la responsabilidad patrimonial⁽¹⁹⁾ y contable, y a la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, en lo relativo a la responsabilidad contable⁽²⁰⁾.

El incumplimiento de la obligación de rendición de cuentas debe llevar aparejada tanto responsabilidad política como jurídica, en sus distintas facetas: penal, contable, patrimonial y disciplinaria

(16) Vid., sobre este tema, RAYÓN BALLESTEROS, M^a C., «Responsabilidades de empleados públicos y altos cargos de la Administración», *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLVIII, 2015, pág. 131-158.

(17) Vid. MAS CLADERA, P.A., «Sobre las consecuencias de la no rendición de cuentas: comentarios a la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2008», *Revista española de control externo*, Vol. 10, núm. 30/ 2008.

(18) Artículo 502. 2 Código Penal: «En las mismas penas incurrirá la autoridad o funcionario que obstaculizare la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que éstos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación».

(19) La responsabilidad patrimonial tiene reflejo en el art. 176 y art. 177 Ley 47/2003, General Presupuestaria, de 26 de noviembre.

(20) VILLANUEVA RODRÍGUEZ, U.L., «Notas sobre la responsabilidad contable», *Auditoría Pública* núm. 55, 2011, pág. 11 - 27.

Siendo la remisión de la cuenta un deber⁽²¹⁾ para las entidades locales la normativa propia del CdC ha previsto mecanismos para conseguir su efectividad; así, el art. 23.3 LCdC señala que, con carácter general, el incumplimiento de los requerimientos podrá suponer la aplicación de multas coercitivas previstas en la misma norma. Debe aclararse que el art. 27 LCdC al regular lo que denomina «medios de apremio» prevé su aplicación gradual, siendo el primero de ellos el requerimiento, que describe como «la orden que comunica el Consello en la que se fija un plazo para la rendición de la cuenta no rendida». Seguidamente, se hace referencia a la imposición de multas coercitivas, y finalmente, a «la formación de oficio de la cuenta no rendida y de los estados o documentos que se pidan, a cargo y riesgo del apremiado». Previamente, el art. 23.3 LCdC precisa que «Si los requerimientos se refiriesen a la reclamación de justificantes de inversiones o gastos públicos y no fueran cumplidos en el plazo solicitado, se iniciará de oficio el oportuno expediente de reintegro».

Como previsión genérica disuasoria, se prevé, de una parte, que el CdC comunique al Parlamento de Galicia la falta de colaboración de los obligados a prestársela, y de otra, que «En cualquier caso, y sin perjuicio de deducir tanto de culpa por desobediencia a los efectos de instrucción del proceso penal, el Consello de Contas podrá proponer a la autoridad u órgano competente de que dependa el cuentadante la apertura del procedimiento sancionador».

A este conjunto de previsiones debe añadirse que el art. 4 del Decreto 193/2011, de 6 de octubre, por el que se regulan especialidades en las subvenciones a las entidades locales gallegas señala como requisito «para la concesión de subvenciones que las entidades locales hayan cumplido el deber de remisión al Consejo de Cuentas de las cuentas generales de cada ejercicio», si bien permite su exención en el caso de que «la no concesión de la subvención pudiese afectar al normal desarrollo de los servicios públicos esenciales». La aplicación de este precepto ha tenido un efecto positivo en la rendición de las cuentas en Galicia desde su entrada en vigor, pudiendo observarse unas buenas cifras de rendición, con carácter general.

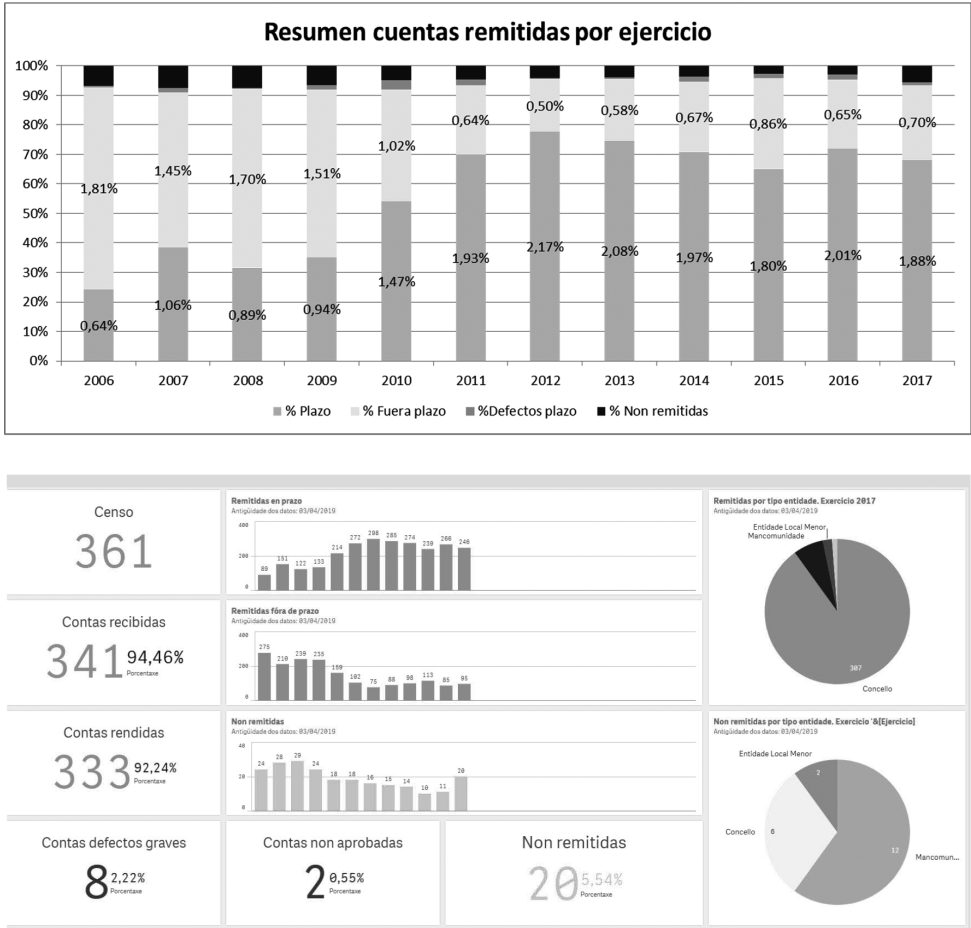
Seguidamente, se facilitan datos de rendición de las cuentas del sector público local gallego a fecha 3 de abril de 2019, que hacen referencia tanto a la evolución temporal del cumplimiento de esta obligación desde 2006 —pudiendo observarse el fuerte incremento de la rendición en plazo desde 2011, con la entrada en vigor de la normativa gallega sobre subvenciones—, así como información sobre las cuentas remitidas respecto del ejercicio 2017. Ahora bien, en el portal web del CdC están disponibles⁽²²⁾, con actualización semanal de sus datos, las cifras de rendición y el contenido de las cuentas rendidas, pudiendo accederse tanto a las cuentas de cada entidad, con un análisis individual de las mismas a través de los principales indicadores, como a análisis agregados y comparativos de las cuentas del sector público local gallego y estatal.

La reforma normativa que en 2011 vinculó la obtención de subvenciones autonómicas a la efectiva rendición de cuentas al CdC produjo un efecto muy positivo en los datos de rendición de las entidades locales gallegas

(21) FARINÁ BUSTO, L., «La obligación de colaborar con las Instituciones de Fiscalización y el Artículo 502.2 del Código Penal», *Auditoría Pública* núm. 62, 2014, págs. 13 y ss.

(22) <http://www.consellodecontas.es/es/content/datos-da-counta-xeral-das-entidades-locais>

Cuadro 5. Evolución de la rendición de cuentas en las entidades locales gallegas (datos a 3-4-2019).



En definitiva, esta asunción de responsabilidade actúa como corolario del buen goberno: se logra la transparencia con la transmisión de información, pero con la suma del elemento de la responsabilidad se logra transmitir confianza y credibilidad. Se está asumiendo, en definitiva, la responsabilidad desde una perspectiva ética.

4. OTRAS FUNCIONES DEL CDC: LA FUNCIÓN CONSULTIVA

Vinculada a esta función fiscalizadora, se le atribuyen al CdC determinadas competencias en materia consultiva, conforme a la cual deberá, de acuerdo con el art. 4 LCdC:

— letra f): Emitir los dictámenes y consultas que en materia de contabilidad pública y de gestión económico-financiera le soliciten las instituciones y entidades previstas en

el art. 2.1 LCdC, así como atender a las consultas del Parlamento sobre los presupuestos de la Comunidad Autónoma, y su ejecución y liquidación, y emitir opinión, a solicitud del Parlamento o de la Xunta, sobre proyectos normativos que afecten a los ingresos o gastos públicos.

— letra i): Emitir informes facultativos, a petición de la consejería competente en materia de hacienda, a instancia del órgano de control competente en razón a la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales de Galicia, para resolver las discrepancias que le sean elevadas a este órgano por las personas que ocupen la presidencia de las entidades locales a través del procedimiento regulado en la normativa del Estado.

Poco o casi nulamente utilizada —respecto a los proyecto normativos, un único informe pedido por el Parlamento en los últimos cuatro años; en el mismo plazo, se ha elaborado otro informe a solicitud de la Consellería de Facenda, como órgano de tutela de las entidades locales gallegas—, sería interesante un impulso de esta competencia, por cuanto consideramos que una colaboración fluida entre los actores de la materia económico-administrativa y el CdC permitiría una interpretación homogénea del marco contable y en la materia económico-financiera, con su incorporación en los proyectos normativos, redundando en una mejora de las posteriores relaciones que mantienen las distintas partes.

5. LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN. SU ENCAJE EN UN MARCO GLOBAL

En 2015 se atribuyó al CdC la función de la prevención de la corrupción, convirtiéndose en el primer OCEX en España con esta competencia⁽²³⁾, en la línea iniciada por el Tribunal de Cuentas portugués, y como alternativa a las distintas oficinas y agencias antifraude que han proliferado en distintas CCAA⁽²⁴⁾ o ayuntamientos⁽²⁵⁾.

Un examen de esta nueva competencia exige una reflexión extensa que no procede desarrollar ahora, pero sí conviene incidir en los aspectos básicos⁽²⁶⁾. En particular, cabe hacer mención a la extensión de la competencia misma: la normativa se refiere a la prevención de la corrupción, sin que en ningún caso atribuyan competencias de investigación o persecución de la corrupción al CdC.

De este modo, esta actividad preventiva, de acuerdo con el art. 5 bis LCdC y el Reglamento de Régimen interior del CdC, puede ser identificada globalmente con las siguientes actuaciones:

- (23) La Ley 4/1989, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, tras su última reforma, añade, entre sus funciones, la de «Informar y recomendar buenas prácticas administrativas, contables y financieras como medio de prevención de la corrupción en el ámbito del sector público de la comunidad autónoma» (art. 5.1.j).
- (24) Vid. Ley 14/2008, del 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Catalunya; Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana; Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears.
- (25) Vid. Reglamento Orgánico de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción, del Ayuntamiento de Madrid, de 23 de diciembre de 2016
- (26) Sobre este tema, vid. VILLANUEVA RODRÍGUEZ, U.L., «El modelo del Consello de Contas de Galicia en materia de prevención de la corrupción en el sector público», *Especial Compliance en el Sector público*, Wolters Kluiver, 2018.

- colaboración en la implantación de sistemas de prevención e integridad y elaboración de manuales de gestión de riesgos de corrupción;
- evaluación de sistemas de prevención que se adopten;
- asesoramiento en relación con los instrumentos normativos que se consideren más adecuados para prevenir la corrupción.
- fomento en la sociedad civil —y en particular en el ámbito empresarial— de la transparencia y el comportamiento ético en sus relaciones con el sector público, todo ello en un marco de colaboración con las administraciones implicadas.

Por tanto, este modelo se basa en la cooperación con las entidades públicas que tiene como casilla de salida un diagnóstico de la situación actual, para una posterior evaluación de los riesgos de la actividad de cada entidad, dirigida a una sucesiva implantación de planes de prevención de la corrupción, que, en un contexto permanentemente dinámico, serán objeto de evaluación para su mejora continua.

De otra parte, también se ha previsto la participación en la elaboración de instrumentos normativos, cuando así se requiera del CdC, y, finalmente, una vertiente didáctica, —de máximo interés a nuestro parecer⁽²⁷⁾—, como es fortalecer los comportamientos éticos en las relaciones de los ciudadanos, —y, en particular, las empresas—, con las Administraciones públicas.

En definitiva, esta competencia responde a la idea de la llamada «cultura de la integridad», que cuenta con un relevante aval en la Recomendación de la OCDE sobre integridad pública⁽²⁸⁾. Por tanto, esta iniciativa debe situarse en un contexto global, porque si bien el CdC es el primer OCEx llamado a realizar este tipo de funciones en España, no es el primer organismo público o privado que tiene encomendadas estas funciones o que ha realizado reflexiones en este sentido⁽²⁹⁾.

De acuerdo con la citada Recomendación de la OCDE sobre integridad pública, cabe entender la integridad pública como la «alineación consistente y la adhesión a valores, principios y normas éticos compartidos para mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público». Asumiendo que el cumplimiento de las normas no es suficiente (aunque sí imprescindible), y tampoco lo es la transparencia —a la que debe unirse eficaces mecanismos de rendición de cuentas—, en esta Recomendación se apunta a una visión estratégica basada en un «enfoque conductual y de gestión de riesgos y haciendo especial énfasis en promover una cultura de integridad en toda la sociedad». En efecto, se basa en un enfoque integral en su diseño, basado en tres pilares: sistema, cultura y rendición de cuentas.

El CdC asume como competencia propia la prevención de la corrupción: basada en la colaboración con las entidades públicas, incluye asesoramiento y fomento en la sociedad civil de una cultura de la integridad

(27) Y como también apunta Transparencia internacional en su documento «*Diagnosis y propuestas sobre transparencia y corrupción en España*», disponible en https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/09/jornada_diagnosis_propuestas_transpar_corrup_spain.pdf.

(28) <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

(29) A modo de ejemplo, entre otros, la *Declaración del Milenio de Naciones Unidas*, aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2000, Disponible en <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>; en la Unión Europea, la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, y al Comité Económico y social Europeo (COM(2003) 615 final o la Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final, (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A110109>

Este esquema ha sido asumido en otros modelos públicos y privados, de los que merece una mención especial, por su amplia difusión y aceptación, el conocido como COSO⁽³⁰⁾, que contiene un Marco Integrado de Control Interno, publicado por primera vez en 1992. En su versión COSO III (2013), se establece un marco de integrado sobre la base de 5 componentes que deben estar presentes en toda organización, si bien entendidos de una manera flexible por cuanto presentará peculiaridades dentro de cada entidad, sobre los que se despliegan 17 principios que forman el marco integrado. Estos 5 componentes son: entorno de control; evaluación de riesgos; actividad de control; información y comunicación y supervisión.

En COSO, pues, se parte del llamado «entorno de control», definido como el «conjunto de normas, procesos, y estructuras que constituyen la base sobre la que se desarrolla el control Interno de la organización» y «tiene una influencia muy relevante sobre el resto de los componentes». Se está utilizando un concepto de control interno amplio, entendido como el «proceso llevado a cabo por los órganos de gobierno, la dirección y el resto del personal de una organización, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de aseguramiento razonable para la consecución de los objetivos relativos a las operaciones, a la información y al cumplimiento». Esto es, en el ámbito de las entidades locales públicas, el control interno no es desarrollado únicamente por los órganos de la intervención, sino que compete a todos los miembros de la entidad, sean cargos políticos o empleados públicos.

COSO parte del entorno de control, entendido como un control interno amplio, para realizar un posterior análisis dinámico de riesgos: evaluación, control, comunicación y posterior supervisión

Los siguientes elementos tienen relación directa con los riesgos que afectan a la actividad de la entidad, en un análisis dinámico que parte de su evaluación hasta llegar a la supervisión de los resultados obtenidos tras diseñar las pertinentes medidas de control de riesgos y comunicarlas al conjunto de la entidad para asegurar su efectiva implantación⁽³¹⁾.

En el ámbito específico de la fiscalización pública, cabe hacer referencia a las ISSAI⁽³²⁾ que incluyen claras indicaciones sobre la implicación de los órganos de control en la lucha contra la corrupción; así, en la Directriz para la Auditoría de Prevención de la Corrupción (ISSAI 5700), se indica que el papel de las entidades fiscalizadoras debe ser multifacético, incluyendo, sin limitarse a ellas, actividades relativas a temas de corrupción y de irregularidades en el trabajo rutinario de auditoría; aumentar la conciencia pública acerca de la corrupción y otras irregularidades, mejorar métodos y herramientas de combate a la corrupción y otros tipos de delito, incluso proporcionando un medio para que denunciantes reporten instancias de infracciones; y cooperar con otras instituciones en el combate a la corrupción».

(30) Acrónimo en inglés de Comité de organizaciones patrocinadoras de la Comisión Treadway.

(31) También es de interés la consulta de la norma UNE-ISO 31000, relativa a la gestión del riesgo, a la que puede accederse a través del portal web: <https://www.une.org/encuentra-tu-norma/busca-tu-norma/norma?c=N0059900>

(32) Las ISSAI son directrices profesionales, por lo que no son normas en el sentido jurídico pero desempeñan una importante función armonizadora. Son aceptadas por los OCEX en atención a su origen cualificado; proceden de INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*), que agrupa a las entidades fiscalizadoras superiores cuyo Estado sea miembro de la ONU o de sus entes especializados.

Pues bien, sin perder de vista la cultura de la integridad como elemento nuclear, el CdC, actuando en el marco de las ISSAI y en la línea del modelo COSO, ha previsto el desarrollo de sus actuaciones conforme al esquema temporal descrito en este último: se parte de la evaluación del control interno y el análisis de riesgos, en colaboración con las entidades públicas, de tal modo que estas sean capaces de elaborar su propio plan de prevención de riesgos de la corrupción. En este proceso el CdC desarrolla un papel de acompañamiento de la entidad⁽³³⁾. Una vez diseñados los planes de prevención de la corrupción y demás instrumentos normalizados, es la entidad local, bajo el impulso de su dirección, la que debe realizar la tarea de implantación de las medidas propuestas, incluyendo la información y difusión de las mismas entre todos los órganos gestores, período en que también pueden contar con el apoyo del CdC.

En fases ulteriores, procederá verificar por el CdC la efectiva implantación de los planes de prevención de la corrupción y evaluar los resultados obtenidos, y, en su caso, proponer mejoras, mediante lo que podemos denominar evaluación sistemática y seguimiento de los planes.

Pero además, en la línea de la citada ISSAI 5700, el CdC puede recibir denuncias de personas físicas y jurídicas en las que se pongan de manifiesto situaciones de posible riesgo de corrupción; además, ha firmado diversos protocolos con distintas entidades, como la Fiscalía, Xunta de Galicia, Diputaciones provinciales y con la Federación Galega de Municipios e Provincias, dirigidas a impulsar fórmulas de colaboración en la prevención de la corrupción.

Desde otro punto de vista, entendemos obligado hacer referencia al Real Decreto 424/2017, de control interno de las entidades locales (en adelante, RD 424/2017). En efecto, si bien su regulación está dirigida a los órganos interventores, sobre la base de un sentido clásico del control interno, se apunta en su texto a significativas novedades con estrecha relación con el análisis de riesgos, cuando se hace referencia a un control financiero que alcanza a toda la entidad legal.

El art. 4.3 RD 424/2017 exige un control efectivo del presupuesto «de, al menos, el ochenta por ciento del presupuesto general consolidado del ejercicio mediante la aplicación de las modalidades de función interventora y control financiero», que será del cien por cien «en el transcurso de tres ejercicios consecutivos y en base a un análisis previo de riesgos». El art. 29 del mismo reglamento señala que el control financiero se ejercerá mediante el control permanente y la auditoría pública.

El control permanente tendrá carácter continuado, sobre toda la entidad local, y podrá desarrollarse mediante técnicas de auditoría. Puede destacarse, de una parte, que más allá del control de legalidad, estos controles están dirigidos al examen del cumplimiento de los objetivos presupuestarios, así como a un análisis de la prestación de servicios sobre la base del principio de eficiencia, y el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos; cumplimiento de los principios de

(33) El CdC puede elaborar una propuesta-tipo de planes de prevención de riesgos de la corrupción, guías y manuales internos de gestión de riesgos, pero cada entidad debe adecuarlo a sus propias características y funciones. Como ejemplo de una guía de este tipo, puede verse NIETO MARTÍN, A. y GARCÍA MORENO, B., (coord.), *Guía para la prevención de la corrupción en las Administraciones Públicas de Castilla la Mancha*, Universidad de Castilla-La Mancha, 2018, disponible en https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/18471/GUIA_PREVENCION_CORRUPCION.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

buena gestión financiera «con el fin último de mejorar la gestión en su aspecto económico, financiero, patrimonial, presupuestario, contable, organizativo y procedimental».

De otra parte, cabe señalar la obligatoriedad de elaborar un Plan Anual de control Financiero, que comprenderá tanto las actuaciones derivadas de obligaciones legales como las seleccionadas «sobre la base de un análisis de riesgos consistente con los objetivos que se pretendan conseguir, las prioridades establecidas para cada ejercicio y los medios disponibles» (art. 31.2 RD 424/2017). A estos efectos, se define riesgo como «posibilidad de que se produzcan hechos o circunstancias en la gestión sometida a control susceptibles de generar incumplimientos de la normativa aplicable, falta de fiabilidad de la información financiera, inadecuada protección de los activos o falta de eficacia y eficiencia en la gestión».

Los resultados del ejercicio del control financiero formarán parte del informe anual del interventor, y servirán, de acuerdo con el art. 38 RD 424/2017, para la elaboración de un plan de acción por parte del Presidente de la Corporación, en el que se recogerán las «medidas a adoptar para subsanar las debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos que se pongan de manifiesto en el informe resumen».

Así pues, cabe entender que este Plan Anual de Control Financiero, de elaboración obligatoria y con alcance sobre el conjunto de la entidad local, requiere la introducción del análisis de riesgos y va a suponer un reposicionamiento de la posición del interventor tradicional. A través del plan de acción se involucra a la dirección de la entidad y también a todos los órganos gestores, destinatarios de las medidas propuestas, cuya implantación será verificada por el órgano interventor, dando cuenta al Pleno de los resultados obtenidos en la «mejora de la gestión económico-financiera».

Está por ver si tanto los gestores como los interventores locales desarrollan este marco normativo en la dirección señalada, y sobre todo, se disponen de medios suficientes para afrontar la tarea encomendada⁽³⁴⁾. De ser definitivamente esta la senda que tomen las intervenciones locales —acompañados de los gestores públicos locales—, emprenderán camino en la misma dirección propuesta por el CdC en materia de prevención de la corrupción. De este modo, todos los actores implicados en esta nueva competencia del CdC tendrán los mismos intereses de antemano, sin que el desarrollo del nuevo marco normativo de instrumentos de prevención de la corrupción suponga una carga adicional para ellos. Bien al contrario, el CdC desempeñará el papel que desde la institución creemos que tiene asignado en esta materia: el de un colaborador permanente con el resto de entidades públicas en la mejora de la gestión económico-financiera.

Los cambios introducidos por el RD 424/2017, y en especial el Plan de Control Financiero y su obligatorio análisis de riesgos, hace pensar en un replanteamiento del papel del interventor y del funcionamiento de la entidad local en su conjunto

(34) Recordemos como este RD 424/2017 introduce la colaboración privada con los órganos interventores locales (art. 34 RD).

6. UNA APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN DEL CdC DESDE UN PUNTO DE VISTA ÉTICO

El CdC no sólo está realizando un diagnóstico de las políticas de integridad de las entidades que integran el sector público gallego, sino que también se está autoevaluando en estos momentos, con la finalidad de elaborar su propio plan de prevención de la corrupción.

El CdC cuenta con una serie de garantías normativas, dirigidas a garantizar su independencia e imparcialidad. Sin entrar a valorar la eficacia de las cautelas que se han introducido en su ley de creación, vamos a enumerar las principales medidas introducidas con esta finalidad⁽³⁵⁾:

— nombramiento de los consejeros. Como en la mayoría de los OCEX, los consejeros del CdC son elegidos por el Parlamento autonómico entre profesionales de reconocido prestigio, exigiendo su nombramiento una mayoría reforzada de tres quintos de los votos de los diputados, así como una previa comparecencia de los candidatos en una comisión parlamentaria en la que se discuten los méritos aportados. Bajo un régimen de ilegibilidades e incompatibilidades amplio, que limita especialmente el anterior desarrollo de funciones públicas, el nombramiento se realiza por seis años, evitando que coincida con la duración cuatrienal de un concreto período legislativo.

— autonomía funcional del CdC en cuanto a su organización interna, acompañada de independencia económica. En particular, se manifiesta en la elaboración del plan de trabajo, cuya aprobación corresponde al Pleno del CdC, y en la gestión de su propio presupuesto.

— independencia y objetividad de los auditores (y letrados) públicos, en cuanto se trata de empleados públicos profesionales y altamente cualificados y con un sistema de acceso a través de concurso.

— desarrollo de la función de fiscalización sobre la base de normas de fiscalización aprobadas internacionalmente y asumidas por el CdC, las mencionadas ISSAI-Es, que permite «aplicar normas comunes, alcanzando una homologación de los resultados que beneficia a todos los implicados en la auditoría».

— discusión de los informes de fiscalización en sede parlamentaria, previo sometimiento a las alegaciones de las entidades fiscalizadas.

— transparencia de su propia gestión, poniendo la información institucional a disposición de los ciudadanos en su portal web.

El CdC cuenta con medidas normativas dirigidas a garantizar su independencia e imparcialidad. Además, ha aprobado un Código ético, está elaborando su propio plan de prevención de riesgos de corrupción y nuevos mecanismos preventivos

Además, el CdC ha aprobado un Código ético, disponible en su portal web⁽³⁶⁾, con unos requerimientos ampliados respecto a otros códigos de entidades públicas españolas; por ejemplo, contiene rigurosas previsiones relativas a cuestiones como el conflicto de intereses o el

(35) Sobre estas medidas, con una expresión crítica de las mismas, vid. ARIAS RODRÍGUEZ, A. y RIERA LÓPEZ, M., «El sistema español de control externo: algunas cuestiones incómodas», *Presupuesto y gasto público*, núm. 86, 2017, págs. 91-108.

(36) <http://www.consellodecontas.es/es/content/codigo-etico-institucional>

uso responsable de los medios públicos. También ha de destacarse que se cuenta con un buzón anónimo de denuncias y un Comité de ética, para velar sobre su cumplimiento.

En la actualidad, además de elaborar el propio plan de prevención de riesgos de corrupción del CdC, se están definiendo procedimientos y manuales de trabajo de distintos departamentos de la entidad, dirigidos a completar o mejorar los sistemas normativos o normalizados que ya existían en el CdC, previa adaptación a los servicios electrónicos, que también se están implantando de forma generalizada por la institución. Ello es de máxima importancia: la administración electrónica es un aliado esencial en la prevención de la corrupción, a la vez que un instrumento de simplificación de todas las actividades de la gestión pública, incluida la propia auditoría.

7. CONCLUSIONES

Más bien a modo de reflexión, cabe señalar que es indubitado que la rendición de cuentas es un instrumento idóneo para conocer la información económica que se vincula a las políticas públicas; en materia de rendición de cuentas, supone que el ciudadano puede disponer de información periódica y oportuna, conteniendo datos de calidad que cuando procedan de un OCEX han sido evaluados. Evaluación que no debe limitarse al cumplimiento de la legalidad, sino alcanzar a los demás principios constitucionales rectores del gasto. De este modo, no sólo se daría más y mejor información a los ciudadanos, sino que se incentivarían prácticas presupuestarias recomendables tras la evaluación de la información.

En cuanto a la prevención de la corrupción, la mayoría de las organizaciones políticas han entendido que las medidas represoras, son, aunque necesarias, insuficientes para dar respuesta a los casos de corrupción pública. Por el contrario, se apuesta por las medidas preventivas, basadas en la idea de la cultura de la integridad. El retorno a la ética se convierte en el camino a recorrer en los próximos años, exigiendo un compromiso global de todos los implicados: políticos, gestores públicos y ciudadanos. Sólo una estrategia integral permitirá conseguir algún avance.

Y ello se enmarca en las líneas directrices que se están extendiendo en todas las organizaciones, públicas y privadas, y, por supuesto, en las entidades locales, siendo la ampliación de las funciones de sus órganos de intervención y la extensión del control financiero basado en el análisis de riesgos una buena muestra de esta realidad de crecimiento, aparentemente, imparable.

Es en esta línea en la que se encuentra el CdC con sus específicas funciones preventivas de la corrupción, en las que está muy presente la sensibilización de los ciudadanos y la colaboración con las entidades públicas en el desarrollo de estándares de actuación íntegra, mediante el análisis de los riesgos existentes en la actividad que tenga encomendada la entidad de que se trate.

El CdC entiende este nuevo marco como una oportunidad para todas las partes implicadas, ya que, dada la relación inversamente proporcional que existe entre corrupción y buena gestión, el éxito de la prevención de actos corruptos en una entidad pública va a dar lugar a una mejora de la gestión pública y el incremento de la confianza de los ciudadanos en las instituciones, tan en cuestión en los últimos tiempos.

BIBLIOGRAFÍA

ALBIÑANA, C: «Función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas», *El Tribunal de Cuentas en España*, vol. I., Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982.

ANTELO, A.R., «Ley de Transparencia y Administración Local: propuestas para el levantamiento del velo», *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, núm. 13, 2014.

ARIAS, A. y RIERA, M., «El sistema español de control externo: algunas cuestiones incómodas», *Presupuesto y gasto público*, núm. 86, 2017.

BENÍTEZ, E., «Apuntes sobre el papel del control externo en el ámbito del Derecho a una Buena Administración», *Auditoría Pública*, núm. 57/2016.

CAMPOS, M^a. C., «Derecho de acceso a la información pública en la Ley de transparencia y en la Ley de Procedimiento Administrativo», *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 6, 2017

CONSTENLA, F., «Ética pública e control externo público: un debate necesario», *Ética pública e control externo público*, Consello de Contas de Galicia, Santiago de Compostela, 1998.

CUETO, C., «La responsabilidad corporativa de los gobiernos y administraciones públicas: fundamento y soluciones innovadoras desde el sector público local», disponible en <http://www.aeca1.org/xivencuentroaeca/cd/40h.pdf>.

FARIÑA, L., «La obligación de colaborar con las Instituciones de Fiscalización y el Artículo 502.2 del Código Penal», *Auditoría Pública* núm. 62, 2014.

MAS, P.A., «Sobre las consecuencias de la no rendición de cuentas: comentarios a la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2008», *Revista española de control externo*, Vol. 10, núm. 30/ 2008.

NIETO, A. y GARCÍA, B., (coord.), *Guía para la prevención de la corrupción en las Administraciones Públicas de Castilla la Mancha*, Universidad de Castilla-La Mancha, 2018, disponible en https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/18471/GUIA_PREVENCIÓN_CORRUPCIÓN.pdf?sequence=1&isAllowed=y

ORDOKI, L. M^a, «la necesidad de una transformación radical de las Instituciones de Control Financiero Externo en España», *Auditoría pública* núm. 57/2012.

RAYÓN, M^a C., «Responsabilidades de empleados públicos y altos cargos de la Administración», *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, XLVIII, 2015.

RODRÍGUEZ, B. y VILLVERDE, M^a B., «Los órganos de control externo: estructura, organización y competencias», *Guía de integridad en la contratación pública local*, FEMP, pág. 291-299, 2019.

VILLANUEVA, U.L., «El modelo del Consello de Contas de Galicia en materia de prevención de la corrupción en el sector público», *Especial Compliance en el Sector público*, Wolters Kluiver, 2018.

VILLANUEVA, U.L., « Notas sobre la responsabilidad contable», Auditoría Pública núm. 55, 2011.

VV.AA.: *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.

CAPÍTULO XII

TRANSPARENCIA EN LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA

Marcelo CAPELLO

Vanessa TOSELLI

Sabrina GONZÁLEZ DEL CAMPO

1. INTRODUCCIÓN
 2. TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO
 3. LEGISLACIÓN EN ARGENTINA
 4. METODOLOGÍA PARA MEDIR TRANSPARENCIA EN MUNICIPIOS DE ARGENTINA
 5. RESULTADOS OBTENIDOS
 6. COMENTARIOS FINALES
- BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

En este trabajo se realiza una evaluación de la situación en materia de Transparencia en gobiernos locales de Argentina, haciendo hincapié en la disponibilidad de información que facilitan los medios electrónicos oficiales de gobierno. Para 171 municipios de la República Argentina (tomando los principales municipios a nivel provincial, y luego un análisis más exhaustivo de la provincia de Córdoba), se analizaron 52 indicadores de transparencia, para evaluar su posición relativa. En ambos casos puede observarse que a menor cantidad de habitantes y a menor desarrollo relativo, existe mayor falta de transparencia en los gobiernos locales de Argentina.

PALABRAS CLAVE

Transparencia - Municipios - TIC's.

ABSTRACT

In this paper, an assessment of the situation regarding Transparency in local governments of Argentina is made, emphasizing the availability of information provided by the official electronic means of government. For 171 municipalities in the Argentine Republic (taking the main municipalities at the provincial level, and then a more exhaustive analysis of the province of Córdoba), 52 transparency indicators were analyzed to evaluate their relative position. In both cases it can be observed that the lower the number of inhabitants and the less relative development, the greater the lack of transparency in the local governments of Argentina.

KEYWORDS

Transparency - Municipalities - TIC's.

1. INTRODUCCIÓN

La creciente participación y exigencia de la ciudadanía en asuntos de política pública ha llevado a generar una mayor presión en los gobiernos al momento de rendir cuentas en materia de gasto público, programas implementados y gestión pública en general. Esta necesidad, impulsada y facilitada en gran medida por las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), las llamadas tecnologías sociales, ha llevado a emerger un nuevo paradigma en gestión gubernamental que, bajo la denominación de «gobierno abierto», comprende una modalidad de gestión pública con mayor grado de participación, transparencia y colaboración entre Estado, sociedad civil y sector privado, contribuyendo al fortalecimiento democrático.

Los desafíos que se presentan en este trabajo radican en realizar una evaluación de la situación para determinados gobiernos locales de Argentina, a través del uso de indicadores que permitan dar cuenta de la posición relativa de cada territorio, así como definir los principales puntos débiles sobre los cuales dirigir recomendaciones en política pública. En esta instancia, el enfoque propuesto se centra en la *transparencia* de los gobiernos subnacionales, haciendo hincapié en la disponibilidad de información que facilitan los medios electrónicos oficiales de gobierno.

Para 171 municipios de la República Argentina, se analizaron 52 indicadores de transparencia, para conocer su posición relativa respecto de otras administraciones, realizando primero un análisis a nivel de provincias (con sus principales municipios), y luego un análisis más exhaustivo para municipios de la provincia de Córdoba.

El informe se organiza de la siguiente manera: en la segunda sección, se plantea conceptualmente el tema de la transparencia y el gobierno abierto, con algunas referencias para Latinoamérica. En la tercera, se presenta la legislación existente en Argentina en la materia. Luego, se desarrolla la metodología utilizada para medir la transparencia en municipios de Argentina. Finalmente, se presentan los resultados empíricos y las reflexiones finales.

2. TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO

A partir de la confusión que suscitan los conceptos de gobierno abierto y transparencia, muchas veces utilizados de manera sustituta, cabe realizar una distinción entre los mismos. Siguiendo a Ramírez-Alujas (2012), los elementos constitutivos del primero de ellos, gobierno abierto, están dados por: *Transparencia* y acceso a la información; *Participación* ciudadana en diseño e implementación de políticas públicas y *Colaboración* entre los diversos actores (administraciones públicas, sociedad civil y sector privado)

Es así que la transparencia se engloba dentro del más amplio concepto de gobierno abierto, formando parte constitutiva del mismo. De este modo, diversos autores, entre los que se encuentran Parks (1957), Ivester (1977), y Sandoval (2015), manifiestan que un primer paso para que los gobiernos avancen en esta dirección es lograr la apertura gubernamental de datos y procesos, facilitando así la transparencia, rendición de cuentas y apertura de datos («open data»).

Existe mundialmente en las administraciones públicas una tendencia hacia el gobierno abierto, visualizándose diversos niveles de madurez y grados de implementación en las diferentes localizaciones. En lo que respecta a los *gobiernos subnacionales* particularmente, se presentan importantes desafíos. Muchos países de América Latina y el Caribe han trasladado, mediante procesos de descentralización, responsabilidades a niveles inferiores de gobierno que presentan recursos limitados. Es sin embargo en estos niveles subnacionales donde la cercanía de los ciudadanos con sus gobernantes es mayor, presentándose un escenario más propicio de participación y cooperación entre los actores, elemento fundamental para un gobierno abierto.

Garantizar el acceso a la información a todos los ciudadanos, dada la heterogeneidad de las poblaciones, requiere una disminución en la brecha digital entre sus miembros, lo cual implica una mejora en infraestructura en general, telecomunicaciones y datos (Armenta et al. 2012; Bauerlein, 2011; Hossain, 2007). La OECD (2001) define esta brecha como el «desfase o división entre individuos, hogares, áreas económicas y geográficas con diferentes niveles socioeconómicos con relación tanto a sus oportunidades de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, como al uso de internet para una amplia variedad de actividades» (p. 5).

Al momento de identificar las limitaciones que se presentan cuando se evalúa la implementación de los mecanismos que hacen al gobierno abierto, encontramos la debilidad democrática como denominador común a la mayor parte de las dificultades. Oszlak (2013) señala aspectos del proceso decisorio visibilizados en gran parte de los gobiernos de América Latina, que en alguna medida contradicen los supuestos sobre los que se basa el gobierno abierto. El autor caracteriza a la gestión de estas administraciones en base a cuatro grandes rasgos: la desarticulación de unidades gubernamentales, cierto «presentismo» en la formulación e implementación de políticas, la desconsideración respecto a efectos colaterales de las políticas, y la poca responsabilidad respecto a los resultados de las políticas. En cuanto al primero de ellos, la desarticulación de los diferentes niveles de gobierno, al tratar problemáticas que son transversales de manera compartimentada, con escasa o nula comunicación entre sectores, se visibiliza como contradictoria a la *cooperación* que se entiende debe existir en gobiernos abiertos. Respecto al segundo de los rasgos, la urgencia por actuar, con escasas bases técnicas y sin consultar, implica poca información respecto de los objetivos y lineamientos de las políticas, por ende, resulta incompatible un control por parte de la ciudadanía en cuanto al seguimiento de su correcta implementación, atentando directamente contra la *transparencia*. Intrínsecamente relacionado al tercer y cuarto rasgo, se encuentra la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, los cuales, al ser débiles o nulos, aumentan la probabilidad que los gobiernos lleven a cabo políticas que generen efectos negativos para la sociedad en su conjunto. En ese sentido, Rehm y Parry (2008) enfatizan que la calidad de los

Garantizar el acceso a la información a todos los ciudadanos requiere una mejora en infraestructura general, telecomunicaciones y datos

datos fiscales y el acceso del público a esos datos son factores cruciales para promover la transparencia y la rendición de cuentas a nivel subnacional.

Entre otros problemas que adicionalmente se presentan al momento de la implementación de los mecanismos que hacen al gobierno abierto, se encuentra cierta resistencia por parte de la ciudadanía a exigir la información, a la vez que los gobernantes no disponen de los incentivos suficientes para proveer a la sociedad civil de la información relativa a su gestión. El control ciudadano de la gestión pública tiene características de Bien Público, y en ese contexto surge el comportamiento *free rider* entre la población: esperar a que sean otros quienes paguen los costos del control al gobierno, pues los beneficios serían para todos los ciudadanos. En presencia de bienes públicos, debería ser el Estado quien se encargue de su provisión, pero en este caso los encargados de administrarlo no tienen demasiados incentivos para hacerlo, a no ser que perciba claramente la demanda de los ciudadanos por transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, procesar los datos mediante nuevos sistemas y reorganizar la información de manera que se presente en forma organizada, accesible, garantizando la mayor eficiencia posible y sin afectar la privacidad de la información, resulta una tarea que aún presenta grandes desafíos en los gobiernos locales.

En línea con Dassen & Vieyra (2012), la principal característica de la transparencia focalizada es la divulgación de la información para alcanzar determinado objetivo de política pública, como puede ser una mejora en los servicios públicos. Según los autores, lograr que la transparencia sea un elemento característico de los gobiernos, de manera que se reduzcan los niveles de corrupción y se produzca una mejora en la provisión de los servicios públicos, requiere un cambio cultural e institucional rotundo en la gestión pública. Esto implica el involucramiento de todos los actores —Estado, sociedad civil y sector privado— en la oferta y demanda de transparencia. Mediante políticas de transparencia focalizada, los gobiernos pueden proveer de información útil a los ciudadanos de manera clara y actualizada, mientras que éstos, aprovechando el uso de las TICs, ven reducidos los costos de acceso a la información pública, y pueden utilizar más eficientemente las ventajas que la apertura y la rendición de cuentas suponen. De esta manera, los esfuerzos se encaminan a la modernización de la administración pública, facilitando al ciudadano la participación activa en el diseño, implementación y control de políticas públicas locales.

La experiencia de los gobiernos de América Latina y el Caribe denota esfuerzos encaminados a la transparencia y el control de las gestiones subnacionales, impulsados tanto por una demanda de las organizaciones de la sociedad civil como por ímpetu de los gobiernos. Respecto a los gobiernos, se destacan esfuerzos de Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia, entre otros. En el caso de Brasil, la CGU, órgano encargado de garantizar el cumplimiento de la ley de acceso a la información pública, ha destacado como uno de los mayores desafíos en la implementación de la ley, fortalecer las capacidades de los niveles subnacionales de gobierno. Respecto a la sociedad civil, se destaca la Iniciativa de *Integridad Subnacional* de la organización *Global Integrity*, la cual involucra a países de la región como Argentina, Ecuador, Guatemala, México y Perú, y la *Iniciativa para la Transparencia presupuestaria a nivel subnacional* por parte de la *International Budget Partnership*, a partir de la cual se realizaron estudios piloto en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú.

Con la fuerte participación de países de América Latina y el Caribe, la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) del Banco Interamericano de Desarrollo, cuenta con 15 países latinos miembros, de los cuales 14 ya están llevando a cabo la evaluación o implementación de sus planes de acción encaminados a un gobierno abierto (Dassen & Ramírez Alujas, 2014).

Dadas las dificultades que presentan los gobiernos subnacionales de América Latina y el deseable rumbo hacia el cual dirigir la política pública y su entorno en vistas de avanzar hacia un gobierno abierto, con los aparejados beneficios que implica, se presentan desafíos no menores para los gobiernos latinos subnacionales. Resulta conveniente realizar inicialmente un diagnóstico de situación que permita evaluar el estado actual de cada territorio para luego diseñar un plan de acción adaptado a las características y problemáticas locales, encaminado al logro de una mayor transparencia en el accionar de la gestión pública.

El avance hacia el gobierno abierto implica el involucramiento de todos los actores —Estado, sociedad civil y sector privado— en la oferta y demanda de transparencia

3. LEGISLACIÓN EN ARGENTINA

En la República Argentina el derecho de acceso a la información pública está regulado por el Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo aprobado por el Decreto N° 1172/2003⁽¹⁾, *Apruébense los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para la Elaboración Participativa de Normas, del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, Formularios de inscripciones, registro y presentación de opiniones y propuestas. Establécese el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina*. Su autoridad de aplicación es la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Si bien es cierto que desde el año 2001, a través del Decreto 103/2001⁽²⁾ (*Plan Nacional de Modernización*), se sentaron las bases para el proceso de modernización y reforma administrativa, orientado a mejorar el funcionamiento de la Administración Pública Nacional y a introducir en la gestión de las organizaciones públicas, el cumplimiento de objetivos mensurables y cuantificables en tres ejes: el cambio de gestión, la modernización estructural y la transparencia y anticorrupción, tal como menciona Blutman (2009), no dio resultados favorables, por la falta de claridad en su definición.

El plan de modernización en Argentina continúa con el Decreto 13/2015⁽³⁾, el cual complementa la Ley 22.520 (*Ley de Ministerios*) de 1992 y el Decreto 434/2016⁽⁴⁾ (*Plan de Modernización del Estado*). Con el primero, se pretende adecuar la organización ministerial de gobierno en función de objetivos propuestos para cada área de gestión, jerarquizando y reor-

(1) Publicado en el Boletín Oficial N° 30.291 de la República Argentina, el 4 de diciembre de 2003.

(2) Publicado en el Boletín Oficial N° 29.576 de la República Argentina, el 29 de enero de 2001.

(3) Publicado en el Boletín Oficial N° 33.273 de la República Argentina, el 11 de diciembre de 2015.

(4) Publicado en el Boletín Oficial N° 33.328 de la República Argentina, el 2 de marzo de 2016.

ganizando funciones en los casos que se requiera, creándose nuevos organismos (entre ellos, el Ministerio de Modernización) y disponiéndose transferencia de competencias. El segundo pretende impulsar nuevas formas de gestión y desarrollo que acerquen al ciudadano a la gestión del Gobierno Nacional, así como la implementación de proyectos que permitan asistir a los gobiernos provinciales y municipales que lo requieran, y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el año 2017, el Gobierno Nacional de la República Argentina suscribió con trece gobernadores un documento mediante el cual se propicia un trabajo conjunto para lograr mayor transparencia y eficiencia en el servicio de administración pública, denominado «Compromiso Federal para la Modernización del Estado».

En este documento se determinan cinco planes de acción para el período 2017 a 2019: 1. Desburocratizar el Estado, simplificando y agilizando los trámites para hacer más sencilla y práctica la vida de los ciudadanos; 2. Jerarquizar el empleo público incentivando la capacitación permanente de los agentes públicos; 3. Transparentar la gestión y fomentar la innovación para brindar información pública y asegurar la participación ciudadana; 4. Fortalecer la gestión por resultados y la calidad de los servicios y políticas públicas; 5. Incorporar infraestructura tecnológica para favorecer la inclusión digital de toda la ciudadanía en forma segura.

Entre el año 2015 y 2017 se han realizado avances concretos en materia de modernización estatal, a nivel nacional y subnacional

4. METODOLOGÍA PARA MEDIR TRANSPARENCIA EN MUNICIPIOS DE ARGENTINA

La metodología aplicada en el presente trabajo está basada en la herramienta *Infoparticipa* del Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural de la Universidad Autónoma de Barcelona⁽⁵⁾. A partir de la misma, se realizó una selección y adaptación de los indicadores aplicados al caso ecuatoriano⁽⁶⁾ en diferentes aspectos en vistas de su aplicación a 171 municipios de diferentes provincias de la República Argentina, con mayor énfasis en la provincia de Córdoba.

La metodología se enfoca en evaluar la disponibilidad y accesibilidad de información provista por los sitios web oficiales de los municipios, a partir de lo cual se relevan diferentes aspectos relativos a la transparencia, puntuando los mismos de acuerdo a la cantidad y calidad de información disponible. Los 52 indicadores relevados responden a diferentes ejes dependiendo del carácter de lo comunicado: 1) autoridades, 2) órganos de gobierno, 3) rendición de cuentas, 4) presupuesto, 5) contrataciones y licitaciones públicas, 6) comunicación institucional, 7) información general y 8) participación ciudadana. A partir de este agrupamiento, la cantidad y distribución de indicadores relevados para cada uno de los ejes se presenta en la Tabla 1.

(5) <http://mapainfoparticipa.com/index/home/4>

(6) Resultados visibles en Rodríguez-Navas (2018), disponible en: https://www.researchgate.net/publication/330864817_La_transparencia_de_los_municipios_de_ecuador_en_sus_sitios_web_metodologia_y_resultados

Tabla 1: Cantidad de indicadores relevados por categoría de análisis y vínculo con la metodología original

#	Categoría -Eje	Cantidad de Indicadores relevados	# Indicador en Metodología de referencia ⁽⁷⁾	Importancia relativa del eje
1	Autoridades	11	1-11	21,1
2	Órganos de Gobierno	5	12-16	9,6
3	Rendición de cuentas	4	17-20	7,7
4	Presupuesto	6	21-26*	11,6
5	Contrataciones y licitaciones públicas	10	28-37	19,2
6	Comunicación institucional	5	38-42	9,6
7	Información general	4	43-46	7,7
8	Participación ciudadana	7	47-53	13,5
Total		52		100%

Fuente: elaboración propia sobre la base de indicadores elaborados por el Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural de la Universidad Autónoma de Barcelona. *Nota: El indicador 27 se eliminó del cuestionario por no corresponder al caso argentino.

Para el eje de autoridades, se tiene en cuenta la disponibilidad de datos acerca de los actuales funcionarios —de gobierno y de la oposición— tales como nombre completo, foto, currículo, agenda institucional asociada, datos de contacto, remuneraciones y declaraciones juradas. Respecto de los órganos de gobierno, se releva la disponibilidad de información acerca de su composición, sus funciones y calendario de trabajo. En cuanto a la rendición de cuentas, se observa la disponibilidad de informes respectivos, actas de sesiones del Concejo Deliberante, reportes de planes y programas en ejecución. Sobre presupuesto, los indicadores asociados evalúan la disponibilidad de normas respectivas a la gestión de recursos como el presupuesto vigente y sus modificaciones, ejecución mensual del mismo y liquidación de los correspondientes a ejercicios anteriores o bien la cuenta general. Para contrataciones y licitaciones públicas se releva la información disponible en todas las etapas del proceso, desde la publicación de los llamados vigentes, hasta las contrataciones efectivamente realizadas, modificaciones reglamentarias y valoración del proceso. La comunicación institucional es relevada con indicadores que valúan disponibilidad de información relativa a costes y características de campañas publicitarias institucionales en los medios. Asimismo, la información disponible para que la participación ciudadana se haga de manera efectiva se refleja en indicadores que se centran en aspectos como disponibilidad de instrumentos para valoración de servicios, mecanismos de consultas, actas de entes de participación y normas que la regulan. Otra información es captada por indicadores adicionales categorizados en «información general».

(7) Indicadores de referencia disponibles en la «Guía para evaluar la calidad y transparencia de la información en las webs de los municipios de Ecuador»: <http://mapainfoparticipa.com/index/home/4>

Al momento de valorar, se adaptó el criterio metodológico original (que presenta valoración positiva o negativa —valuado en 1 o 0 respectivamente—) a la realidad local argentina, que se ubica en una etapa preliminar en el proceso de modernización y gobierno abierto. De esta manera, se amplió el abanico de posibilidades de respuesta, pudiendo cada uno de los 52 indicadores considerados asumir tres valores posibles: 1 en caso de contar con toda la información considerada en la definición del indicador y cumplir con ciertas condiciones básicas de accesibilidad, 0,5 para las situaciones en donde se disponga de información parcial (pero que cumpla con ciertos requisitos mínimos) y 0 para los casos donde no se disponga en absoluto, o mínimamente, de la información correspondiente al indicador en la web oficial del municipio.

Las condiciones de accesibilidad de la información que debe cumplimentar el diseño de cada sitio web en sus diferentes puntos para ser valuado positivamente están dadas por dos criterios base: la información debe estar actualizada y debe ser fácilmente localizable, de manera que resulte accesible para la ciudadanía en su conjunto, no debiendo disponer de un conocimiento más allá del básico para poder disponer de los datos.

Una vez asignados los valores para cada uno de los 52 indicadores —0; 0,5 o 1— para los municipios considerados, surge un nuevo indicador resumen para cada una de las localidades, aproximando así el estado de transparencia asociado a los medios facilitados por las TIC, canal fundamental al momento de hablar de gobierno abierto. Esto permite comparar la posición relativa de cada gobierno subnacional respecto de otras administraciones, permitiendo a cada localidad posicionarse de acuerdo a la media general de los municipios o bien respecto al promedio correspondiente a localidades de similar tamaño o características, incentivando mejoras en materia de transparencia. Dado que la metodología tomada como referencia pondera en igual manera a cada uno de los 53 indicadores (52 en este caso, por haber eliminado el indicador 27), el peso relativo de cada eje responde a la cantidad de indicadores que han sido considerados en su interior, tal como se presentó en la Tabla 1.

El análisis se realizó para un total de 171 gobiernos subnacionales, 70 de ellos correspondientes a los tres municipios más importantes (en materia poblacional) de cada una de las 23 provincias del país, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que representan el 24% de la población nacional, y los restantes 101 correspondientes a la Provincia de Córdoba. Se eligió esta provincia para profundizar el análisis, por resultar la jurisdicción con mayor cantidad de Municipios y Comunas del país (428 según la información del último Censo Poblacional, realizado en 2010), en que los gobiernos locales evaluados en este trabajo contienen el 86% de los habitantes de dicha provincia.

Con esta muestra de localidades, se espera tener un conocimiento más acabado de la situación local, en materia de transparencia y difusión de la información para un mayor control y comunicación ciudadana.

Se presentan en números índices los resultados obtenidos, tomando como base, para cada categoría, la máxima distancia observada entre los valores individuales y el mejor desempeño alcanzado en cada eje. Así, se asignó el valor 100 a los municipios con menor grado de transparencia, y 0 a las localidades mejor ponderadas. En el caso de los resultados provinciales, se

Para 171 municipios de la República Argentina, se analizaron 52 indicadores de transparencia, para conocer su posición relativa respecto de otras administraciones

realizó el promedio simple de los 52 indicadores observados para las 3 jurisdicciones seleccionadas para el cálculo del índice general.

5. RESULTADOS OBTENIDOS

Se exhiben a continuación los resultados obtenidos para los tres municipios más importantes de cada una de las provincias de la República Argentina, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para luego avanzar sobre el diagnóstico de los municipios considerados de la Provincia de Córdoba. Por último, se realiza una comparación con los resultados obtenidos en Ecuador y España.

5.1. Diagnóstico de principales municipios en cada provincia

Para poder realizar un diagnóstico más ajustado de la realidad local, se realizó la comparación con el máximo valor observado, para cada uno de los ejes bajo análisis, y se efectuó una normalización de esa información para dotarlo de mayor representatividad. Se toma como indicador base la falta de transparencia (considerada como la distancia de cada indicador al mejor resultado observado), siendo 100 el peor desempeño posible y 0 el mejor.

En una primera instancia, resulta relevante destacar, que los resultados evidencian para todas las localidades analizadas, un nivel de transparencia medio - bajo. Tal es así que, los municipios mejor valorados (Godoy Cruz en Mendoza y la Ciudad de Córdoba) alcanzan un total de entre 34 y 36 puntos, sobre un total de 52 indicadores analizados.

Para el caso del primer eje (autoridades), se observa una gran diferencia entre el promedio del total de los indicadores y aquellos que obtuvieron un desempeño favorable. Se destacan los municipios de Córdoba, Godoy Cruz (Mendoza), y la Ciudad de Santa Fe como las más favorables, con una puntuación por encima de los 8 puntos respecto de 11 indicadores relevados. Los dos primeros, poseen, además, la puntuación máxima en la segunda y tercera categoría de análisis (órganos de gobierno y rendición de cuentas).

Respecto de la rendición presupuestaria, que incluye la presentación del presupuesto actual, los presupuestos anteriores, todas las modificaciones realizadas, los indicadores de sostenibilidad financiera, las relaciones presupuestarias respecto de los puestos de trabajo, entre otros aspectos, son los municipios de Concordia y Gualeguaychú (Entre Ríos) los más destacados, seguido de la localidad de Mar del Plata.

Del total de localidades consideradas, 38 de ellas (54%) presentaron la calificación máxima en el eje correspondiente a la información general, siendo éste uno de los primeros aspectos contemplados en los planes de modernización subnacionales. Por último, se observan posibilidades de mejora sustanciales en materia de participación ciudadana.

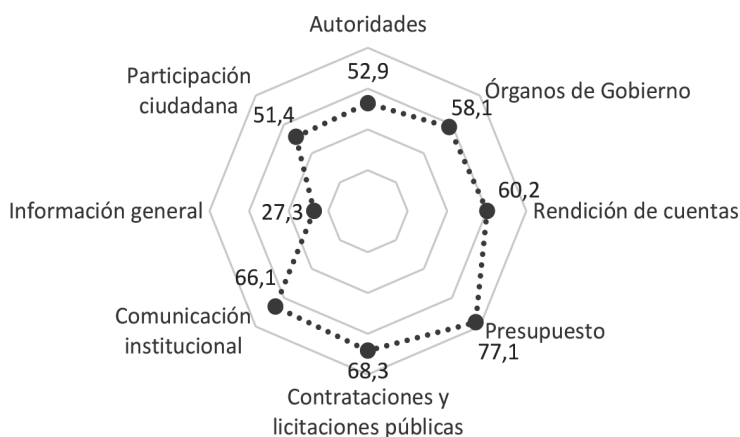
Se detectaron 4 municipios que no poseen ningún mecanismo legítimo de participación ciudadana (o si tienen el acceso en la web, el vínculo se encuentra sin funcionamiento o en

A nivel provincial, el desempeño fue menor para los indicadores vinculados con licitaciones y contratos públicos (50% sobre el máximo posible) y para la información institucional (60% sobre el máximo posible)

período de prueba), mientras se tiene 34 municipios que no alcanzan a cubrir el 50% de los requerimientos mínimos sugeridos por en la metodología.

Así, surge que, a nivel general, son los ejes vinculados a la información de gestión pública los que presentan un peor desempeño. Tal es así que, para el caso de los indicadores vinculados a las licitaciones y contratos públicos (en todo el proceso), la puntuación máxima alcanzada representa el 50% de lo máximo posible, mientras que la información institucional, obtuvo el 60%. En el otro extremo, se valora favorablemente que en tres de las categorías identificadas (órganos de gobierno, rendición de cuentas e información general) se obtuvo la calificación máxima posible en algún municipio del país.

Ilustración 1: Resultados obtenidos, municipios de la República Argentina

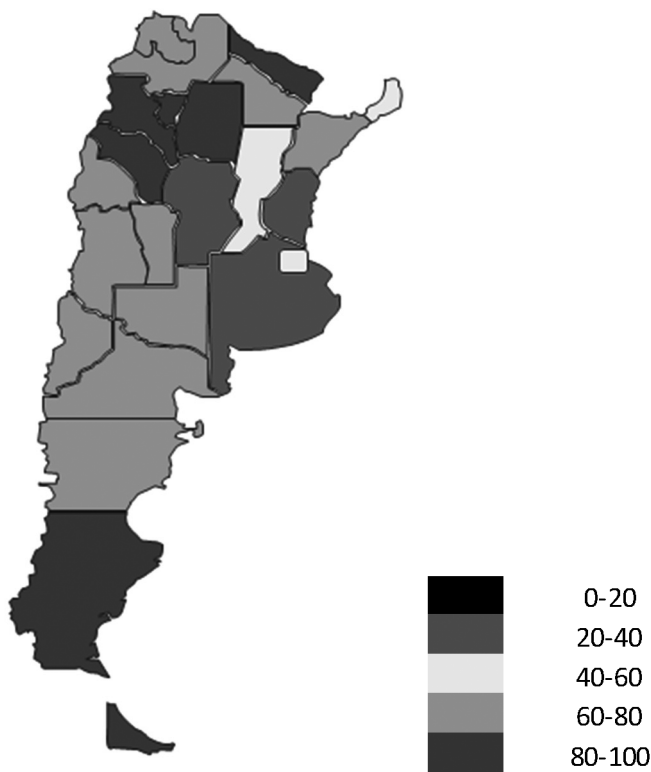


Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, puede observarse en los gráficos que siguen que las provincias con mayor población y menor nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)⁽⁸⁾ son las que presentan mejor desempeño a nivel de transparencia (menores índices de falta de transparencia).

(8) INDEC, Censo 2010

Ilustración 2: Diagnóstico provincial promedio. Índice general



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, si se realiza una comparación en el contexto geográfico del país, se puede elaborar un índice tomando como límite superior en la escala, el máximo observado por alguno de los municipios en consideración, y calcular cuál es la distancia que existe entre la realidad de cada localidad y la situación más favorable dentro del país. Estos son los valores que se presentan en la ilustración 2, que permite realizar una comparación en un contexto geográfico. Puede observarse que los mejores niveles de Transparencia se encuentran mayoritariamente en la Región Pampeana (con excepción de la provincia de La Pampa, que se encuentra en el segundo grupo entre las provincias menos transparentes).

Los menores niveles de transparencia se dan en los municipios de las dos provincias ubicadas más al sur en la Patagonia (Santa Cruz y Tierra del Fuego), y en cuatro de las seis provincias que conforman el Noroeste Argentino (NOA), a saber: La Rioja, Catamarca, Tucumán y Santiago del Estero. También exhiben poca transparencia los municipios de Formosa, en el Noreste Argentino (NEA).

A nivel jurisdiccional, se destacan favorablemente los municipios de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, y Entre Ríos, por tener en todos los criterios, una valoración positiva,

siendo las localidades mejor posicionadas, a las que siguen la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), y los municipios de Santa Fe y Misiones, con un desempeño medio-alto. En el extremo opuesto, llama la atención la situación de Santiago del Estero, que se ubica a la máxima distancia posible del máximo observado en el 50% de los indicadores analizados, y en el resto de ellos la calificación obtenida también se torna desfavorable. Le sigue la provincia de Catamarca, con todos sus indicadores en baja performance.

Los indicadores referidos a las autoridades, órganos de gobierno, rendición de cuentas e información general, son los que presentaron una mejor performance en los gobiernos locales, mientras que, en materia de contratos y licitaciones públicas, rendición presupuestaria y participación ciudadana, se perciben la mayor cantidad de posibilidades de mejora.

5.2. Diagnóstico Municipal en Provincia de Córdoba

El desempeño provincial empeora levemente si se toman en consideración 104 municipios de Córdoba (a los 3 más grandes, se suman 101 localidades adicionales en el análisis). Aquí también se verifica que poseen niveles de transparencia más alto aquellas localidades con mayor cantidad de habitantes y/o un nivel de desarrollo económico mayor.

Al igual que los resultados provinciales, surgen significativas oportunidades de mejora en materia de participación ciudadana. Son pocas las localidades que presentan mecanismos de coordinación ciudadana explícitos, con un seguimiento y difusión apropiado para que el ciudadano se lo apropie como suyo.

Los indicadores referidos a las autoridades, órganos de gobierno, rendición de cuentas e información general presentaron una mejor performance en los gobiernos locales

El índice correspondiente a la información general específica del municipio (categoría 7), se ubica dentro de las categorías con mejor valuación, independientemente del tamaño del municipio del que se trate, dejando a la luz que es el punto de partida para muchas localidades para iniciar el proceso de transparencia y gobierno abierto.

Analizando individualmente los municipios considerados, se observa un panorama heterogéneo. Existen municipalidades con todos sus indicadores desfavorables (por ejemplo, el caso de Despeñaderos) mientras que en la situación opuesta se ubica la Ciudad de Córdoba, siendo la mejor ubicada en materia de transparencia en su sitio web.

Resulta remarcable la falta de información de gestión que se publica digitalmente. Del nivel máximo de transparencia posible, sólo el 20% publican las licitaciones en curso o recientemente finalizadas, mientras que el resto de los municipios no posee información de esta índole. Una situación similar se verifica para el caso de las contrataciones y concursos, cuyo nivel de transparencia es nulo o muy bajo. En este sentido, cabe destacar que se valuó con la mínima calificación a aquellas localidades con información incompleta, desactualizada o de difícil acceso dentro de los portales web (más de tres clics), tal como lo expresa la metodología citada.

Se observa un comportamiento relativamente favorable para los indicadores específicos a la comunicación institucional, aunque no se logró cumplimentar, en ningún caso, el valor máximo posible.

Si se consideran los indicadores individualmente, se destaca favorablemente que el 48,1% de los municipios publican regularmente las ordenanzas y normativas vigentes (de manera periódica y actualizada). A su vez, un porcentaje similar presenta información pertinente y actualizada de los funcionarios de gobierno.

Contemplando particularmente las localidades, además de la ya mencionada Ciudad de Córdoba, se destaca el caso de Arroyito y de Río Segundo, con el 50% de las categorías con desempeño favorable. En el extremo opuesto, llama la atención Oncativo, San Francisco del Chañar, y San Pedro, presentando el menor grado de transparencia registrado en la muestra de localidades.

Por último, merece la pena destacar la falta de transparencia en materia presupuestaria, de compras y contrataciones públicas. En el primer caso, la gran mayoría de los municipios analizados no presenta las ejecuciones presupuestarias al día, ni del período en curso ni de los años anteriores. No se registró ningún municipio con información respecto de las desviaciones presupuestarias, o las sucesivas modificaciones que pueden llevarse a cabo. En el segundo caso, no existe información sistematizada de los proveedores municipales (en casi ninguna ocasión), como así tampoco del período de pago a los mismos, o la nómina de empresas incumplidoras, lo cual podría facilitar el control ciudadano.

Se observa un nivel de transparencia mayor en las ciudades cabeceras provinciales, por sobre las localidades más pequeñas de la Provincia de Córdoba. En este último caso, las diferencias entre jurisdicciones son bastante significativas, presentándose, por un lado, municipios con alta apertura de información y niveles de transparencia significativos (como el caso de Córdoba, Río Ceballos, Río Cuarto, entre otros) y por el otro, jurisdicciones que no poseen siquiera una página web propia oficial (Pilar, Villa de María, entre otros).

En los municipios de Córdoba, se percibe alguna relación entre transparencia y cantidad de habitantes, los municipios menos poblados exhibirían relativamente mayor falta de transparencia. Además, la falta de transparencia estaría asociada en mayor medida a municipios con menores niveles del Índice de Desarrollo Municipal (IDM)⁽⁹⁾, tal como se presenta en las gráficas a continuación.

5.3. Diagnóstico comparado con Ecuador y España

Un ejercicio adicional que puede realizarse, surge de comparar los resultados obtenidos, con las experiencias en España y en Ecuador⁽¹⁰⁾, al respecto, se observa una predominancia de gobiernos locales de mediana/baja escala (con poblaciones menores a 125.000 habitantes) en la muestra tomada en consideración. Por otro lado, los resultados resultan menos alentadores para los países latinoamericanos. Así, en Argentina solamente el 5,3% de los municipios relevados logró un puntaje superior al 50%, mientras que en Ecuador —de los 105 municipios

(9) El Índice de Desarrollo Municipal constituye un indicador del nivel de desarrollo económico que detenta determinada localidad, estimado a partir de una serie de variables que reflejen la acumulación de riqueza material y la capacidad para generar ingresos de su población. Capello, M., S. Barone, y J. Rosales (2007), «Distribución primaria y secundaria en la coparticipación a gobiernos locales de la Provincia de Córdoba: Impacto de posibles reformas», XXXX Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, Argentina.

(10) <http://mapainfoparticipa.com/index/home/8>. Para el caso de España, se toman los informes 2017, que incluyen 221 alcaldías ubicadas en: Andalucía, Canarias, Catalunya, Galicia, País Vasco y Madrid.

tomados en consideración— tan sólo 1 logró ese puntaje; por el contrario, en España, el 49,3% de los municipios (119 de 221) se ubican en la posición máxima.

Al igual que en Ecuador (Rodríguez-Navas; 2018), en Argentina aparece una absoluta falta de transparencia sobre la agenda de la máxima autoridad del municipio, lo cual entorpece el seguimiento de la gestión. Por otro lado, mientras que en España, las alcaldías más pobladas, muestran mejores resultados en materia de transparencia, en Ecuador y Argentina, dichos resultados son medios / medios - bajos, según cual sea el caso.

Tabla 2: Diagnóstico comparado. Casos Argentina, España y Ecuador

N° DE HABITANTES	CANTIDAD DE MUNICIPIOS		
	Argentina	Ecuador	España
Más de 500.000	9	3	3
De 250.001 a 500.000	9	3	4
De 125.001 a 250.000	12	13	23
De 62.501 a 125.000	20	24	46
De 31.001 a 62.500	20	43	49
Hasta 31.000	101	19	96
Total	171	105	221

N° DE HABITANTES	WEBS CON MÁS DEL 50% DE INDICADORES POSITIVOS					
	Argentina	% Total	Ecuador	% Total	España	% Total
Más de 500.000	3	33%	1	33%	3	100%
De 250.001 a 500.000	0	0%	0	0%	4	100%
De 125.001 a 250.000	4	33%	0	0%	20	87%
De 62.501 a 125.000	2	10%	0	0%	26	57%
De 31.001 a 62.500	0	0%	0	0%	22	45%
Hasta 31.000	0	0%	0	0%	34	35%
Total	9	5%	1	1%	109	49%

N° DE HABITANTES	WEBS ENTRE EL 25% Y 50% DE INDICADORES POSITIVOS					
	Argentina	% Total	Ecuador	% Total	España	% Total
Más de 500.000	4	44%	2	67%	0	0%
De 250.001 a 500.000	4	44%	3	100%	0	0%
De 125.001 a 250.000	1	8%	10	77%	3	13%
De 62.501 a 125.000	9	45%	12	50%	19	41%
De 31.001 a 62.500	9	45%	24	56%	21	43%
Hasta 31.000	13	13%	5	26%	51	53%
Total	40	23%	56	53%	94	43%

N° DE HABITANTES	WEBS CON MENOS DEL 25% DE INDICADORES POSITIVOS					
	Argentina	% Total	Ecuador	% Total	España	% Total
Más de 500.000	2	22%	0	0%	0	0%
De 250.001 a 500.000	5	56%	0	0%	0	0%
De 125.001 a 250.000	7	58%	3	23%	0	0%
De 62.501 a 125.000	9	45%	12	50%	1	2%
De 31.001 a 62.500	11	55%	19	44%	6	12%
Hasta 31.000	88	87%	14	74%	11	11%
Total	122	71%	48	46%	18	8%

Fuente: Elaboración propia.

6. COMENTARIOS FINALES

Los resultados obtenidos en este trabajo permiten identificar múltiples posibilidades de mejora en materia de transparencia y modernización en los gobiernos locales de Argentina. Si bien las estadísticas internacionales coinciden en mencionar que Argentina se encuentra en un proceso de modernización incipiente, se espera que en el mediano plazo se integren gradualmente los gobiernos municipales y comunales.

Si bien se observa una relación directa entre transparencia gubernamental y cantidad de habitantes en los municipios, y también con el grado de desarrollo económico local, entre los municipios con desempeño medio-bajo el resultado observado resulta dispar.

A nivel nacional, se recomienda aprovechar los análisis detallados realizados para cada una de las webs para estudiar directamente en contacto con sus responsables municipales cómo mejorar su transparencia y participación en cada uno de los indicadores analizados. Solo así se conseguirá una mayor nitidez, gobernanza y rendición de cuentas.

Tanto los municipios cabecera de las provincias de la Argentina, como los 101 municipios que se analizaron adicionalmente de la Provincia de Córdoba, poseen transparencia favorable en materia de la información general del municipio, como así también (aunque en una escala menor) en lo que respecta a los órganos de gobierno.

Como aspecto negativo, se perciben deficiencias en materia de participación ciudadana, ya que son pocos los municipios que poseen instancias de colaboración directa proveniente de la sociedad civil, como laboratorios de ideas, presupuestos colaborativos, o iniciativas similares. En este sentido se recuerda que no solo resulta relevante contar con los canales de interacción ciudadana, sino también que se publiquen sus actas en tiempo y forma, los instructivos de participación, y se mantenga la fluidez de estos canales.

Por otro lado, surge como necesidad de revisión y mejora, la información que se transmite por medios electrónicos en materia de gestión pública. No se observa una tendencia clara en cuanto a la publicación de las actas de sesiones, como así tampoco las licitaciones (en todo su proceso de realización, contemplando desviaciones, demoras y reconsideraciones de pago), los concursos y contratos públicos.

Se recomienda, adicionalmente, sistematizar la información disponible en lo que refiere a las autoridades y funcionarios, tanto de la gestión de gobierno como de la oposición. Es así que, se deberían mantener actualizado el organigrama, detallando responsables y funciones, las declaraciones juradas de cargos, salarios vigentes, entre otros aspectos. Resulta relevante compartir, adicionalmente, los planes estratégicos de gobierno y de ordenamiento territorial.

Avanzando en el nivel de transparencia, y en línea con la búsqueda de generar un gobierno abierto, se recomienda continuar con la digitalización de trámites e interacciones con el ciudadano, para reducir o eliminar la necesidad de asistencia presencial a las entidades de gobierno, por parte de la ciudadanía. En este aspecto, se observan líneas de acción concretas dependiendo de cuál sea el diagnóstico del municipio, que contempla listar los trámites disponibles, compleción de formularios digitales, descarga de cedulones, pago digital y seguimiento de expedientes, consultas y reclamos, según cuál sea el caso.

En algunos municipios, la información no se encuentra directamente disponible, pero existen los canales para solicitarla a las entidades de gobierno. Si bien esta situación es preferida a la desinformación, se recomienda migrar hacia mecanismos de consulta que reduzcan (o eliminen) las interacciones innecesarias entre el sector público y la ciudadanía.

A modo de cierre, se encontraron líneas de acción claras de mejora para el futuro cercano, presentando grandes desafíos para los gobiernos locales en materia de transparencia. Si bien el desarrollo aún es preliminar, es posible detectarse experiencias favorables, lideradas principalmente por aquellas localidades con mayor desarrollo y cantidad de habitantes, que podrían tomarse de referencia por el resto de las localidades.

BIBLIOGRAFÍA

ARMENTA, A. ET AL. «The new digital divide: the confluence of broadband penetration, sustainable development, technology adoption and community participation», en *Information Technology for Development*, vol. 18, núm. 4. London, United Kingdom: Taylor y Francis, 2012.

BAUERLEIN, MARK, «The digital divide arguments for and against Facebook, Google, texting, and the age of social networking», New York, United States of America: Jeremy P. Tarcher/Penguin. Disponible en: <http://www.amazon.com/The-Digital-Divide-Arguments-Facebook/dp/1585428868>, 2011.

BLUTMAN, G. «La reforma y modernización del estado en Argentina: el papel de la cultura organizacional». Buenos Aires: Universidad De Buenos Aires, Facultad De Ciencias Económicas, 2009.

DASSEN, N., & VIEYRA, J. C. «Gobierno abierto y transparencia focalizada». *Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington, DC: BID, 2012.

HOSSAIN, FARHAD, «Digital Divides and Grassroots-Based E-Government in Developing Countries», en *Encyclopedia of digital government*, vol. 1, Hershey, Pennsylvania, USA: Idea Group Reference, 2007.

IVESTER, D. M. «The Constitutional Right to Know», en *Hastings Constitutional Law Quarterly*, vol. 4, San Francisco, California, USA: McAllister, 1977.

OECD «Understanding The Digital Divide». Paris: OECD, 2001. Recuperado de <http://www.oecd.org/dataoecd/38/57/1888451.pdf>

OSZLAK, O. «Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública». *XVIII Congreso Internacional del CLAD*. Montevideo: CLAD, 2013.

PARKS, W. «The Open Government Principle: Applying the Right to Know under the constitution», en *The George Washington Law Review*, vol. 26(1), Washington, USA: The George Washington University Law School, 1957.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. R. «Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?». *Más poder local*, (12), 14-22, 2012.

RAMÍREZ ALUJAS, A. V. y DASSEN, N. «Vientos de cambio: El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe». Inter-American Development Bank, 2014.

REHM, D. E., & PARRY, T. *Manual de transparencia fiscal*. International Monetary Fund, 2008.

RODRÍGUEZ-NAVAS, P. y MORALES, N. J. M. «La transparencia de los municipios de ecuador en sus sitios web: metodología y resultados». *América Latina Hoy*, vol. 80, p. 143-169, 2018.

SANDOVAL-ALMAZÁN, R. «Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual». *Convergencia*, 22(68), 203-227, 2015.

CAPÍTULO XIII

UNA DEMOCRACIA LOCAL PARA EL SIGLO XXI

Miguel Ángel PRESNO LINERA
Patricia GARCÍA MAJADO

1. INTRODUCCIÓN: ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE DEMOCRACIA LOCAL?
 2. CONSECUENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS EN EL ÁMBITO LOCAL
 3. UNA DEMOCRACIA LOCAL QUE INCORPORE LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS RESIDENTES Y DE LOS MENORES DE EDAD
 4. CONCLUSIONES Y ALGUNAS PROPUESTAS PARA «UNA DEMOCRACIA LOCAL EN EL SIGLO XXI»
- BIBLIOGRAFÍA
ANEXO

RESUMEN

El presente trabajo trata de analizar qué condiciones debe reunir la democracia para hacer posible que el pueblo gobernado pueda ser, a nivel municipal, también pueblo gobernante. A este respecto, tras subrayar por qué esta intervención ciudadana directa resulta beneficiosa en el ámbito local, trata de estudiarse quién debe poder participar —defendiéndose la inclusión de los mayores de 16 años y los extranjeros con residencia en el país en esta tarea— y cómo, es decir, a través de qué mecanismos la ciudadanía puede implicarse en la toma de decisiones municipales (referéndums municipales, presupuestos participativos, foros y jurados ciudadanos...).

PALABRAS CLAVE

Democracia local, participación, ciudadanía.

ABSTRACT

This paper aims at analyzing which conditions should local democracy condense to make possible that the ruled could also rule at that specific level. In this sense, stressing why direct citizen participation is advantageous in the local context, the paper asses *who* should participate in the political scene —citizens over the age of 16 and foreign residents— and *how*, that is, through which mechanisms the people can get involved in the local decision-making processes (local referendums, participative budgets, citizen's forums and juries...)

KEYWORDS

Local democracy, participation, citizenship.

1. INTRODUCCIÓN: ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE DEMOCRACIA LOCAL?

Es probable que no haya muchas formas mejores de empezar un texto sobre la democracia local que recordar lo ya proclamado por la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988: en su Preámbulo proclama, entre otras cosas, que las Entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático; que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa; que en este nivel local este derecho puede ser ejercido más directamente... En su art. 3.2 define el derecho a la autonomía local como el que «se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley».

Por todo ello, a la hora de valorar el grado de democracia que existe en un determinado ámbito social y político, como el de los entes locales, no se puede reparar solo en el número de personas que votan en las elecciones, sino que deben tenerse en cuenta también la asistencia a las concentraciones y manifestaciones, el respaldo a iniciativas populares, la demanda de consultas ciudadanas,... Habrá, pues, que tener en cuenta todos estos elementos para saber si se puede hablar, parafraseando a Pierre Rosanvallon, del mito del ciudadano pasivo en los entes locales⁽¹⁾. Y es que la participación ciudadana en la vida política, económica, social y cultural de estas entidades constituye, como diría Kelsen, la esencia y el valor de la democracia⁽²⁾. Esta democracia participativa se contrapone a la «democracia inactiva», donde el papel del ciudadano se limita a la intervención en el proceso mediante el que se selecciona a quienes gobernarán las entidades políticas.

La propia Constitución española (CE) ha descartado esa vertiente inactiva de la democracia al proclamar en su Preámbulo la voluntad de alcanzar una sociedad democrática avanzada, algo que se ve confirmado al establecer en el art.9.2 CE un mandato claro dirigido a los poderes públicos, a los que corresponde, en palabras textuales, «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos

(1) ROSAVALLON, P., *La contra-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Éditions du Seuil, París, 2006, págs. 24 y ss.

(2) KELSEN, H., *De la esencia y valor de la democracia*, KRK, Oviedo, 2006.

los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». No estamos, por tanto, ante una potestad discrecional de los poderes públicos, que puedan, o no, desarrollar, sino, como ya se ha dicho, ante un mandato de hacer: «facilitar la participación».

Esta exigencia constitucional se dirige a todos los poderes públicos; por tanto, también a las entidades locales. Tales disposiciones generales se ven complementadas en otros preceptos donde se reconoce la participación de determinados colectivos; así, por ejemplo, el art.49 CE establece que «los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural».

En esta última línea se inscriben disposiciones supranacionales que también nos obligan, como la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, donde se prevé (art. 25) que «la Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural» y (art. 26): «La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad».

La exigencia constitucional de participación política se dirige a todos los poderes públicos; por tanto, también a las entidades locales

Pues bien, esta participación a la que se apela en los textos jurídicos necesita de instrumentos que regulen las diferentes procesos —aparte de las ya previstos para la intervención en los procesos electorales y en los referendos, que cuentan con normas específicas—, concretando qué personas son las titulares del derecho de participación, en qué condiciones se puede participar, hasta dónde alcanza la participación, etc.

2. CONSECUENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS EN EL ÁMBITO LOCAL

En un reciente estudio de los profesores Patricia García-Espín y Manuel Jiménez Sánchez⁽³⁾ se analizan los procesos participativos como reformas institucionales que buscan ampliar las oportunidades de los ciudadanos para influir en las decisiones públicas. Esos procesos contribuyen al fortalecimiento de la sociedad civil, al empoderamiento de los grupos asociativos (generando nuevos recursos) y al establecimiento de pautas de interacción con los poderes públicos basadas en la autonomía, la transparencia y la horizontalidad. No obstante, la práctica evidencia que, a veces, estos procesos están bajo un sesgo institucional y no dejan de ser mecanismos que propician la instrumentalización y la legitimación del statu quo.

En ese estudio se analiza, en primer lugar, si los procesos participativos establecen espacios institucionales (arenas políticas) que propician las interacciones y las iniciativas de coordinación entre individuos y actores asociativos que de otro modo serían difíciles. Si fuera así, funcionarían en la sociedad civil como los «arrecifes de coral» lo hacen en la vida marina. Pues bien, según los autores, «una vez resueltos los problemas iniciales de coordinación, los procesos participativos pueden incrementar la probabilidad de que la acción colectiva se mantenga en el tiempo y tome cuerpo en grupos más o menos formalizados. Las expectativas de acceso a recursos (de influencia, por ejemplo) pueden actuar como un factor impulsor para

(3) GARCÍA-ESPÍN, P. y JIMÉNEZ, M., «Los procesos participativos como potenciadores de la democracia. Explorando los efectos, Mecanismos y evidencias en la sociedad civil», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 177, 2017, págs. 113-146.

grupos que no estaban previamente organizados. Así como los arrecifes de coral fomentan la diversidad de especies, el aumento en el número de grupos puede conducir a una mayor diversidad o pluralidad de participantes.

Por el contrario, si son percibidos como costosos, las expectativas reducidas, o los resultados son frustrantes, los nuevos participantes potenciales pueden abstenerse y otros pueden abandonar (potencialmente, reduciendo la diversidad dentro de las redes de políticas). En algunas ocasiones, la salida puede implicar una forma de expresar desacuerdo o rechazo del nuevo escenario político»⁽⁴⁾.

Estos procesos pueden activar mecanismos de intermediación entre grupos (no conectados previamente), ya que implican convocatorias más o menos amplias a la participación, promoviendo la convergencia y, eventualmente, futuras colaboraciones y acciones conjuntas. Por el contrario, un sesgo en la selección de los participantes, intencionado o no, podría desencadenar un mecanismo de cierre, limitando el flujo de información e incluso reduciendo el universo de actores conectados.

En segundo lugar, García-Espín y Jiménez recuerdan que los procesos participativos empoderan a los grupos asociativos: pueden implicar cambios en la cantidad y variedad de recursos organizativos disponibles, favorecer innovaciones en su estilo organizativo (metodologías, agendas, repertorios de acción) y, finalmente, promueven la aparición de (nuevos) sentimientos de eficacia política entre los actores asociativos. Pero se advierte que cuando se espera que estos procesos aumenten los sentimientos de eficacia política («podemos tener voz»), el efecto contrario (frustración de expectativas y sentimientos de ineficacia política externa) resulta frecuente.

En tercer término, se analiza si los procesos participativos democratizan los patrones de interacción entre los grupos asociativos y las autoridades. Y es que estos procesos pueden conducir a la incorporación o mantenimiento de nuevos actores asociativos previamente excluidos, pero también pueden activar mecanismos de cierre, reduciendo el número de voces que acceden a las redes políticas o ubicándolas en posiciones marginales.

Además, un efecto clave de los procesos participativos se relaciona con la institucionalización de prácticas de transparencia; por ejemplo, los cambios en los flujos de información, provocados por la formalización y publicidad de las interacciones, pueden reducir el ejercicio del poder discrecional por parte de las autoridades y actores asociativos, y pueden aumentar la capacidad de influencia de quienes carecen de poder.

En la misma línea, los procesos participativos pueden proporcionar nuevas oportunidades políticas para influir en las decisiones; así, por ejemplo, un proceso de toma de decisiones compartida en un área de política específica puede ser replicado en otras áreas. El riesgo es que estas dinámicas acaben sirviendo más bien para fomentar la cooptación y el clientelismo político.

Si los procesos participativos son percibidos como costosos, las expectativas reducidas o los resultados son frustrantes, los nuevos participantes potenciales pueden abstenerse y otros abandonar

(4) *Ibídem*, págs. 124 y 125.

A modo de conclusión y a los efectos que nos interesan en este texto, consideramos fundamental tener en cuenta lo siguiente: los procesos participativos en el ámbito local deben propiciar las interacciones y las iniciativas de coordinación entre individuos y actores asociativos; si dichos procesos son percibidos —en sentido amplio— como costosos, las expectativas son reducidas o los resultados frustrantes, fracasarán sin duda; los mecanismos de participación deben conducir a la incorporación de actores previamente excluidos, aumentar el número de voces que acceden a las redes políticas y ubicarlas en posiciones no marginales; en cuarto lugar, los procesos participativos deben conectarse a la institucionalización de prácticas de transparencia, favoreciendo así el control sobre el poder discrecional de las autoridades. Finalmente, los procesos participativos tienen que articularse de manera que se reduzca al mínimo posible el potencial de cooptación y clientelismo político.

3. UNA DEMOCRACIA LOCAL QUE INCORPORE LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS RESIDENTES Y DE LOS MENORES DE EDAD

En una democracia los integrantes del pueblo gobernado que tengan plena capacidad de autodeterminación política deben formar parte del pueblo gobernante. Y puesto que los miembros del pueblo gobernado no son solo los nacionales, la comunidad política no puede seguir organizándose a partir de la reconducción del «demos» ciudadano al «ethnos» nacional, sino desde la concepción del «patriotismo constitucional», que, como es conocido, consiste en la creación de un sentimiento de pertenencia a una comunidad asentado sobre la adhesión a los valores democráticos y el respeto a los derechos reconocidos por la Constitución⁽⁵⁾.

La nación de ciudadanos encuentra su identidad no en rasgos comunes de tipo étnico-cultural, sino en la praxis de ciudadanos que ejercen sus derechos democráticos de comunicación y participación. Este patriotismo «habermasiano» parte de la consideración de que el Estado nacional había fundado una estrecha conexión entre «ethnos» y «demos», pero sostiene que conceptualmente la ciudadanía es independiente de la identidad nacional⁽⁶⁾.

Por ello, una democracia local que responda a este nombre tiene que partir de la pretensión de favorecer al máximo la intervención de todas las personas que tengan la condición de residentes en el ámbito territorial de que se trate. Como es sabido, dicha intervención no es factible, por las limitaciones impuestas constitucionalmente (arts. 13.2 y 23.1 CE) en su máxima dimensión en los procesos electorales autonómicos y nacionales ni tampoco en las consultas refrendarias.

Pero resulta evidente que las entidades locales no son ajenas a la composición cada vez más heterogénea de las sociedades contemporáneas y la cuestión, desde el punto de vista de la participación ciudadana, no es tanto, o no solo, cuantitativa —el número, mayor o menor, de personas no nacionales residentes— sino, sobre todo, cualitativa: ¿por qué un extranjero ha

(5) Sobre estas cuestiones, ALÁEZ CORRAL, B., *Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución?*, CEPC, Madrid, 2006; PRESNO LINERA, M. Á., «Democracia ciudadana y ciudadanía democrática», *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 7, 2012, págs. 245 y ss.; véanse los demás trabajos que aparecen en ese número de Fundamentos, coordinado por ALÁEZ CORRAL <http://www.uniovi.es/constitucional/fundamentos/septimo/index.html> (a 20 de mayo de 2019).

(6) HABERMAS, J., *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998, págs. 622 y 623.

de estar excluido de la participación en nuestra —que también es la suya— vida política, económica, social y cultural?

Y en cierta medida el camino para la inclusión de las personas que no son nacionales ya se inició hace tiempo y es el motivo que explica la atribución, en determinados sistemas jurídicos, de la titularidad de derechos —civiles en el Estado de Derecho y económico-sociales y culturales en el Estado social de Derecho—, de modo indiferenciado a todos los sometidos a un mismo ordenamiento. Así, ni la nacionalidad ni contar con un determinado patrimonio económico o cultural son requisitos imprescindibles, en el primer caso, para el reconocimiento a una persona de derechos como la libertad personal o la propiedad; ni en el segundo para el disfrute del derecho a la educación, a la sanidad o a la cultura.

En este proceso evolutivo se inserta la propia CE cuando dispone (art. 13.1): «Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley», y el segundo apartado matiza que: «solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales».

En suma, la igualdad jurídica debe ser igualdad en derechos, también, entre otras cosas, para participar con plenitud en la mayoría de los procesos participativos. Si, como sostiene Massimo La Torre, «la ciudadanía no es el punto de llegada de la integración, sino el punto de partida que permite que se lleve a la práctica»⁽⁷⁾, debemos superar de manera definitiva los obstáculos que anidan en nuestro sistema y que avalan la diferenciación entre ciudadanos activos y pasivos, y asumir que en democracia no puede haber súbditos, ciudadanos de segunda. La cuestión no es por qué se han de reconocer derechos de participación —con los reiterados límites que impone la Constitución— a los extranjeros, sino ¿por qué no?

En segundo lugar, ya se ha insistido en que la participación ciudadana está íntimamente vinculada a la transparencia y el acceso a la información, de manera que la primera no es concebible sin una y otro. Pues bien, la propia Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dispone en su art.12 que «todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública»; son titulares, por tanto, las personas nacionales y extranjeras, mayores y menores de edad.

Por lo que respecta a los menores de edad, la exigencia de una edad mínima para la participación política tiene una relación directa con la capacidad para autodeterminarse, para intervenir en la formación de las diferentes opciones políticas y pronunciarse sobre ellas. Con la fijación constitucional de una mayoría de edad general se establece la presunción de que por encima de esa edad todos tienen plena capacidad intelectual, lo que, por ejemplo, impide al legislador imponer un sufragio capacitario. Pero por debajo de esa edad no se debe deducir una regla normativa restrictiva de la eficacia de los derechos fundamentales. Es obvio que para

**Una democracia local
que responda a este
nombre tiene que partir
de la pretensión de
favorecer al máximo la
intervención de todas
las personas que tengan
la condición de
residentes en el ámbito
territorial de que se
trate**

(7) LA TORRE, M., *Cittadinanza e ordine político. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Giappichelli, Turín, 2004, pág. 265.

el ejercicio de los derechos se requiere una determinada capacidad, pero ha de ser el legislador el que justifique de manera adecuada la conformidad constitucional de estas delimitaciones, lo que resulta coherente con la consideración de la minoría de edad como un proceso durante el cual la psicología de la persona se va formando y, con ello, su capacidad de autodeterminación.

Por ellos, nos parece democráticamente conveniente apostar por el reconocimiento del derecho a la participación de las personas menores de edad en los entes locales, como sucede en general con la capacidad para el ejercicio de otros derechos, como los de reunión y manifestación, el derecho de asociación, la libertad de expresión o la elección de los representantes sindicales. Y aunque aquí no estamos hablando exclusivamente de la participación en los procesos electorales de ámbito general o autonómico, no debe olvidarse que la reducción de la edad para la emisión del voto ha sido una constante a lo largo de la historia (de 25 a 23 años, de 23 a 21, de 21 a 18) y dicha rebaja de la edad sirve para fomentar el desarrollo de la participación política, tanto desde el punto de vista del individuo, como desde la perspectiva de la sociedad política en la que está integrado y a cuya existencia contribuye⁽⁸⁾.

En esta línea, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa instó, el 23 de junio de 2011, a todos los Estados a «estudiar la posibilidad de rebajar la edad para votar a los 16 años en todos los países y en todo tipo de elecciones» puesto que cuanto mayor sea la cantidad de personas que participan en las elecciones, más representativos serán los elegidos; las personas con 16 o 17 años de edad ya tienen responsabilidades dentro de la sociedad pero no tiene derecho a voto; una mejor participación ayudará a los jóvenes a definir su lugar y su papel en la sociedad; la rebaja de la edad electoral fomentaría una mayor participación de los que votan por primera vez y, por tanto, una mayor participación en general.

Por ello, nos parece democráticamente conveniente apostar por el reconocimiento del derecho a la participación de las personas menores de edad en los entes locales

Finalmente, es imprescindible tener en cuenta que la vigente Ley del menor —Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor—, modificada sobre este particular en el año 2015 —Ley Orgánica 8/2015—, prevé, expresamente, el derecho a la participación de los menores:

«1. Los menores tienen derecho a participar plenamente en la vida social, cultural, artística y recreativa de su entorno, así como a una incorporación progresiva a la ciudadanía activa.

Los poderes públicos promoverán la constitución de órganos de participación de los menores y de las organizaciones sociales de infancia y adolescencia.

Se garantizará la accesibilidad de los entornos y la provisión de ajustes razonables para que los menores con discapacidad puedan desarrollar su vida social, cultural, artística y recreativa».

(8) PRESNO LINERA, M. Á., *Leyes y normas electorales en la historia constitucional española*, Iustel, Madrid, 2013.

En definitiva, si como hemos señalado, los mecanismos de participación deben conducir a la incorporación de actores previamente excluidos y aumentar el número de voces que acceden a las redes políticas es imprescindible incluir en los procesos participativos locales a las personas extranjeras residentes en la entidad de que se trate y a los menores de edad. De esta manera tendríamos una democracia de mayor calidad⁽⁹⁾.

4. CONCLUSIONES Y ALGUNAS PROPUESTAS PARA «UNA DEMOCRACIA LOCAL EN EL SIGLO XXI»

4.1. Sobre los legitimados para participar en las democracias locales

Tendrían que tener derecho a participar todas las personas, españolas o extranjeras, mayores de 16 años y empadronadas en la respectiva entidad local.

Las personas extranjeras deberían tener residencia legal en España de acuerdo con la legislación de extranjería y, en su caso, se podría establecer un tiempo mínimo de residencia que, no obstante, no debería ser muy largo (uno o dos años como máximo).

De esta manera se ampliaría de forma importante el ámbito de los legitimados para participar y, lo que es importante, atendiendo a un criterio de profundo calado democrático: si los procesos participativos que se articulen en las entidades locales deben suponer la incorporación de actores previamente excluidos y aumentar el número de voces que acceden a las redes políticas es obligado prever la participación activa de las personas menores de edad y de las extranjeras empadronadas.

Si se trata de procesos electorales la incorporación al censo electoral de los extranjeros residentes exigiría una previa reforma constitucional para que la participación dejase de estar subordinada al principio de reciprocidad: que en el país de origen de esos extranjeros esté garantizada la participación a los españoles. A nuestro juicio, y al margen de que el Estado español promueva el reconocimiento de derechos políticos para los españoles residentes en otros países, no se puede excluir a personas extranjeras por algo que en absoluto depende de ellas: que en su país de origen tengan similares derechos los españoles o, menos todavía, que en dicho país existan auténticos procesos participativos⁽¹⁰⁾.

**Tendrían que tener
derecho a participar
todas las personas,
españolas o extranjeras,
mayores de 16 años y
empadronadas en la
respectiva entidad local**

Por lo que respecta a los menores, es imprescindible tener en cuenta que la vigente Ley del menor Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, modificada sobre este particular en el año 2015 —Ley Orgánica 8/2015—, prevé, expresamente, el derecho a la participación de los menores: «1. Los menores tienen derecho a participar plenamente en la vida social, cultural, artística y recreativa de su entorno, así como a una incorporación pro-

(9) PRESNO LINERA, M. A., «Algunos apuntes sobre la calidad de la democracia española», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 28, 2017, http://www.ugr.es/~redce/REDCE28/articulos/11_PRESNO.htm#63 (a 20 de mayo de 2019).

(10) Con más detalle, PRESNO LINERA, M. Á., «El sufragio de los extranjeros residentes en las elecciones generales como exigencia de una ciudadanía democrática», *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, número 27, 2016, págs. 257-283.

gresiva a la ciudadanía activa. 2. Los poderes públicos promoverán la constitución de órganos de participación de los menores y de las organizaciones sociales de infancia y adolescencia...».

Y el reconocimiento de la participación plena de los menores, también en los procesos electorales locales, autonómicos y generales, no exigiría cambiar la CE, sino que bastaría, a nuestro juicio, con reformar las respectivas leyes electorales para fijar la edad mínima en, por ejemplo, 16 años.

4.2. Objeto del derecho a intervenir en los procesos participativos locales

La participación en estos procesos tendría que incluir, al menos, las siguientes facultades:

- a) El acceso a toda la información pública cuyo conocimiento facilite el ejercicio de la participación en dichos procesos, sin más limitaciones que las previstas en la legislación sobre transparencia.
- b) El derecho a iniciar o promover esos procesos participativos en los términos previstos en cada uno de ellos.
- c) El derecho a realizar aportaciones durante el desarrollo de los procesos participativos con arreglo a lo previsto en cada uno de ellos.
- d) El derecho a recibir respuesta de las Administraciones y entidades locales a las iniciativas y aportaciones realizadas en los diferentes procesos participativos.

La primera de estas cuatro concreciones del derecho de participación se vincula a la legislación sobre transparencia, estatal y autonómica, y se orienta a hacer posible una participación informada, valga la teórica redundancia; la segunda alude al impulso de los procesos participativos, la tercera a la intervención en los mismos una vez iniciados y la cuarta a la información que ha de recibirse de las actuaciones anteriores.

4.3. Las formas de ejercicio del derecho de participación

El ejercicio del derecho de participación en los procesos locales podría realizarse de manera directa por las personas legitimadas para ello o, cuando no se trate de derechos de estricto ejercicio individual, como sí lo sería el sufragio, a través de las entidades asociativas de participación ciudadana, entendiendo como tales las organizaciones privadas sin ánimo de lucro válidamente constituidas, cuyo ámbito de actuación sea el propio del territorio del ente local y tengan entre sus objetivos, de acuerdo con sus normas fundacionales, bien el fomento de la participación ciudadana en general o bien la intervención en los asuntos objeto del proceso participativo de que se trate.

También se podría reconocer el ejercicio del derecho a las agrupaciones de personas físicas o jurídico-privadas que, organizadas como plataformas, movimientos, foros o redes ciudadanas sin personalidad jurídica, se constituyan para intervenir en uno de los procesos participativos concretos; para ello estas agrupaciones designarían una persona para que actúe como su representante.

4.4. Los principios de actuación de los poderes públicos en relación con los procesos participativos

En los procesos participativos locales, los poderes públicos y los organismos y entidades de ellos dependientes tendrían que actuar de conformidad con los siguientes principios:

- a.- Universalidad, fomentado la participación de todas las personas y de los grupos en los que se integran en los asuntos públicos, con la obvia exigencia de respetar lo que hubieran establecido al respecto las correspondientes disposiciones.
- b.- Transparencia, poniendo a disposición de todas las personas, de conformidad con lo previsto en la respectiva legislación estatal y autonómica, toda la información pública necesaria para el desarrollo de los procesos participativos.
- c.- Igualdad de oportunidades y accesibilidad universal para garantizar la intervención efectiva y sin exclusiones de todas las personas en los procesos participativos.
- d.- Coordinación, promoviendo iniciativas que favorezcan la actuación conjunta de las personas legitimadas para intervenir en los procesos participativos.
- e.- Publicidad y rendición de cuentas, en virtud de los cuales se darán a conocer los resultados de los diferentes procesos participativos y la incidencia de los mismos en las políticas públicas.

4.5. Promoción institucional de la participación ciudadana

Las entidades locales deberían desarrollar programas y acciones de formación dirigidas a la ciudadanía y a las entidades asociativas de participación ciudadana y ello para cumplir, al menos una serie de objetivos principales:

- a) Difundir la cultura de la participación como una forma de intervención ciudadana en el desarrollo y control de las políticas públicas, económicas, sociales y culturales.
- b) Divulgar el conocimiento de los procesos de participación ciudadana previstos en la entidad local.
- c) Facilitar el conocimiento y uso de las herramientas y recursos tecnológicos adecuados para acceder a la información pública y para intervenir en los procesos participativos que se desarrollen.

4.6. Los posibles procesos participativos en el ámbito local

Los procesos participativos podrían ser los siguientes, al margen de los procesos electorales vigentes y sobradamente conocidos:

- a.- La iniciativa popular sobre ordenanzas y reglamentos locales.
- b.- La participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos locales.
- c.- Las consultas populares.
- d.- Los foros ciudadanos.
- e.- Los jurados ciudadanos.

4.7. Iniciativa popular sobre ordenanzas y reglamentos locales

Las entidades locales, en los términos previstos en la legislación de régimen local, deben articular procesos de participación ciudadana para la elaboración de los anteproyectos de ordenanzas y reglamentos locales. Dichos procesos estarían abiertos a las personas legitimadas para ello y la tramitación y aprobación de las ordenanzas y reglamentos se ajustará a lo previsto en la legislación de régimen local.

De acuerdo con el art. 18.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) es un derecho y un deber de los vecinos «b) Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal» y el art.70 bis 1. y 2 dispone que

Las entidades locales, en los términos previstos en la legislación de régimen local, deben articular procesos de participación ciudadana para la elaboración de los anteproyectos de ordenanzas y reglamentos locales

«1. Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.

2. Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal.

Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio:

- a) Hasta 5.000 habitantes, el 20 por ciento.
- b) De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15 por ciento.
- c) A partir de 20.001 habitantes, el 10 por ciento.

Tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia. En todo caso, se requerirá el previo informe de legalidad del secretario del ayuntamiento, así como el informe del interventor cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento. En los municipios a que se refiere el artículo 121 de esta ley, el informe de legalidad será emitido por el secretario general del Pleno y cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico, el informe será emitido por el Interventor general municipal.

Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la legislación autonómica en esta materia.

Tales iniciativas pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular local, que será tramitada en tal caso por el procedimiento y con los requisitos previstos en el artículo 71.»

A nuestro juicio, es necesario, si se quiere realmente fomentar la participación, reducir el número de firmas requerido para presentar una iniciativa popular local: el 20% de los habitantes en los municipios hasta 5000 habitantes y el 15% en los que tengan menos de 20.000 son cifras extraordinariamente altas y que pueden generar un auténtico efecto desaliento por la dificultad que supone alcanzarlas. Téngase en cuenta que en la iniciativa legislativa popular prevista en la CE (art. 87.3) prevé una cantidad ya muy alta en términos comparados —500.000 firmas frente a las 50.000 exigidas en Italia— pero que es poco más del 10% de la población española.

4.8. La participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos de la entidad local

A efectos de promover la intervención popular en lo que es el instrumento anual clave de la política local, se podría promover que para cada ejercicio presupuestario el órgano de gobierno de la entidad local seleccionase, como mínimo, un programa por concejalía, fijando la cuantía máxima de cada uno de esos programas. En los términos que reglamentariamente se establecieran se abriría una primera fase de participación en la que se podrían presentar propuestas relativas a los diferentes programas seleccionados.

Posteriormente se someterían a consulta ciudadana, de acuerdo con lo previsto en la norma reglamentaria de desarrollo, las propuestas cuya viabilidad hubiera sido avalada técnicamente y, en caso de no haberlas, las elaboradas por la concejalía competente. La ejecución de las propuestas aprobadas en la consulta ciudadana se llevaría a cabo en el ejercicio presupuestario correspondiente. Finalizado el ejercicio, cada concejalía daría cuenta públicamente, a través del portal web, de las propuestas presentadas, de las rechazadas por razones técnicas, de las aprobadas en la consulta ciudadana, y de la ejecución y resultados ofrecidos por estas últimas.

Se podría promover que para cada ejercicio presupuestario el órgano de gobierno de la entidad local seleccionase, como mínimo, un programa por concejalía, fijando la cuantía máxima de cada uno de esos programas

4.9. Las consultas populares

El art.18.1.f) LBRL reconoce, como uno de los derechos de los vecinos, «pedir la consulta popular en los términos previstos en la ley» y el art.71 de la misma norma prevé que «de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local»⁽¹¹⁾.

(11) Véanse, al respecto, entre otros, los estudios de IBAÑEZ MACÍAS, A., *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Servicio de Publicaciones, Cádiz, 2005; MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS,

Como ha venido siendo admitido jurisprudencialmente, es posible la convocatoria de una consulta popular local en un ámbito de competencia propia municipal (sería el caso, por ejemplo, de la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbana), aunque sobre el mismo quepa la intervención posterior de otra Administración, siempre que las facultades municipales hayan sido reconocidas en la normativa sectorial correspondiente.

En todo caso, y si algo parece claro, es la infrautilización de este mecanismo a lo largo de la reciente historia democrática española. A fecha 1 de enero de 2018, y de acuerdo con una respuesta parlamentaria del Gobierno, desde 1985 a 2017 se efectuaron 50 consultas populares locales autorizadas por el Gobierno, una cantidad ridícula si se piensa en los más de ocho mil municipios españoles, el tiempo transcurrido y, cosa nada desdeñable, la pérdida de legitimidad de muchas decisiones tomadas por los órganos locales y que, teniendo como destinatarios inmediatos a sus vecinos y pudiendo conocer su opinión, han sido adaptadas al margen de este instrumento de participación y de legitimación democráticos⁽¹²⁾.

4.10. Los foros ciudadanos

Los foros ciudadanos se crearían a iniciativa de la entidad local, a propuesta de XX personas titulares del derecho de participación o de YY entidades asociativas de participación ciudadana.

El foro ciudadano tiene como finalidad debatir sobre la oportunidad de llevar a cabo una concreta política pública y acerca del contenido de la misma.

En todo caso, y si algo parece claro, es la infrautilización de este mecanismo a lo largo de la reciente historia democrática española

Cada foro ciudadano estará formado por un mínimo de, por ejemplo, 10 personas y un máximo de 20 elegidas por sorteo entre quienes estén inscritas en el Registro de Participación Ciudadana, y por 3 representantes, también elegidos por sorteo, de las entidades asociativas de participación ciudadana inscritas en el Registro. Adicionalmente, la Administración podrá designar, de entre sus empleados y funcionarios, 2 personas especialistas en la política pública sobre la que se debatirá en el foro ciudadano.

El análisis que resulte del debate en el foro ciudadano será objeto de publicación en la página web de la entidad local.

4.11. Los jurados ciudadanos

Los jurados ciudadanos se crearían a iniciativa de la Administración, a propuesta de XX personas titulares del derecho de participación o de YY entidades asociativas de participación ciudadana.

J. L., «Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum», *Anuario del Gobierno Local*, 2010, págs. 447-486, TUR AUSINA, R. y SANJUÁN ANDRÉS, F. J., «Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 15, 2018, págs. 169-187.

(12) Véase el anexo.

El jurado ciudadano tendría como finalidad realizar una valoración de los resultados que ha producido un concreto programa, proyecto o intervención de la entidad local.

Cada jurado estará formado por entre 3 y 9 personas elegidas por sorteo entre quienes estén inscritas en el Registro de Participación Ciudadana y por entre 1 y 3 representantes, también elegidos por sorteo, de las entidades asociativas de participación ciudadana inscritas en el Registro. Adicionalmente, la Administración podría designar, de entre sus empleados y funcionarios, de 1 a 2 personas especialistas en la materia que ha de ser evaluada por el jurado ciudadano. La valoración que realice el jurado ciudadano sería objeto de publicación en la página web de la entidad local.

BIBLIOGRAFÍA

ALÁEZ, B., *Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución?*, CEPC, Madrid, 2006;

GARCÍA-ESPÍN, P. y JIMÉNEZ, M., «Los procesos participativos como potenciadores de la democracia. Explorando los efectos, Mecanismos y evidencias en la sociedad civil», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 177, 2017.

HABERMAS, J., *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998.

IBAÑEZ, A., *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Servicio de Publicaciones, Cádiz, 2005.

KELSEN, H., *De la esencia y valor de la democracia*, KRK, Oviedo, 2006.

LA TORRE, M., *Cittadinanza e ordine político. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Giappichelli, Turín, 2004.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L., «Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum», *Anuario del Gobierno Local*, 2010.

PRESNO, M. Á., «Democracia ciudadana y ciudadanía democrática», *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 7, 2012.

PRESNO, M. Á., *Leyes y normas electorales en la historia constitucional española*, Iustel, Madrid, 2013.

PRESNO LINERA, M. Á., «El sufragio de los extranjeros residentes en las elecciones generales como exigencia de una ciudadanía democrática», *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 27, 2016, págs. 257-283.

PRESNO, M. A., «Algunos apuntes sobre la calidad de la democracia española», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 28, 2017. http://www.ugr.es/~redce/REDCE28/articulos/11_PRESNO.htm#63(a 20 de mayo de 2019).

ROSAVALLON, P.: *La contra-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Éditions du Seuil, París, 2006.

TUR, R. y SANJUÁN, F. J., «Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 15, 2018, pp. 169-187.

ANEXO



SENADO
XII LEGISLATURA
REGISTRO GENERAL
ENTRADA 84.826
23/01/2018 12:26

SECRETARÍA DE ESTADO DE
RELACIONES CON LAS CORTES

RESPUESTA DEL GOBIERNO

(689) SOLICITUD DE INFORME AL AMPARO DEL ARTÍCULO 20.2

689/742

31/05/2017

44816

AUTOR/A: IÑARRITU GARCÍA, Jon (GMX)

RESPUESTA:

En relación a la solicitud de información formulada por Su Señoría, se facilita a continuación el listado de las consultas populares para las que se ha solicitado autorización desde 1985 fecha de aprobación de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en cuyo art. 71 se establece y regula la figura de la consulta popular.

AÑO	PROVINCIA	ENTIDAD SOLICITANTE	SITUACIÓN
1985	Girona	Arbúcies	Autorizada
1986	Ciudad Real	Argamasilla de Alba	Autorizada
1986	Barcelona	Seva	No autorizada
1986	Gipúzkoa	Hiruierrieta	Autorizada
1986	Valencia/València	Carcaixent	Autorizada
1987	Lugo	Monforte de Lemos	Archivada
1987	Málaga	Marbella	No autorizada
1987	Teruel	Albarracín	No autorizada
1987	Barcelona	Sitges	Autorizada
1987	Castellón/Castelló	Eslida	No autorizada
1987	Madrid	Soto del Real	No autorizada
1988	Valencia/València	Fuenterrobles	No autorizada
1988	Ourense	Xinzo de Limia	No autorizada
1988	Segovia	Navafria	No autorizada
1988	Alicante/Alacant	Ondara	No autorizada
1988	Badajoz	Zarza de Alange	No autorizada
1988	León	La Pola de Gordón	Desistida
1989	Avila	La Horcajada	No autorizada
1989	Barcelona	Sant Andreu de la Barca	No autorizada
1989	Valencia/València	Cheste	No autorizada
1989	Castellón/Castelló	Chóvar	No autorizada
1990	Sevilla	Sevilla	No autorizada
1990	Valencia/València	Algimia de Alfara	Autorizada
1990	Ceuta	Ceuta	No autorizada
1990	Badajoz	Alburquerque	Desistida
1990	Tenerife	Santa Cruz de Tenerife y La	No autorizada
1990	Girona	Arbúcies	No autorizada
1990	Toledo	Villa de Don Fadrique	Archivada
1991	Valladolid	Santovenia de Pisuerga	No autorizada
1991	Málaga	Marbella	No autorizada
1991	Soria	Almazán	Archivada
1992	Murcia	Los Alcázares	No autorizada
1992	Burgos	Belorado	No autorizada



AÑO	PROVINCIA	ENTIDAD SOLICITANTE	SITUACIÓN
1992	Málaga	Monda	No autorizada
1992	Córdoba	Encinas Reales	Autorizada
1992	Burgos	Aranda del Duero	No autorizada
1993	Granada	Maracena	Autorizada
1993	Ciudad Real	Granátula de Calatrava	Desistida
1993	Girona	Palamós	Autorizada. STS
1993	Madrid	San Fernando de Henares	Autorizada
1994	Tarragona	El Vendrell	No autorizada
1994	Valencia/València	Lombai	Archivada
1994	Teruel	Montalván	Desistida
1994	Murcia	Molina de Segura	No autorizada
1994	Barcelona	Corbera de Llobregat	No autorizada
1994	Tarragona	Sarrià	Desistida
1995	Barcelona	Santa Maria de Corcó	Autorizada
1995	Burgos (Treviño)	La Puebla de Arganzón	Archivada
1995	Ourense	A Pobra de Trives	No autorizada
1995	Córdoba	Acaracejos	Archivada
1995	Albacete	Hellín	No autorizada
1996	Girona	Lloret de Mar	No autorizada
1996	Bizkaia	Barakaldo	Desistida
1996	Badajoz	Olivenza	Autorizada
1996	Albacete	Hellín	Autorizada
1996	León	San Pedro Bercianos	No autorizada
1996	Cáceres	Galisteo	Archivada.
1996	Cáceres	Trujillo	Autorizada
1996	Cádiz	Tarifa	No autorizada
1996	Jaén	Torredonjimeno	Autorizada
1997	Córdoba	Valenzuela	Desistida
1997	Alicante/Alacant	Agost	No autorizada
1997	Málaga	Villanueva de la	No autorizada
1997	Navarra	Valle de Egüés	Archivada
1997	Madrid	Pelayos de la Presa	Autorizada
1998	Burgos	Condado de Treviño	No autorizada
1998	Cádiz	Algeciras	No autorizada.
1998	Sevilla	El Cuervo	Archivada
1998	Bizkaia	Zaldibar	Archivada
1998	León	Benavides, Quintanilla del	No autorizada
1998	Burgos - Treviño	Gobierno Vasco	Archivada
1999	Valencia/València	Quart de Poblet	No autorizada
1999	Valencia/València	Genovés	No autorizada
1999	León	San Justo de la Vega	Archivada
1999	Huesca	Canfranc	Archivada
1999	Bizkaia	Bermeo	Archivada
1999	Bizkaia	Gernika-Lumo	Archivada
1999	Bizkaia	Markina	Archivada
1999	Bizkaia	Orduña	Archivada
1999	Bizkaia	Lekeitio	Archivada
1999	Zamora	Castrogonzalo	No autorizada
1999	Toledo	Torrijos	Autorizada
2000	Salamanca	San Martín del Castañar	Autorizada
2000	Alicante/Alacant	Alcoi	Archivada
2000	Almería	Oria	No autorizada
2000	Guadalajara	Azuqueca de Henares	No autorizada
2000	Toledo	Ugena	No autorizada
2000	Guadalajara	Molina de Aragón	No autorizada
2001	Segovia	Prádena	No autorizada
2001	Salamanca	Terradillos	Autorizada
2001	Sta. Cruz Tenerife	Güimar	Archivada



AÑO	PROVINCIA	ENTIDAD SOLICITANTE	SITUACIÓN
2001	Sevilla	Montellano	Autorizada
2002	Lleida	Llardecans	No autorizada
2004	Girona	La Jonquera	No autorizada
2004	Sevilla	Morón de la Frontera	No autorizada
2004	Lleida	Vimaixa	No autorizada
2004	Navarra	Leiza	Autorizada
2005	Valencia/València	Massamagrell	Autorizada
2005	Las Palmas	Puerto del Rosario	Autorizada
2005	Soria	Duruelo de la Sierra	Archivada
2005	Las Palmas	San Bartolomé	Autorizada
2005	Valencia	Simat de la Vallidigna	No autorizada
2005	Zaragoza	Ayuntamiento	Autorizada
2006	Granada	Almuñécar	No autorizada
2006	Badajoz	La Zarza	No autorizada
2008	Navarra	Valle de Bazán	Retirada la consulta
2008	Soria	Covaleta	No autorizada
2009	La Rioja	Viguera	Autorizada
2009	Segovia	Navas de Oro	Desistida
2009	Barcelona	Sant Celoni	No autorizada
2009	Alicante/Alacant	Teulada	Autorizada
2009	Cuenca	Barajas de Melo	No autorizada
2009	Gipuzkoa	Usúrbil	Autorizada
2009	Santa Cruz de Tenerife	Vilaflor	No autorizada
2010	León	Bembibre	Archivada
2010	Navarra y Álava/Áraba	El Busto, Espronceda y	No autorizada
2010	Álava/Áraba	Oyón-Oion	No autorizada
2010	Cantabria	Castro-Urdiales	No autorizada
2010	Navarra	Iñurzun	No autorizada
2011	Tarragona	Riba-Roja d'Ebre	Archivada
2012	Valladolid	Simancas	Desistida
2012	Cantabria	Cartes	Autorizada
2012	Almería	Cantoria	Archivada
2013	Álava/Áraba	Kuartango	No autorizada
2013	León	Villablino	No autorizada
2013	Huelva	Galaroza	Autorizada
2013	Navarra	Larraga	Autorizada
2013	Navarra	Oteiza	No autorizada
2013	Madrid	Torrelodones	Autorizada
2013	Alicante	Pinoso	Autorizada en parte
2014	Navarra	Huarte	No autorizada
2014	Lleida	Biosca	No autorizada
2014	Lleida	Tora	No autorizada
2014	Barcelona	Olesa de Montserrat	Autorizada en parte
2014	Cádiz	Los Barrios	Autorizada
2014	Gipuzkoa	Azkoitia	Autorizada
2014	Granada	Cogollos Vega	No autorizada
2015	Barcelona	Cabrils	Autorizada
2015	Salamanca	Retorillo	No autorizada
2015	Gipuzkoa	Eskoriatza	Autorizada
2015	Gipuzkoa	Bergara	Autorizada
2015	Gipuzkoa	Aretxabaleta	Autorizada
2015	Gipuzkoa	Legazpi	Autorizada
2015	Valencia/València	Alcublas	Autorizada
2015	Gipuzkoa	Astigarraga	Autorizada
2016	Gipuzkoa	Usurbil	No Autorizada
2016	Álava/Áraba	Navaridas	No Autorizada
2016	Pontevedra	Silleda	Autorizada
2016	Gipuzkoa	Legorreta	Autorizada



AÑO	PROVINCIA	ENTIDAD SOLICITANTE	SITUACIÓN
2016	Madrid	Ciempozuelos	No Autorizada
2016	Gipuzkoa	San Sebastián	No Autorizada
2016	Santa Cruz de Tenerife	Fuencaliente de La Palma	No Autorizada
2016	Cuenca	Fuente de Pedro Naharro	Autorizada
2017	Valladolid	Portillo	Desistida
2017	Ciudad Real	Miguelturna	Autorizada
2017	Bizkaia	Basauri	Autorizada
2017	Asturias	Cabrales	No autorizada
2017	Castellón	Xilxes	Autorizada
2017	Álava/Araba	Iruña de Oca	Desistida
2017	Teruel	Cella	En tramitación
2017	Alicante/Alacant	Banyeres de Mariola	Autorizada
2017	Illes Balears	Santa Margalida	En tramitación
2017	Cáceres	Guadalupe	En tramitación
2017	Valencia/València	Quartell	En tramitación

Los temas más comunes de las consultas para las que se ha solicitado autorización son:

- Planes urbanísticos.
- Cambio de fechas o de lugares de celebración de festejos populares.
- Ubicación de edificios e instalaciones municipales y ocupación de espacios públicos.
- Servicios públicos.
- Infraestructuras.
- Cambios de denominación del municipio.
- Residuos urbanos.
- Consorcios para el abastecimiento de agua.
- Designación de alcaldes pedáneos.
- Constitución o segregación de entidades locales y territorios.
- Elección de jueces de paz.
- Aplicación del Derecho foral civil en los términos municipales.
- Transporte y energía.
- Festejos taurinos.
- Presupuestos participativos.

Madrid, 22 de enero de 2018

CAPÍTULO XIV

CONTRATOS MENORES EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: USO Y ABUSO. LA TRANSPARENCIA COMO PROFILAXIS DEL MAL USO

Francisco REYES SANTÍAS
M^a Fe LÓPEZ JUÍZ

1. INTRODUCCIÓN
2. OBJETIVO
3. METODOLOGÍA
4. PROBLEMÁTICA DE LOS CONTRATOS MENORES
5. MEDIDAS DE CONTROL DE LOS CONTRATOS MENORES
6. TRANSPARENCIA Y TICS: INSTRUMENTOS DE MEJORA
7. CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

La figura de los contratos menores puede ayudar a promover la participación de las pymes en la contratación pública, incluidas las locales. Pero, existen ejemplos de abuso de esta figura contractual. Además, los contratos menores generan serios problemas en fase de ejecución, al carecerse de documento alguno que precise las condiciones de la misma.

La utilización de la subasta electrónica permite solventar las deficiencias derivadas de la utilización del contrato menor.

La existencia de pliego de cláusulas en los contratos menores permitiría dejar constancia documental del objeto del contrato, de las prestaciones y calidades, y de las obligaciones y derechos de las partes.

PALABRAS CLAVE

Contratos menores, contratación electrónica, transparencia.

ABSTRACT

The figure of minor contracts can help promote the participation of SMEs in public procurement, including local ones. But, there are examples of abuse of this contractual figure. In addition, minor contracts generate serious problems in the execution phase, lacking any document that specifies the conditions of the same.

The use of the electronic auction allows to solve the deficiencies derived from the use of the minor contract.

The existence of a set of clauses in the minor contracts would allow documentary record of the object of the contract, the benefits and qualities, and the obligations and rights of the parties.

KEYWORDS

Minor contracts, electronic contracting, transparency.

1. INTRODUCCIÓN

La figura jurídica y el instrumento de gestión que suponen los contratos menores, resulta imprescindible para atender necesidades urgentes de las administraciones públicas y, en particular de la Administración más cercana a la ciudadanía como es la Administración Local, ya que hay gastos que por su cuantía hacen ineficiente la tramitación de un expediente ordinario de contratación (incluso el contrato simplificado que prevé el art. 10 de la Ley de Aragón 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público y el art. 157 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP).

Hay que tener presente, igualmente, que los contratos menores pueden ayudar a promover la participación de las pymes en la contratación pública, incluidas las locales, como expone el Informe de la Junta Consultiva de contratación administrativa (en adelante IJCCA) de Aragón 16/2012, de 19 de septiembre (1), que es uno de los objetivos de la contratación estratégica que promueve la estrategia Europa 2020 (previsto en el artículo 22.2 del Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de contratos del sector público —en adelante TRLCSP—, 28.1 de LCSP y en las tres directivas de contratación de 2014: Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE; Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión; Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE).

Los contratos menores resultan imprescindibles para atender necesidades urgentes y pueden ayudar a promover la participación de las PYMES en la contratación pública

2. OBJETIVO

El Objetivo de este trabajo es analizar las posibilidades que las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en adelante TICs) ofrecen para transparentar el instrumento previsto para agilizar la gestión de las administraciones y, en particular de la Administración Local.

3. METODOLOGÍA

Se ha realizado una búsqueda bibliográfica con ejemplos de problemas en la gestión de los contratos menores que han tenido como consecuencia una falta de transparencia en la gestión, falta de eficiencia y problemas asociados a la integridad de los decisores responsables de los órganos de Gobierno en la Administración Local.

Igualmente, se han revisado las potencialidades de las nuevas TIC para abordar los problemas de transparencia en la publicidad, fijación de objetivos y seguimiento en la ejecución de los contratos menores y su soporte legislativo, tanto a nivel del Derecho comunitario como de su trasposición al Derecho español.

Por último, se han identificado ejemplos de aplicación de las TIC de forma exitosa a la publicidad y gestión de los contratos menores en instituciones de la Administración Local.

4. PROBLEMÁTICA DE LOS CONTRATOS MENORES

La importancia del impacto cuantitativo de los contratos menores en las Administraciones, se puede observar a través de varios ejemplos como puede ser el Informe del Tribunal de Cuentas 1151, de 27 de abril de 2016, y que muestra que el INSS celebró durante el ejercicio 2013 (2), mediante contratación menor un número de 5.117 contratos (el 97% del total) y por importe de 6.787miles de euros (el 12% del total contratado).

Otro ejemplo nos lo muestra el estudio realizado por M. Riera López (3), sobre los informes de fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía de la Cuenta General, contratación pública y Fondos de compensación interterritorial, ejercicios 2005 a 2011 al señalar que el 86% de todos los contratos de las EELL de la Comunidad Autónoma de Andalucía entre 2005 y 2011 se realizó mediante contratos menores.

Estos ejemplos nos muestran que, con la excusa de la agilidad procedimental que se le supone a los contratos menores, se ha extendido una forma de contratar que elude de plano todos los principios comunitarios de la contratación pública, no solo la transparencia, también la eficiencia y la integridad.

Existe en España un elevado umbral para contratos de obras y servicios de menor cuantía

Además, hay que recordar que la adjudicación directa de los contratos menores sin ningún tipo de publicidad y concurrencia carece de cobertura normativa comunitaria. Las Directivas no contemplan expresamente excepciones cuantitativas a la concurrencia para adjudicar los contratos públicos y esa posibilidad ha sido expresamente rechazada por la jurisprudencia comunitaria y por la Comisión Europea (4).

Añadido a lo anterior, los contratos menores generan serios problemas en la fase de ejecución, al carecerse de documento alguno que precise las condiciones de la misma que permita adoptar medidas eficaces para garantizar que se cumple lo que se esperaba, en muchos casos lo acordado verbalmente.

Podemos decir que existe, incluso, un ejemplo del reconocimiento «oficial» de la ineficiencia de los contratos menores y su incidencia en el incremento del déficit público local, fue el modelo de Plan de Ajuste para las Entidades locales (en adelante EELL) acogidas al mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores de las EELL, estable-

cido en el Anexo III de la Orden HAP/537/2012, de 9 de marzo, por la que se aprueban el modelo de certificado individual, el modelo para su solicitud y el modelo de plan de ajuste, previstos en el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales. Este modelo de plan preveía como Medida 10 para disminuir los gastos: «Reducción de celebración de contratos menores (se primará el requisito del menor precio de licitación) (5)».

Y, a esta situación que podría calificarse de abuso en el uso del recurso a los contratos menores y su consecuencia respecto de la ineficiencia en la gestión de los mismos, se une la consideración de prácticas irregulares asociadas al uso de esta figura contractual. Así, uno de los casos de corrupción política destapado a finales del año 2014, la denominada «Operación Púnica», las fuentes de la investigación apuntaron «la necesidad de que haya una fiscalización previa de los denominados contratos menores» y un mayor control de los mismos. La Operación Púnica, que afecta a 46 municipios de la Comunidad de Madrid y a otras provincias, ha puesto de manifiesto la ausencia de los adecuados controles en la fiscalización de las cuentas de los Ayuntamientos, según fuentes de la investigación.

Los contratos menores generan serios problemas en fase de ejecución

En este sentido, no podemos dejar de señalar lo que se ha denunciado en el informe de la Oficina Europea de Lucha Antifraude (OLAF) en 2013 sobre la corrupción en la contratación pública que afecta a los fondos de la UE, a su vez recogido en el «Informe sobre corrupción en la UE», de la Comisión Europea, de 3 de febrero de 2014 (COM 2014) 38, que expresamente señala la existencia en España de «un elevado umbral para contratos de obras y servicios de menor cuantía», como una de las vías que facilita la corrupción en la contratación pública en nuestro país (6).

Y el propio Tribunal Europeo de Justicia ha calificado la celebración ilegal de contratos de adjudicación directa como la infracción más grave del Derecho comunitario en materia de contratos públicos y se ha lamentado de que las Directivas sobre recursos en vigor (Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras y Directiva 92/13/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones) no permiten prevenir o corregir de manera eficaz las consecuencias de dicha ilegalidad (STJUE, Sala 1ª, de 11 de enero de 2005 (Stadt Halle) en el asunto C-26/03, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Oberlandesgericht Naumburg (Alemania), mediante resolución de 8 de enero de 2003, recibida en el Tribunal de Justicia el 23 de enero de 2003, en el procedimiento entre: Stadt Halle, RPL Recyclingpark Lochau GmbH y Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna, apartado 37) (7).

De hecho, hay que tener presente que no son infrecuentes las condenas penales derivadas de contratos menores; así la STS, Sala 2ª de lo Penal, de 30 abril de 2015, rec. 1125/2014, condenó a 7 años de inhabilitación a un ex Viceconsejero del Principado de Asturias y al

Secretario General de la Consejería por prevaricación por fraccionamiento ilegal de un contrato para hacerlo menor; del mismo modo que el contratista preseleccionado de antemano, que es quien presentó tres presupuestos diferentes (se trataba de hacer unos sencillos monumentos en fosas de asesinados durante la dictadura). Igualmente la STS, Sala 2º de lo Penal, 512/2015, de 1 de Julio de 2015, rec. 2284/2014, condenó al Alcalde, al Interventor a al arquitecto contratado sucesivamente con contratos menores.

En este punto hay que recordar que si bien es cierto que existe la disposición adicional 19ª del TRLCSP remite a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para depurar responsabilidades administrativas derivadas de actuaciones irregulares en materia de contratación, por lo que existen instrumentos de control y de exigencia de responsabilidades en nuestro Ordenamiento Jurídico, incluso sin llegar a la responsabilidad penal; lo que se evidencia es que falla la prevención con respecto a estas actuaciones irregulares.

5. MEDIDAS DE CONTROL DE LOS CONTRATOS MENORES

De este modo y, anticipándose al control a posteriori y a la exigencia de responsabilidades, bien administrativas, bien penales, por el mal uso de la figura contractual de los contratos menores, es importante establecer medidas profilácticas para evitar situaciones como las expuestas en los párrafos anteriores.

En este sentido, la normativa establece que se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público. Entendemos que sin duda también debe publicarse el porcentaje de la contratación menor sobre el volumen total de la contratación de la entidad.

Igualmente, en el ya referido Informe del Tribunal de Cuentas nº 1151/2016, de 27 de abril de 2016, de Fiscalización sobre la contratación menor celebrada por el INSS, ejercicio 2013, se hacen las siguientes recomendaciones en aras al mejor cumplimiento del principio de transparencia, en los contratos menores:

- a) dejar constancia en el expediente de la justificación de la necesidad de contratar;
- b) asegurar la adecuación del precio del contrato al precio general de mercado;
- c) comprobar los requisitos de capacidad y de solvencia y habilitación profesional del adjudicatario;
- d) prestar especial cuidado en evitar fraccionamientos irregulares;
- e) solicitar ofertas; y
- f) hacer un adecuado seguimiento de la ejecución en garantía del adecuado control de la eficiencia del gasto público.

Porque un elemento esencial para la profilaxis en la posible comisión de irregularidades en la gestión de los contratos menores, es sin duda el recurso a la transparencia. Y esta viene sustentada por la normativa comunitaria y por la trasposición de la misma al Derecho español.

La adjudicación directa de los contratos menores sin ningún tipo de publicidad y concurrencia carece de cobertura comunitaria

Ciertamente, a pesar de las particularidades del contrato menor, nada impide que se recomiende, para garantizar los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia en los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa, favorable a la transparencia sería que el proceso contractual del contrato menor estuviera visible en la web municipal.

Así, en primer lugar, la normativa comunitaria la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, regula la transparencia al disponer en su artículo 18: «Los poderes adjudicadores tratarán a los operadores económicos en pie de igualdad y sin discriminaciones, y actuarán de manera transparente y proporcionada. La contratación no será concebida con la intención de excluirla del ámbito de aplicación de la presente Directiva ni de restringir artificialmente la competencia. Se considerará que la competencia está artificialmente restringida cuando la contratación se haya concebido con la intención de favorecer o perjudicar indebidamente a determinados operadores económicos».

Aunque hay que recordar que la mencionada Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, cuyo plazo expiró el 18 de abril de 2016 sin que se hubiese procedido a su transposición, impone la incorporación de los medios electrónicos de información y comunicación esta vez con carácter obligatorio, en todas las fases del procedimiento de adjudicación del contrato, en especial exigiendo la admisión de ofertas electrónicas.

Vinculado a lo anterior, conviene advertir como indica Carrodegas Méndez (8) que, según el artículo 5 de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: «1. Los sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. 2. Las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad» .

La transparencia, pues, quedaría garantizada mediante un sistema electrónico que fije con publicidad los criterios de selección, baremación de productos, gestión de pedidos y validación por el administrador de las operaciones de compra, quedando estas operaciones registradas y permitiendo a las entidades poder cumplir las exigencias legales, consolidando el uso de medios electrónicos que optimice los recursos financieros de la Administración, actualice la oferta de bienes necesarios que suministrar, así como conceda inmediatez y concurrencia en el expediente de adjudicación contractual. Además, la carga burocrática para la Administración quedará disminuida con sistemas electrónicos de contratación, al simplificarse el expediente, y se producirá un ahorro de tiempo en la gestión administrativa (9) .

6. TRANSPARENCIA Y TICS: INSTRUMENTOS DE MEJORA

En primer lugar, habría que resaltar la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre el Derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o solo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública (2006/C 179/02) que expone su interpretación de la jurisprudencia del TJUE y ha propuesto lo que considera las mejores prácticas para ayudar a los Estados miembros a obtener el máximo beneficio del mercado interior:

1. Describir el objeto del contrato.
2. Darle la publicidad adecuada (a través del perfil de comprador en Internet).
3. Permitir a cualquier licitador potencial conocer previamente a lo que se va a comprometer y, en su caso, presentar su oferta.
4. Dar a conocer la adjudicación y los motivos de la misma, para que los que no la consideren justa la puedan recurrir.

Con esto se garantizaría el cumplimiento de los principios generales de la contratación administrativa de libre concurrencia, igualdad y no discriminación, transparencia e imparcialidad en cualquier procedimiento no incluido en el ámbito de las Directivas, y por lo tanto, en los contratos menores.

La firma electrónica reconocida, el sellado de tiempo y el perfil de contratante, la sede electrónica, los registros electrónicos y las aplicaciones que permitan efectuar notificaciones electrónicas, son obligatorios por Ley. Si es obligatorio disponer de dicha tecnología y hay una tecnología «pública», el Sistema Integrado de Gestión Municipal (en adelante SIGEM) a disposición de los que la quieran utilizar, ¿hay alguna razón para no utilizarla en nuestros contratos menores?.

Si hay publicidad puede haber concurrencia de empresas y competencia entre las mismas, y se pueden elegir los mejores bienes y servicios al mejor precio posible. La tecnología permite adjudicar un contrato menor a la oferta económicamente más ventajosa.

Existen ejemplos de experiencias en el ámbito de la Administración Local en la utilización de medios electrónicos para la contratación menor. Así, podemos señalar la Diputación Provincial de Cáceres, el Ayuntamiento de Arganda del Rey, el Ayuntamiento de Gijón, el Ayuntamiento de Alzira, o el Ayuntamiento de Colmenar Viejo. En este último ejemplo, el funcionamiento de la plataforma electrónica de contratación, es sencillo y permite que desde un bolígrafo o un reportaje fotográfico hasta el arreglo de un cristal, sean publicados en la plataforma. El Ayuntamiento aporta toda la información en el perfil del contratante para que las empresas conozcan todas las especificaciones necesarias sobre la obra o el servicio, fijando un precio máximo. Las empresas que cumplan los requisitos que establece la normativa, pujarán para ser adjudicatarios y la que ofrezca el precio más bajo (en un proceso de subasta) ganará al licitación y el contrato (10) (Díaz Martínez, J.A., 2017).

A esta publicidad y transparencia de la licitación de los contratos menores aprovechando el potencial de las TICs, hay que añadir la necesidad de la existencia de un pliego de cláusulas en los contratos menores, ya que siguiendo a Martínez Fernández et al (11) «aunque no sea legalmente exigible, en determinados casos, puede ser necesario disponer de una cláusulas mínimas que regulen la forma y tiempo de realizar las prestaciones contratadas, especial-

mente en determinados contratos de servicios de cierta cuantía en los que la actividad contratada no se haya perfectamente regulada en normas generales. De lo contrario no se tendrán armas para exigir al contratista el cumplimiento de determinados plazos o criterios de calidad, por ejemplo».

De esta forma se conseguiría dejar constancia documental del objeto del contrato, de las prestaciones y calidades, y de las obligaciones y derechos de las partes (como hemos visto que recomienda la Comisión), se permitiría a las empresas interesadas que conozcan de antemano a lo que se van a comprometer y se conseguiría algo muy importante, que las empresas, por el simple hecho de presentar sus ofertas se adhirieran al contrato de la administración, es decir, que *«acepten incondicionalmente el contenido de la totalidad de las de las cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna»*, como dice el art. 139.1º LCSP.

Si hay publicidad puede haber concurrencia de empresas y competencia entre las mismas

7. CONCLUSIONES

La utilización de los contratos menores por parte de las diferentes Administraciones y, en particular de la Administración Local, presentan situaciones de abuso en cuanto a porcentaje de los mismos respecto de los otros modelos de contratos públicos y de la cuantía global de la suma de los mismos.

La gestión de los contratos menores pueden ser una fuente de irregularidades que pueden dar lugar a situaciones de corrupción.

Como solución, los medios técnicos y electrónicos existentes actualmente, permitirían reducir los problemas asociados al uso de los contratos menores en la Administración Local, al mejorar la transparencia contractual y facilitar la publicidad y la concurrencia.

En particular, la utilización de la subasta electrónica, que es un método ágil y flexible, permitiría solventar buena parte de las deficiencias derivadas de la utilización del contrato menor.

La existencia de un pliego de cláusulas en los contratos menores permitiría dejar constancia documental del objeto del contrato, de las prestaciones y calidades, y de las obligaciones y derechos de las partes y permitir una mejor gestión y control por parte de la administración en la fase de ejecución del contrato.

BIBLIOGRAFÍA

JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE ARAGÓN, Informe 16/2012, de 19 de septiembre., 2012.

TRIBUNAL DE CUENTAS Informe nº 1151/2016, de 27 de abril de 2016, de Fiscalización sobre la contratación menor celebrada por el INSS, ejercicio 2013

RIERA, M., «Contratos menores, rasgos característicos, menciones especiales y consecuencias de un uso abusivo». *Auditoría pública: revista de los Organos Autónomos de Control Externo*, Nº 61, 2013

ARENAS, C.C., «Contratos menores. Limitaciones impuestas en la Ley de contratos del Sector Público de 8 de noviembre de 2017». *Revista General de Derecho Administrativo*, enero, nº 50, 2019

MARTÍNEZ, J.M., «La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva ley de contratos del sector público». *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 20, 2017

MARTÍNEZ, J.M., «El cerco a los contratos menores». *Revista de estudios Locales*, nº 194, 2016

MORENO, J.A., «La apuesta europea por un mayor recurso a la negociación en la contratación pública». *Observatorio Contratación Pública*, 2012

CARRODEGUAS, R., «Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público». *REALA. Nueva Época* - Nº 10, Octubre, 2018

CANDELA, J.E., «La aplicación del principio de transparencia en la contratación: contrato menor y contratación electrónica». *Cuadernos de Derecho Local*, febrero, nº 37, 2015

DÍAZ, J.A., «Contratación menor en el sector público: opacidad versus e-administración transparente». TFM (Master universitario oficial en Administración y Gobierno electrónico, Universitat Oberta de Catalunya), 2017

MARTÍNEZ, J.M. y BOCOS, P., «Contratación del Sector Público Local. Comentarios al articulado de la nueva ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público». *El Consultor de los Ayuntamientos*, Madrid, 2018

Legislación

Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras

Directiva 92/13/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones

Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión

Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE

Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014

Ley de Aragón 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público

Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de contratos del sector público

Orden HAP/537/2012, de 9 de marzo, por la que se aprueban el modelo de certificado individual, el modelo para su solicitud y el modelo de plan de ajuste, previstos en el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales

Jurisprudencia

STJUE, Sala 1ª, de 11 de enero de 2005 (Stadt Halle) en el asunto C-26/03, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Oberlandesgericht Naumburg (Alemania), mediante resolución de 8 de enero de 2003, recibida en el Tribunal de Justicia el 23 de enero de 2003, en el procedimiento entre: Stadt Halle, RPL Recyclingpark Lochau GmbH y Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna

STS, Sala 2ª de lo Penal, de 30 abril de 2015, rec. 1125/2014

STS, Sala 2º de lo Penal, 512/2015, de 1 de Julio de 2015, rec. 2284/2014

BLOQUE III

HACIA UNA GESTIÓN MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE

CAPÍTULO XV

UNA VISIÓN GENERAL SOBRE LA EFICIENCIA LOCAL

María A. GARCÍA VALIÑAS

1. INTRODUCCIÓN
2. ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS
3. MEDICIÓN DE LA EFICIENCIA EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: ANÁLISIS FRONTERA
4. EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA MUNICIPAL DESDE UNA PERSPECTIVA GLOBAL EN ESPAÑA
5. SOSTENIBILIDAD Y EFICIENCIA: ALGUNOS RETOS PENDIENTES
6. CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo ofrecer al lector una visión general sobre la eficiencia de las actuaciones de los gobiernos locales en España. Partiendo de la descripción de conceptos y técnicas de evaluación de eficiencia, se muestra una revisión de investigaciones previas centradas en el análisis de la eficiencia global de los municipios españoles. Asimismo, se plantean algunos retos pendientes en este ámbito, principalmente ligados a la dimensión medioambiental de las actuaciones locales y al empleo de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en entornos urbanos.

PALABRAS CLAVE

Eficiencia, gobierno local, TICs

ABSTRACT

This study is aimed at providing a general overview on local governments' efficiency in our country. Based on a description of concepts and techniques for efficiency evaluation, a review of previous studies on global efficiency of Spanish municipalities is presented. Moreover, some outstanding issues and challenges are discussed, such as the environmental dimension of local public sector activities or the use of Information and Communication Technologies (ICT) in urban areas.

KEYWORDS

Efficiency, local government, ICTs

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace varias décadas, se advierte una creciente preocupación relativa a la evolución y asignación del gasto público. La tendencia ascendente de éste y la puesta en peligro del equilibrio y sostenibilidad presupuestaria han hecho saltar todas las alarmas sociales y políticas. En contextos de escasez y restricciones es preciso hacer buen uso de los recursos públicos, y las entidades locales no constituyen una excepción a esta regla general.

El concepto de eficiencia tiene su reflejo tanto a nivel normativo como institucional. Así, la Constitución española en su artículo 31.2, indica que la programación y ejecución del gasto público «responderán a los criterios de eficiencia y economía». Este imperativo de nuestra norma marco es trasladado a nivel institucional llevando a cabo una serie de iniciativas que tratan de racionalizar la asignación de dicho gasto, en el marco de lo que se ha venido denominando en los últimos años como «Nueva Gestión Pública». A modo de reflexión personal, podría ponerse en duda dicha «etiqueta» ya que, ni es nueva (dado que hace varias décadas que se viene aplicando en el ámbito público) ni su carácter es público, dado que su filosofía descansa en gran medida sobre la adopción de medidas que imitan el funcionamiento de las entidades privadas y el mercado, generando mayores niveles de competencia⁽¹⁾.

Por su parte, el mundo académico ha contribuido a evaluar la actuación de los gobiernos locales, cuantificando su eficiencia en la prestación de servicios (Narbón-Perpiñá y De Witte, 2018a,b). En este trabajo se realiza una revisión de conceptos y técnicas de evaluación de la eficiencia local, así como de estudios previos que han abordado el tema desde un punto de vista global, aportando una visión crítica y planteando algunos retos pendientes en la evaluación de la eficiencia de los municipios españoles.

Así, el trabajo se estructura de como sigue. En la siguiente sección se definen algunos matices conceptuales relativos al término *eficiencia*. La sección III describe la base metodológica sobre la que se apoya el análisis de eficiencia o *análisis frontera*, ilustrando la técnica con un ejemplo relativo a la prestación de un servicio público. La sección IV realiza una revisión de los principales trabajos que han evaluado la eficiencia municipal desde un punto de vista global. Por último, la sección V aborda algunos retos pendientes en la evaluación de la eficiencia global de los municipios españoles, cerrando el trabajo con unas conclusiones a modo de resumen y reflexión.

(1) Así, entre otras iniciativas, se podrían mencionar la simulación de los mercados en el ámbito público mediante la introducción de alguna de sus características básicas (financiación pública con producción privada, contrataciones externas, generación de competencia), la incorporación de técnicas de gestión privada al ámbito público (descentralización, medidas de actuación y rendimiento, atención al cliente, etc.) o la privatización de algunos servicios locales.

2. ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS

Antes de entrar en materia, se hace preciso aclarar algunos conceptos relevantes que serán utilizados sistemáticamente a lo largo del trabajo. En primer lugar es preciso distinguir entre *eficacia* y *eficiencia*. Ambos términos son empleados como sinónimos en algunos contextos, lo cual es ciertamente incorrecto. Y aunque ambas dimensiones son deseables en la práctica, existen diferencias significativas en cuanto a su definición. A la hora de analizar los resultados de una determinada política pública, se dice que tales políticas han resultado *eficaces*, si como consecuencia de las mismas se ha logrado satisfacer el objetivo buscado. Lo más relevante en este caso no son los medios, si no los resultados. Es decir, lo más relevante en este caso es conseguir alcanzar un objetivo previamente marcado, y no así la cuantía de recursos empleados para alcanzarlo.

Sin embargo, las políticas eficaces no siempre son *eficientes*. Con el término eficiencia se está capturando el vínculo entre medios empleados y fines obtenidos. De este modo, una medida no será eficiente, aunque sea eficaz, si para lograr un objetivo emplea más recursos de los estrictamente necesarios. El elenco popular se hace eco de esta idea con refranes del tipo «para ese viaje no hacen falta tantas alforjas», queriendo reflejar un comportamiento ineficiente en el que se emplean más recursos de los que se precisan. Empleando una terminología económica algo más rigurosa, el concepto de eficiencia descansa en la relación entre los *inputs* o recursos empleados y los *outputs* o resultados conseguidos. En el término *eficiencia* se haya implícita la ausencia de desperdicio, de modo que una tecnología o actuación será eficiente cuando alcance el máximo output posible dados los inputs utilizados, o, alternativamente, cuando emplee la menor cantidad de inputs para obtener un output previamente fijado. Asimismo y como se explicará en las secciones siguientes, el análisis de eficiencia va irremediablemente ligado a la comparación relativa entre unidades que generan productos similares (Álvarez, 2001). Además, exige de una definición precisa de lo que se considera «output» en el ámbito público.

**El término eficiencia
capta el vínculo entre
los medios empleados y
los fines obtenidos**

Eficiencia es un nombre genérico, pero siempre es posible añadir algunos apellidos y concretar aún más los conceptos. Por un lado, nos topamos con la *eficiencia técnica* cuando, dada una tecnología fija (la combinación, peso relativo, de inputs para producir el output no se puede alterar) se consigue el máximo output, con unos inputs prefijados (o se utiliza el mínimo nivel de inputs para obtener un output predeterminado). Adicionalmente, es posible distinguir tres componentes de la eficiencia técnica global: *eficiencia de escala*, en caso de operar en la escala óptima de producción, y especialmente relevante cuando la tecnología presenta rendimientos a escala variables; *eficiencia de congestión*, que tiene lugar cuando el incremento de la cantidad utilizada de algún input no produce reducciones en el output; y *eficiencia técnica pura*, equivalente a la eficiencia técnica global excluidos los dos componentes anteriores (García-Valiñas, 2016).

También es preciso hacer mención específica al concepto de *eficiencia en costes*. En este caso, el nivel de output se pone en relación a los costes derivados del proceso productivo. En lugar de considerar unidades físicas se tienen en cuenta unidades monetarias. En este caso ya intervienen en el análisis las magnitudes presupuestarias y monetarias, lo que evita parte de los problemas para la agregación de las variables relacionadas con todo el conjunto de servicios, al menos en relación a los factores de producción. De manera similar, la *eficiencia asignativa*

tiene lugar cuando se elige aquella combinación de factores productivos que lleva a la minimización de los costes para un nivel de producción dado. No debemos olvidar tampoco la (in)-*eficiencia «X»*, que constituye un tipo especial de ineficiencia técnica caracterizada por un despilfarro de recursos ligado a objetivos personales de los gestores (Rodríguez y Suárez Pandiello, 2003). Por último, la *eficiencia económica* abarcaría los conceptos de eficiencia técnica y asignativa de manera simultánea (Álvarez 2001).

3. MEDICIÓN DE LA EFICIENCIA EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: ANÁLISIS FRONTERA

Se describe a continuación la metodología básica de evaluación de la eficiencia ex-post, especialmente útil para identificar ahorros potenciales en la prestación de servicios públicos. Dicha metodología se basa en la realización de comparaciones entre unidades homogéneas de prestación de un determinado bien o servicio o un grupo de servicios, en lo que viene siendo denominado análisis frontera. Dado que la mayor parte de los trabajos que luego serán mencionados hacen uso de la misma y dado que constituye una de las aproximaciones metodológicas más utilizadas en las últimas décadas (Farrel, 1957; Álvarez, 2001, Fox, 2013), parece oportuno dedicar unos párrafos a explicar esta técnica de manera intuitiva.

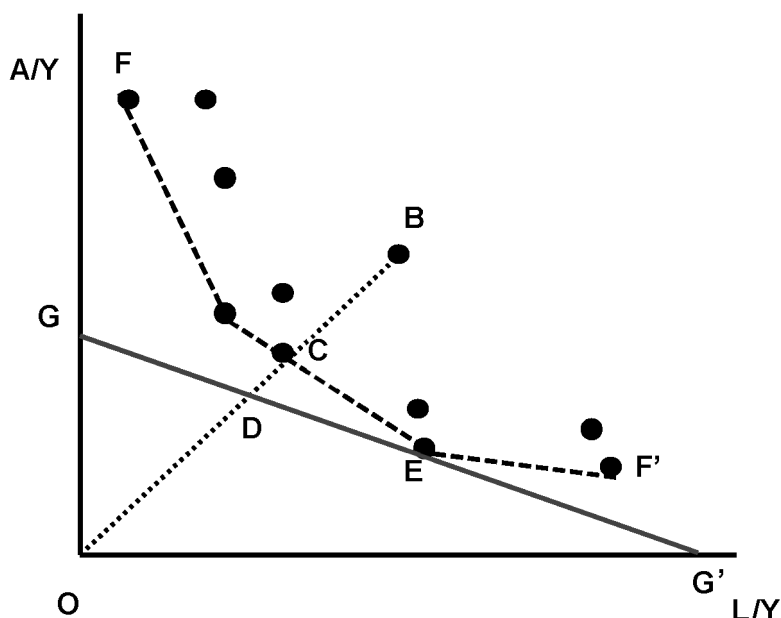
La Figura 1 ilustra de forma esquemática el *análisis frontera*. Partiendo de un ejemplo sencillo, consideremos la gestión municipal de los servicios ligados al ciclo del agua. Cada uno de los puntos de la Figura 1 representa un municipio, donde la gestión de los servicios del agua puede adoptar múltiples modalidades (directa, externalizada, totalmente privada, etc.). Asimismo, podríamos asumir que el objetivo (Y) de cualquier municipio en términos de abastecimiento está fijado en la provisión de 140 litros de agua potable por persona y día⁽²⁾. Para simplificar el análisis, se consideran dos inputs básicos que permiten alcanzar el objetivo en términos de suministro de agua: por un lado, por un lado la fuerza de trabajo (L) y por otro lado un suministro básico⁽³⁾ como es el agua bruta (A). También se asume que el capital (red de distribución, plantas de potabilización, etc) es un *input* fijo en el corto plazo.

El análisis de frontera realiza comparaciones entre unidades homogéneas de prestación de servicios

(2) El consumo medio de agua para un hogar representativo en el año 2016 ha sido estimado en 136 litros por persona y día (www.ine.es).

(3) A fin de simplificar la metodología descrita en este apartado, se ha optado por el empleo de un gráfico en dos dimensiones. Esto impide considerar en nuestro ejemplo más variables representativas de los inputs, si bien los trabajos empíricos suelen incluir otros suministros /inputs en el análisis.

Figura 1: Eficiencia técnica y asignativa



Fuente: Adaptado de García-Valiñas (2016)

La línea envolvente discontinua FF' refleja la combinación mínima de *inputs* variables que nos permiten obtener el objetivo planteado en términos de volumen de agua potable suministrada, configurando así una frontera en la prestación del servicio (conjunto de «mejores prácticas» observadas en el sector). En términos técnicos, no sería posible encontrar a un municipio por debajo del límite impuesto por dicha frontera. Asimismo, en el mismo gráfico hemos representado una sección GG' (línea continua), que representa la combinación de los inputs anteriormente mencionados que minimiza los costes de producción, dados los precios relativos de los factores. Cualquier combinación de inputs que se sitúe por encima de dicha línea generará mayores costes para el suministro de nuestro objetivo en términos de cantidad de agua.

De esta manera, podríamos determinar el grado de eficiencia del municipio B, que por construcción es ineficiente, dado que está empleando más unidades de trabajo y de suministros que el municipio C. El ratio OC/OB constituye una medida de eficiencia técnica del municipio C, siendo su interpretación bastante directa y sencilla. Por ejemplo, si dicho ratio tomara un valor igual a 0,7, nos estaría indicando que el municipio B podría abastecer el volumen objetivo de agua aplicando una reducción equiproporcional del 30% sus recursos. En el contexto del servicio de suministro de agua, la ineficiencia técnica del municipio B podría deberse al estado de redes de distribución en mal estado y con altos niveles de pérdidas, que desembocaría en la utilización de niveles excesivos de gva bruta y horas de trabajo.

De un modo similar, también cabría analizar la eficiencia asignativa de los municipios en la prestación de estos servicios, identificando aquellos municipios eficientes desde el punto de vista de la asignación de los recursos. Volviendo a la Figura 1 sería posible calcular el grado

de eficiencia asignativa del municipio B. En este sentido, el ratio OD/OC muestra la reducción en el coste que se podría alcanzar de emplear las combinaciones óptimas de recursos. En este caso, ambos municipios (el B y el C) están empleando demasiados suministros en su actividad productiva, y dado el precio de dicho input, podrían conseguir ahorros sustanciales reduciendo su proporción con respecto al factor trabajo. De hecho, solamente el municipio E sería técnica y asignativamente eficiente.

Tal como se apuntaba al principio de la sección, el análisis frontera se articula sobre la base de comparar unidades homogéneas. Nuevamente, el refranero popular afirma que no es posible «comparar peras con manzanas». Siguiendo con nuestro ejemplo relativo a los servicios municipales del agua, si los municipios no pertenecieran a la misma cuenca hidrográfica y se enfrentaran a condiciones climáticas muy diferentes, o si tuvieran tamaños muy extremos, sería preciso adaptar el análisis. El tratamiento de inputs no controlables o factores ambientales en este tipo de técnicas es de enorme importancia, desde el momento en que permite controlar determinadas circunstancias que inyectan heterogeneidad en el análisis (Álvarez et al. 2001). Así, un municipio ubicado en una zona caracterizada por un elevado estrés hídrico y azotado por sequías continuadas tendría muchas más dificultades técnicas y económicas para poder hacer frente al objetivo de abastecimiento de agua que otro situado en un área con abundantes recursos hídricos.

En cualquier caso y a fin de cerrar esta sección, el resultado de esta metodología depende de manera crucial de cómo definamos las variables, en especial las relativas al output. La dificultad que presenta la medición de la producción en el ámbito público, donde los servicios constituyen la actividad más habitual, hace que en muchas ocasiones se empleen índices de output poco adecuados en contextos productivos o de prestación de servicios, más cercanos a los recursos que a los resultados (García-Valiñas, 2000). Así, el empleo de los inputs como variable proxy del output, constituye una práctica tan frecuente como incorrecta. Igualmente incorrecta es la idea de utilizar indicadores de necesidad o demanda. Retomando el ejemplo de los servicios de agua, se optaba como medida del output por el volumen de agua abastecida. Sin embargo, pueden existir otras dimensiones del output que precisarían ser consideradas, tales como la calidad del agua, la continuidad del abastecimiento (cortes en el suministro), o la sostenibilidad medioambiental. Se trata de dimensiones que constituyen objetivos relevantes para el gestor público desde el momento en que pueden afectar de manera sustancial al bienestar de los ciudadanos, y en consecuencia, deberían ser incluidas de una u otra forma en el análisis.

El resultado de la metodología depende de manera crucial de cómo se definan las variables, en especial las relativas al output

4. EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA MUNICIPAL DESDE UNA PERSPECTIVA GLOBAL EN ESPAÑA

Una aproximación bastante frecuente en la literatura consiste en tomar como unidad de referencia el municipio en términos globales, como entidad prestadora de múltiples servicios (Narbón- Perpiñá y De Witte, 2018a,b). En este apartado realizaremos una revisión de trabajos centrados en la evaluación de la eficiencia global de municipios españoles. Los detractores de la evaluación global de la eficiencia local insisten en la idea de que esta aproximación rompería con el supuesto de homogeneidad sobre el que descansan las metodologías de análisis frontera. Sin embargo, sus defensores suscriben que siempre sería posible la comparación de municipios

que prestan un abanico de servicios amplio pero similar. En este sentido, se podrían agrupar los municipios en función de su tamaño en términos de población⁽⁴⁾ (Balaguer-Coll et al., 2010a,b, 2013; Cordero et al. 2017) o seleccionar algunos servicios clave comunes a todos los municipios (Benito et al., 2010).

La Tabla 1 muestra los principales trabajos que han evaluado la eficiencia global de los municipios españoles. En ella se recogen los ámbitos territorial y temporal, así como las variables de output empleadas y los principales resultados, sobre todo en lo que concierne a los niveles de eficiencia y su vínculo con el tamaño del municipio. La mayor parte de los trabajos analizan la eficiencia en costes y rara es la vez que trabajan con inputs expresados en unidades físicas. Los enfoques son variados, pero la aproximación más popular se basa en el análisis envolvente de datos o DEA⁽⁵⁾, una variante metodológica para la construcción de funciones frontera.

Asimismo, la mayoría de estudios consideran como variables de output algunos indicadores relativos a la demanda (población) o a las infraestructuras del municipio (superficie de diferentes equipamientos). Algunos de ellos incorporan variables relativas a la calidad de los servicios/infraestructuras, normalmente elaboradas a partir de la información proporcionada por la *Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales*. Con anterioridad se mencionaba que hay que ser muy cuidadosos en la elección de variables de output, dado que de su diseño dependen en gran medida los resultados del análisis. En este sentido, Balaguer-Coll (2004) realiza un ejercicio de análisis de sensibilidad de resultados, observando en qué medida cambian los mismos ante la selección de diferentes variables representativas del output municipal. El trabajo encuentra que la inclusión de variables de calidad en el análisis reduce los niveles de eficiencia global de los municipios españoles.

Tabla 1. Eficiencia global municipal en España: principales trabajos

Referencia	Ámbito territorial y temporal	Variables de output	Principales resultados
Giménez y Prior (2003)	258 municipios catalanes de mas de 2.000 habitantes, 1996	Nº de edificios; nº de automóviles; volumen de residuos	Los municipios presentan una desviación media en costes de un 45%. Mayores ineficiencias entre los municipios mayores de 20.000 habitantes

(4) En España, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, indica un listado de servicios que obligatoriamente deben prestar los municipios, en función de su población. La agrupación de los mismos de cara al análisis de eficiencia podría basarse en ese criterio, a fin de garantizar cierta homogeneidad en la evaluación.

(5) Siglas de la denominación inglesa *Data Envelopment Analysis*. Una versión simplificada de esta técnica puede consultarse en Álvarez (2001).

Referencia	Ámbito territorial y temporal	Variables de output	Principales resultados
Balaguer- Coll (2004)	258 municipios de la Comunidad Valenciana, 1995	Población; nº de puntos de luz; superficie de infraestructuras viarias; superficie de parques públicos ; volumen de residuos; nº de votos obtenidos en las elecciones municipales por el partido que gobernaba en la legislatura anterior; indicador categórico sobre la calidad de las infraestructuras	Los municipios presentan resultados similares en términos de eficiencia, mientras que las divergencias se producen en términos de calidad
Giménez y Prior (2007)	258 municipios catalanes de mas de 2.000 habitantes, 1996	Población; superficie urbana; nº de edificios; nº de automóviles; volumen de residuos	La media de costes excesivos es del 25%. Los municipios grandes presentan mayores niveles de eficiencia
Balaguer-Coll et al. (2007)	414 municipios de la Comunidad Valenciana, 1995	Nº de puntos de luz; superficie de infraestructuras viarias; superficie de parques públicos ; volumen de residuos; Indicador categórico sobre la calidad de las infraestructuras	La eficiencia media oscila entre 0,53 y 0,90. Los municipios de mayor tamaño son más eficientes
Balaguer-Coll y Prior (2009)	258 municipios de la Comunidad Valenciana, 1992-1995	Población; nº de puntos de luz; superficie de infraestructuras viarias; superficie de parques públicos ; volumen de residuos; nº de votos obtenidos en las elecciones municipales por el partido que gobernaba en la legislatura anterior; indicador categórico sobre la calidad de las infraestructuras	La eficiencia media oscila entre 0,69 y 0,75. Los municipios de entre 5000 y 20000 habitantes presentan mayores niveles de eficiencia técnica global.
Balaguer- Coll et al. (2010a)	1221 municipios españoles, 1995 y 2000	Población; nº de puntos de luz; superficie de infraestructuras viarias; superficie de parques públicos ; superficie de lonjas; superficie de edificios públicos y centros de asistencia; volumen de residuos	La eficiencia media oscila entre 0,85 y 0,91.
Balaguer-Coll et al. (2010b)	1164 municipios españoles, 1995, 2000 y 2005	Población; nº de puntos de luz; superficie de infraestructuras viarias; superficie de parques públicos ; superficie de lonjas; superficie de edificios públicos y centros de asistencia; volumen de residuos; indicador categórico sobre la calidad de las infraestructuras	La eficiencia media anual oscila entre 0,89 y 0,96.
Benito et al. (2010)	31 municipios de Murcia, 2002	Nº de intervenciones y detenciones policiales ; nº de visitas	La eficiencia media oscila entre 0,53 y 0,90. Correla-

Referencia	Ámbito territorial y temporal	Variables de output	Principales resultados
		tes a los principales museos; nº de volúmenes en bibliotecas públicas; superficie de instalaciones deportivas (cubiertas y descubiertas); superficie de parques públicos ; nº de usuarios registrados en actividades deportivas municipales; nº de horas de mantenimiento y conservación; volumen de residuos (doméstico, industrial y comercial); nº de industrias, locales comerciales y viviendas con servicio diarios de recogida de basuras; volumen de agua abastecida/nº de nuevas conexiones a la red de agua potable	ción positiva entre tamaño de población y eficiencia
Zafra-Gómez y Muñiz-Pérez (2010)	923 municipios españoles, 2005 y 2010	Población; nº de puntos de luz; superficie de infraestructuras viarias; superficie de parques públicos; volumen de residuos; indicador categórico sobre la calidad de las infraestructuras	La eficiencia media anual oscila entre 0,69 y 0,71. Los municipios más pequeños (1000 a 5000) son los más ineficientes
Bosch et al. (2012)	102 municipios catalanes, 2005	Índice de output agregado en base a: población, nº de policías por cada 1000 habitantes; nº de alumnos en diferentes niveles del sistema educativo por cada 1000 habitantes; nº de aulas para niños entre 3 y 12 años por cada 1000 habitantes; volumen de agua consumida por habitante; volumen de residuos por habitante; superficie de infraestructuras viarias por cada 1000 habitantes; volumen de equipamientos culturales y deportivos por cada 1000 habitantes	La eficiencia media es de 0,71.
Cuadrado-Ballesteros (2013)	129 municipios españoles, 1999-2007	Población total; densidad de población; población desempleada; superficie del municipio; nº de vehículos en circulación; impuestos sobre la construcción; nº de actividades económicas	La eficiencia media anual oscila entre 0,92 y 0,97
Balaguer-Coll et al. (2013)	1198 municipios españoles, 2000	Población; nº de puntos de luz; superficie de infraestructuras viarias; superficie de parques públicos ; superficie de lonjas;	La eficiencia media es de 0,91. Los municipios más pequeños (1000 a 5000) son los más ineficientes

Referencia	Ámbito territorial y temporal	Variables de output	Principales resultados
		superficie de edificios públicos y centros de asistencia; volumen de residuos	
Arcelus et al. (2015)	260 municipios de la Comunidad de Navarra menores de 20000 habitantes, 2005	Población ajustada por la calidad de los servicios de agua; población ajustada por la calidad de los servicios administrativos; superficie de superficie urbana ajustados por la calidad de la iluminación; superficie de superficie urbana ajustados por la calidad del pavimento	Los ahorros de coste potenciales ascenderían a 33,7 millones de euros.
Pérez-López et al. (2015)	1058 municipios españoles de entre 1000 y 5000 habitantes, 2001-2010	Población; nº de puntos de luz; superficie de área urbana, superficie parques públicos, superficie de cementerios; longitud de la red de distribución de agua	La eficiencia media es de 0,85
Cordero et al. (2017)	154 municipios catalanes de entre 5000 y 50000 habitantes, 2005-2012	Índice de output agregado en base a: Población estacional; nº de puntos de luz; superficie de infraestructuras viarias; superficie de cementerios; longitud de la red de distribución de agua	La eficiencia media oscila entre 0,72 y 0,87. Los municipios más grandes (de 20000 a 50000 habitantes) presentan mayores niveles de eficiencia
Narbón-Perpignan et al. (2019)	1574 municipios españoles, 2008-2013	Población; nº de puntos de luz; superficie de infraestructuras viarias; superficie de parques públicos ; superficie de lonjas; superficie de bibliotecas; superficie de instalaciones deportivas; volumen de residuos; longitud de la red de distribución y saneamiento de agua; output ponderado por la calidad de las infraestructuras	La eficiencia oscila entre 0,44 y 0,96.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Narbón-Perpiñá y De Witte, 2018a,b)

Por otro lado, una proporción importante de los estudios incluye asimismo una segunda etapa en la que intentan identificar los factores que tienen un impacto significativo sobre los niveles de eficiencia global municipal⁽⁶⁾. La tabla 2 recoge un resumen de dichos factores, agrupados por grandes bloques temáticos.

En lo relativo a factores sociodemográficos, algunos trabajos han detectado una relación positiva entre tamaño (en términos de número de habitantes) y eficiencia (Balaguer-Coll et al., 2007; Giménez y Prior, 2007), indicando de esta manera que las economías de escala superan

(6) Para una discusión extensa sobre los factores explicativos de la eficiencia municipal, consúltense Zafra-Gómez et al. (2013) y Narbón-Perpignan et al. (2018b).

a las de congestión. Esta cuestión puede ser también apreciada en el resumen de resultados que se muestra en la Tabla 1. Por su lado, Bosch et al. (2012) encontraban que aquellos municipios con población más envejecida mostraban mayores niveles de eficiencia global.

Respecto a variables económicas, algunos trabajos detectan una relación negativa entre la tasa de desempleo en el municipio y la eficiencia (Pérez-López et al., 2015; Cordero et al., 2017). Por su parte, el nivel de renta per cápita del municipio parece tener un impacto negativo sobre la eficiencia local, indicando que niveles de renta más altos son asociados a un menor control sobre las entidades locales (Giménez y Prior, 2007; Bosch et al., 2012; Cuadrado-Ballesteros et al., 2013). Sin embargo, el último periodo de recesión global que afectó sobremanera a España, tuvo efectos positivos sobre los niveles de eficiencia global municipal en nuestro país (Pérez-López et al., 2015; Narbón-Perpignan et al., 2019). Este resultado es indicativo de los mayores esfuerzos realizados por los entes locales en contextos de importantes restricciones financieras y económicas.

En lo que se refiere a factores ideológicos, los impactos no son demasiado concluyentes, aunque algún estudio ha identificado una relación positiva entre fragmentación política y niveles de eficiencia municipal (Pérez-López et al., 2015). En cualquier caso, la ideología política del gobierno local no parece tener un peso significativo a la hora de explicar los niveles de eficiencia global del municipio (Benito et al., 2010; Pérez-López et al., 2015).

Tabla 2. Factores explicativos de la eficiencia global municipal en España

Factores sociales	Densidad de población	Giménez y Prior (2007)*; Arcelus et al. (2015)*; Cordero et al (2017)*
	Tamaño del municipio	Balaguer-Coll et al. (2007)+; Giménez y Prior (2007)+; Benito et al. (2010)*; Pérez-López et al. (2015)*
	Distribución de edad de la población	Giménez y Prior (2007)*; Bosch et al.(2012) +
	Nivel educativo	Bosch et al.(2012)*
Factores económicos	Desempleo	Balaguer-Coll y Prior (2009)*; Pérez-López et al. (2015)-; Cordero et al. (2017)-
	Nivel de renta	Giménez y Prior (2007)-; Balaguer-Coll y Prior (2009)*; Benito et al. (2010)*; Bosch et al. (2012)-; Cuadrado-Ballesteros et al. (2013)-; Cordero et al. (2017) *
	Actividad turística	Giménez y Prior (2007)+;Balaguer-Coll y Prior (2009)*; Benito et al. (2010)*; Bosch et al.(2012)-; Cuadrado-Ballesteros et al. (2013)-; Pérez-López et al. (2015)+
	Periodos de recesión	Pérez-López et al. (2015)+; Narbón-Perpignan et al. (2019)+
Factores políticos	Ideología	Benito et al. (2010)*; Pérez-López et al. (2015)*
	Fragmentación política	Balaguer-Coll et al. (2007)*; Pérez-López et al. (2015)+; Cuadrado-Ballesteros et al. (2013)*
Factores financieros	Impuestos	Balaguer-Coll et al. (2007)-; Balaguer-Coll y Prior (2009)-; Benito et al. (2010)*; Bosch et al. (2012)-;Arcelus et al. (2015)+

	Transferencias	Balaguer-Coll et al. (2007)-; Balaguer-Coll y Prior (2009)-; Bosch et al. (2012)-; Pérez-López et al. (2015) -
	Endeudamiento/pasivos financieros	Balaguer-Coll y Prior (2009)*; Benito et al. (2010)*; Pérez-López et al. (2015)*; Cordero et al. (2017)-
	Balance fiscal	Balaguer-Coll et al. (2007)+; Pérez-López et al. (2015) +
	Liquidez	Pérez-López et al. (2015) -
	Inversiones en infraestructuras	Arcelus et al. (2015)+
	Auditoría	Arcelus et al. (2015)+
Factores organizativos	Externalización o privatización	Benito et al. (2010)-; Cuadrado-Ballesteros et al. (2013)-; Pérez-López et al. (2015)*
	Descentralización	Balaguer-Coll et al. (2010a y b)*

Leyenda: * no significativo/ambiguo; + positivo; - negativo

Fuente: Elaboración propia a partir de (Narbón- Perpiñá y De Witte, 2018a,b)

Por el contrario, algunos parámetros relativos al estado financiero del municipio parecen tener más peso. De esta manera, un mayor nivel de déficit es asociado con peores resultados en términos de eficiencia (Balaguer-Coll et al., 2007; Pérez-López et al., 2015). A mayor peso de las transferencias en el presupuesto municipal, menores niveles de eficiencia, sugiriendo los efectos perniciosos de la falta de corresponsabilidad fiscal y unos mayores niveles de ilusión fiscal (Balaguer-Coll et al., 2007; Balaguer-Coll y Prior, 2009; Bosch et al., 2012; Pérez-López et al., 2015). Asimismo, existen otros factores financieros que elevan los niveles de eficiencia, tales como la existencia de auditorías en el municipio o el peso de las inversiones en infraestructuras (Arcelus et al. 2015). Menor consenso existe en el caso de los ingresos impositivos de los municipios, encontrando algunos trabajos una relación positiva (Arcelus et al., 2015), detectando otros un impacto negativo (Balaguer-Coll et al., 2007; Balaguer-Coll y Prior, 2009; Bosch et al., 2012).

Finalmente, cuestiones relativas al diseño organizativo e institucional han sido asimismo abordadas por algunos trabajos. Así, Balaguer-Coll et al. (2010 a, b) no detectaban un patrón claro del impacto que, sobre la eficiencia, tenía la asunción de mayores responsabilidades por parte de los gobiernos locales. Por su parte, Benito et al. (2010) y Cuadrado-Ballesteros et al. (2013) encontraban que la externalización o privatización de los servicios está asociado con menores niveles de eficiencia global, aunque estos resultados no son tan claros en otros casos (Pérez-López et al., 2015).

En todo caso, y de cara al diseño de políticas públicas, es preciso ser prudente en la interpretación de los resultados relativos al nivel de eficiencia global de los municipios españoles. Tal como se mencionaba con anterioridad, las técnicas de evaluación de la eficiencia dependen en gran medida de la elección de las variables, en especial de las representativas del output público. Sin embargo, el empleo de variables como la población o las infraestructuras no parece una opción adecuada si lo que se pretende es reflejar la producción y/o objetivos de los entes

locales. Asimismo, la mayor parte de los trabajos utilizan técnicas que no permiten incluir ponderaciones que reflejen el peso político de diferentes outputs u objetivos en el ámbito local. Todo apunta a que un enfoque más desagregado del análisis (servicio por servicio, en lugar de considerar un conglomerado de servicios locales) podría constituir una alternativa metodológicamente más precisa.

5. SOSTENIBILIDAD Y EFICIENCIA: ALGUNOS RETOS PENDIENTES

El objetivo de desarrollo sostenible número 11 (Ciudades y Comunidades Sostenibles) de las Naciones Unidas fija una serie de metas relativas a la sostenibilidad de los entornos urbanos, con el horizonte temporal del año 2030⁽⁷⁾. De ahí que estas deban ser incorporadas como objetivos a alcanzar por los gobiernos locales en los años venideros.

Sin embargo, ninguno de los trabajos anteriormente descritos muestra la necesidad de fijar objetivos medioambientales en el ámbito local, no considerando por tanto esta dimensión como un output adicional en el análisis de la eficiencia global municipal. Así, incluyen el volumen de residuos como un indicador de output, pero sin entrar a valorar cuestiones relativas al volumen de residuos que finalmente alcanzan a ser reciclados. De forma similar, emplean el número de puntos de luz, sin entrar a considerar su naturaleza en cuanto a consumo energético. Solamente algunos de los trabajos consideran la superficie de parques públicos, aunque sin tener en cuenta el peso de las zonas verdes dentro de los mismos.

El objetivo número 11 de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas fija una serie de metas relativas a la sostenibilidad de los entornos urbanos que deben incorporar los gobiernos locales

Por otra parte, y estrechamente vinculado a lo anteriormente mencionado, nos hallamos inmersos actualmente en una tendencia global que trata de aplicar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el ámbito local, a fin de controlar el gasto público municipal y contribuir a la sostenibilidad del municipio desde un punto de vista medioambiental y financiero.

Surge así la idea de ciudad inteligente (o «Smart city», en la terminología inglesa), que viene siendo desarrollada desde 2008 (Ersoy, 2017). De acuerdo con la Red española de ciudades inteligentes (Reci), estas se definen como «la reconstrucción de una zona o ciudad utilizando las Tecnologías de la Información y la Comunicación para mejorar el rendimiento y la calidad de servicios urbanos como la energía, la conectividad, el transporte, los servicios públicos y otros»⁽⁸⁾. Esta iniciativa se enmarca dentro de las actividades globales desarrolladas por la entidad pública empresarial Red.es⁽⁹⁾, para la mejora del funcionamiento y eficiencia de los servicios públicos y el desarrollo de la economía digital.

A través de las TIC, es posible obtener información muy detallada que puede ser de gran ayuda de cara a la generación de ahorros de costes en la gestión de los servicios públicos municipales. La monitorización de infraestructuras locales y la obtención de datos de consumo en tiempo real están enfocados hacia la sostenibilidad del medioambiente y del gasto público,

(7) Véase <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/> para mayor detalle.

(8) Para más información, consúltase www.redciudadesinteligentes.es.

(9) Entidad adscrita al Ministerio de Economía y Empresa, y dependiente de la Secretaría de Estado para el Avance Digital.

así como hacia incrementos en la calidad de vida de sus habitantes (Pérez-González y Díaz-Díaz, 2015). Asimismo, muchas de estas iniciativas se ven complementadas por interacciones con la ciudadanía a fin de conocer sus preferencias (por ejemplo, aceptación pública de diferentes niveles de intensidad en la iluminación urbana) y orientar la gestión en consecuencia.

Sin embargo, poco se sabe respecto al impacto de este tipo de políticas en relación a la eficiencia global municipal. Hasta la fecha, ningún trabajo se ha aventurado a calcular el impacto las nuevas tecnologías en los niveles de eficiencia global de municipios españoles. En cualquier caso, no debemos olvidar que, por lo general, este tipo de proyectos de digitalización de las ciudades implican desembolsos significativos. Así, en el marco del Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, se han impulsado dos convocatorias (2014 y 2015 respectivamente) de Ciudades Inteligentes para el desarrollo de proyectos centrados el empleo sistemático de las TIC en el ámbito urbano. El presupuesto global manejado hasta el momento para ambas convocatorias ha sido de 76,8 millones de euros⁽¹⁰⁾. La mayor parte de los fondos son aportados por el Ministerio y Economía y Empresa, con la cofinanciación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Por su parte, las entidades locales financian un porcentaje del importe total del proyecto, que oscila entre el 20% y el 40%. En cualquier caso, más de 40 municipios españoles se encuentran inmersos en los procesos de digitalización de sus servicios e infraestructuras, lo que permitiría, en un futuro no muy lejano, analizar los impactos de las TIC en los niveles de eficiencia global municipal en nuestro país.

6. CONCLUSIONES

La eficiencia y la equidad constituyen los dos criterios de mayor peso que están presentes en el diseño de políticas públicas (Albi et al. 2017). Este trabajo ha realizado una revisión del primero de los criterios, aplicado a las actuaciones de las entidades locales. Se ha aportado un marco metodológico sencillo para ilustrar el concepto de eficiencia, y se ha realizado una revisión de trabajos empíricos orientados hacia el análisis de eficiencia global municipal en España.

La revisión de la literatura pone de manifiesto que los ahorros de costes potenciales de los municipios españoles son significativos, llegando a superar el 50% en algunos casos puntuales. Dichas ineficiencias están fundamentalmente conectadas al tamaño poblacional y a algunas variables financieras de los municipios. Asimismo, las dificultades económicas por las que han pasado los entes locales durante el último periodo de recesión en nuestro país dejan entrever esfuerzos importantes por parte de los mismos, que han conducido a mejoras significativas de eficiencia en la prestación de los servicios municipales.

De igual modo, se han puesto de manifiesto algunos retos pendientes, en especial relativos a la delimitación de las variables representativas del output, la inclusión de objetivos de sostenibilidad medioambiental en el análisis, así como los efectos derivados del empleo sistemático de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) sobre los niveles de eficiencia municipal global. En lo que respecta a estas últimas tecnologías, es preciso destacar el gran peso de las subvenciones centrales y europeas en la implementación de los proyectos. Este hecho, conectado a resultados de trabajos previos que han conectado el peso de las trans-

(10) Detalles sobre el presupuesto de los proyectos desarrollados en diferentes ciudades españolas al amparo de ambas convocatorias puede ser consultado en <https://www.red.es/redes/es/que-hacemos/ciudades-inteligentes/plan-nacional-de-ciudades-inteligentes>.

ferencias municipales con la eficiencia en costes (Balaguer-Coll et al., 2007; Balaguer-Coll y Prior, 2009; Bosch et al., 2012; Pérez-López et al., 2015), hacen preveer un resultado no demasiado nítido respecto a los impactos de las mismas en este contexto.

En todo caso, los efectos de las nuevas tecnologías serán probablemente visibles en el medio-largo plazo. El escritor Ivo Andric, galardonado en 1961 con el Premio Nobel de literatura, narra en su novela «Un puente sobre el Drina» la vida cotidiana de los habitantes de la ciudad bosnia de Visegrad, describiendo desde una perspectiva histórica el asentamiento de diferentes culturas e imperios en dicho territorio. En esta tesitura, uno de los ejércitos invasores se vuelca en la modernización de la urbe y realiza numerosos cambios organizativos en la misma. Tal como señala Andric (2016, pág. 183) «todo eso que se había hecho con tanto cuidado y celo, se hundía en alguna parte, como si se hubiera perdido para siempre. Pero al cabo de unos meses, a menudo incluso de un año, cuando el pueblo había olvidado el asunto por completo, de pronto salía a la luz el sentido de aquellas medidas (...)». Queda, por tanto, un largo camino por recorrer en lo que concierne a la evaluación de la eficiencia de las entidades locales.

BIBLIOGRAFÍA

ALBI, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., URBANOS, R. y ZUBIRI, I., *Economía Pública I: Fundamentos, Presupuesto y Gastos*, 4ª edición renovada, Ariel, Barcelona, 2017.

ÁLVAREZ, A. (Dir.), *La Medición de la Eficiencia y la Productividad*, Ediciones Pirámide, Madrid, 2001.

ANDRIC, I., *Un Puente sobre el Drina*, Ed. RBA, Barcelona, 2016. Edición original: 1945.

ARCELUS, F.J., AROCENA, P., CABASÉS, F. y PASCUAL, P., «On the cost-efficiency of service delivery in small municipalities», *Regional Studies* 49(9), págs. 1469-1480, 2015.

BALAGUER-COLL, M.T., «La eficiencia en las administraciones locales ante diferentes especificaciones del output», *Hacienda Pública Española*, 170(3), págs. 37-58, 2004.

BALAGUER-COLL, M.T., y PRIOR, D., «Short- and long-term evaluation of efficiency and quality. An application to Spanish municipalities», *Applied Economics* 41(23), págs. 2991-3002, 2009.

BALAGUER-COLL, M.T., PRIOR, D. y TORTOSA-AUSINA, E., «On the determinants of local government performance: a two-stage nonparametric approach». *European Economic Review* 51(2), págs. 425-451, 2007.

BALAGUER-COLL, M.T., PRIOR, D. y TORTOSA-AUSINA, E., «Decentralization and efficiency of local government», *Annals of Regional Science* 45(3), págs. 571-601, 2010a.

BALAGUER-COLL, M.T., PRIOR, D. y TORTOSA-AUSINA, E., «Devolution dynamics of Spanish local government», *Environment and Planning A* 42(6), págs. 1476-1495, 2010b.

BALAGUER-COLL, M.T., PRIOR, D. y TORTOSA-AUSINA, E., «Output complexity, environmental conditions, and the efficiency of municipalities», *Journal of Productivity Analysis* 39(3), págs. 303-324, 2013.

BENITO, B., BASTIDA, F. y GARCÍA, J.A., «Explaining differences in efficiency: an application to Spanish municipalities», *Applied Economics* 42(4), págs. 515-528, 2010.

BOSCH, N., ESPASA, M. y MORA, A.J., «Citizen control and the efficiency of local public services», *Environment and Planning C: Government and Policy* 30(2), págs. 248-266, 2012.

CORDERO FERRERA, J.M., DÍAZ CARO, C. y FERNÁNDEZ POLO, C., «Measuring efficiency in catalan municipalities using a dynamic conditional model», *Revista de Economía Aplicada*, 75, págs. 29-51, 2017.

CUADRADO-BALLESTEROS, B., GARCÍA-SÁNCHEZ, I.M. y PRADO-LORENZO, J.M., «Effect of modes of public services delivery on the efficiency of local governments: a two-stage approach», *Utilities Policy* 26(2), págs. 23-35, 2013.

ERSOY, A., «Smart cities as a mechanism towards a broader understanding of infrastructure interdependencies», *Regional Studies, Regional Science* 4(1), págs. 26-31, 2017.

FARRELL M. J., «The measurement of productive efficiency», *Journal of the Royal Statistical Society* 120, págs. 253-289, 1957.

FOX, K.J. (Dir.), *Efficiency in the Public Sector*, Springer, New York, 2013.

GARCÍA-VALIÑAS, M.A., «Medición del output en los servicios públicos», *Revista Asturiana de Economía* 19, págs. 205-231, 2010.

GARCÍA-VALIÑAS, M.A., «Medición de la eficiencia de los servicios municipales», en RODRÍGUEZ-VIGIL y FERNANDEZ-LLERA, R. (Dir.) *Crisis de los Ayuntamientos, Crisis de la Democracia*, Real Instituto de Estudios Asturianos, Oviedo, págs.405-422, 2011.

GARCÍA-VALIÑAS, M.A., «Maneras de gastar desde un presupuesto público», en FERNANDEZ-LLERA, R. (Dir.) *Economía del Gasto Público para Mayores de Edad*, Aranzadi, Pamplona, págs.43-61, 2016.

GIMÉNEZ, V.M. y PRIOR, D., «Evaluación frontera de la eficiencia en costes. Aplicación a los municipios de Cataluña», *Papeles de Economía Española* 95, págs. 113-124, 2003.

GIMÉNEZ, V.M. y PRIOR, D., «Long- and short-term cost efficiency frontier evaluation: Evidence from Spanish local governments», *Fiscal Studies* 28(1), págs. 121-139, 2007.

NARBÓN-PERPIÑÁ, I., BALAGUER-COLL, M. y TORTOSA-AUSINA, E., «Evaluating local government performance in times of crisis», *Local Government Studies* 45(1), págs. 64-100, 2019.

NARBÓN-PERPIÑÁ, I. y DE WITTE., K., «Local governments' efficiency: A systematic literature review - Part I», *International Transactions in Operational Research* 25 (2), págs. 431-468, 2018a.

NARBÓN-PERPIÑÁ, I. y DE WITTE., K., «Local governments' efficiency: A systematic literature review - Part II», *International Transactions in Operational Research* 25 (4), págs. 1107-1136, 2018b.

PÉREZ-GONZÁLEZ, D. y DÍAZ-DÍAZ, R. «Public services provided with ICT in the smart city environment: The case of spanish cities», *Journal of Universal Computer Science* 21(2), págs. 248-267, 2015.

PÉREZ-LÓPEZ, G., PRIOR, D. y ZAFRA-GÓMEZ, J.L., «Rethinking New Public Management delivery forms and efficiency: Long-term effects in Spanish local government», *Journal of Public Administration Research and Theory* 25(4), págs. 1157-1183, 2015.

RODRÍGUEZ, A.M. y SUÁREZ-PANDIELLO, J., «Organizaciones burocráticas e ineficiencia X: una revisión de modelos», *Hacienda Pública Española* 164, págs. 83-110, 2003.

SUÁREZ-VARELA, M., GARCÍA-VALIÑAS, M.A., GONZÁLEZ-GÓMEZ, F. y PICAZO-TADEO, A.J., «Ownership and performance in water services revisited: Does private management really outperform public?», *Water Resources Management* 31(8), págs. 2355-2373, 2017.

ZAFRA-GÓMEZ, J.L. y MUÑIZ-PÉREZ, A.M., «Overcoming cost-inefficiencies within small municipalities: Improve financial condition or reduce the quality of public services?», *Environment and Planning C* 28(4), págs. 609-629, 2010.

ZAFRA-GÓMEZ, J.L., PÉREZ-LÓPEZ, G. y PRIOR D., «Impacto en las formas de gestión sobre la eficiencia económica local», *Formas de Eficiencia y Gestión de los Servicios Públicos Municipales*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, págs. 9-28, 2013.

CAPÍTULO XVI

SOSTENIBILIDAD FINANCIERA MÁS ALLÁ DE LAS LEYES

Roberto FERNÁNDEZ LLERA⁽¹⁾

1. INTRODUCCIÓN
 2. SÍNTESIS HISTÓRICO-HACENDÍSTICA Y NORMATIVA
 3. DESARROLLO SOSTENIBLE Y COSTE DE OPORTUNIDAD
 4. ALGUNOS RETOS ADICIONALES PARA EL SECTOR PÚBLICO LOCAL
 5. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES
- BIBLIOGRAFÍA

(1) Las opiniones formuladas en este trabajo son personales y no representan necesariamente la posición oficial de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, expresada en sus informes de fiscalización.

RESUMEN

El sector público local español tiene ante sí numerosos retos. Cuenta con la ventaja de una situación financiera general saneada (casos particulares al margen), pero afronta el futuro con algunas desventajas derivadas de una estructura administrativa muy atomizada y un sistema de financiación pendiente de reforma desde hace varios años. Las cuestiones de sostenibilidad, no solo financiera, son claves en este escenario, más aún en el marco general de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

PALABRAS CLAVE

Sector público local, Objetivos de Desarrollo Sostenible, regla de gasto.

ABSTRACT

Spanish local government faces many challenges. It has the advantage of a healthy overall financial situation (particular cases on the sidelines), but it faces the future with some disadvantages arising from a highly atomized administrative structure and a financing system pending reform for several years. Sustainability issues, not only financial, are key in this scenario, especially in the general framework of the Sustainable Development Goals.

KEYWORDS

Local government, Sustainable Development Goals, expenditure rule.

1. INTRODUCCIÓN

Sostenibilidad es «cualidad de sostenible» y esto último significa, según el *Diccionario de la lengua española*, «especialmente en ecología y economía, que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente». Cuando se aprobó la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, su preámbulo afirmaba con rotundidad que la sostenibilidad de la economía española, esto es, la promoción de un crecimiento equilibrado y duradero, debía manifestarse en tres sentidos: económico («asentado en la mejora de la competitividad, en la innovación y en la formación»), medioambiental («que haga de la imprescindible gestión racional de los medios naturales también una oportunidad para impulsar nuevas actividades y nuevos empleos»); y social («en cuanto promotor y garante de la igualdad de oportunidades y de la cohesión social»). Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030 no han hecho más que abundar en esta noción transversal.

Hasta el inicio de la llamada Gran Recesión, el déficit de las entidades locales españolas y su volumen acumulado de deuda no parecían ser asuntos problemáticos, más allá de situaciones particulares que, en todo caso, no ponían en peligro la sostenibilidad agregada del sector público. Lo cierto es que los municipios —y, por extensión, las entidades locales españolas— no han sido los grandes causantes del endeudamiento público en España. Antes bien, las mayores cuotas de responsabilidad se deben buscar en el sector público central y autonómico, debiendo en todo caso distinguir entre circunstancias y causas muy diferentes. Tanto es así que el importante volumen de recursos locales inmovilizados en depósitos bancarios (camino de acercarse, en agregado, al 3% del PIB), fruto de reiterados remanentes y de una estricta regla de gasto, está produciendo un enorme coste de oportunidad en términos de su posible puesta a disposición de las entidades locales para el logro de los ODS.

2. SÍNTESIS HISTÓRICO-HACENDÍSTICA Y NORMATIVA

Previamente a otra consideración, es preciso abordar de forma somera los fundamentos económicos del endeudamiento público, también el endeudamiento local, para valorar en su justa medida algunas de las limitaciones que las sucesivas normativas han ido introduciendo. En síntesis, se trataría de responder a tres preguntas consecutivas: *por qué* se endeudan, *por qué* pueden llegar a endeudarse *en exceso*, y cuáles serían los *controles* que podrían operar de manera eficaz.

A la primera cuestión ofrecen respuestas aceptables el conocido argumento del multiplicador keynesiano y el enfoque neoclásico de la suavización fiscal. Existen razones adicionales, pragmáticas, tales como la insuficiencia de los ingresos fiscales ordinarios, el *reparto capitativo* del coste entre un mayor número de *pagadores* de generaciones sucesivas o la propia ilusión

fiscal, agravada en su caso por una restricción presupuestaria blanda. Sobre la cuestión del endeudamiento excesivo (en todo caso, un calificativo siempre sujeto a interpretación), debería tratarse de evitarse que la carga por intereses y amortizaciones absorba un porcentaje muy elevado del presupuesto anual y, en definitiva, comprometa la solvencia a largo plazo. El corolario de todo ello —y la respuesta a la tercera cuestión— es que no procede condenar el uso del endeudamiento local, aunque sí su abuso, de lo cual se colige que es necesario algún control normativo al endeudamiento, adicional al que en todo caso impone la pura disciplina de los mercados.

En el caso concreto del endeudamiento local en España han existido diferentes etapas normativas desde la Hacienda liberal del Antiguo Régimen hasta la actualidad (Comín, 1996). Tras la muerte del dictador Franco en 1975, el Estado se comienza a dotar de instituciones presupuestarias propias de un Estado democrático y, ya con la Constitución de 1978, además, un Estado ampliamente descentralizado.

**No procede condenar el
uso del endeudamiento
local, aunque sí su
abuso**

El primer gran hito lo marcó el Real Decreto-ley 2/1979, de 26 de enero, sobre medidas económico-financieras en relación con la Administración Local, cuyo preámbulo era suficientemente explícito sobre el objetivo perseguido: «la delicada situación financiera por la que atraviesan las Corporaciones Locales [...] hace necesaria la adopción de medidas excepcionales que permitan a las diversas Entidades liquidar las deudas y déficit contraídos con anterioridad al 31 de diciembre de 1978, y que dejen a las mismas en las mejores condiciones de funcionamiento ante su próxima renovación». Esta norma autorizó a las corporaciones locales a «formar y aprobar presupuestos extraordinarios para liquidar deudas y enjugar el déficit de sus presupuestos ordinarios», pudiendo en su caso recurrir al Banco de Crédito Local para concertar operaciones de crédito *ad hoc* para la financiación de dichos presupuestos.

Con fines y límites globales similares a la anterior se aprobó la Ley 42/1980 de 1 de octubre, sobre presupuestos extraordinarios de liquidación de deudas de las Corporaciones Locales y su financiación, pero con dos novedades importantes. La primera, cuando la propia norma advierte que esta sería «la última vez» que iba a operar el mecanismo extraordinario. La segunda, de carácter político, el plus de legitimidad democrática que le daba el hecho de haber sido aprobada después de las elecciones locales del 3 de abril de 1979, las primeras desde la II República.

La Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales, vino después a *poner el contador a cero*, acometiendo lo que hoy sería calificado como rescate presupuestario (Fernández Llera, Lago Peñas y Martínez-Vázquez, 2013). Mediante una subvención con cargo a los Presupuestos Generales del Estado se cubrió el déficit real que presentaban las entidades locales, sus organismos y empresas, a fecha de 31 de diciembre de 1982. Se daba el paso previo a la definición de un sistema de financiación local estable y suficiente que terminase con la «crónica situación deficitaria» de las corporaciones locales. Ese nuevo sistema terminaría de ser perfeccionado en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, pero sobre todo en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales⁽²⁾, la cual reconoció el producto de las ope-

(2) En lo sucesivo, las referencias normativas concretas se harán a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).

raciones de crédito como uno de los recursos de las haciendas locales. El legislador renunciaba desde ese momento a una opción radical como la prohibición total del endeudamiento local, pero al mismo tiempo evitaba dejar en exclusiva el control de esta magnitud a la pura disciplina de los mercados financieros, desplegando varias restricciones numéricas y procedimentales:

- Destino exclusivo de las operaciones de crédito a largo plazo para financiar inversiones, sustituir operaciones preexistentes (refinanciación), gastos corrientes declarados expresamente necesarios y urgentes o remanentes de tesorería negativos (con limitaciones).

- Refuerzo del órgano interventor local como agente moderador y controlador de las decisiones políticas.

- Control de liquidez, de tal forma que si se liquida el presupuesto con remanente de tesorería negativo, se deberá reducir el gasto del nuevo presupuesto por igual cuantía. Si la reducción de gastos no resulta posible, se podrá acudir a una operación de crédito equivalente (bajo ciertas condiciones) y, de no adoptarse ninguna de las anteriores medidas, el presupuesto siguiente habrá de aprobarse con superávit inicial por la referida cuantía.

- Limitación del uso de la deuda a corto plazo para cubrir necesidades transitorias de tesorería, impidiendo que superen en conjunto el 30% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior.

- Control de riesgo global, con exigencia de autorización expresa del Ministerio de Hacienda para las operaciones de endeudamiento con mayor riesgo (emisiones de títulos y endeudamiento en divisas).

- Dirección centralizada del endeudamiento, en virtud de la cual las leyes de Presupuestos Generales del Estado podrán establecer límites de acceso al crédito de las entidades locales cuando se den circunstancias que puedan aconsejar tal medida por razones de política económica general.

- Régimen de autorizaciones para operaciones de crédito a largo plazo. Cuando el presupuesto local se liquida con ahorro neto negativo o cuando la deuda viva supera el 110% de los ingresos corrientes, hay obligación legal de solicitar una autorización expresa para cualquier nueva operación⁽³⁾. Para el otorgamiento de dicha autorización se tendrá en cuenta, con carácter preferente, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

Con respecto al último punto, la llegada de la crisis económica a partir de 2008 alteró el apacible panorama normativo. Comenzó con la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, ampliando el umbral para el año 2010 hasta el 125%. Sucesivas normativas de urgencia fueron modificando cada año esta restricción, hasta la «vigencia indefinida» establecida en la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013. Así, las entidades locales con ahorro neto positivo y deuda viva por debajo del 75% de los ingresos corrientes podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones. Si la deuda viva excede ese umbral, pero está por debajo del 110%, siendo el ahorro neto positivo, se podrán concertar operaciones

(3) El órgano competente para conceder la autorización es el Ministerio de Hacienda o, en su caso, la comunidad autónoma con competencias de tutela financiera de corporaciones locales. Las entidades locales de más de 200.000 habitantes podrán optar por sustituir el citado régimen de autorizaciones por la presentación de un escenario de consolidación presupuestaria, para su aprobación por el órgano competente.

de endeudamiento, previa autorización del órgano competente. Por último, las entidades locales que presenten ahorro neto negativo o un volumen de deuda viva superior al 110% de los ingresos corrientes, no podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo.

En paralelo, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, introdujo este principio en el ordenamiento jurídico español mediante una obligación general de equilibrio presupuestario anual (déficit cero o superávit) en todas las administraciones públicas. Se regulaba así una inédita restricción con un objetivo macroeconómico, en términos de contabilidad nacional, algo muy novedoso, sobre todo en el sector público local. Los problemas ocasionados por su excesiva rigidez fueron en parte mitigados por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, por la que se cambió a un objetivo de equilibrio cíclico⁽⁴⁾, aunque esta normativa no pudo desplegarse en la práctica, por el impacto cíclico de la crisis económica. Justamente por esta coyuntura desfavorable, se aprobó el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, incluyendo una inédita regla de gasto que «refuerza la vertiente preventiva de la política fiscal de estabilidad, evitando especialmente los comportamientos procíclicos» de las estrictas limitaciones de déficit y deuda⁽⁵⁾. Su virtualidad sería escasa, ya que sólo unas semanas más tarde —el 27 de septiembre de 2011— entraría en vigor la reforma constitucional en materia de estabilidad presupuestaria, a su vez, desarrollada en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

La LOEPSF define siete principios generales (estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación de los recursos públicos, sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional), siendo algunos novedosos y, en el resto, reorientando sus parámetros definitorios hacia los aspectos de gestión económico-financiera.

La sostenibilidad financiera se define como «la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial». En realidad, el legislador ha optado por un enfoque algo reduccionista de la sostenibilidad, asimilándola al mantenimiento de la deuda —financiera y comercial— bajo determinados parámetros. En concreto, la sostenibilidad financiera se ciñe a tres concretos objetivos específicos:

- Que el sector público disponga en todo momento de capacidad para hacer frente a los pagos presentes y futuros.
- Que la deuda comercial sea sostenible, esto es, que el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad.
- Que todas las operaciones financieras se sometan al principio de prudencia financiera.

Deuda financiera

Con respecto a la asimilación que se hace entre sostenibilidad y techo de deuda, se podrían establecer varias objeciones. Una muy evidente es que el primer concepto —sostenibilidad— es mucho más amplio que el segundo —límite de deuda— y en absoluto pueden ser considerados como equivalentes. La propia Constitución —desde 2011— establece en su artículo 135.3 un límite superior para la ratio de deuda, remitiendo al valor de referencia establecido

(4) En el sector público local, solo para los municipios capitales de provincia o de comunidad autónoma y los que tuviesen más de 75.000 habitantes (ámbito subjetivo del artículo 111 del TRLRHL).

(5) De nuevo, en el sector público local solo para los municipios del artículo 111 del TRLRHL.

en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que, a su vez, remite al 60% que fija el Protocolo sobre Déficit Excesivo. Se trata, en definitiva, de una simplificación, pero no se debe olvidar que en puridad la sostenibilidad de la deuda, en términos dinámicos, debe partir de la ecuación básica de sostenibilidad financiera que, tras varios desarrollos algebraicos⁽⁶⁾, concluye en la siguiente expresión del déficit primario que estabilizaría la ratio de deuda al PIB (d^*):

$$d^* = \frac{(g - r)}{(1 + g)} b$$

Ese déficit primario óptimo depende directamente del crecimiento nominal de la economía (g) e inversamente del tipo de interés medio de la deuda (r), y será tanto más exigente cuanto mayor sea el objetivo de reducción de la ratio de deuda. En el caso de que dicha ratio se sitúe ex ante por encima del 60% -y tanto más cuanto más arriba- no sería suficiente con alcanzar ese nivel d^* , sino que será necesario un esfuerzo adicional de ajuste, mediante reducciones de gastos, incrementos de ingresos ordinarios, o una combinación de ambas. En suma, *ceteris paribus*, si el crecimiento económico es bajo (sobre todo si es negativo), será necesario acumular superávit primario, lo cual puede conducir a un comportamiento procíclico de las finanzas públicas, algo que no resulta nada deseable en un contexto de estancamiento o recesión. Por este motivo, la normativa supranacional europea introduce una salvaguarda, determinando la sostenibilidad de la deuda también si, aún sobrepasando el límite máximo del 60% del PIB, la proporción disminuye suficientemente y se aproxima a un «ritmo satisfactorio» a ese valor de referencia⁽⁷⁾.

La LOEPSF concreta la sostenibilidad financiera para el conjunto de las corporaciones locales en una ratio máxima de deuda del 3% del PIB, sin especificar objetivos individuales, lo que de nuevo retrotrae a los límites de deuda vida con respecto a ingresos corrientes establecidos en el TRLRHL. Un ejercicio aritmético muy sencillo ayuda a comprender mejor la estrechez de este margen de endeudamiento. Para un PIB nominal aproximado de 1,2 billones de euros (dato de 2017), las entidades locales podrían acumular como deuda pública un máximo del 3%, es decir, unos 35.000 millones de euros, de los que aproximadamente el 80% (unos 28.000 millones de euros) corresponderían a los ayuntamientos. Para una hipotética asignación lineal per cápita entre 47 millones de personas, resultaría una deuda máxima de 596 euros por habitante, esto es, un ayuntamiento de 20.000 habitantes sólo podría acumular una deuda viva máxima de unos 12 millones de euros.

La Constitución no es tan restrictiva como la LOEPSF, ya que permite superar el límite de deuda pública —y también de déficit estructural— «en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputa-

(6) Pues seguirse, entre otros muchos, a Albi Ibáñez *et al.* (2018).

(7) El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, suscrito en 2012, concreta la condición de reducción de la ratio de deuda para los Estados miembros en, al menos, una veintea parte del exceso entre la ratio de deuda y el 60%.

dos». Lo que el constituyente ha querido decir con «sostenibilidad económica o social» sigue siendo algo que no se ha concretado después, pero muy posiblemente pudiera conectarse con un cierto peligro de confrontación entre un constitucionalismo «de mercado» y otro «social» (Lasa López, 2014), por la potencial prevalencia del principio de estabilidad presupuestaria sobre otros derechos y principios contenidos en la Carta Magna.

Deuda comercial

En lo que se refiere a la sostenibilidad como control de la deuda comercial, la LOEPSF establece sendas obligaciones de publicar el periodo medio de pago a proveedores y de disponer de un plan de tesorería que garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad. En otro caso, se prevén concretas medidas correctivas. El inicio de este control más estrecho de la deuda comercial se enmarca dentro un ambicioso plan impulsado por el Gobierno de España para la erradicación de la morosidad, cuyo inicio oficioso podría situarse en el *Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril*, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las *Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos*⁽⁸⁾. Esa primera norma de urgencia autorizó a las entidades locales con remanente de tesorería negativo en 2008, o con obligaciones vencidas y exigibles pendientes de aplicar al presupuesto de ese ejercicio, a concertar una operación de endeudamiento, por un importe máximo igual a la suma de esos dos conceptos. La operación de endeudamiento iba a requerir la aprobación de un plan de saneamiento, con medidas concretas y cuantificadas de gastos e ingresos, de tal forma que la cancelación total de dicha operación se hiciese en un plazo no superior a seis años, esto es, antes del final de 2015.

Lo que el constituyente ha querido decir con «sostenibilidad económica o social» sigue siendo algo que no se ha concretado después

Ya en 2012, ampliando notablemente el alcance de esas primeras medidas de apoyo a la liquidez, el Gobierno de España puso en marcha el mecanismo de pago proveedores, en desarrollo de la disposición adicional primera de la LOEPSF. A diferencia de otras reformas estructurales, estas medidas de apoyo a la liquidez y la financiación de comunidades autónomas y entidades locales son genuinamente españolas (Fernández Llera, 2016), ya que parten de una decisión política interna y no de una adaptación al marco europeo, en contraste con otras en materia de recortes de gasto, subidas impositivas o refuerzo de la supervisión presupuestaria. Con cargo a ese mecanismo extraordinario, las entidades locales podían financiar las obligaciones de pago abonadas en el mecanismo mediante la concertación de una operación de endeudamiento a largo plazo, sujeta a una estricta condicionalidad, plasmada en un plan de ajuste y sometida a la aprobación del Ministerio de Hacienda⁽⁹⁾. El Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores se desplegó durante tres fases sucesivas entre 2012 y 2014, arrojando un balance global de 11.595,5 millones de euros abonados a las entidades locales, según las cifras del Ministerio de Hacienda.

(8) Al que se seguiría el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio.

(9) Las condiciones financieras fueron fijadas en la Orden PRE/773/2012, de 16 de abril, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 1 de marzo de 2012, para la puesta en marcha del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Entidades Locales (BOE del 17 de abril de 2012).

Prudencia financiera

Con respecto al sometimiento al principio de prudencia financiera, debe estarse a lo dispuesto en el artículo 48 bis del TRLRHL, en el cual se concreta este principio como «el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste». Se consideran financieras todas aquellas operaciones con activos financieros, pasivos financieros, avales, reavales u otra clase de garantías públicas o medidas de apoyo extrapresupuestario.

Las entidades locales deberán velar por el principio de prudencia «en el conjunto de su sector público» y, en fin, se establece una preceptiva autorización del órgano que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales para la formalización de avales, reavales u otra clase de garantías públicas o medidas de apoyo extrapresupuestario, cuando no se ajusten a las condiciones del principio de prudencia financiera. Este principio se incardina dentro de la rama preventiva de la LOEPSF, tratando de evitar situaciones de riesgo financiero que comprometan la posición de liquidez o solvencia de una entidad local. En este sentido, encaja perfectamente con lo dispuesto en la propia LOEPSF sobre la obligación que tienen todas las Administraciones Públicas de realizar un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y un ajuste del gasto público «para garantizar que al cierre del ejercicio no se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria» (curiosamente, no se hace referencia al seguimiento de ingresos en idénticos términos). También «harán un seguimiento del riesgo y coste asumido en la concesión de avales, reavales y cualquier otra clase de garantías que concedan para afianzar operaciones de crédito de personas físicas y jurídicas, públicas o privadas».

Con relación a los pasivos financieros, se debe estar a lo dispuesto en cada momento en la vigente resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera. Ahí se hace una doble acotación, positiva y negativa, de los instrumentos de endeudamiento, así como de los supuestos excepcionales que, en todo caso, deben ser justificados y, en su caso, valorados positivamente. La actualización de los anexos sobre tipos de interés y diferenciales máximos es periódica y permanente, teniendo como referencia la coyuntura de los mercados financieros.

Para las demás operaciones financieras (avales y activos financieros), se acudirá a las resoluciones de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, que son las que definen el principio de prudencia financiera de las entidades locales de las operaciones financieras que tengan por objeto activos financieros o la concesión de avales, reavales u otra clase de garantías públicas o medidas de apoyo extrapresupuestario. Quizás lo más relevante sea el límite global de avales, establecido en el 30% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio inmediatamente anterior. Por otro lado, no podrán presentar una variación neta positiva de activos financieros las entidades locales que incumplan sus límites para el acceso al endeudamiento establecidos en el TRLRHL.

Cabe en este punto introducir el concepto complementario de «riesgo financiero», recogido en el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico. Se aplica a situaciones especialmente graves y, por tanto, podría entenderse como el estadio último de la prudencia financiera, donde los aspectos preventivos ya no son suficientes y se deben adoptar otro tipo de cauciones, puesto que se han superado los umbrales de sostenibilidad financiera. El riesgo financiero se define, a estos efectos, para los municipios que estén en alguna de las situaciones siguientes:

— Los que tengan una deuda viva superior al 110% de sus ingresos corrientes y cumplan una o más de estas condiciones: presenten ahorro neto y remanente de tesorería para gastos generales negativos, en términos consolidados, en los dos últimos años; presenten deuda con acreedores públicos, pendientes de compensación mediante retenciones de la participación en tributos del Estado, superiores al 30% de sus ingresos no financieros; hayan contraído una deuda por importe superior a un millón de euros por préstamos concertados con el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores y no hayan cumplido con el pago de las cuotas trimestrales o bien les hayan sido concedidas las medidas extraordinarias contempladas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros.

— Los que no pueden refinanciar o novar sus operaciones de crédito en las condiciones de prudencia financiera que se establezcan.

3. DESARROLLO SOSTENIBLE Y COSTE DE OPORTUNIDAD

¿Cuáles han sido los costes asumidos y, si acaso, la ventaja de haber circunscrito la definición de sostenibilidad en exclusiva al mantenimiento de la deuda bajo control? El coste principal parece evidente, partiendo de la idea de que no todas las facetas de la sostenibilidad empiezan y acaban en la deuda pública, como la Constitución y el Derecho de la Unión Europea reconocen, como había adelantado la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y como la Agenda 2030 establece. Con esa visión tan limitada, podrían quedar preteridos — de iure y de facto— los objetivos de sostenibilidad social, ambiental y económica. Otra debilidad viene dada por las negativas consecuencias del excesivo corsé aplicado sobre un segmento del sector público, el local, cuyas cifras globales de endeudamiento son muy bajas. La mayor ventaja de esa homologación conceptual entre sostenibilidad y control de la deuda pública se deriva de la simplicidad en los objetivos a definir y supervisar, además, coherentes con la normativa supranacional europea.

El 25 de septiembre de 2015, 193 países se comprometieron en Naciones Unidas con el logro de 17 ODS⁽¹⁰⁾, concretados en 169 metas. A diferencia de los anteriores Objetivos del Milenio, pensados para los países en vías de desarrollo, los ODS son para todo el mundo y su consecución implica y obliga a todos los niveles de gobierno, al sector privado y a las organizaciones y personas de la sociedad civil. El sector público local tiene importantes retos dentro de este ambicioso cometido, ya que algunos de los ODS se sitúan de lleno en la esfera de sus competencias y otros de manera más subsidiaria, pero en todo caso, siempre bajo la coordinación y la cooperación con otros niveles de gobierno y con las demás entidades privadas y civiles. Los ODS son, además, un elemento envolvente que facilita la planificación a medio y largo plazo, sin perjuicio de la presupuestación anual, lo que entronca de nuevo con la calidad de las finanzas públicas, pero sin que la sostenibilidad se constriña a esta única faceta, como ya se ha comentado.

(10) 1: Fin de la pobreza. 2: Hambre cero. 3: Salud y bienestar. 4: Educación de calidad. 5: Igualdad de género. 6: Agua limpia y saneamiento. 7: Energía asequible y no contaminante. 8: Trabajo decente y crecimiento económico. 9: Industria, innovación e infraestructura. 10: Reducción de las desigualdades. 11: Ciudades y comunidades sostenibles. 12: Producción y consumo responsables. 13: Acción por el clima. 14: Vida submarina. 15: Vida de ecosistemas terrestres. 16: Paz, justicia e instituciones sólidas. 17: Alianzas para lograr los objetivos. Más detalles en www.agenda2030.gob.es.

En ese contexto, debe recordarse que el gasto local agregado —en contabilidad nacional— alcanzó su cota máxima en 2010 (cuadro 1), a pesar de que los ingresos ordinarios habían comenzado ya a declinar por el efecto cíclico, manifestado con crudeza en el bajón de los ingresos derivados de la construcción residencial. Una gran parte de la explicación a ese crecimiento del gasto viene dada por el estímulo fiscal coordinado en la Unión Europea y en el ámbito internacional, concretado en España en el llamado «Plan E» y, en el sector público local, en sendos fondos extraordinarios de inversión en 2009 y 2010, dotados en conjunto con 13.000 millones de euros.

**El sector público local
tiene importantes retos
para el logro de los
objetivos de desarrollo
sostenible**

Cuadro 1. Ingresos y gastos no financieros del sector público local

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Millones €												
Ingresos (recursos no financieros)	66.280	66.701	70.392	69.562	64.597	64.854	66.420	68.307	69.898	71.797	75.039	75.711
Gastos (empleos no financieros)	69.618	72.076	76.302	76.613	73.103	61.547	60.731	62.835	65.317	64.812	67.900	69.419
Ahorro	4.658	1.514	1.414	-1.903	-3.286	5.449	7.696	8.096	7.488	9.209	9.715	9.725
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación	-3.338	-5.375	-5.910	-7.051	-8.506	3.307	5.689	5.472	4.581	6.985	7.139	6.292
Saldo primario	-2.209	-4.044	-5.036	-6.290	-7.531	4.705	7.134	6.795	5.305	7.653	7.767	6.866
% PIB												
Ingresos (recursos no financieros)	6,13	5,98	6,52	6,44	6,03	6,24	6,48	6,58	6,47	6,42	6,43	6,27
Gastos (empleos no financieros)	6,44	6,46	7,07	7,09	6,83	5,92	5,92	6,05	6,04	5,79	5,82	5,75
Ahorro	0,43	0,14	0,13	-0,18	-0,31	0,52	0,75	0,78	0,69	0,82	0,83	0,80
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación	-0,31	-0,48	-0,55	-0,65	-0,79	0,32	0,55	0,53	0,42	0,62	0,61	0,52

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo primario	-0,20	-0,36	-0,47	-0,58	-0,70	0,45	0,70	0,65	0,49	0,68	0,67	0,57

Fuente: Central de Información de Contabilidad Nacional (CIGAE).

El viraje de la política económica en la Eurozona hacia la austeridad a partir de 2010, acentuado en España tras el cambio político en 2011, implicó una nueva y drástica caída de los gastos locales (casi 12.000 millones de euros menos entre 2011 y 2012). Al tiempo, se aprobaron medidas urgentes para reforzar los ingresos municipales, en especial, mediante un gravamen de «aplicación transitoria y excepcional» (sic) en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles⁽¹¹⁾. Esta subida impositiva, en un tributo muy poco sensible al ciclo económico, condujo a una recaudación inusitadamente elevada, sin perder de vista que al tiempo se reforzaba la dependencia financiera de las haciendas locales de este impuesto.

Al cierre de 2018 el sector público local tuvo un superávit del 0,52% del PIB, cumpliendo así con holgura el objetivo exacto de equilibrio presupuestario, y también la regla de gasto⁽¹²⁾. Los empleos no financieros han retornado a niveles previos a la crisis, mientras que los recursos no financieros registran máximos en este último ejercicio, en parte, por unos ingresos de base urbanística que vuelven a estar en auge.

La LOEPSF obliga a destinar el superávit y los «ingresos que se obtengan por encima de lo previsto» a la reducción de deuda. La propia AIREF (2019) ha venido alertando de que, dado el bajo nivel de la deuda local, la mayor parte del superávit obtenido —de facto, casi todo el saldo primario— está siendo «inmovilizado» (sic) desde 2012 en depósitos bancarios, cuyo volumen agregado se situó por encima de los 27.000 millones de euros al cierre de 2018, superando incluso el volumen total de deuda viva local. Se deduce fácilmente que la deuda local neta de activos financieros líquidos fue por primera vez negativa a fin de 2018. Con el objetivo de deuda cumplido de manera holgada desde 2016, no parece que el coste de oportunidad de estos fondos cautivos deba seguir aumentando o, al menos, debería tratar de ser minimizado, como así ha venido reclamando la Federación Española de Municipios y Provincias.

**Las entidades locales
están incurriendo en un
elevado coste de
oportunidad por tener
inmovilizados casi
30.000 millones de
euros en depósitos
bancarios**

(11) Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre.

(12) El conjunto de las entidades locales registró un aumento del 1,5% en el gasto computable, muy por debajo de la tasa máxima de variación permitida, el 2,4%, por cierto, la mayor desde que está en vigor la LOEPSF.

Cuadro 2. Deuda de entidades locales según el Protocolo sobre Déficit Excesivo

	Deuda local total		Fondo de Financiación a Entidades Locales	Ayuntamientos	Ayuntamientos > 500.000 habs.	Ayuntamiento de Madrid	Ayuntamientos sin deuda viva
	Millones €	% PIB	% del total	% del total	% del total	% del total	Número
2007	29.385	2,7	---	81,2	31,3	20,6	s.d.
2008	31.775	2,8	---	82,0	31,4	21,0	3.131
2009	34.700	3,2	---	82,8	29,9	19,5	3.031
2010	35.453	3,3	---	81,6	29,6	18,2	3.077
2011	36.819	3,4	---	78,7	28,8	18,1	3.133
2012	44.003	4,2	21,4	82,7	27,3	17,6	3.056
2013	42.109	4,1	25,9	82,7	26,2	16,7	3.089
2014	38.329	3,7	19,7	82,9	25,1	15,5	3.448
2015	35.151	3,3	21,0	82,8	23,8	13,6	3.712
2016	32.238	2,9	22,2	81,9	22,5	12,0	3.765
2017	29.077	2,5	23,8	81,7	22,5	11,8	4.153
2018	25.780	2,1	25,6	81,7	21,6	10,7	4.403

s.d.: sin datos. Fuente: Banco de España y Ministerio de Hacienda.

De toda la deuda local, una cuarta parte está contraída con el Estado a través del Fondo de Financiación a Entidades Locales (cuadro 2). Asimismo, más del 80% de la deuda local total está en manos de los ayuntamientos, sobre todo de los seis con más 500.000 habitantes, con el Ayuntamiento de Madrid a la cabeza, a pesar de que este último ha reducido su deuda a menos de la mitad en poco tiempo⁽¹³⁾. Por otro lado, cabe recordar que a 31 de diciembre de 2018 más de la mitad de los municipios tenía deuda cero, un número de entidades que no ha parado de aumentar desde hace una década. Al final, las situaciones de riesgo financiero⁽¹⁴⁾ quedan acotadas a unas pocas entidades locales, sujetas a estrecha supervisión y condicionalidad (plan de ajuste) en el marco del compartimento Fondo de Ordenación⁽¹⁵⁾.

Como recomendación general, sería bastante sensato modular el objetivo de estabilidad presupuestaria, así como la tasa de variación de la regla de gasto, para establecerlos de una forma más coherente con la evidencia pasada y la realidad esperada, individualizando objetivos y esfuerzos en la medida de lo posible, para facilitar una cierta relajación de estos límites

(13) Desde 7.733 millones de euros en 2012 a 2.762 millones de euros a finales de 2018.

(14) Según las define el artículo 39 del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre.

(15) Que absorbe el 80% de todos los recursos del FFEL, según los datos del Ministerio de Hacienda.

en el nivel de gobierno local. Esta actuación, si se materializa, debería en todo caso ser vigilada estrechamente, más aún si se abre un nuevo ciclo de crecimiento económico débil.

Hasta la fecha, se deben destacar dos hitos en esa dirección. Uno, aunque solo como expectativa, por la proposición de ley orgánica presentada durante la XII Legislatura⁽¹⁶⁾, relativa a la modificación de los criterios de aplicación de la regla de gasto, si bien no llegó a prosperar, por la disolución anticipada de las Cortes Generales en febrero de 2019. El otro hito, para dejar fuera del cómputo de la regla de gasto las inversiones financieramente sostenibles (IFS), sobre las que conviene detenerse un momento.

La propia noción de IFS debe enmarcarse en el cambio de paradigma que se produce a partir de 2014 en la Unión Europea, dejando atrás la extrema austeridad en el gasto y dando paso a iniciativas como el «Plan Juncker» de inversiones⁽¹⁷⁾. A partir de ese año, las entidades locales pueden hacer un uso más diversificado del eventual superávit⁽¹⁸⁾, aunque todavía con bastantes cautelas. Para empezar, solo podrán ser beneficiarias las entidades locales que cumplan los límites legales a las operaciones de crédito y que, además, presenten en el ejercicio anterior superávit en términos de contabilidad nacional y remanente de tesorería positivo para gastos generales (una vez descontado el efecto de los mecanismos adicionales de financiación). Asimismo, debe tenerse en cuenta la obligación de llevar una afinada contabilización de los derechos de difícil o imposible recaudación⁽¹⁹⁾, evitando remanentes de tesorería ficticios que amparen gastos insostenibles. Una vez verificado el cumplimiento de esos requisitos, la entidad local deberá destinar su superávit en contabilidad nacional (o el remanente de tesorería para gastos generales, si fuese menor) a los siguientes usos y en este estricto orden, mientras vaya quedando margen:

- Cancelación de deudas con acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, contabilizadas y aplicadas a cierre del ejercicio anterior.
- Cancelación del resto de obligaciones pendientes de pago con proveedores.
- Amortización de operaciones de endeudamiento en la cuantía mínima necesaria para evitar que la entidad local incurra en déficit en términos de contabilidad nacional por aplicación del destino a IFS.
- Financiación de IFS, para lo que se valorará especialmente su contribución al crecimiento económico a largo plazo. Para aplicar esta cláusula, será necesario cumplir con los plazos de morosidad en el periodo medio de pago a proveedores.

El propio concepto de IFS recoge un ámbito objetivo que, teóricamente, permite un amplísimo abanico de actuaciones en el marco de las competencias locales. Sin embargo, en la práctica el uso efectivo de esta posibilidad ha sido reducido (3.268 millones de euros en cuatro años), sin agotar el margen legal (una tercera parte en promedio) y, por tanto, muy por debajo de las expectativas generadas, como se muestra en el cuadro 3. Además, al profundizar en el detalle de inversiones se observa que el sistema está claramente sesgado hacia los grandes municipios (de manera singular, Madrid y Barcelona), las diputaciones provinciales y las inversiones *tradicionales*, muchas veces de puro mantenimiento o reposición, y poco productivas.

(16) *Boletín Oficial de las Cortes Generales / Congreso de los Diputados*, 13 de octubre de 2017.

(17) El Tribunal de Cuentas Europeo (2019) ha culminado una primera fiscalización sobre este plan, con valiosas recomendaciones de mejora.

(18) Disposición adicional sexta de la LOEPSF y disposición adicional decimosexta del TRLRHL. Puede seguirse aquí a Hurtado López (2019).

(19) Artículo 193 bis del TRLRHL.

Los motivos de este desajuste entre norma y realidad tienen que ver con los rígidos requisitos formales, el cual desincentiva la iniciativa local o, cuando se sustancia, termina con la desautorización del Ministerio de Hacienda a algunos proyectos. Entre esas exigencias, destaca la referida al control sobre el gasto corriente asociado a la inversión, de tal forma que se permita, durante su ejecución, mantenimiento y liquidación, dar cumplimiento a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

Cuadro 3. Inversiones financieramente sostenibles (millones €)

		2014	2015	2016	2017	Promedio
1	Importe legal máximo para IFS	3.095	2.737	3.139	4.410	3.345
2	Superávit esperado	5.198	2.909	5.148	5.536	4.698
3	Importe máximo para IFS sin incurrir en déficit	1.547	1.923	2.736	3.440	2.412
4	Para amortizar deuda	3.651	815	403	970	1.460
5	Importe aprobado para IFS	557	660	718	1.333	817
6=5/3	Margen utilizado	36,0%	34,3%	26,2%	38,8%	33,8%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

En 2018, una nueva reforma legal de urgencia abrió el ámbito temporal y objetivo de las IFS⁽²⁰⁾, ampliando los plazos de contratación, pero añadiendo también nuevos grupos de programas elegibles. De igual modo, el destino especial del superávit presupuestario se ha ido prorrogando cada año por las respectivas leyes de Presupuestos Generales del Estado o normativa equivalente⁽²¹⁾, provocando una cierta sensación de provisionalidad y dificultando la planificación plurianual de inversiones. Sería mucho más recomendable dotar de vigencia indefinida a este régimen especial —o incluso otro más liviano— para las entidades locales que cumplan los objetivos y principios de la LOEPSF. Tampoco estaría de más que la legislación actualizase la clásica *regla de oro*⁽²²⁾, incluyendo una conceptualización *presupuestaria* de la inversión más cercana al concepto *económico* de contabilidad nacional, por ejemplo, para incorporar gastos en I+D+i o algunos cánones por colaboración público-privada.

4. ALGUNOS RETOS ADICIONALES PARA EL SECTOR PÚBLICO LOCAL

Competencias locales y sistema de financiación

Además de lo comentado sobre la regla de gasto, sigue aún pendiente la ansiada reforma del marco competencial y financiero de las entidades locales, a pesar del acuerdo adoptado en la Conferencia de Presidentes de 2017, a pesar del informe de la Comisión de Expertos entregado ese mismo año (VV.AA., 2018) y, quizás lo más grave, a pesar de que persisten

(20) Real Decreto-ley 1/2018, de 23 de marzo.

(21) La última, al cierre de este trabajo, mediante el Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo.

(22) Artículo 49 del TRLRHL.

numerosas incertidumbres jurídicas en materias tan sensibles como los servicios sociales o el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana⁽²³⁾. Son múltiples las justificaciones aducidas para el aplazamiento *sine die* de la reforma del sistema financiación local, pero bien podrían resumirse en tres: la falta de acuerdo político *horizontal* (entre partidos políticos) y *vertical* (entre niveles de gobierno), que también afecta a la financiación autonómica; la mejora económica que, en cierta medida, ha *enfriado* algunas reivindicaciones de reforma urgente, dada la mejora cíclica de los ingresos; y el efecto compensador que ejercen los mecanismos adicionales puestos en marcha por el Estado (Fondo de Financiación a Entidades Locales).

Otras cuestiones que merecerían atención preferente son los nuevos hechos imponderables turísticos, ambientales y tecnológicos, muy vinculados también a los ODS, así como los posibles recargos municipales sobre tributos estatales o la participación local en los ingresos de las comunidades autónomas, hasta ahora residual frente a la participación en ingresos del Estado.

Finalmente, sería adecuado, por motivos de suficiencia y eficiencia, retomar el vigor de las contribuciones especiales, casi testimoniales en el presente, para lo que sería necesario volver a un mínimo esquema de obligatoriedad, como ya se ha sugerido (Fernández Llera, 2018). En esa misma línea, sería preciso prestar una especial atención al despliegue efectivo de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, una figura que se puede exigir por la explotación de obras o la prestación de servicios en régimen de concesión, sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades íntegramente públicas y demás fórmulas de Derecho privado⁽²⁴⁾.

Control interno y contratos públicos

En 2017 fueron aprobadas dos importantísimas normas que afectan de lleno al sector público local y que entraron en vigor en 2018. Se trata del reglamento de control interno local⁽²⁵⁾ y la nueva ley de contratos públicos⁽²⁶⁾. El primero ha avanzado en la definición de una función interventora más ágil y un control financiero y de eficacia más intenso y extenso bajo técnicas de auditoría (Fueyo Bros, 2017). La segunda está planteando numerosos problemas en sus primeros estadios de aplicación, sobre todo en las entidades de menor tamaño, retardando o incluso haciendo incluso fracasar proyectos, licitaciones y adjudicaciones. Los retos ligados a la digitalización son una envoltura muy adecuada a tener en cuenta, antes las evidentes carencias de las plantillas y relaciones de puestos de trabajo de las entidades locales. Mención especial merecen las cuestiones que afectan a la sostenibilidad de los contratos y que, entre otras muchas, destaca la consideración de aspectos ambientales

Existe amplio margen para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible, con un rediseño de las inversiones financieramente sostenibles, una reconfiguración de ingresos, un renovado control interno y externo y una contratación pública eficiente

(23) Resulta perentoria su revisión o derogación efectiva, pendiente desde la declaración parcial de inconstitucionalidad (Sentencia 59/2017 del Tribunal Constitucional).

(24) Artículo 20.6 del TRLRHL, con relación al artículo 31.3 de la Constitución.

(25) Real Decreto 424/2017, de 28 de abril.

(26) Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

—de nuevo subyacen los ODS— y la incorporación explícita del ciclo de vida del producto entre las cláusulas de adjudicación⁽²⁷⁾.

Transparencia, buen gobierno, rendición de cuentas y fiscalización

El cumplimiento de las obligaciones emanadas de las leyes de transparencia y buen gobierno encuentran en el sector público local uno de sus grandes desafíos, por su incapacidad fáctica para hacerles frente. Del mismo modo, la gestión presupuestaria en tiempo y forma, la rendición de cuentas a las instituciones de control externo y el pleno sometimiento a la fiscalización, son cuestiones todavía muy mejorables, sin negar los avances evidentes registrados en los últimos años (Fernández Llera y Morán Méndez, 2017). Otra cuestión relacionada que debería registrar un avance notable es el pleno despliegue de la contabilidad analítica, no solo por obligación normativa, sino por pura transparencia, elemento de planificación y gestión, y fundamento para el establecimiento de tasas y precios públicos.

En términos de eficiencia, también compartimos opinión con Carbajo Domingo y Vega Felgueroso (2018) en que el artículo 7.3 de la LOEPSF es clave en términos de sostenibilidad, ya que exige que «las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

5. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

El endeudamiento local no es un grave problema en España. O, para ser más precisos, no lo sido ni antes ni después de la Gran Recesión, ni en términos agregados, ni en el cómputo de contabilidad nacional, todo ello sin perjuicio de algunos casos individuales preocupantes por su riesgo financiero e insostenibilidad. Haciendo un símil penal, el veredicto sería de no culpabilidad, aunque tampoco sea posible declarar la absoluta inocencia (Fernández Llera, 2014). Dicho de otra forma, en la jerga técnica de fiscalización, la opinión global sería favorable con salvedades.

En el ámbito local hay una larga tradición de control del déficit y del endeudamiento, aun cuando se ha tenido que lidiar con un sistema de financiación muy rígido e insuficiente para atender todas las necesidades de gasto de los municipios. La combinación de objetivos *micro* —en términos de liquidez, tesorería y solvencia, referenciados al propio presupuesto— con objetivos *macro* —en términos de contabilidad nacional, referenciados al PIB— se hace ineludible para seguir transitando por esa senda de rigor. Lo que no parece lógico es que, siendo el nivel local de gobierno el menos endeudado de todas, sea a la vez el que cuenta con un control centralizado más férreo y, peor aún, con un entorno de incertidumbre asociado a una enorme profusión normativa. Muchas de las cuestiones hiperreguladas forman parte del acervo local de austeridad desde hace mucho tiempo y son seña de identidad, por una larga tradición de control del gasto, aunque también por un sistema de financiación muy dependiente del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. El sector público local debe ocupar el papel que le corresponde según su relevancia constitucional y económica, de lo cual de colige que las futuras

(27) Artículo 148 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

reformas deben contar en todo momento con su aportación y su consideración, pudiendo beneficiarse de un control eficaz, compatible con el pleno respeto a la autonomía local, sin perjuicio del puntual seguimiento a los casos problemáticos, en el marco de los mecanismos extraordinarios de financiación, y siempre bajo una estricta condicionalidad.

Como lema final, deberían ser atendidas algunas facetas de la sostenibilidad que no tienen que ver estricta y primeramente con la deuda pública, en el contexto general de los ODS que marca la Agenda 2030, incluyendo la sostenibilidad del Estado social reconocido en la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

AIREF: «Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2019», *Informe 33/19*, www.airef.es, 2019

ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.; URBANOS, R. M. y ZUBIRI, I.: *Economía Pública II. Teoría de la imposición. Sistema impositivo. Otros ingresos públicos. Economía Pública Internacional*, Barcelona: Ariel, 4ª edición renovada, 2018.

CARBAJO, M. Á. y VEGA, J. «El artículo 7.3 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: un trámite procedimental para todo expediente administrativo», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 11, pp. 110-119, 2018.

COMÍN, F.: *Historia de la Hacienda Pública II. España (1808-1995)*, Barcelona: Crítica.

FERNÁNDEZ-LLERA, R. (2014): «No culpable: veredicto sobre el endeudamiento local en España», *Revista General de Derecho Público Comparado*, 15, 1996.

FERNÁNDEZ-LLERA, R.: «Control del endeudamiento autonómico y estabilidad presupuestaria: evolución y propuestas de futuro», *Revista de Estudios Regionales*, 105, pp. 103-136, 2016.

FERNÁNDEZ-LLERA, R.: «Tasas, precios públicos, contribuciones especiales y otras novedades para el municipio» en Campos Acuña, C.; Fernández Llera, R. (dirs.) y Cadaval Sampedro, M. (coord.): *II Informe Red Localis. Presupuestos y financiación local: la hora de la verdad*, Ourense, Red Localis / Wolters Kluwer, pp. 303-329, 2018.

FERNÁNDEZ-LLERA, R. y MORÁN MÉNDEZ, E. (2017): «Presupuestos, cuentas y control externo del sector público local», *Presupuesto y Gasto Público*, 89, pp. 33-49.

FUEYO, M. (dir.): *Nuevo reglamento de control interno del sector local. Función interventora, control financiero permanente y auditoría pública*, Cizur Menor: Aranzadi-Thomson Reuters, 2017.

HURTADO, G.: «Inversiones financieramente sostenibles como posible destino del superávit de las Entidades Locales: algunas cuestiones relevantes», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 6, pp. 43-57, 2019.

LASA, A.: «La ruptura de la constitución material del estado social: la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria como paradigma», *Revista de Derecho Político*, 90, pp. 213-248, 2014.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: «Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas: medidas necesarias para garantizar el pleno éxito del FEIE», *Informe Especial 03/2019*, www.eca.europa.eu, 2019.

VV.AA. *Reforma de la financiación territorial: informes de las comisiones de expertos de 2017*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2018.

CAPÍTULO XVII

EL PAPEL DE LAS HACIENDAS LOCALES EN LA REFORMA FISCAL AMBIENTAL

María CADAVAL SAMPEDRO

1. LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y LA REFORMA FISCAL VERDE
2. LOS TRIBUTOS MEDIOAMBIENTALES EN EUROPA
3. LA TRIBUTACIÓN MEDIOAMBIENTAL EN ESPAÑA
4. CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

La preocupación por el desarrollo sostenible se ha convertido en una constante de las proyecciones económicas de futuro. Los distintos organismos internacionales se han hecho eco del riesgo que entraña seguir creciendo al margen de un modelo medioambiental sostenible. El Acuerdo de París, la Estrategia Europa 2020, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible o la Declaración de Naciones Unidas son solo alguno de los marcos de actuación inmediata. El debate de la política ambiental moderna no renuncia a la regulación tradicional para aunar las voluntades personal y empresarial que orienten los comportamientos individuales y colectivos, pero tampoco se olvida de la política fiscal. En lo que sigue abordamos el papel de la hacienda local como acicate para la consecución de este objetivo.

PALABRAS CLAVE

Desarrollo sostenible, hacienda local, tributos medioambientales.

ABSTRACT

The worry for sustainable development has become a constant of the economic projections for the future. Paris Agreement, Europe 2020: the European Union strategy for growth and employment, the 2030 Agenda for Sustainable Development set the objectives and frameworks for action in the future, based on the three pillars of sustainability: social, environmental and economic. Combining traditional regulation and fiscal policy intend to change the modes to make consumers and producers. We review the role of the public local finances for the attainment of these objectives.

KEYWORDS

Sustainable development, local public finances, environmental taxes.

1. LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y LA REFORMA FISCAL VERDE

La teoría clásica del federalismo fiscal defiende que, dado el carácter global de los efectos medioambientales, los impuestos verdes deben asignarse de manera preferente a las entidades supranacionales capaces de encajar los beneficios y los costes asociados a los mismos (Olson, 1969). De esta manera los *free-rider* ambientales no pueden beneficiarse de los resultados correctores de las políticas que velan por la mejora y conservación del medio ambiente sin soportar los costes de competitividad que se asocian con éstas (Kousky y Schneider, 2003). Podría parecer entonces que no queda margen para la actuación de los gobiernos subnacionales en este ámbito, pero no es así. Las haciendas regionales y locales, pueden corregir actuaciones medioambientales siempre y cuando estén identificadas y delimitadas con su tamaño jurisdiccional.

En línea con lo anterior, Nordhaus, Nobel de Economía 2018 junto con Paul Romer, ha sido pionero en integrar el cambio climático en el análisis económico, en cuantificar los efectos que provoca y en proponer las políticas correctoras que se pueden utilizar. Partidario de corregir las externalidades negativas que generan las emisiones de CO₂, propuso la implantación de impuestos medioambientales a nivel global, para evitar el efecto *free-rider*, así como aranceles comerciales en el caso de aquellos países que no los adopten. Su modelo cuantitativo añade que, junto con la física y la química, la economía es un elemento determinante para cambiar la política climática.

Dentro del marco conceptual ambiental, hay muchas razones que justifican la existencia de impuestos ambientales, si bien, la diversidad de fórmulas que se han combinado en los últimos tiempos hace necesaria la aclaración sobre el significado de los términos utilizados. Los impuestos ambientales se circunscriben inicialmente a los hechos imponibles ambientales y dejan fuera a otro tipo de tributos como por ejemplo los energéticos, que aunque guardan relación con la corrección de los daños ambientales, su naturaleza originaria fue fiscal y no extrafiscal como los anteriores. A día de hoy, el concepto de imposición ambiental a nivel internacional se refiere tanto a los primeros como a los segundos y su significado responde ampliamente a su estructura e impacto (Gago, A., Labandeira, X., López-Otero, X. 2016).

Cuando se habla de impacto es preciso referirse a la extendida teoría del doble dividendo que se introdujo por Tullock en el año 1967 y que evolucionó de manera significativa en los 90 (Bovenberg y de Mooij, 1994). A la imposición ambiental se le reconoce un primer dividendo derivado del efecto corrector de las externalidades negativas y la mejora del medio ambiente, mientras el segundo procede de las posibilidades de uso de dicha recaudación. Pero es evidente que no todo son ganancias, como se presumía inicialmente, sino que los impuestos ambientales introducen a menudo costes de eficiencia que pueden distorsionar el equilibrio

en los mercados de bienes y servicios, así como de factores de producción. El segundo dividendo puede ser más fuerte o más débil dependiendo de la dimensión de los costes de eficiencia o de lo que contribuya la recaudación ambiental a reducir otros impuestos con derivadas negativas del exceso de gravamen. Así, pues, más oportuno que hablar de impuestos ambientales resulta hablar de las reformas fiscales verdes, que incluye la utilización de la imposición ambiental también para sustituir una parte de la carga impositiva clásica sobre la renta, el consumo o el capital.

En este sentido apuntan las recomendaciones de la Agencia Europea del Medio Ambiente, que ve factible el cumplimiento de la «hipótesis del doble dividendo» de una reforma fiscal verde —económico y ambiental— debido al efecto de vasos comunicantes que prevé entre una bajada de los impuestos al trabajo, capital o consumo y un aumento de los tributos medioambientales. De acuerdo con el Plan de Acción de la UE 2015, es esencial que los Estados asuman un papel activo para impulsar la transición normativa adecuada hacia una economía respetuosa con el medio ambiente. Esta es la evidencia más palpable de que se necesita una política fiscal común, que ofrezca incentivos y no atrancos para garantizar que el precio de los factores de producción refleje de manera adecuada la internalización de las externalidades medioambientales. Sea de una forma o de otra, la discusión más habitual ya no radica en lidiar sobre si conviene o no la imposición ambiental, sino qué diseño de fiscalidad ambiental debiera adoptarse, cuál la magnitud potencial de su efecto y los costes que conlleva⁽¹⁾.

La teoría del doble dividendo reconoce a los impuestos medioambientales un efecto corrector de las externalidades a la vez que disponibilidad de fondos para otros usos

2. LOS TRIBUTOS MEDIOAMBIENTALES EN EUROPA

El concepto de desarrollo sostenible, que fue definido en el informe *Brundtland*, Our Common Future (World Commission on environment and development, WCED, Oxford 1987) como la capacidad de «satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades» pone en el foco a los entes locales, a los que la Carta de Aalborg (apartado I.12) sitúa como garantes de su cumplimiento, apoyadas en un soporte financiero capaz de hacer frente a los desafíos de este cambio.

Si la Declaración de Río hace descansar la sostenibilidad ambiental sobre el trípode económico-social- ambiental, la perspectiva del estudio local lleva a revisar la efectividad de los tributos ambientales sobre el objetivo de la sostenibilidad.

De manera general, según el último informe que realizado por la AEMA (Agencia Europea del Medio Ambiente), a instancias del Parlamento Europeo, la principal problemática en la aplicación de los impuestos ambientales radica en la consecución de su eficacia y los obstáculos políticos inherentes a su aplicación. En la práctica, su evolución ha sido considerable desde el comienzo hasta hoy. Inicialmente, en la década de los 60, fueron muy pocos países los que introdujeron estos tributos, algunos con la finalidad de que sirviesen como tasa de recuperación o cobertura de costes, pasando por convertirlos en combinaciones de tributos

(1) En este sentido el IPCC —Panel Intergubernamental del Cambio Climático de Naciones Unidas— apuesta también por tributos ambientales para luchar contra el cambio climático.

ambientales de incentivo en los 80, hasta su integración completa en las reformas fiscales verdes, pensadas para que los tributos ambientales ejerzan un efecto desplazamiento sobre otro tipo de impuestos. El resultado obtenido según los objetivos perseguidos fue evaluado por la AEMA y resumimos en el siguiente cuadro.

Cuadro 1: Resumen de una valoración de algunos impuestos ambientales⁽²⁾

Instrumento	Efecto ambiental	Efecto de incentivo	Observaciones sobre la efectividad general
Impuestos ambientales de carácter fiscal			
Impuesto sobre el sulfuro (S)	+++	+++	El contenido medio de sulfuro de los combustibles disminuyó considerablemente (40%) en 2 años. Fuerte efecto incentivo, tipo impositivo elevado.
Impuesto sobre el CO ₂ (N)	?/+	?	Incentivo tímido sobre el cambio en la calefacción de combustibles fósiles a bio-combustibles en 2 años; Efecto reacción de mayor competitividad en la producción combinada de calor y energía.
Impuesto sobre el CO ₂ (S)	++	?	Reducción de entre 3-4% de las emisiones de CO ₂ en 2-3 años, tendencia creciente.
Impuesto sobre vuelos nacionales (S)	+	?	Incidencia relativa en la aceleración de la sustitución de las cámaras de combustión en algunas líneas en 1-3 años.
Tasa por residuos (DK)	++	?	Aumento de reutilización de residuos de demolición entre el 12-82% en 6-8 años; y disminución de la producción de residuos.
Impuestos con finalidad de incentivo			
Diferencial impositivo sobre el combustible sin mezcla (S)	+++	+++	Contribuyó a la eliminación del plomo en 5-7 años; El diferencial cubrió los costes adicionales de la producción de combustible sin plomo -fuerte efecto de incentivo.
Diferencial impositivo sobre el diesel «más limpio» (S)	+++	+++	Aumento de la cuota de mercado del combustible «más limpio»,. Las rebajas impositivas = un incentivo fuerte reducción costes de producción por debajo de los combustibles ordinarios.
Impuesto por residuos tóxicos (D)	++	++	Disminución de la producción de residuos en un 15% en 2-3 años.
Impuesto por Nox (S)	+++	+++	Reducción de emisiones Nox en un 35% en 2 años.
Impuesto por fertilizantes (S)	+	?	Contribución a un menor uso de fertilizantes artificiales.

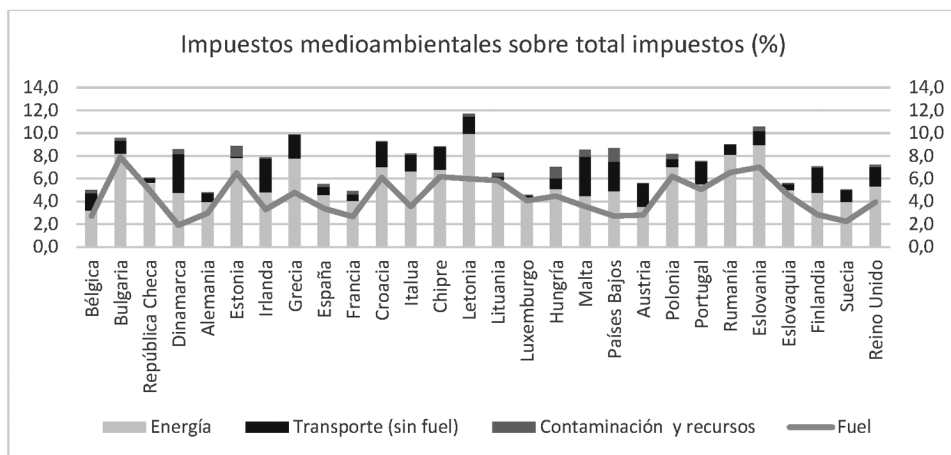
Instrumento	Efecto ambiental	Efecto de incentivo	Observaciones sobre la efectividad general
Impuesto por contaminación del agua (F)	+	+0	Tímida repercusión ambiental e ingresos modestos
Impuesto por contaminación del agua (D)	+	+	Aceleraron la construcción de infraestructuras de tratamiento de aguas residuales.
Tasas para cobertura de costes: tasas al usuario			
Tasa por contaminación del agua (NL)	+++	+	La tasa creó recursos para un aumento rápido de las instalaciones de tratamiento;
Tasa por residuos domésticos (NL)	+++	?/+	Las tasas variables =incentivo para la reducción de residuos (10-20% menos residuos por cabeza).
Tasas de recuperación de costes: tasas identificadas (earmarked)			
Tasas por baterías (S)	++	0	La tasa hace factible el reciclado de las baterías de plomo; la tasa de recaudación en 1993 fué del 95% (60% en 1989); el efecto no está claro en relación a otros tipos de baterías.
Tasa por ruido de aeronaves (NL)	+	0	Satisfactoria en términos de obtención de fondos; permitió la recuperación de costes de sólidas medidas de aislamiento alrededor del aeropuerto.

Fuente: European Environment Agency (2016): «El tributo ambiental: aplicación y efectividad sobre el medio ambiente»

Esta relación, no exhaustiva, sobre los resultados de la imposición medioambiental se completa con el inventario de los tributos actualmente vigentes en Europa que se muestran en el gráfico 1. Observamos que los más recurrentes son los impuestos sobre consumos energéticos, sobre transporte, aquellos que gravan los residuos y las emisiones contaminantes a la atmósfera. Pero su transformación es evidente y los impuestos ambientales han pasado de introducir reducciones compensatorias en impuestos directos como Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto de Sociedades o las Cotizaciones Sociales, a tener fórmulas más flexibles puestas en marcha en países como Suiza o Irlanda, en las que se incorporan a los objetivos ambientales otros relacionados con la equidad, la eficiencia y la recaudación.

(2) +/++/+++ = efecto pequeño/intermedio/grande
 0 = efecto nulo o insignificante
 ? = efecto desconocido

Gráfico 1. Impuestos medioambientales en % sobre el total en la UE28.



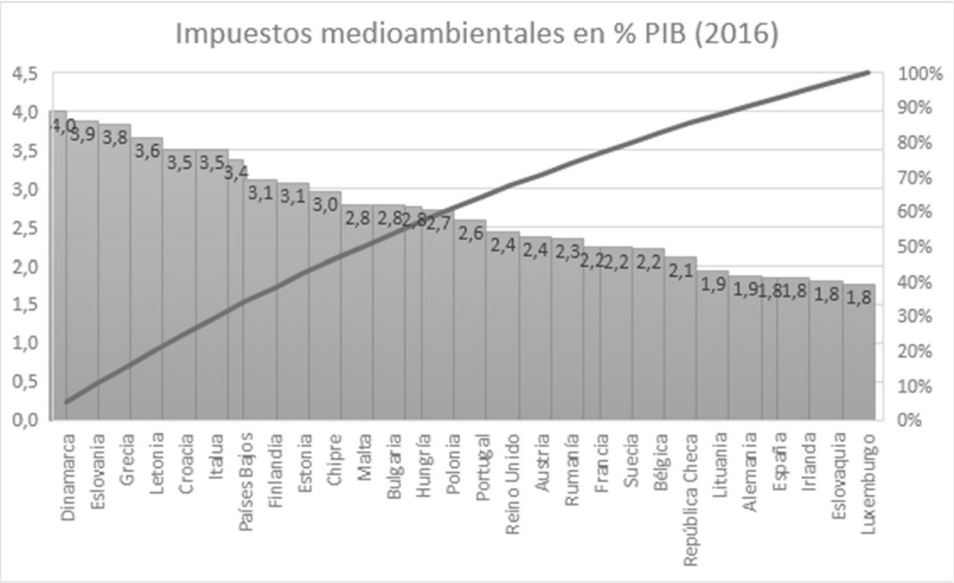
Fuente: DG Taxation and Customs Union (2018). Eurostat

Si añadimos a esto el resultado del último anual de la Unión Europea, *Taxation Trends in the European Union*, es fácil concluir que existen grandes diferencias en el tratamiento fiscal medioambiental que aplican los Estados Miembros. En términos agregados, el umbral medio de toda la imposición clasificada como medioambiental en la UE-28 se sitúa en el 2,4% PIB y el 6,3% de la recaudación impositiva total. España está por debajo de ese promedio, en el puesto 25 de 28 países, con solo un 1,8% del PIB, por delante de Luxemburgo, Eslovaquia o Irlanda. En el extremo opuesto, con las ratios más elevadas, cabe destacar Dinamarca -4% del PIB-, Eslovenia -3,9% del PIB- o Grecia -3,8% del PIB-. Los gráficos 2 y 3 muestran que, después de la fuerte caída en la recaudación sufrida en el año 2008 -en pleno estallido de la crisis-, esta imposición volvió a recuperar su importancia, gracias sobre todo a los impuestos sobre la energía.

De la recaudación del último ejercicio liquidado se concluye que la composición de los impuestos medioambientales gravan sobre todo la energía y están basados en el combustible, un 77%, el transporte, un 20%, y el resto residual de los recursos procedentes de la imposición contra la contaminación. Entre 2006-2016, Estonia, Letonia, Eslovenia y Grecia protagonizaron los mayores incrementos de recaudación, a tenor del gravamen a la energía. En 6 Estados miembros, el impuesto sobre fuel representa alrededor del 90% sobre el total. Mientras, Dinamarca, Italia, Países Bajos, Suecia y Finlandia tienen los tributos sobre combustible de transporte más bajos, entre un 40% y un 60%.

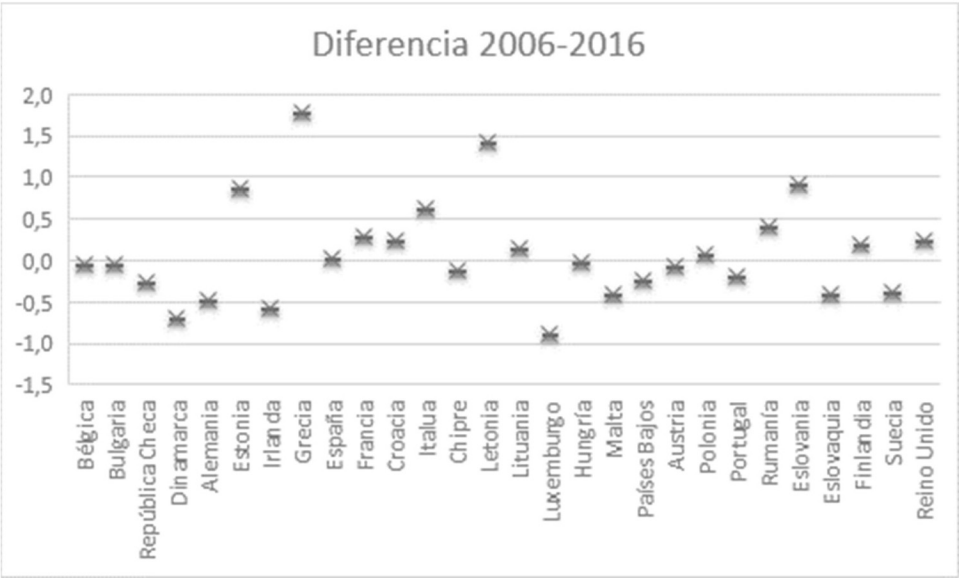
**España ocupa el lugar
25 de 28 países en
recaudación impositiva
medioambiental**

Gráfico 2. Impuestos medioambientales en % PIB 2016.



Fuente: Taxation trends report (2018). Elaboración propia

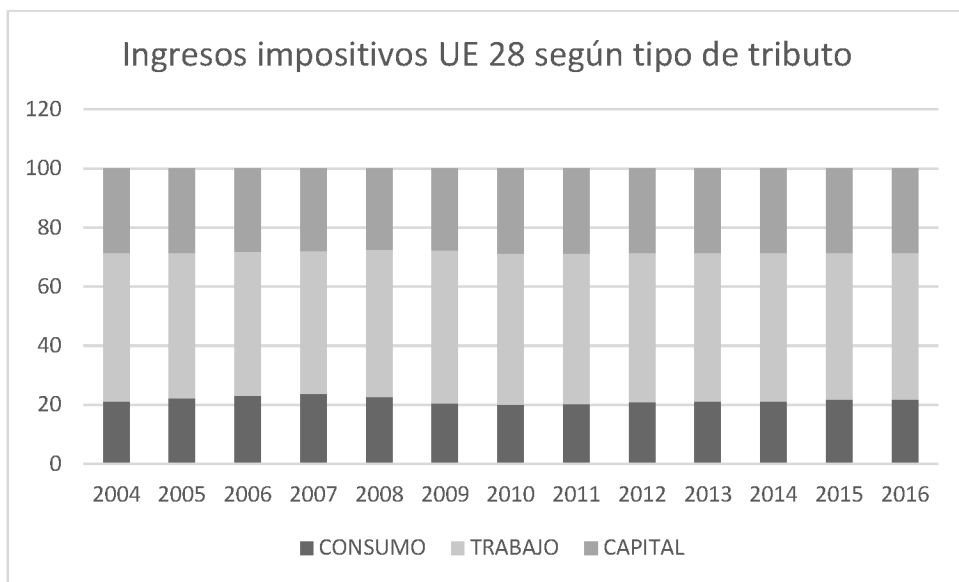
Gráfico 3. Evolución impuestos medioambientales en relación al PIB entre 2006-2016.



Fuente: Taxation trends report (2018). Elaboración propia

Los datos aportados permiten concluir que la transformación que se espera hacia una tributación anclada en factores medioambientales transcurre lentamente y la transición hacia un régimen basado en tributos verdes, precisa de una adaptación de los impuestos sobre el trabajo, pero sobre todo de las cotizaciones a la seguridad social, que todavía mantienen un peso relativo muy superior al de otras cargas impositivas, directas o indirectas, como se aprecia en la franja naranja del gráfico 4.

Gráfico 4. Ingresos impositivos de la UE28 según tipo de tributación: consumo, trabajo, capital.



Fuente: Elaboración propia a partir de DG Taxation and Customs Union (2018). Eurostat

3. LA TRIBUTACIÓN MEDIOAMBIENTAL EN ESPAÑA

La definición teórica de la tributación ambiental hace referencia a un conjunto de impuestos, tasas y contribuciones que buscan como fin último un beneficio extrafiscal como es el de contribuir al cuidado y la mejora del medioambiente. Desde una perspectiva económica, los tributos ambientales pueden ser de dos tipos:

— Los *tributos sobre emisiones y ordenación* (Pigou 2002), compatibles con las medidas de regulación y control, que tienen por objetivo que las empresas internalicen el coste de la externalidad que emiten, al gravar las unidades de contaminación emitida. El óptimo, sin duda, se daría inmerso en la paradoja fiscal de una recaudación cero, que indicaría que las emisiones habrían finalizado.

— Los *tributos sobre producto* son más sencillos en su aplicación, aunque menos efectivos con la reducción del deterioro del medio ambiente. Responden al principio de que *quien contamina paga* y su efectividad depende tanto de la reducción del consumo

de los bienes gravados, como del uso que se haga en la reversión del daño causado con la recaudación impositiva que se obtenga.

Tras esta clasificación teórica, cabe tener en cuenta las restricciones jurídicas prácticas. El artículo 45 de la Constitución Española reconoce como principio rector de la política social y económica, la utilización de tributos con carácter extrafiscal, con el objetivo de dar cumplimiento a la máxima de que «todos (los españoles) tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.» En esta línea, la Ley General Tributaria (LGT)⁽³⁾ reconoce a los tributos una función extrafiscal, al señalar en su artículo 4 que «los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, han de servir como instrumentos de la política económica general, atender las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurar una mejor distribución de la renta nacional». A la potestad tributaria que reconoce el artículo 133 de la Carta Magna a las entidades locales para «exigir tributos» hay que sumar la competencia material que le otorga el artículo 25.b de la Ley de Bases de Régimen Local cuando dice que: «el municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:... medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas». Sirva esto para llamar la atención que tanto competencial como fiscalmente, los tres niveles de gobierno son competentes para el cuidado del medio ambiente, sin que ninguno pueda invadir la potestad tributaria originaria del Estado central ni la competencia de las autonomías. Lo que exige no solo complementariedad sino, sobre todo, coherencia en la línea de actuación de las distintas administraciones, también en el ámbito supranacional⁽⁴⁾.

En este terreno, la aprobación de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales para la Sostenibilidad Energética, por parte del gobierno central propició conflictos de colisión que hubieron de resolver los tribunales de justicia. El Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica, el Impuesto Sobre la Producción de Combustible Nuclear Gastado y Residuos Radiactivos resultantes de la Generación de Energía Nucleoeléctrica, el Almacenamiento de Combustible Nuclear Gastado y Residuos Radiactivos en Instalaciones Centralizadas o el Canon por la Utilización de Aguas Continen-

**Los tres niveles de
gobierno son
competentes para el
cuidado del medio
ambiente**

(3) El artículo 2 de la LGT no contempla en su enumeración el canon como instrumento tributario de carácter ambiental (Pagés i Galtés, 2005), aunque es ampliamente utilizado en la práctica, sobre todo a nivel autonómico y local. Generalmente homologado a una tasa (Gago y Labandeira, 1999), su regulación ha de cumplir con los mismos requisitos que se les exigen a éstas, en cuya ausencia puede ser declarado nulo de pleno derecho.

(4) Como así reconoce, por ejemplo, la sentencia 289/2000, de 30 de noviembre de 2000, ante el recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley 12/1991 aprobada por el Parlamento Balear para el gravamen de las instalaciones que incidan en el medio ambiente, por entender la existencia de doble tributación con el IBI. Según el Tribunal, de acuerdo con el artículo 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas, la administración autonómica solo podrá crear tributos sobre materias reservadas a las corporaciones locales, cuando exista habilitación legal expresa y en tanto se establezcan medidas de compensación a las entidades afectadas.

tales para la Producción de Energía Eléctrica, conllevan el gravamen de hechos impositivos que, en algunos casos estaban siendo gravados por autonomías, que se vieron obligadas a dejar de hacerlo y ser compensadas por la pérdida de esos ingresos. Es esta la razón por la que Andalucía dejó sin efecto su Impuesto sobre el Depósito de Residuos Radiactivos, igual que hizo Canarias con el Impuesto sobre el Impacto Medioambiental. Más complicado fue dar solución a las divergencias que se produjeron en los solapamientos tributarios entre el Estado y Cataluña por tributos creados con posterioridad a la normativa estatal y que fueron resueltos, en unos casos a través de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local y, en otros, por el Tribunal Constitucional⁽⁵⁾.

La normativa tributaria propia de las CC.AA. no solo puede colisionar con la estatal, sino que en ocasiones es la UE quien pone restricciones al mantenimiento de determinados tributos. Algunas CC.AA. como Cataluña (2000), La Rioja (2012), Aragón (2007) y Asturias (2014) o Canarias (2012) han introducido un impuesto sobre las grandes superficies que pretendía gravar a los establecimientos a partir de 2.500 y 4.000 metros, respectivamente, por las consecuencias medioambientales que tales instalaciones generan sobre el entorno. La discusión sobre su carácter ambiental y, sobre todo, la exención que supone para los establecimientos que no alcanzan la dimensión marcada, significan una discriminación positiva contraria a la normativa europea, que las autoridades comunitarias han instado a corregirlo. En Canarias o la Rioja el caso quedó resuelto por la suspensión o derogación del tributo, mientras en otras como Aragón o Asturias se ha suspendido en tanto no se pronuncie el Tribunal de Justicia de la UE. Cataluña ha optado por sustituirlo con un Impuesto sobre los Grandes Establecimientos, donde lo determinante no sea el número de metros cuadrados del recinto comercial, sino el número de vehículos que acuden y la contaminación que generan. De esta manera, a priori, ha salvado el escollo europeo (Cadaval, 2018).

Sirva este botón de muestra para revelar las dificultades que conlleva la implantación territorial de la tributación medioambiental, más aún si el catálogo impositivo propio autonómico se elabora de manera individual, sin que responda a una acción coordinada y conjunta de las diferentes autonomías. La heterogeneidad existente se observa en el variado menú de tributos y cánones autonómicos vigentes durante el ejercicio 2018, la mayoría relacionados de manera directa o indirecta con aspectos medioambientales, que se resume en el cuadro 2.

(5) Sentencia TC de 14 de abril de 2016 declaró inconstitucional y nulo el impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear.

Cuadro 2. Tributos propios de las CC.AA. en 2018.

CCAA	*	IMPUESTOS PROPIOS Y CÁNONES 2018
CATALUÑA	              	Gravamen de protección civil Canon del agua Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales Canon sobre la deposición controlada de residuos municipales Canon sobre la incineración de residuos municipales Canon sobre la deposición controlada de residuos de la construcción Canon sobre la deposición controlada de residuos industriales Impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos Impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial Impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria Impuesto sobre las viviendas vacías Impuesto sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos Impuesto sobre bebidas azucaradas envasadas Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica Impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales (cuestión prejudicial TJUE)
GALICIA	    	Canon de saneamiento Impuesto sobre contaminación atmosférica Impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada Canon eólico Impuesto compensatorio ambiental minero
ANDALUCÍA	    	Impuesto sobre tierras infrutilizadas Impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales Impuesto sobre depósito de residuos radiactivos (sin efecto) Impuesto sobre depósito de residuos peligrosos

	Canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma ✱ Impuesto sobre los depósitos de clientes en las Entidades de Crédito (sin efecto) Impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso
ASTURIAS	Impuesto sobre fincas o explotaciones agrarias infrautilizadas Impuesto sobre el juego del bingo ✱ Impuesto sobre las afecciones ambientales del uso del agua (canon saneamiento) ✱ Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales (TJUE) ✱ Impuesto sobre el desarrollo de determinadas actividades que inciden en el medio ambiente Recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas Impuesto sobre los depósitos bancarios (inconstitucional)
CANTABRIA	✱ Impuesto sobre la producción, abandono o depósito de residuos en instalaciones controladas ✱ Canon del agua residual Recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas
LA RIOJA	✱ Impuesto sobre la producción, abandono o depósito de residuos en instalaciones controladas ✱ Canon de saneamiento Impuesto sobre el impacto visual por elementos de suministro de energía eléctrica y elementos fijos en redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas Recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas
MURCIA	✱ Impuesto sobre emisiones de gases contaminantes a la atmósfera Tributos propios sobre el juego (Bingo) ✱ Impuesto sobre el almacenamiento o depósito de residuos ✱ Canon de saneamiento ✱ Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales Recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas
VALENCIA	Impuestos sobre las entidades de crédito (inconstitucional) ✱ Canon de saneamiento ✱ Impuesto sobre actividades que inciden en el medio ambiente ✱ Impuesto sobre la eliminación, incineración, co-incineración y valorización energética de residuos

ARAGÓN	✱	Impuesto sobre la contaminación de las aguas
	✱	Impuesto sobre el daño medioambiental causado por la emisión de gases contaminantes a la atmósfera
	✱	Impuesto sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta
	✱	Impuesto medioambiental sobre determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada
	✱	Impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión
	✱	Impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte por cable (suspendida aplicación)
CASTILLA LA MANCHA	✱	Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente
	✱	Canon ecólico
ISLAS CANARIAS	✱	Impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo
	✱	Canon de vertido
		Impuesto sobre las Labores del Tabaco
	✱	Impuesto sobre el impacto medioambiental causado por determinadas actividades (suspendida aplicación)
		Impuesto sobre los depósitos de clientes en las Entidades de Crédito de Canarias (sin efecto)
EXTREMADURA	✱	Canon de saneamiento
	✱	Impuesto sobre aprovechamientos cinegéticos
	✱	Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente
		Impuestos sobre depósitos de las entidades de crédito (sin efecto)
	✱	Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos
ILLES BALEARS		Impuesto sobre los premios del juego del bingo
	✱	Canon de saneamiento de aguas
	✱	Impuesto sobre estancias turísticas
MADRID		Impuesto sobre la instalación de máquinas en establecimientos de hostelería autorizados
	✱	Impuesto sobre depósito de residuos
CASTILLA y LEÓN		Recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas
	✱	Impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques ecólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión
	✱	Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos

*Impuestos propios creados por las CC.AA. que de manera directa o indirecta están relacionados con factores medioambientales

Fuente: Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

Es mucha la creatividad legislativa ambiental propia de las CC.AA. que no siempre se corresponde con una recaudación impositiva ni resulta acorde con el cambio de comportamiento que se persigue. Pero si las dificultades autonómicas son muchas, más complicado lo tienen las entidades locales a la hora de incorporar la lógica medioambiental en sus tributos, al carecer de potestad legislativa propia para crear impuestos (López, 2013), por lo

que recurren en mayor medida a las modificaciones tributarias con sesgo medioambiental en las figuras ya existentes⁽⁶⁾.

Las ciudades tienen reservado para sí un protagonismo transformador del modelo económico y de desarrollo del S.XXI, y no solo porque 7 de cada 10 ciudadanos europeos viva en un área urbana, sino sobre todo porque el ambicioso plan de la Organización de Naciones Unidas para 2030 —que contempla la consecución de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)— otorga a las ciudades un papel determinante en este desempeño, al igual que la Nueva Agenda Urbana que diseñó Habitat III. La iniciativa «Local 2030» puede hacer de los municipios las probetas que requiere el laboratorio de la sostenibilidad para aunar esfuerzos públicos y privados en la orientación de las políticas medioambientales, su seguimiento, aplicación y evaluación.

En este contexto las ciudades parecen estar llamadas a ser las cabezas tractoras del cambio donde el sector público ha de impulsar la transformación de la acción, con los vectores de producción y consumo responsables para las políticas de producción innovadoras y creación de impactos. Los cambios en los patrones de contratación o de demanda pública pueden ayudar a la política fiscal a convertirse en un instrumento válido de promoción para una economía local sostenible y convertirse así en las ciudades del objetivo 2030.

Los entes locales tienen ante sí el reto de cooperar en lo local y ser punta de lanza en la competitividad global

La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, 27/2013 de 27 de Diciembre, en su afán por aclarar el catálogo de competencias propias municipales, ha señalado además del urbanismo en su vertiente de gestión, ejecución y disciplina; la protección y gestión del patrimonio, de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera, conservación y rehabilitación de edificaciones; el cuidado del medio ambiente urbano, en particular, parques y jardines públicos, la gestión de los residuos sólidos urbanos y la protección contra la contaminación. Un conjunto de obligaciones que en la última liquidación presupuestaria representó alrededor del 30% del total. Sin embargo, no sería improcedente ligar la insostenibilidad ambiental de las haciendas locales a la escasa consideración normativa que tuvo este aspecto en la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, y que mantuvo en su reforma posterior, la Ley 51/2002 y que a tenor del Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma de la Financiación Local tendrá en el futuro.

(6) Los beneficios fiscales que contempla la ley en los impuestos locales son limitadas a los siguientes aspectos, casi siempre con carácter rogado:

- IBI: Bonificación por la instalación de un sistema de aprovechamiento térmico o eléctrico de energía solar, con colectores homologados (hasta el 50%). O Exenciones para la superficie de los montes en que se realicen repoblaciones forestales o regeneración de masas arboladas sujetas a proyectos de ordenación o a planes técnicos aprobados por la Administración forestal.
- IAE: Bonificación para aquellas actividades que utilicen o produzcan energías renovables; para los que produzcan alejados de las zonas más pobladas o las que contemplen planes de transporte colectivo para sus trabajadores.
- IVTM: Bonificación que puede llegar hasta el 75% de la cuota en función del tipo de carburante y motor de manera inversa a la incidencia en el medio ambiente.
- ICIO: Bonificación de hasta el 95% de la cuota por la instalación de sistemas de aprovechamiento térmico o eléctrico de energía solar, con colectores homologados; a favor de instalaciones, construcciones u obras de especial interés o utilidad municipal.

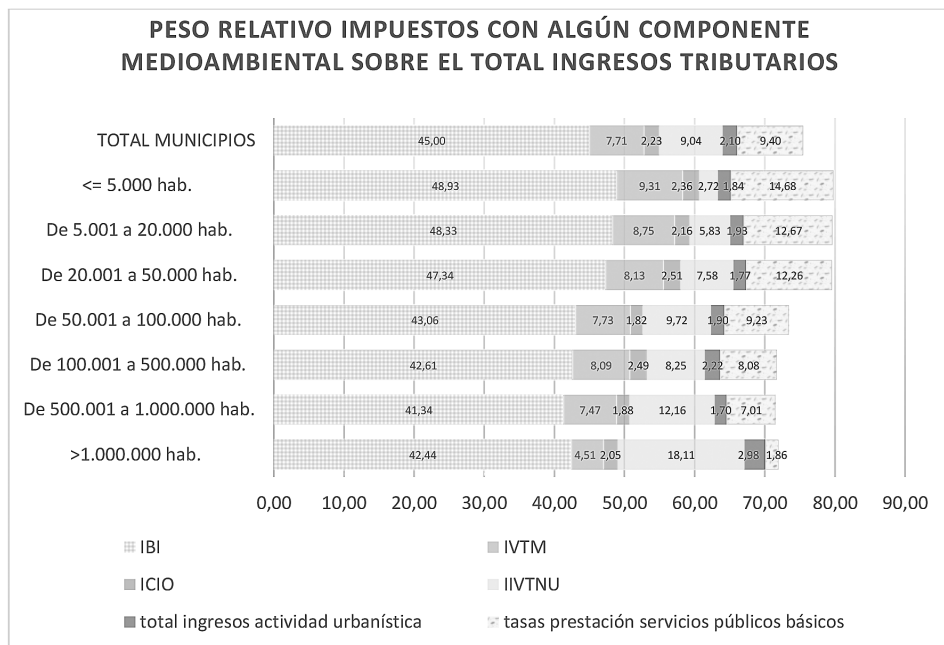
El RD Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales otorga un escaso margen a las diputaciones y ayuntamientos para actuar con tributos ambientales, lo cual no quiere decir que no puedan trufar sus recursos ordinarios —obligatorios y potestativos— de modificaciones parciales. Más concretamente, al lado de las exenciones, bonificaciones o deducciones —utilizados a menudo como instrumentos para la corrección de las externalidades derivadas de la contaminación y el abuso de los recursos naturales, en los gravámenes que pivotan alrededor de aspectos urbanísticos—, los ayuntamientos pueden incidir de manera determinante en la regulación directa de los usos del suelo, la distribución de la población, la corrección de la demanda de productos contaminantes, la orientación de los tipos de energía consumida, el uso y reciclaje del agua o las condiciones de movilidad urbana, para alcanzar un vector medioambiental de racionalización y corrección⁽⁷⁾.

A modo de ejemplo, las ordenanzas fiscales del Impuesto de Bienes Inmuebles pueden incluir acciones de discriminación positiva para aquellas viviendas con certificación energética o negativa si contribuyen a la dispersión de la población. En este sentido, la ley 51/2002 contempló por primera vez un recargo en el IBI de hasta el 50% para aquellas viviendas que estuviesen desocupadas permanentemente, si bien, el legislador ha hecho caso omiso al desarrollo del reglamento necesario para su aplicación efectiva.

Más margen tienen los municipios en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), donde una regulación diferente puede dar paso a un cambio importante en la transformación del parque de vehículos hacia otro más sostenible, con la remuda por coches híbridos o eléctricos. Parece lógico que el IVTM se convierta en un impuesto ambiental, incluso absorbiendo el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte. Esta transformación no podría ser inmediata, pero sin duda merecería la pena su consideración en la próxima reforma.

(7) La falta de una base de datos que recoja estos beneficios fiscales resta información para poder mostrar datos pormenorizados y diferenciados de este tipo de prácticas municipales. lo que resta información para poder realizar un estudio pormenorizado y diferenciado de este tipo de prácticas en distintos municipios.

Gráfico 5. Peso relativo de los impuestos con componente ambiental sobre ingresos tributarios locales.



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda.

En el ámbito tributario no impositivo, cobran especial relevancia las tasas —con un peso relativo significativo en los municipios medianos—, como se observa en el gráfico 5. Es habitual que se articulen tasas locales con capacidad de generar incentivo para la reducción de las emisiones y comportamientos contaminantes vinculadas al pago de la cantidad y el tipo de residuos. Los sistemas de *pay as you throw* PAYT, *unit pricing*, *user fees*, etc., se han extendido de manera significativa. En el caso de los residuos sólidos, por ejemplo, el pago por bolsa, el pago por cubo o el uso de contenedores colectivos con identificación, se realiza ya en Bélgica con el objetivo de incitar a la compactación de los residuos y a tirar solo aquello que no tiene otra posibilidad de uso. Del mismo modo, hay cabida para el beneficio en forma de bonificaciones y deducciones que motiven comportamientos favorables como el auto compostaje o el reciclaje en grado alto.

En España, el diseño de las tasas -previstas para «la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de competencia local que afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, siempre que sea de solicitud obligatoria para el administrado o no se presten por el sector privado»- está limitado en su cuantía por el artículo 7 de la Ley de Tasas y Precios Públicos y, como máximo pueden cubrir el coste de la prestación del servicio o actividad que constituye el hecho imponible. Esto no impide su utilización, más bien todo lo contrario, haciéndose con un nombre propio. Las ecotasas se abren paso y

sirven de acompañamiento a las bonificaciones y exenciones impositivas, como medio para la defensa del medio ambiente, si bien, se han aplicado más con carácter compensador que incentivador. Sus fórmulas habituales responden al gravamen por la utilización de un bien ambiental de dominio público, una actividad administrativa de control ambiental o la prestación de servicios públicos de contenido ambiental (Alenza, 2001).

Con este sucinto repaso, queda en evidencia que la Ley Reguladora de las Haciendas Locales contribuyó de manera importante a que la sostenibilidad ambiental de la hacienda local sea hoy una asignatura pendiente. La consideración marginal de este aspecto, junto con la paradoja de la elevada dependencia local de los ingresos procedentes de impuestos y tasas urbanísticas, hace incoherente que el beneficiario de la recaudación urbanística sea el mismo responsable de autorizar una expansión urbana coherente y responsable con el medio ambiente. Los efectos perversos están garantizados, como se ha visto durante el boom y posterior crisis económica

Las ecotasas se abren paso y sirven de acompañamiento a las medidas impositivas para la defensa del medio ambiente

4. CONCLUSIONES

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se han convertido en una constante en las proyecciones económicas del futuro. Una vez que los distintos organismos internacionales se han hecho eco del riesgo que entraña seguir creciendo al margen de un modelo medioambiental sostenible, toca el turno al debate de la política ambiental nacional. En esta labor deben estar implicados todos los niveles de gobierno, que tienen en sus manos la posibilidad de combinar la política fiscal y la regulatoria para tratar de corregir las conductas negativas y alentar las positivas que aproximen el vector resultante del crecimiento sostenible.

Desde un punto de vista normativo, se está avanzando de manera considerable, mientras los aspectos positivos se están haciendo esperar. Los impuestos medioambientales revelan un peso residual sobre la recaudación total o sobre el PIB y, si a esto sumamos su compleja y asimétrica regulación autonómica, resulta sencillo concluir que el sistema en su conjunto precisa de una revisión en profundidad. La reforma de la imposición sobre la energía o sobre hidrocarburos, de acuerdo con la Directiva Europea de Fiscalidad Energética, está tardando, del mismo modo que la equiparación de los tipos impositivos de los distintos tipos de carburante - gasóleo y gasolina-, el cambio de las exenciones, los tipos impositivos sobre el carbón o la adaptación de las bases imponibles sobre la electricidad hacia una transición energética en el consumo.

La configuración descentralizada del Estado español y la falta de planificación impositiva conjunta que conduzca a una reforma fiscal verde, ha propiciado una gran variedad de impuestos medioambientales autonómicos: sobre el agua, la atmósfera, instalaciones energéticas, residuos, grandes superficies, turismo e impacto paisajístico, que no siempre cumplen con su función última y acaban revelando una escasa capacidad recaudatoria muchas veces superada por los elevados costes de gestión. Y, lo que es aún peor, conllevan elevados costes indirectos para los contribuyentes, lo que en muchas ocasiones significa una barrera de entrada para emprender nuevas actividades.

De un modo parecido, aunque sin capacidad para crear sus propios impuestos, algunas entidades locales han sido profusas en el diseño e implantación de modificaciones tributarias,

sobre todo de tasas medioambientales: sobre residuos urbanos, por el aprovechamiento del dominio público, emisiones contaminantes, etc., sin que se haya dotado al sistema de un marco normativo integrado para su financiación.

Si se toman en serio los tratados y convenios internacionales, la tendencia impositiva española debiera propiciar una reforma fiscal verde -en la que pueden jugar un papel determinante las entidades locales- de acuerdo con los objetivos del doble dividendo que hemos explicitado, con la finalidad de crear tributos sobre actividades contaminantes que incentiven conductas tendentes a la mejora del medio ambiente y proporcionen una recaudación adicional que permita disminuir la carga tributaria sobre el factor trabajo, capital o consumo, y obtener un resultado final neutro en cuanto a desincentivo económico de los nuevos tributos.

BIBLIOGRAFÍA

CADAVAL, M., «Galicia en el puzle tributario autonómico», *III Informe Coxuntura Económica*, Foro Económico de Galicia, 2018.

EUROPEAN COMMISSION, *Taxation Trends in the European Union*, UE, 2018.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *El tributo ambiental: aplicación y efectividad sobre el medio ambiente*. UE, 2016.

GAGO, A., LABANDEIRA, X., *La Reforma Fiscal Verde*, Ed. Paraninfo, Madrid, 1999.

GAGO, A., LABANDEIRA, X., «La imposición ambiental como opción para España», *Papeles de Economía Española*, 139, pp. 142-152, 2014.

GAGO, A., LABANDEIRA, X., LÓPEZ-OTERO, X., *Las Nuevas Reformas Fiscales Verdes*, WP 06/2016, *Economics for energy*, 2016

KOUSKY, C., SHENEIDER, S., «Global Climate Policy: Will Cities Lead the Way?», *Climate Policy*, 145 (4), pp. 1-14, 2003.

LAGO-PEÑAS, S, MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (eds.), *La asignación de Impuestos a las Comunidades Autónomas: Desafíos y Oportunidades*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2010.

LANS B., MOOIJ, R., «Environmental Levies and Distortionary Taxation» *American Economic Review*, 84:4, pp. 1085-1089, 1994.

NORDHAUS, W. y J. TOBIN, *Is growth obsolete?*. Columbia University Press, Nueva York, 1972.

NORDHAUS, W. «Why the Global Warming Skeptics Are Wrong» *The New York Review of Books*, 2012.

PAGÈS, I., «Las tarifas de los servicios de alcantarillado» *Consultor de los ayuntamientos y los juzgados*, 18, pp. 2915-2943, 2005.

PESTANA, C., PRIEGO-RODRÍGUEZ, J., «A revenue-neutral tax reform to increase demand for public transport services», *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 42, pp. 659-672, 2008.

PUIG, I, CITLALIC, A., «Haciendas locales y medio ambiente: situación y posibles reformas» en *Tributación ambiental y haciendas locales*, SERRANO, F (dr.), Ed. Civitas, Navarra, 2012.

TULLOCK, G., «The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft» , *Western Economic Journal*, 5:3, p.224-232, 1967.

UNITED NATIONS, *Our Common Future*, World Commission environment and development, WCED, Oxford, 1987.

VÁZQUEZ, M., «La actividad medioambiental en las entidades locales y su financiación», *II Informe Red Localis*, pp. 227-284, Ourense, 2018.

CAPÍTULO XVIII

LA «ECO-TASA DE RECOGIDA DE BASURA» EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: ESTUDIO DE CASO DEL MUNICIPIO DE TEO (A CORUÑA) PARA LA PROMOCIÓN DEL COMPOSTAJE

Rosa María REGUEIRO FERREIRA
Juan José VERDES GÓMEZ

1. INTRODUCCIÓN: EL COMPOSTAJE EN EL ÁMBITO MUNICIPAL
 2. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL MUNICIPIO DE TEO
 3. ESTUDIO DE CASO
 4. CONCLUSIONES
- BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

En este trabajos presentamos el estudio de caso del potencial impacto del desarrollo del compostaje sobre la recaudación de la tasa de basura, aplicado en el ámbito local rural. El objetivo es múltiple, destacando valorar la incidencia socioeconómica de esta práctica sobre la reducción del importe de la tasa señalada, así como plantear un modelo de «eco-gestión» municipal, en aras de la sostenibilidad social, económica y ambiental.

PALABRAS CLAVE

Tasa, compostaje, sostenibilidad

ABSTRACT

This chapter presents a case study of the potential impact of composting development on the collection of the rubbish rate, applied at the rural level of a city hall. There are several objectives, such as emphasizing the socio-economic impact of this practice reducing the amount of the rate indicated, as well as setting up a model of ecological management, for the sake of social, economic and environmental sustainability.

KEYWORDS

Rate, composting, sustainability

1. INTRODUCCIÓN: EL COMPOSTAJE EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Dentro de las políticas de la Unión Europea para la lucha contra el cambio climático y la reducción de las emisiones de dióxido de carbono, destaca la necesidad de integrar estrategias de sostenibilidad ambiental dentro de la gestión y la planificación públicas. Si bien, contribuiría a una menor generación de residuos por parte de los entes locales y por lo tanto un menor gasto para la recogida y/o tratamiento de dichos residuos, también se presentaría como un aliciente para lograr la reducción de residuos producidos por parte de los ciudadanos. Esta acción, además de tener un impacto directo sobre el medio ambiente, supone la concienciación de la población, que puede abordar otros ámbitos de la vida cotidiana, como puede ser el consumo de energía o el empleo de medios de transporte públicos (Martin y Urquiaga,2016).

A nivel municipal, una de las actuaciones recomendadas ha sido el uso de sistemas de compostaje. El compostaje es un proceso de transformación de materia orgánica que permite obtener compost o abono natural. Esta transformación se puede llevar a cabo en cualquier hogar mediante el uso de un compostador, sin necesidad de utilizar ningún mecanismo, ni motor ni tener que realizar gastos de mantenimiento generales. Los residuos generados diariamente en un hogar tipo contienen en torno al 40% de materia orgánica, que puede ser reciclada o retornada a la tierra en forma de humus para plantas y cultivos. Por cada 100 kg de residuo orgánico se obtienen 30 kg de compost, de forma que se contribuye a la reducción de residuos que se transportan y depositan en las plantas de valorización, el mismo tiempo que se contribuye a reducir el consumo de abonos químicos. Además, el compostaje doméstico emite cinco veces menos gases de efecto invernadero que el compostaje industrial para la misma cantidad de restos tratados.

La Comisión Europea ha caracterizado el compostaje doméstico, el compostaje comunitario y el compostaje centralizado/colectivo, en función de su realización (JRC-IES,2011). El compostaje comunitario es un sistema de tratamiento centralizado de biorresiduos de una comunidad, la cual participa de forma directa en el proceso, para lograr una reducción de los residuos orgánicos generados. El compostaje doméstico presenta las mismas características, diferenciándose en el ámbito de aplicación, que es el entorno doméstico. Y finalmente, el compostaje centralizado/colectivo, que se suele realizar en centros educativos, con una clara intención educativa y de concienciación. Estos tres tipos están recomendados tanto para el ámbito urbano como para el rural, en el que también se promueve el autocompostaje. Sin embargo, considerando el nivel de intervención administrativa ambiental, es preciso destacar que el compostaje comu-

La aplicación de estrategias de sostenibilidad ambiental en la gestión pública ayudaría a reducir la generación de residuos por parte de la ciudadanía

nitario presenta cierta complejidad por su «indefinición», en el sentido de que ni es una actividad doméstica, ni familiar, ni industrial, que puede ocupar tanto a un número muy reducido como muy amplio de participantes.

La Red de Entidades Locales por el Compostaje Doméstico y Comunitario (Compostaenred, 2019) señalaba en su informe sobre la situación del compostaje a nivel local en el 2012 que se concentraban las principales actuaciones en las comunidades autónomas de Andalucía, Asturias, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra, y País Vasco, siendo mayoritariamente actuaciones domésticas, y/o actuaciones con fines educativos. No obstante, la dependencia presupuestaria de las entidades locales promotoras era y es un elemento clave para su continuidad, a pesar de que hay entidades locales que destacan la importancia del compostaje comunitario para gestionar de una forma eficiente y sostenible los residuos municipales, y en unión con el compostaje doméstico, para tratar los residuos orgánicos en las zonas rurales, fundamentalmente (Federación Española de Municipios y provincias, FEMP, 2007).

Tabla 1.- Características generales de los principales tipos de compostaje

	TIPOS DE COMPOSTAJE			
		Doméstico	Comunitario	Colectivo/centralizado
CARACTERÍSTICAS DEFINITORIAS	Entorno	Familiar	Centralizado	Centralizado
	Interv.administrativa ambiental	Simple	Compleja	Simple
	Finalidad principal	Reducción y transformación biorresiduos	Reducción y transformación biorresiduos	Educativa y de concienciación, principalmente
	Ámbito local	Rural/urbano	Rural/urbano	Rural/urbano
	Iniciativa	Particular	Institucional/asociativo	Institucional
	Lugar realización	Propiedad privada	Areas de compostaje comunitario	Centro de compostaje
	Supervisión	Privada	Master composter	Master composter
	Uso compost generado	Privado	Participantes/general	Centro implicado, normalmente
	Financiación municipal	No	Si	No
	Otros efectos generados	Reducción de residuos destinados al vertedero o incineradora Ahorro de emisiones tóxicas Ahorro gestión municipal por tratamiento regular de basuras		

TIPOS DE COMPOSTAJE		
		Si son consideradas actuaciones de reciclaje, implican autorización administrativa, por lo que exige mayor actuación de la administración pública.

Fuente: elaboración propia de los autores

En la tabla 1 se presentan las principales variables caracterizadoras de los tipos de compostaje. Dicha clasificación es abierta y permite considerar otras tipologías, como el compostaje realizado por comunidades de vecinos, huertos municipales o incluso los centros de compostaje municipal, como es el caso del ayuntamiento de *Boadella i les Escuales* (Gerona). En este municipio, se ha facilitado formación al vecindario sobre el proceso y se ha provisto cada hogar con un kit formado por cubo, bolsas de compostaje e información detallada. Los residuos recogidos por los vecinos junto con material verde derivado de podas y limpieza de fincas son depositados en contenedores facilitados a tal fin por diferentes enclaves del municipio, de los que se realiza una recogida selectiva. Los biorresiduos son transportados a una planta de compostaje municipal, en la que personal municipal realiza el proceso de tratamiento. Como se resultado, se obtiene compost de alta calidad que es destinado a la venta y al uso en los jardines del municipio. Este caso será tomado como referencia en el estudio de caso a plantear en esta comunicación.

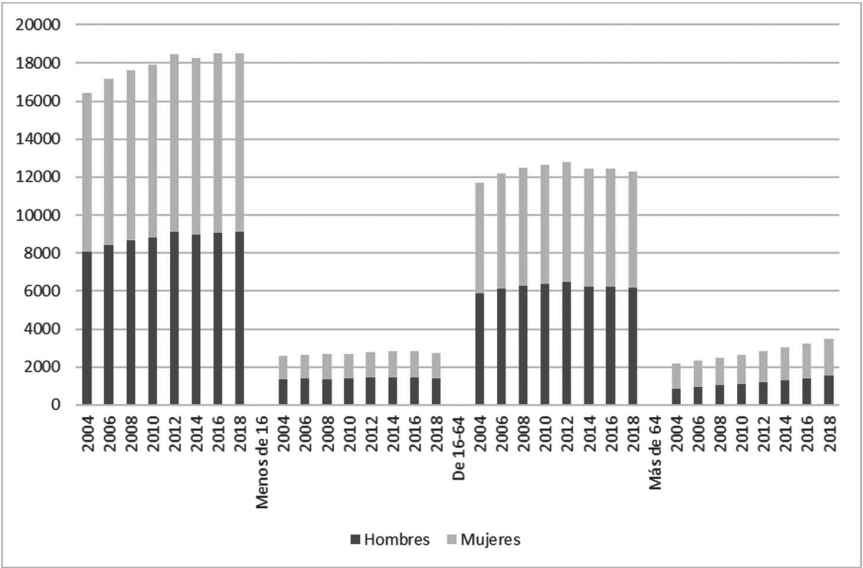
2. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL MUNICIPIO DE TEO

El municipio de Teo es un ayuntamiento rururbano formado por trece parroquias y localizado en franja atlántica de la provincia de A Coruña, en la comarca de Santiago de Compostela (**mapa 1**).

La cifra de población para el 1 de enero de 2018 es de 18.525 personas (IGE, 2019), siguiendo una dinámica continuada de crecimiento (no superior al 4%) en los períodos 2004-2012 y 2014-2018, justificada por el desplazamiento de personas que antes vivían en otros ayuntamientos, y no tanto por el crecimiento natural de la población. En la clasificación por sexo, prácticamente existe equiparación entre sexos, y por grupo de edad, mayoritariamente se concentra en el grupo de 16-64 años (gráfico 1).

La financiación por parte del ayuntamiento y la formación e información del vecindario son elementos clave para el éxito de las actividades de compostaje comunitario

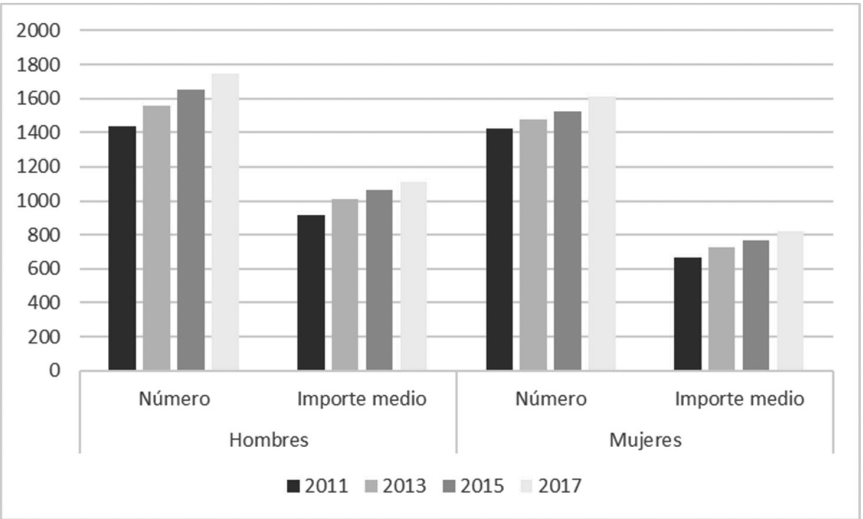
Gráfico 1.- Población según sexo y grandes grupos de edad. Municipio de Teo.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del IGE (2019)

El número de pensionistas presenta una tendencia creciente para ambos sexos, si bien por importe medio se puede apreciar la diferencia existente por sexos (gráfico 2).

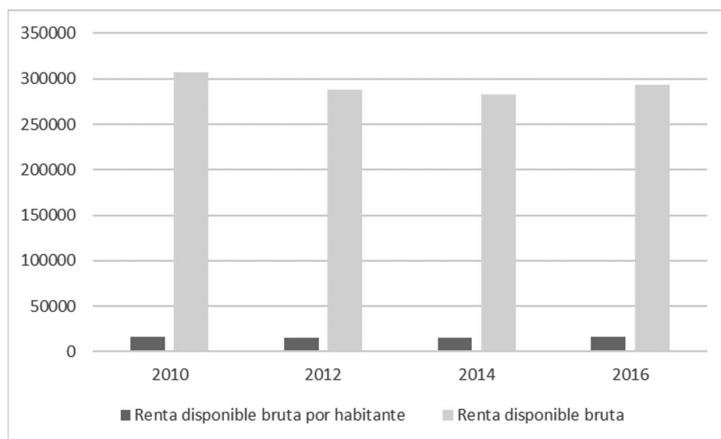
Gráfico 2.- Número de pensionistas e importe medio según sexo. Municipio de Teo.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del IGE (2019)

El análisis temporal de la evolución de la renta disponible bruta y de la renta disponible bruta por habitante permite el decrecimiento propio del impacto de la crisis sistémica con una ligera recuperación en el año 2016 (gráfico 3).

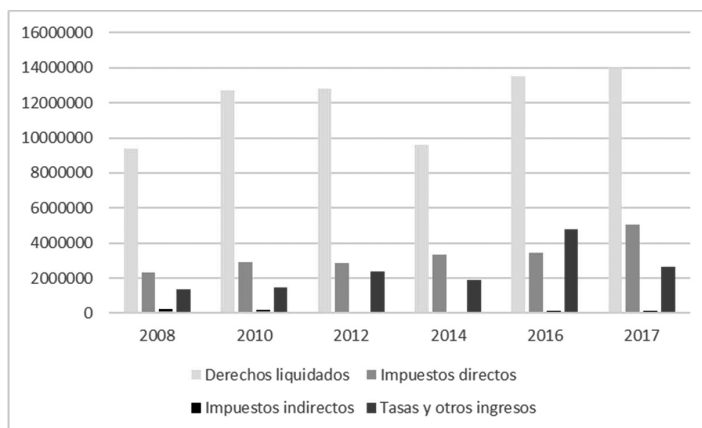
Gráfico 3.- Renta disponible bruta (€) y renta disponible bruta por habitante (miles de €).
Municipio de Teo.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del IGE (2019)

Los datos de gestión tributaria local de Teo presentan una evolución errática de los derechos consolidados, con notable descenso en el año 2014, seguido de una significativa recuperación hasta la actualidad. Sin embargo, los impuestos directos han aumentado ligeramente su contribución en todo el período, mientras que las tasas y otros ingresos han registrado una tendencia altamente cambiante, con notable descenso en los últimos años (gráfico 4).

Gráfico 4.- Datos relativos a derechos y tributos liquidados. Municipio de Teo



Fuente: elaboración propia a partir de datos del IGE (2019)

En este contexto, la evolución en el período 2013-2017 de los derechos reconocidos netos vinculada a la recaudación de la tasa de la basura permite constatar la evolución errática antes señalada, puesto que, si bien el número de recibos y de recaudación ha aumentado, su representatividad sobre el total del importe del capítulo 3 así como sobre el total de ingresos ha ido disminuyendo.

Tabla 2.- Derechos netos reconocidos (2013-2017). Municipio de Teo.

	2013	2014	2015	2016	2017
RECAUDACIÓN TASAS BASURAS	557.433,64	579.647,03	579.748,66	590.604,26	593.810,37
TOTAL RECAUDACION CAPITULO 3	2.064.474,20	1.909.844,84	1.941.040,11	2.465.422,38	2.572.031,98
TOTAL INGRESOS PRESUPUESTOS	10.533.687,13	9.576.364,23	10.469.575,29	13.483.612,34	13.982.225,15
NÚMERO RECIBOS	8278	8519	8642	8702	8712
% BASURAS SOBRE CAPITULO 3	27,00 %	30,35 %	29,87 %	23,96 %	23,09 %
% BASURASO TOTAL INGRESOS	5,29 %	6,05 %	5,54 %	4,38 %	4,25 %

Fuente: Municipio de Teo (2019a)

El Ayuntamiento de Teo recauda la tasa de basura en base a dos categorías: rural (43% del total) y urbana (57% del total). La Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por actividades y servicios relacionados con la higiene urbana se aprobó en el año 2004, con posterior modificación en el año 2011 con actualización del cuadro de tarifas (Municipio de Teo, 2019b).

3. ESTUDIO DE CASO

La definición completa del estudio es el análisis de la adaptación o variación de tasas y precios públicos del Concello de Teo con el objetivo de potenciar el compostaje como estrategia ambiental para la reducción de residuos y concienciación ciudadana con el cambio climático.

3.1. Caracterización teórica

Dentro de las políticas de la Unión Europea para la lucha contra el cambio climático y la reducción de las emisiones de dióxido de carbono, se plantea la necesidad de integrar dentro de la gestión y la planificación públicas, estrategias de sostenibilidad ambiental. Una de las posibles vías es la reducción de residuos producidos por parte de los ciudadanos. Esta acción, además de tener un impacto directo sobre el medio ambiente, supone la concienciación de la población, que se puede trasladar a otros ámbitos de la vida cotidiana, como puede ser el consumo de energía o el empleo de medios de transporte públicos. Tomando como referencia

esta estrategia, el Concello de Teo propone el fomento del compostaje como canal para minorar los residuos orgánicos que acaban en los vertederos públicos o en las plantas de valorización.

Para promover el compostaje doméstico, el ayuntamiento prevé una reducción de las tasas públicas en la recogida de la basura a aquellas familias que se comprometan a realizar este tipo de iniciativa. En este marco de referencia, se ha realizado un cálculo del impacto que podría suponer para las arcas públicas municipales esa minoración de las tasas, en función de diferentes escenarios.

El compostaje es un proceso de transformación de materia orgánica que permite obtener compost o abono natural. Esta transformación se puede llevar a cabo en cualquier hogar mediante el uso de un compostador, sin necesidad de utilizar ningún mecanismo, ni motor ni tener que realizar gastos de mantenimiento generales.

Los residuos generados diariamente en un hogar tipo contienen en torno al 40% de materia orgánica, que puede ser reciclada o retornada a la tierra en forma de humus para plantas y cultivos. Por cada 100 kg de residuo orgánico se obtienen 30 kg de compost, de forma que se contribuye a la reducción de residuos que se transportan y depositan en las plantas de valorización, el mismo tiempo que se contribuye a reducir el consumo de abonos químicos. Además, el compostaje doméstico emite cinco veces menos gases de efecto invernadero que el compostaje industrial para la misma cantidad de restos tratados.

Según la Memoria de Sostenibilidad de Sogama 2015, el desperdicio medio por hogar tipo (2,7 personas de media) era de 1,3 kg/semana ó 76 kg/año, lo que equivaldría a 1,5 millones de toneladas de desperdicios por año para los hogares de España. Por tipología, la clasificación sería la siguiente:

- Pan, cereales y otros alimentos de pastelería y similares: 19,3%
- Frutas y hortalizas: 16,9%
- Leche y otros lácteos: 13,3%

La razón fundamental por la que los desperdicios van destinados a la basura es porque son sobras de comidas (86,4%). Directamente relacionado con lo explicado, está la necesidad de adaptar las tasas públicas para fomentar prácticas de actuación ambiental sostenibles, en consonancia con lo establecido en la Estrategia Europa 2020-2050.

3.2. Desarrollo del estudio

El escenario de partida se sitúa en un municipio rururbano con trece parroquias, donde se aplican dos tipos de tasas de basuras diferentes, tasa urbana y tasa rural según el siguiente detalle:

En el marco de la Agenda 2030, la participación activa de la ciudadanía es clave para lograr la sostenibilidad ambiental

Tabla 3.- Derechos por tasas de basura, rural y urbana. Municipio de Teo.

PARROQUIA	RURAL	URBANA
CACHEIRAS	493	2.235
CALO	1.216	859
LAMPAI	115	
LUCI	114	318
LUOU	399	
OS TILOS	1	1.043
OZA	264	112
RARIS	236	
RECESENDE	178	1
REIS	261	84
TEO	156	
VAAMONDE	87	
VILARIÑO	51	
TOTAL	3.571	4.652

Fuente: Municipio de Teo (2019c)

El estudio realizado se centró en las tasas de ámbito rural, ya que la aplicación de un sistema de compostaje en el ámbito urbano requiere de una logística diferente y posiblemente más compleja de gestionar.

El planning de trabajo estipulado entre el equipo de trabajo designado por el municipio de Teo y el equipo de trabajo de la Universidad de Santiago de Compostela se estructuraba en tres fases previamente definidas:

- Evaluación socioeconómica del impacto de la variación de las tasas de residuos sólidos urbanos a nivel rural, por escenarios de actuación. El importe de la tasa de recogida de la basura en la zona rural es de 47 euros por año, por lo que teniendo en cuenta el censo fiscal antes señalado, implicaría una recaudación potencial de 167.837 euros
- Colocación de composteros individuales y/o comunitarios en las zonas elegibles
- Valoración expost.

Las premisas base para el diseño de escenarios fueron las siguientes:

- participación vecinal que oscila desde el 5% al 50% del censo
- reducción del importe de la tasa desde el 10% al 100% (exención total).

A partir de la combinación de estas dos premisas, se puede crear una matriz que muestre el impacto sobre la recaudación municipal, tal y como se presenta en la tabla 4:

Tabla 4.- Matriz de impacto de escenarios de recaudación. Municipio de Teo

		REDUCCIÓN DE TASAS									
		10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
PARTICIPACIÓN VECINAL	5%	839,19	1.678,37	2.517,56	3.356,74	4.195,93	5.035,11	5.874,30	6.713,48	7.552,67	8.391,85
	10%	1.678,37	3.356,74	5.035,11	6.713,48	8.391,85	10.070,22	11.748,59	13.426,96	15.105,33	16.783,70
	20%	3.356,74	6.713,48	10.070,22	13.426,96	16.783,70	20.140,44	23.497,18	26.853,92	30.210,66	33.567,40
	30%	5.035,11	10.070,22	15.105,33	20.140,44	25.175,55	30.210,66	35.245,77	40.280,88	45.315,99	50.351,10
	40%	6.713,48	13.426,96	20.140,44	26.853,92	33.567,40	40.280,88	46.994,36	53.707,84	60.421,32	67.134,80
	50%	8.391,85	16.783,70	25.175,55	33.567,40	41.959,25	50.351,10	58.742,95	67.134,80	75.526,65	83.918,50

Fuente: elaboración propia de los autores

3.3. Análisis de resultados y propuestas

A partir de los datos registrados en la tabla 3, para una participación vecinal del 30% en el programa de compostaje doméstico y aplicando una reducción del importe de la tasa del 50%, el ayuntamiento de Teo podría dejar de recaudar un total de 25.175,55€. Para ese mismo porcentaje de participación vecinal, y considerando los datos aportados por Sogama, se reduciría un total de 81.419 kg/año de residuo orgánico, con los que se podrían producir 24.426 kg de compost.

A la vista de los resultados, uno de los objetivos de las autoridades locales debería ser la búsqueda de la implicación de la ciudadanía en el proyecto. En la siguiente tabla, se muestra la producción de compost que se podría producir en función de la participación ciudadana (sólo refería a la población netamente rural):

Tabla 5.- Escenarios de producción de compost. Municipio de Teo

PARTICIPACION	Nº VIVIENDAS RURAL	DESPERDICIO APROVECHADO 76kg/año familia	PRODUCCION COMPOST 100/30
10%	357	27.139,60	8.141,88
20%	714	54.279,20	16.283,76
30%	1.071	81.418,80	24.425,64
40%	1.428	108.558,40	32.567,52
50%	1.786	135.698,00	40.709,40

Fuente: elaboración propia de los autores

Con un total de recibos de carácter rural de 3.571 familia, una participación del 30% arrojaría una producción estimada de compost de más 24 toneladas. Con un objetivo optimista de participación del 50% se lograría una producción estimada superior a 40 toneladas de

compost y una reducción de la gestión de residuos de más de 135 toneladas. Parece evidente que la implicación ciudadana en un proyecto como el que se describe tendría varios efectos positivos:

- a) reducción del volumen de residuos generados
- b) producción de compost reutilizable en un entorno rural como el que nos encontramos
- c) reducción del coste de gestión de residuos para el vecindario que participasen en el programa
- d) posicionamiento favorable del equipo de gobierno promotor de este tipo de iniciativas
- e) potencial reducción del coste de la gestión de residuos por parte de Sogama.

4. CONCLUSIONES

Tomando como referencia esta estrategia, el Concello de Teo estima proponer el fomento del compostaje como canal para minorar los residuos orgánicos que acaban en los vertederos públicos o en las plantas de valorización. Como elemento dinamizador, las autoridades locales prevén establecer una reducción de las tasas públicas en la recogida de la basura a aquellas familias que se comprometan a realizar este tipo de iniciativa.

Como principales ventajas de este tipo de iniciativas para los municipios de Galicia, y en particular para los ayuntamientos más rurales, se pueden citar las siguientes:

La realización de esta iniciativa podría derivar en una reducción del coste de gestión de residuos por parte de Sogama, y por lo tanto, para el vecindario

- Desde el punto de vista ambiental, permite depositar menos residuos en el colector verde convencional, propiciando que por parte del servicio municipal de recogida de basura sea necesaria una menor frecuencia, y por lo tanto, también serán menores las emisiones vinculadas al transporte.
- Desde el punto de vista económico, el compostaje permite reducir el importe de la factura que los ayuntamientos tienen que abonar a Sogama (en el caso de Galicia), porque se reduce el depósito en el contenedor genérico (la materia orgánica representa sobre del 40% de la composición de la bolsa media de basura depositada en el contenedor genérico).
- Desde la perspectiva social, y fundamentalmente para el ámbito rural de Galicia, el compostaje implica recuperar una actividad típica de separación de restos orgánicos para el alimento del ganado o para la elaboración de abono, de forma que la ciudadanía reduce también los desplazamientos a las islas de colectores, que en general, no están a una distancia próxima de los núcleos de viviendas, debido a la alta dispersión de la población.

La financiación de esta iniciativa podría estipularse por diferentes vías:

- en la reducción del canon que el ayuntamiento abona a Sogama por ser inferior el número de toneladas de residuo orgánico a gestionar. Con todo, no es posible calcular

el importe exacto de la reducción en el coste del servicio de Sogama puesto que en la factura remitida al ayuntamiento no consta el escandallo de los servicios prestados.

- considerar la pertinencia de ayudas públicas.
- En la financiación de los composteros, podría considerarse una participación conjunta de Sogama con los ayuntamientos para el fomento de este tipo de iniciativas.

Los principales beneficios o aportes positivos para el ayuntamiento de Teo, derivados del uso del compostaje doméstico, serían las que se recogen en la tabla 6:

Tabla 6.- Principales beneficios derivados del estudio de caso

PRINCIPALES BENEFICIOS
Introducción de estrategias de sostenibilidad ambiental en las políticas municipales
Concienciación ciudadana sobre la lucha individual contra el Cambio Climático
Reducción del volumen de residuos orgánicos generados a nivel municipal
Reducción de las emisiones de dióxido de carbono a nivel municipal
Potencial reducción de la actual factura de gestión de la basura
Uso del compost como abono en las actuaciones de mantenimiento de jardines y zonas verdes municipales
Reducción de compra de abonos industriales

Fuente:elaboración propia de los autores

Los principales puntos débiles para el ayuntamiento de Teo, derivados del uso del compostaje doméstico, serían las que se recogen en la tabla 5:

Tabla 7.- Principales deficiencias derivadas del estudio de caso

PRINCIPALES DEFICIENCIAS
Financiación incierta al no poder calcular el impacto total final sobre la facturación municipal por la falta del escandallo por parte de Sogama
Control de la ejecución de la acción, de forma individualizada, debiendo asentarse sobre el principio de responsabilidad a asumir por cada participante
Formación previa de los participantes

Fuente: elaboración propia de los autores

BIBLIOGRAFÍA

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) «Gestión de residuos municipales y limpieza viaria. Guía Técnica».Recuperado el 26 de marzo de 2019 de. <http://www.fegamp.gal/sites/default/files/documentos/guiatecnica.pdf>, 2007.

INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND SUSTANABILITY EUROPEAN CONNMISSION (JRC-IES) «Supporting Environmentally Sound Decisions for Bio-waste Management - A prac-

tical guide to Life Cycle Thinking (LCT) and Life Cycle Assessment (LCA)». Recuperado el 26 de marzo de 2019 de <https://eplca.jrc.ec.europa.eu/uploads/waste-Guidance-on-LCT-LCA-applied-to-BIO-WASTE-Management-Final-ONLINE.pdf>, 2011.

IGE «Datos municipales: Teo». Recuperado el 26 de marzo de 2019 de <https://www.ige.eu/web/index.jsp?paxina=001&idioma=gl>, 2019.

MARTIN, B. Y URQUIAGA, R «Compostaje comunitario en el Estado español» Revista El Ecologista, núm.88, pp.58-60, 2016.

MUNICIPIO DE TEO «Histórico de información fiscal facilitada por las autoridades locales», Teo, 2019 a.

MUNICIPIO DE TEO «Ordenanza fiscal reguladora da taxa por actividades e servizos relacionados coa hixiene urbana» (facilitada por las autoridades locales), Teo, 2019b.

MUNICIPIO DE TEO «Información cartográfica facilitada por las autoridades locales», Teo, 2019c.

RED DE ENTIDADES LOCALES POR EL COMPOSTAJE DOMÉSTICO Y COMUNITARIO (COMPOSTAENRED) «Situación del Compostaje Doméstico y Comunitario en el Estado Español 2012». Recuperado el 26 de marzo de 2019 de http://www.compostaenred.org/proyectos/Proyecto1/publicacion/Sit_compostaje_domycomunitario_Composta%20en%20Red.pdf, 2012.

SOGAMA «Memoria de sostenibilidad», Xunta de Galicia, Santiago, 2015.

Legislación

Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2015 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras, 2015.

Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (Texto pertinente a efectos del EEE), 2018.

CAPÍTULO XIX

EL MEDIO RURAL EN LA ENCRUCIJADA DIGITAL

José Emilio GUERRERO GINEL

1. INTRODUCCIÓN
2. DESARROLLO RURAL Y CONSIDERACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL FUTURO
3. LOS PROCESOS DE DIGITALIZACIÓN Y EL MUNDO RURAL
4. CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

La confluencia de aspectos técnicos, sociales, jurídicos económicos, territoriales, culturales, etc., hacen muy complejos los procesos de digitalización en el mundo rural, y para avanzar se sugiere la necesidad de mejorar las infraestructuras de comunicación que permitan conexiones de alta velocidad en la totalidad del territorio, realizar ajustes normativos y generalización de estándares, un marco legal claro y seguro, avanzar en la política de datos abiertos y sus utilidades asociadas e Igualmente un importante esfuerzo para apoyar el proceso de formación, transferencia y utilidades de las nuevas tecnologías, así como el impulso a la creación de nuevos servicios y empresas.

PALABRAS CLAVE

Digitalización, rural, despoblamiento

ABSTRACT

The confluence of technical, social, legal, economic, territorial, and cultural aspects, makes the processes of digitization in the rural world are very complex, and suggests the need to improve communication infrastructures that allow high-speed connections throughout the entire territory. , make regulatory adjustments and generalization of standards, a clear and safe legal framework, advance in the policy of open data and its associated utilities, and also an important effort to support the process of training, transfer and utilities of new technologies, as well as the impulse to the creation of new services and companies.

KEYWORDS

Digitalization, rural, depopulation

1. INTRODUCCIÓN

Una primera reflexión para contextualizar lo rural, independientemente de la dificultad para definirlo cabalmente, es su importancia cuantitativa y cualitativa, en el caso de la UE lo rural representa el 91% de la superficie, alberga el 59% de la población, proporciona el 56 % del empleo y genera casi la mitad del valor añadido bruto (VAB), pero probablemente lo mas importante es que se puede considerar un elemento fundamental para la vertebración social, ambiental y económica de la UE.

Podríamos añadir que supone un importante vínculo con la cultura y la identidad de la ciudadanía europea y es clave para la gestión del patrimonio natural y cultural y es protagonista en el desarrollo de sectores asociados a la agricultura y ganadería, etc.

También es importante mencionar que nos encontramos ante un nuevo paradigma, el mundo rural actual es muy complejo debido a que entre otros factores, hay que considerar: el impacto de una progresiva globalización, la interacción entre las diferentes políticas, los profundos cambios sociales, el nuevo papel de lo público y lo privado, la importancia de los ciclos de vida y del enfoque territorial, las sinergias entre actores y territorios, la necesidad de flexibilidad y adaptación a los cambios, las obligadas aproximaciones de precisión y muy particularmente es necesario resaltar un proceso general de despoblamiento y el reto que supone avanzar hacia la sociedad de la información y el conocimiento.

Como se señala en el Informe Mundial de Ciudades 2016 (WCR 2016), existe una inexorable urbanización del planeta, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades y se estima que en 2030 sean dos tercios y concluye que «El modelo de urbanización actual es insostenible», lo que supone a la vez una oportunidad para corregir inequidades, pero también puede agravarlas, por el momento las ciudades a nivel mundial, consumen el 60% de la energía, generan el 70% de los desechos globales y el 70% de los gases efectos invernadero.

Los territorios rurales son complejos y muy importantes para el presente y el futuro de la vertebración social, ecológica y económica de la Unión Europea

2. DESARROLLO RURAL Y CONSIDERACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL FUTURO

En los párrafos siguientes se sintetizan algunas consideraciones que podrían ayudar a construir el futuro de los territorios rurales, una parte de las ideas están recogidas mas extensamente por Guerrero, J.E. y col. (2018).

La concepción tradicional que distinguía claramente entre mundo rural y mundo urbano necesita nuevas interpretaciones y planteamientos. En la actualidad, las áreas rurales y las urbanas forman parte de un continuo regional, nacional e internacional relacionado por complejas fuerzas de tipo económico, social, cultural, político y ambiental.

Todavía en bastantes ocasiones, lo rural se consideraba como lo «no urbano» y se mide en relación a la densidad de población, al tamaño de las aglomeraciones poblacionales, o a las orientaciones productivas relacionadas con la agricultura y la silvicultura. Estas definiciones son limitantes, desconsideradas de la compleja naturaleza del territorio y desconocedoras de la importancia de las interacciones rural-urbano.

Un territorio vivo y cohesionado necesita de sinergias entre los territorios rurales y urbanos

Es razonable pensar en el territorio como un conjunto de teselas interactivas, con una especialización diferencial de servicios ambientales, culturales, económicos, sociales, etc., pero con umbrales obligados en cada uno de ellos, y con las correspondientes funciones de transferencia y de transitividad ecológica y administrativa, y en la que la coherencia y fuerza de cada unidad territorial, debe ser capaz de garantizar el desarrollo, la calidad de vida de sus habitantes y la conservación de sus singularidades y especificidades y en un contexto sistémico, alcanzar altas cotas de eficiencia, sostenibilidad y gobernabilidad, evitando que la estandarización de modelos y prácticas deriven en una homogeneización reduccionista de los territorios y que en bastantes casos pueda producir el éxodo, particularmente grave en el caso de jóvenes y mujeres, y que de una forma genérica se produzcan despoblamientos de difícil recuperación.

Un importante reto se centra en que las externalidades positivas y sus repercusiones sean conocidas por el conjunto de la sociedad, y en particular por los poderes públicos, y que su conocimiento genere compromisos conscientes, queridos, consensuados y que deriven en actuaciones concretas.

La sostenibilidad en todas sus dimensiones no debe ser entendida como meta, sino como proceso. En el avance de este proceso, es necesario establecer prioridades, criterios de eficiencia y moderación en el uso de los bienes naturales, modelos inclusivos de las necesidades y expectativas de todos los habitantes del territorio, miradas intergeneracionales que incorporen objetivos de sostenibilidad en el corto, medio y largo plazos, y una nueva institucionalidad para la sostenibilidad.

Es necesario considerar la excelencia como un nuevo reto para el mundo rural que sin duda es mucho más que progreso tecnológico o económico. Algunos de los atributos a considerar serían: cultura de la convivencia, capital social, modelos participativos, subsidiariedad, identidad, dimensión humana, aproximación sistémica, diversidad, capacidad de respuesta, inteligencia y valoración del conocimiento, simetría de rentas y oportunidades, permeabilidad cultural, emprendimiento, proyectos colectivos, regulaciones más simples y próxima, conectado interna y externamente, autenticidad de instituciones y actuaciones, altos niveles educativos formales y no formales, belleza, sostenibilidad, altas cotas de capital social, natural y económico, oportunidades de ocio, negocio y empleo.

Construir territorios complejos, sistémicos, adaptativos, eficientes, competitivos y sostenibles, es una de las tareas más importantes y difíciles, y exige un enorme esfuerzo, visión, perseverancia, consenso, una importante dimensión económica y financiera, una fuerte voluntad

política, un importante compromiso de numerosos actores, también es muy importante utilizar procedimientos y herramientas adecuadas y además es necesario tener en cuenta que muchas veces, solo es razonable aspirar a cambios de tendencia, más que a impactos netos.

Las respuestas que podemos esperar de cada territorio dependen de diversos factores: historia, tradición, valores compartidos, vínculos, recursos, capacidades, así como de los factores de futuro derivados de la existencia de un proyecto común, de las dinámicas de la población, de los activos intangibles, de las limitaciones de mercado, de las tecnologías, etc.

Las pautas de asentamiento y de usos del territorio son complejas, interactivas, complementarias, multidimensionales y sistémicas, pero es cierto que la revolución de los transportes y las telecomunicaciones están originando una nueva concepción del espacio y el tiempo y es necesario una nueva conceptualización de sus interacciones y no se debe olvidar que la configuración territorial ha sido un proceso complejo y largo en el tiempo, que ha permitido su gobernabilidad en situaciones de muy diverso potencial y funcionalidad. De ahí que, probablemente, se necesiten periodos de medio y largo plazo para nuevas configuraciones territoriales.

Una parte importante de los beneficios de las intervenciones en los territorios están asociados a los procedimientos aplicados en la gestión, no solo a las aportaciones económicas, quizás la mas importante sea entender nuevas dimensiones de la eficiencia y eficacia en los procesos de construcción institucional y territorial, el incremento de las capacidades técnicas e institucionales, las reglas, los procesos y los protocolos de gestión y concertación, y los compromisos compartidos y el diferencial del equilibrio.

Es esencial introducir criterios no solo de eficiencia, eficacia e impacto, sino también criterios éticos y sociales relacionados con las expectativas actuales y futuras de los actores de los sistemas territoriales.

El territorio ha de ser concebido como un ente vivo y dinámico, formado por sistemas naturales y sistemas antrópicos que se encuentran en distintas situaciones de artificialización. Ni los diagnósticos ni los instrumentos de planificación pueden ser planteados como certezas absolutas, sino más bien en términos de probabilidades, introduciendo factores de incertidumbre o de azar, además de toda la información posible, no sólo la técnico-científica, sino también la social y cultural.

El despoblamiento de las zonas rurales se ha convertido en un problema prioritario en el conjunto de la UE. La Eurocámara ha aprobado por amplia mayoría el «Informe sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión social por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico». El objetivo era implicar a las instituciones comunitarias en este grave problema social, económico, medioambiental y territorial que sufren amplias zonas de la geografía europea y que, a partir del nuevo Marco Financiero Plurianual 2020-2027, la UE considere los criterios demográficos cuando decida el reparto de las ayudas económicas e incluya en sus propuestos partidas específicas para frenar o evitar la persistente despoblación de nuestros pueblos y de nuestros territorios rurales.

El despoblamiento del mundo rural es un problema grave, de gran complejidad y de un alto riesgo para la sostenibilidad

Los territorios rurales cuentan con que muchos de sus valores y de sus atributos, son identificados en el imaginario colectivo como: auténticos, mayor calidad de vida, tranquilidad, menor contaminación, la cercanía a la naturaleza, la amabilidad de sus gentes, las tradiciones y simbolismos, el patrimonio etnográfico y cultural, la posibilidad de otros ritmos temporales, la implicación en proyectos comunes, la dimensión de cercanía, etc.

Son numerosas las iniciativas y actuaciones que sean realizado para intentar impulsar el mundo rural, en el caso particular de la UE, el documento «El futuro del mundo rural», publicado por la Comisión Europea en 1988, constituyó un importante punto de inflexión, que ha generado reflexiones y políticas de gran calado, la Declaración de Cork: un medio rural vivo (1996), y la Iniciativa LEADER en sus distintas generaciones son buenos ejemplos. Mas recientemente pero en la misma dirección están las Estrategias de Desarrollo Local Dirigido por la Comunidad CLLD, enfoque que cuenta con el apoyo de cuatro Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, e implementa estrategias locales en áreas urbanas y rurales, en áreas que dependen de la pesca y promoviendo la inclusión de grupos específicos. Es particularmente interesante un hito destacable, que probablemente oriente en el futuro próximo una parte importante de los procesos de innovación y digitalización en la agricultura y el mundo rural, ha sido la llamada «Declaración de Cork 2.0: Una vida mejor en el medio rural» (septiembre 2016). En sus consideraciones prevé que «la economía rural y las empresas rurales dependerán cada vez más de la digitalización, así como de los profesionales cualificados que aprovechen al máximo la transformación digital y mejoren la producción rural de forma sostenible».

3. LOS PROCESOS DE DIGITALIZACIÓN Y EL MUNDO RURAL

En los párrafos siguientes se recogen algunas ideas que nos pueden ayudar a contextualizar los procesos de digitalización en el mundo rural.

En referencia a los procesos de digitalización, es oportuno citar aquí las palabras de Jean-Claude Juncker en su discurso en el Parlamento Europeo el 14 de septiembre de 2016 sobre el estado de la UE. «Las tecnologías digitales están entrando en todos los aspectos de la vida, necesitamos estar conectados, nuestra economía lo necesita, la gente lo necesita» y también señaló «La transformación digital consiste en reestructurar y hacer que todo sea mucho más eficiente y mucho más accesible para el usuario».

Desarrollar pueblos inteligentes es un reto muy importante y una gran oportunidad para el mundo rural

La Comisión Europea está trabajando en una acción para el desarrollo los pueblos inteligentes (Smart Villages), la propuesta pretende mejorar las redes y los servicios, tradicionales y nuevos, a través de las tecnologías digitales, de la innovación y del mejor uso del conocimiento, en beneficio de los habitantes y las empresas. Un «pueblo inteligente» típicamente prestaría atención a las habilidades de alfabetización en tecnologías digitales, acceso telemático a la salud y otros servicios básicos, soluciones innovadoras para el medioambiente, reciclar los residuos agrícolas, promoción de productos locales respaldados por las tecnologías, implementando y capturando el beneficio de la especialización inteligente, por ejemplo: en proyectos agroalimentarios, de turismo y actividades culturales.

El «Plan de ciudades y territorios inteligentes», constituye uno de los pilares de la Agenda Digital para España Su objetivo es mejorar la eficacia y eficiencia de las entidades locales en

la prestación de servicios públicos a través de las TIC. Redunda en una mejor calidad de vida para los ciudadanos, una mayor interacción de éstos con el entorno y un incremento en el ahorro de recursos energéticos y medioambientales. <http://www.red.es/redes/es/que-hacemos/ciudades-inteligentes/plan-nacional-de-ciudades-inteligentes> (consultada el 19 de julio de 2019).

Es importante considerar también los posibles efectos perversos de los procesos de la digitalización en el desarrollo rural, la agricultura y el despoblamiento, como podrían ser el rechazo a mantener tareas tradicionales del sector agroalimentario, el aislamiento, el alejamiento de la realidad, etc.

La digitalización es necesaria pero no suficiente para generar un cambio de las tendencias económicas, ecológicas, culturales, sociales y territoriales que contribuyen al despoblamiento, y serán necesarias intervenciones de innovación global, y que tengan en cuenta, su impacto y repercusión a lo largo de toda la cadena de valor que se genera en el mundo rural, así como en las diferentes etapas temporales.

En España desde el Ministerio de Economía y Empresa, y también desde el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), se está trabajando en el desarrollo del concepto de territorios inteligentes adaptándolo a las condiciones de los distintos territorios rurales en España.

La falta en el medio rural de infraestructuras de comunicaciones, análogas en calidad, capacidad y velocidad a las existentes en los medios urbanos, supone una brecha tecnológica y aunque están mejorándose continuamente, es una importante barrera para los procesos de digitalización que dificulta tanto la vida cotidiana, como la digitalización de las actividades económicas, que son vitales para su dinamización y desarrollo.

El avance en las tecnologías de comunicación permite ser optimista para minimizar la brecha digital del mundo rural

Es importante adecuar las acciones a la tecnología disponible en cada momento, no esperar a lo óptimo, es urgente actuar e ir avanzando en la cultura digital, que permita mejorar a su vez la receptividad tecnológica y la capacidad de respuesta, siempre considerando que la tecnología a implementar sea robusta y contrastada.

La mejora de las comunicaciones en el medio rural debe estar ligada al territorio y no exclusivamente a la población. Hoy día existen iniciativas, sustentadas en tecnología satelital y en el desarrollo de redes de conectividad a nivel local en una parte de los núcleos rurales, pero la mejora ligada al territorio significa también dotar a los lugares donde se desarrolla la actividad agraria, de una capacidad de comunicación que permita la digitalización y puesta en valor de las nuevas tecnologías.

En particular la conectividad es relevante en lo referente a la generalización del «IoT» en la agricultura, la silvicultura y en la industria agroalimentaria, localizadas en territorios sin cobertura, aspecto en el que necesariamente, será necesario utilizar distintas tecnologías de conectividad (Sigfox, LoRa, wifi, wimax, bluetooth, 4G, 4G+, 5G, etc.), que tienen coberturas, capacidades y costes diferentes y que habrá que adecuar a las necesidades para cada utilidad concreta y establecer redes pluriestratificadas que funcionen como un sistema en los que los estándares y la interoperatividad son claves. También se debe considerar el uso de estrategias

de digitalización menos dependientes de la conectividad continua (aplicaciones que puedan operar offline y modelos híbridos), que permitan su empleo en cualquier localización.

Existe un «Plan de extensión de Banda Ancha» en zonas de baja densidad de población, consistente en ayudas dirigidas a la contratación de servicios de banda ancha tanto las personas físicas, como autónomos, pymes, entidades sin ánimo de lucro y ayuntamientos con una población igual o inferior a 5.000 habitantes.

La revolución tecnológica permite el tratamiento de grandes cantidades de datos estructurados y no estructurados, que se generan a velocidades altas y con alta variedad de formatos (Big data), generando información valiosa para las organizaciones y las personas. Así mismo, este nuevo estado del arte tecnológico está permitiendo aplicar algoritmos de inteligencia artificial al tratamiento de datos, permitiendo evolucionar desde analíticas descriptivas hasta analíticas predictivas y prospectivas.

El principal proveedor de datos es la Administración Pública, que debe ser capaz de desarrollar políticas de apertura de información, bien de forma global (datos abiertos) o bien mediante una política de APIs que den acceso a la información necesaria para el desarrollo de nuevas soluciones y el fomento de la innovación. Al mismo tiempo es necesario desarrollar acciones en las organizaciones privadas para que el dato se convierta en un activo de valor mediante la implantación de procedimientos y herramientas que permitan la gobernanza, la propiedad y la explotación de estos, así como la seguridad de estos.

Es necesario dotar al sistema de tecnologías y metodologías para la gestión de la información, que permitan realmente integrar fuentes de información diversa, hacerlo muchas veces en tiempo real y generar valor a los datos y a la información. En esta dirección, el uso integrado de sensores próximos y remotos (Sentinel), que capturen información multiatributo, con distintas resoluciones, espaciales y temporales, unido a tecnologías como «open data», «big data», «blockchain», telefonía inteligente, técnicas cognitivas y sistemas de apoyo a la decisión orientados a distintos usuarios, van a ser aspectos muy importantes para el desarrollo de los procesos de digitalización que ayuden al desarrollo rural, cambiar la tendencia del despoblamiento en el medio rural y a una agricultura y silvicultura mas sostenible y eficiente.

El avance de los procesos de digitalización en el mundo rural y la agricultura es muy lento y está provocando importantes pérdidas de oportunidades

Aunque muchos actores del mundo rural ya se están favoreciendo de la digitalización, es notable que existen pérdidas de oportunidades por la falta de acceso y utilización de estas tecnologías. Esta situación puede deberse tanto al desconocimiento, la falta de conectividad y a otros factores como la baja disponibilidad de datos fiables, el esfuerzo económico que implica su generación y captura, la falta de soluciones robustas, retornos poco adecuados, así como de la falta modelos de negocio, etc.

Un aspecto crucial es la falta de personal cualificado con conocimientos suficientes de las actividades agrarias en su sentido mas amplio, así como del desarrollo rural y de las TICs, y probablemente lo mas urgente sea realizar un importante esfuerzo, en la formación y divulgación en TICs/RURAL y en las utilidades asociadas. Los caminos tradicionales, a través de los centros de enseñanza primaria, secundaria y universitaria, no son fáciles (incorporación en

planes de estudio, materiales apropiados, formación de formadores, recursos, reconocimiento, cambio de cultura, etc.), pero sí que serían de una gran robustez, sostenibilidad e impacto, pero también habrá que trabajar en caminos menos reglados, capacitación y acreditación «ad hoc», formación de adultos, etc.

Particularmente interesante aunque no suficientemente explotado, es el programa de asesores digitales de Red.es, el programa tiene por objeto impulsar la transformación digital de las pymes a través de ayudas dinerarias a estas para la contratación de servicios de asesoramiento personalizado a agentes especializados, para la digitalización de sus procesos, contribuyendo así a la mejora de su productividad.

En un aspecto tan complejo como los necesarios cambios de cultura necesarios y el impulso a los procesos de digitalización, es relevante el consejo de Natalie Taylor gerente de la oficina de transformación digital de la alcaldía de Londres, en la #TWBconf 2017, comenzar por algo pequeño, que responda a necesidades reales, hacerlo muy bien y comunicarlo mucho.

Un apoyo importante será el desarrollo de núcleos de innovación digital hubs (DIH) y de «Centros de competencias», con componentes físicos y virtuales, trabajando en red, en los que la participación y el compromiso local sea importante, para lo que la institucionalidad existente en el medio rural debe jugar un importantísimo papel, GAL, cooperativas, organizaciones agrarias, en su caso la sociedad civil organizada, asociaciones locales de empresarios, círculos culturales, etc.

Es razonable estimar que los procesos de digitalización serán un importantísimo generador y proveedor de servicios múltiples: enseñanza, trabajo, ocio, comercio, salud, atención y cuidado a la ciudadanía, la oportunidad de optimizar los servicios existentes, y de nuevos modelos de negocio, particularmente importantes en el caso de las nuevas cadenas de valor, bioenergías, bioeconomía, economía circular y ecoturismo, diversificación y desarrollo rural en general

Uno de los aspectos mas importantes para cambiar la tendencia de despoblamiento en el mundo rural es la generación y consolidación de puestos de trabajo, aspecto de gran dificultad, que hará necesario un gran esfuerzo de creatividad y recursos, la búsqueda de equilibrio entre los trabajos tradicionales y los de nueva creación, convivir con la reducción o desaparición de algunos trabajos y la emergencia de otros, la relación de los empleos con el territorio, etc.

La provisión de nuevos servicios y el «teletrabajo» puede atraer al mundo rural a nuevos habitantes y evitar o paliar el despoblamiento. En este sentido las administraciones públicas tienen la oportunidad de ser líderes en el desarrollo de esta modalidad laboral, considerando que existen numerosas empresas que lo contemplan como una posibilidad con mucho futuro.

Quizás la oportunidad mas importante cualitativa y cuantitativamente sea el desarrollo dentro de los «Planes de Desarrollo Regional» (PDR), nacional y autonómicos, de programas y medidas para la mejora de la calidad de vida en el medio rural y los procesos de digitalización.

Complementariamente al acompañamiento público en normas y recursos, los modelos de negocio relacionados con los procesos de digitalización en el mundo rural deberían plantearse en términos de sostenibilidad económica, de valor compartido y de participación de las comunidades de usuarios.

Desde la Red Española de Desarrollo Rural (REDR), se ha desarrollado la plataforma online Smart REDR con el objetivo de democratizar la innovación tecnológica en el medio rural y digitalizar los procesos en los que participa la ciudadanía, sin restricciones ni condiciones. El desarrollo de este ecosistema de innovación online, se vincula al concepto de Smart Villages. A través de smart.redr.es (última consulta el 19 de julio de 2019), se puede ingresar y formar parte del proyecto

Existen importantes iniciativas que pueden generar a corto plazo un importante avance en los procesos de digitalización en el mundo rural

Probablemente una de las iniciativas previstas a corto plazo y con mas previsión de impacto en el medio rural es la «Estrategia de digitalización del sector agroalimentario, forestal y del medio rural». En la estrategia se establecen medidas y actuaciones en torno a tres objetivos, como son la reducción de la brecha digital; el fomento del uso de datos y el impulso del desarrollo empresarial y de nuevos modelos de negocios. Se puede añadir que la «Estrategia» tiene un enfoque integrador con otras políticas públicas europeas y nacionales en el contexto de la digitalización. <https://www.mapa.gob.es> (última consulta el 19 de julio de 2019)

4. CONCLUSIONES

Los procesos de digitalización abren nuevas oportunidades para la agricultura y para el mundo rural, pudiendo generar expectativas y atractivo para la ciudadanía y muy especialmente para la juventud, para el cambio de tendencia en el despoblamiento y en la calidad de vida del medio rural.

El medio rural necesita de servicios generales y procesos de digitalización transversales y de una importante aportación de recursos y de mecanismos adecuados, potenciando el uso de multifondos de origen privado y público, y accesibles a los actores adecuados y particularmente a las personas emprendedoras y muy especialmente a la juventud.

Será necesario abordar iniciativas para la formación basadas en metodologías mixtas de aprendizaje, así como la mejora al acceso y aprovechamiento de las tecnologías por parte de los habitantes del medio rural para capitalizar las oportunidades que ofrecen servicios tecnológicos como el teletrabajo, el comercio electrónico, o servicios de tele-salud para permitir la atracción de nuevos pobladores en el medio rural, especialmente de jóvenes y mujeres.

Existe la oportunidad de aprovechar la agenda digital europea, las políticas de desarrollo rural, los partenariados privados y públicos, etc., para el desarrollo de centros de competencias, nodos de digitalización (DIH) y diversos soportes técnicos, y que sean útiles para acompañar procesos de innovación en el mundo rural, adecuados a la realidad actual capitalizando y difundiendo los avances que vayan ocurriendo.

Existen numerosas tecnologías, herramientas y acciones que pueden ser importantes para impulsar la digitalización del sector agroalimentario y el desarrollo rural; algunos ejemplos son: la utilidad y generalización de los Sistemas de Información Geográfica (SIG), la captura de información automáticamente con sensores próximos y remotos, el análisis automático de imágenes, la minería de datos, los datos abiertos, los modelos analíticos y predictivos, la inteligencia artificial, etc., aspectos, todos ellos, con un fuerte potencial para la innovación, el desarrollo rural y combatir el despoblamiento

Un aspecto clave en el cambio de cultura para que se detonen y sean viables procesos de digitalización generalizados y sostenibles, es focalizar los esfuerzos en proyectos de valor compartido, alianzas privadas y públicas, de apropiación por los territorios y las comunidades de usuarios, de retornos e impactos tangibles a corto, medio y largo plazo y sobre todo que generen un aprendizaje permanente, de empresas, individuos, sociedad civil organizada y administraciones públicas.

Las características del mundo rural, espacio, cercanía a la naturaleza, la naturaleza, socialización, etc. y los nuevos servicios asociados a la digitalización, particularmente el nuevo paradigma de «teletrabajo», la mejora de los servicios educativos, sanitarios, atención a mayores, etc., son una gran oportunidad para cambiar la tendencia del despoblamiento, la incorporación de la juventud y la calidad de vida

Es importante crear cadenas de confianza sustentadas en tecnologías seguras, como puede ser blockchain, para impulsar servicios cruzados urbe/campo, reconocimiento de la creación de valor, complicidad entre los eslabones de la cadena de valor agroalimentaria y en el conjunto de la ciudadanía.

Es necesario desarrollar hojas de ruta conjuntas y alinear y federar agendas, estrategias y programas para poder realizar un verdadero impacto en los procesos de digitalización y particularmente la Agenda Digital para Europa (2010); la «Estrategia de Mercado Único Digital» (2015); la propuesta para la «Digitalización de la industria europea» (2016); la «Agenda Digital para España», y las distintas iniciativas puestas en marcha por las Comunidades Autónomas.

Es muy importante el potencial de los procesos de digitalización para simplificar y mejorar las relaciones entre las administraciones públicas y de éstas con los administrados, así como la importancia del valor del «dato» para generar mejores servicios y oportunidades de negocio, aspecto apenas explorado pero que es necesario desarrollar.

El análisis de las restricciones al impulso a los procesos de digitalización invita a prestar una atención especial a aspectos como la falta de cultura digital, la insuficiencia de técnicos y empresas, la estructura minifundista de muchos sectores, la poca capacidad económica, los desconocimientos y dudas sobre la robustez y utilidad de las TICs y la falta de acompañamiento de las administraciones públicas, tanto en normas como en recursos.

BIBLIOGRAFÍA

MARCOS, C. y HERNANDEZ, L.: *Revitalizing territories via social and digital innovation*. www.redruralnacional.es, 2018.

COMISIÓN EUROPEA. *El futuro del mundo rural*. Comunicación de la Comisión transmitida al Consejo y al Parlamento Europeo. 29 de julio de 1988 [COM(88) 501 final], 1988.

EU Action for Smart Villages: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/looking-ahead/rur-dev-small-villages_en.pdf (última consulta el 19 de julio de 2019).

GUERRERO, J.M., CORTÉS, M., HERRUZO, E., MANSO, M.A., PRECIADO, L. SÁNCHEZ-PADIAL, A.J., SÁNCHEZ, J.I. y ZARAZAGA-SORIA, J.: «Grupo Focal sobre digitalización y Big Data en los sectores agroalimentario y forestal y el medio rural. Reflexiones en torno a los retos

de la digitalización». Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Secretaria Red.es <http://www.red.es/redes/es/que-hacemos/transformaci%C3%B3n-digital-en-pymes/asesores-digitales> (última consulta el 19 de julio de 2019)

WCR. <http://wcr.unhabitat.org/wp-content/uploads/2017/02/WCR-2016-Full-Report.pdf> (última consulta 19 de julio de 2019).

CAPÍTULO XX

ÁREAS URBANAS Y ESPECIALIZACIÓN INTELIGENTE

Alberto VAQUERO GARCÍA⁽¹⁾

1. INTRODUCCIÓN
 2. EL CAMBIO DEL PARADIGMA URBANO: LAS CIUDADES INTELIGENTES
 3. ELEMENTOS QUE DETERMINAN LA EXISTENCIA DE UNA *SMART CITY*
 4. CIUDADES INTELIGENTES Y BIG DATA
 5. RECOMENDACIONES
 6. CONCLUSIONES
- BIBLIOGRAFÍA

(1) El autor agradece los valiosos comentarios y sugerencias de Santiago Lago Peñas, Juan Marquina Fuentes y los asistentes al III Congreso de la Red Localis. La responsabilidad del trabajo es, no obstante, exclusiva del autor. E-mail de contacto: vaquero@uvigo.es

RESUMEN

El modelo tradicional de ciudad está sufriendo importantes cambios. El número de habitantes y sus necesidades muestra una tendencia imparable en las grandes ciudades, que es preciso tener muy en cuenta a la hora del diseño de las políticas públicas.

Las ciudades son las principales consumidoras de recursos y las que generan mayor contaminación y esto influye, por ejemplo, en la necesidad de contar con infraestructuras adecuadas y prestaciones de servicios públicos que garanticen las mayores dosis de eficiencia y de bienestar, dentro de un desarrollo responsable con el medio ambiente.

La creciente introducción de las TICS permite, con mayor facilidad, la consecución de los anteriores objetivos, pero, al mismo tiempo, exigen una fuerte especialización inteligente en las ciudades. El objetivo de este capítulo es abordar el estudio de las *smart cities* como propuesta para mejorar la calidad de los servicios públicos a la ciudadanía.

PALABRAS CLAVE

Ciudades inteligentes, TIC, eficiencia, bienestar.

ABSTRACT

The traditional city model is undergoing major changes. The number of inhabitants and their needs show an unstoppable trend in large cities, which must be taken into account when designing public policies.

Cities are the main consumers of resources and the ones that generate the most pollution, and this has influence, for example, on the need for adequate infrastructure and provision of public services that guarantee the highest dose of efficiency and welfare within an environmentally responsible development.

The increasing introduction of ICTs makes it easier to achieve the above mentioned objectives, but at the same time requires a strong and intelligent specialization in cities. The aim of this chapter is to address the study of smart cities as a proposal to improve the quality of public services to citizens.

KEYWORDS

Smart cities, ICT, efficiency, welfare.

1. INTRODUCCIÓN

Como consecuencia de la alta concentración de la población en los núcleos urbanos, las ciudades van a jugar un papel fundamental en el desarrollo socioeconómico. Para 2020 se prevé que el 80% de la población de la Unión Europea (UE) resida en las ciudades. Este cambio de modelo urbano trae consigo un aumento del poder político y económico de las ciudades, pero, al mismo tiempo, resulta necesario compaginar su desarrollo dentro de un marco respetuoso con el medio ambiente, debido a la gran cantidad de recursos que emplean.

Las ciudades se enfrentan al desafío más importante del último medio siglo, que es ser sostenibles a largo plazo, tanto económicamente, como desde la perspectiva medioambiental. Esto trae consigo que se encaminen hacia las *smart cities* o ciudades inteligentes, lo que supone la necesidad de aplicar soluciones diferentes en cuestiones tan básicas como la movilidad, el medio ambiente, economía o la gobernanza, que garantice una mayor calidad de vida a los habitantes dentro del respeto al medio ambiente (Vaquero *et al*, 2016; Vaquero y Marquina, 2019).

Los problemas derivados del desarrollo urbano llevan años haciendo acto de presencia, pero son cada vez más importantes. A modo de ejemplo se puede citar la creciente contaminación del aire en las ciudades, las dificultades para garantizar el suministro de agua y energía, la congestión del tráfico urbano, los problemas de aparcamiento, las dificultades para el tratamiento de los residuos o del agua.

Por otra parte, la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICs) ha supuesto una revolución en la oferta de servicios y esto también implica cambios en la gestión pública local. Los responsables políticos llevan años interesados en convertir a sus ciudades en inteligentes, aprovechando el potencial de las TICs para mejorar la prestación de bienes y servicios a sus ciudadanos. Los gobiernos locales tienen que ser capaces de aceptar todos los cambios que supone la nueva y creciente urbanización, para poder enfrentarse a los nuevos retos en los que se encuentran inmersas las ciudades.

Establecida esta necesidad, el objeto de este trabajo es abordar el estudio de las *smart cities* como nuevo modelo de ciudad para mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos municipales. Para ello, tras esta introducción, en el segundo apartado se establece las líneas básicas del cambio del paradigma urbano, definiendo que es una *smart city*, los objetivos que debe perseguir y la conveniencia de contar con una hoja de ruta para alcanzar un diseño coherente con las necesidades detectadas. El tercer capítulo se centra en señalar los elementos que determinan una *smart city*, los agentes que deben estar presentes en su creación y desarrollo y las actuaciones a llevar a cabo para conseguir una ciudad inteligente, además de considerar

los beneficios y riesgos que puede suponer optar por este modelo. El cuarto apartado aborda el *Big Data*, señalando las potenciales ventajas y limitaciones de contar y aprovechar la información recopilada por las *smart cities*. El quinto apartado profundiza en el desarrollo de las *smart cities* en España, a través de un análisis comparado a nivel internacional y un detallado panorama de las principales actuaciones llevadas a cabo por las ciudades españolas más inteligentes. Tras este apartado, en el sexto epígrafe se plantean una serie de recomendaciones. Finalmente, se señalan las principales conclusiones del estudio.

2. EL CAMBIO DEL PARADIGMA URBANO: LAS CIUDADES INTELIGENTES

No existe una única aproximación al concepto de *smart city*. Para Caraglui et al. (2009) las *smart cities* son aquellas que consiguen que las inversiones en capital humano y las infraestructuras en transporte y TICs posibilitan un desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida a la ciudadanía. Para ello es necesario utilizar eficientemente los recursos y contar con un gobierno participativo y sensible a las necesidades de los ciudadanos. Para Nam y Pardo (2011) una *smart city* es aquella donde la infraestructura y el capital humano posibilitan que las ciudades garanticen un crecimiento económico sostenible y una mejora en la calidad de vida. El Parlamento Europeo (2014) considera que una ciudad es inteligente si cuenta con alguna iniciativa tecnológica en la aplicación de políticas económicas, sociales, de transporte o medio ambiente.

Las ciudades se enfrentan al desafío más importante del último medio siglo: deben ser sostenibles económicamente y medioambientalmente

A nivel nacional, también encontramos algunas aproximaciones. El Instituto para la Diversificación y Desarrollo Económico (IDAE, 2012) señala que las *smart cities* son aquellas urbes capaces de aunar el desarrollo sostenible, dentro del respeto al medio ambiente. Para la Fundación Telefónica (2011) son aquellas que emplean las TICs para conseguir que su infraestructura y servicios públicos sean más interactivos, eficientes y adecuados a las necesidades de la ciudadanía.

Como es constatable, existe un denominador común en este conjunto de definiciones, que es la utilización de las TICs para garantizar una mejor calidad de vida a los ciudadanos, pero siempre garantizando un compromiso con el entorno. En consecuencia, es obligado que las *smart cities* utilicen de la mejor forma las nuevas tecnologías para disminuir el consumo de energía y reducir las emisiones de CO₂, logrando ciudades más eficientes y sostenibles.

No obstante, si bien la utilización de las TICs es algo necesario para conseguir una ciudad inteligente, no es lo único relevante. Para contar con una *smart city* es necesario ir más allá. Es preciso contar con redes inteligentes de transporte urbano, abastecimiento de agua, recogida y tratamiento de residuos, iluminación, mejoras en los espacios públicos y una administración más interactiva y transparente con el ciudadano (European Commission, 2013).

Este nuevo modelo de ciudad persigue varios objetivos, como son la mejora en la utilización de los recursos públicos, la inclusión de toda la ciudadanía (gobierno abierto) en la vida pública, aumentar los niveles de transparencia de la administración local y potenciar la especialización de las ciudades en algún aspecto concreto. Las *smart cities* tienen que evolucionar, pasando de un «modelo histórico», donde los problemas se tratan de resolver, una vez que aparecen, al «nuevo paradigma urbano», basado en anticiparse a las posibles incidencias en

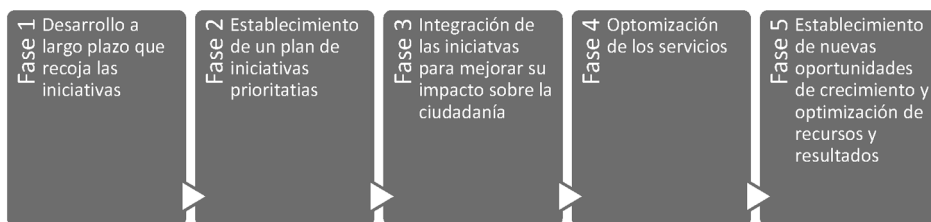
la prestación de los servicios públicos, jugando la planificación un papel fundamental. Los responsables públicos no solo deben resolver las cuestiones diarias que atañen a la ciudadanía, sino que deben ir más allá. Para ello es imprescindible dar la mejor respuesta a las demandas de los ciudadanos; las *smart cities* deben apostar por mejorar la competitividad, colaboración, planificación, creatividad, I+D+i y sostenibilidad.

Esto se traduce en la necesidad de diseñar una «hoja de ruta» para conseguir un modelo de gestión eficiente de los recursos en torno a tres ejes. Primero, un mayor crecimiento de la extensión y calidad de los servicios públicos ajustado a las necesidades de los ciudadanos; segundo, una sensible reducción del coste de los servicios públicos prestados y, tercero, la necesidad de alcanzar una visión integrada de los servicios, consiguiendo sinergias y ahorros. Bajo este planteamiento, las ciudades del futuro serán capaces de aprovechar todo el potencial de las TICs para promover más y mejores servicios, fomentar la innovación y reducir la huella ambiental de su actividad.

Esta hoja de ruta según el Circulo Tecnológico de Cataluña (2012) debe diseñarse en varias etapas (**Gráfico 1**): i) el desarrollo de una estrategia a largo plazo que recoja las necesidades de la ciudadanía; ii) la priorización de iniciativas, seleccionando aquellas que los ciudadanos más necesitan para mejorar su calidad de vida; iii) integración de las actuaciones para mejorar su impacto sobre el bienestar de los ciudadanos; iv) optimizar los servicios y operaciones realizadas por las entidades locales y v) señalar nuevas oportunidades de crecimiento y optimización de los recursos y resultados.

Para conseguir una smart city es necesario contar con redes inteligentes de transporte, abastecimiento de agua, recogida y selección de residuos, iluminación y una administración más interactiva y transparente con el ciudadano

Gráfico 1: Hoja de ruta de la *smart city*



Fuente: Hoja de ruta para una *smart city* (2012).

3. ELEMENTOS QUE DETERMINAN LA EXISTENCIA DE UNA SMART CITY

¿Qué elementos son necesarios para poder definir a una ciudad como inteligente? A partir del Libro Blanco de las *Smart Cities* (2012) se pueden señalar los siguientes. Primero, es necesario contar con un amplio espacio urbano (en ocasiones, también periurbano) donde se pue-

dan prestar una serie de servicios. Esto exige que la ciudad tenga determinada dimensión y se cuenten con una amplia batería de servicios para atender a las necesidades colectivas⁽²⁾.

Segundo, las *smart cities* deben contar con una infraestructura suficiente para atender a las demandas sociales, pero siempre bajo un desarrollo sostenible. Por ejemplo, aunque se disponga de una buena infraestructura para la prestación de un servicio público, su utilidad estará muy condicionado si para ello se requiere un excesivo consumo de recursos.

Tercero, es imprescindible contar con una red de información basada en plataformas inteligentes. La creciente implantación de las TICs en los servicios municipales, que es el motor que soporta y facilita la provisión de servicios e infraestructuras públicas, posibilita la recogida de un ingente volumen de información y su posterior tratamiento; a esto se le conoce como el *Big Data*. Además, el fin último de esta información, debe ser la mejora de los servicios que se prestan a la ciudadanía, solucionando no solo los problemas que aparecen durante la prestación de los mismos, sino anticipándose a potenciales limitaciones futuras. Precisamente, este es el camino para optimizar la oferta de bienes y servicios públicos de naturaleza municipal.

Finalmente, como cuarto elemento, es preciso la búsqueda de la eficiencia energética y la sostenibilidad de la actividad humana, en un marco que respete al medio ambiente.

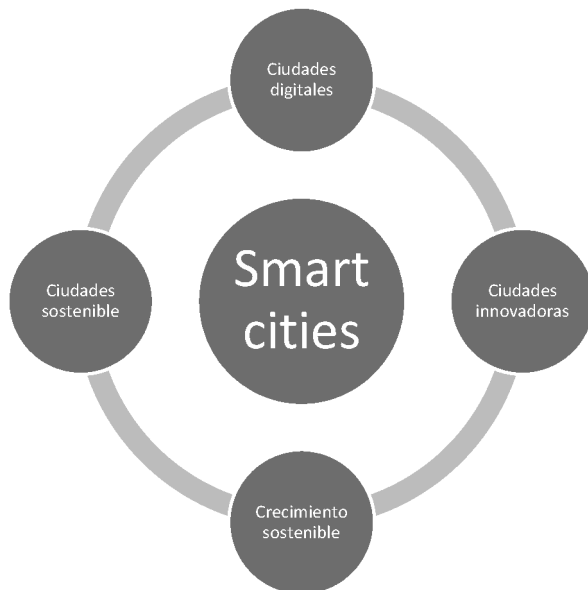
Unido a esta serie de elementos, es necesario considerar los agentes que intervienen en este proceso de creación de *smart cities*. En primer lugar, citaríamos a las administraciones locales, que deben ofrecer nuevos y mejores servicios a la ciudadanía y al mismo tiempo, aumentar el grado de comodidad, accesibilidad y convivencia en las ciudades. En segundo lugar, los ciudadanos, que se configuran como la clave de bóveda para el desarrollo de las ciudades inteligentes. Precisamente es vital conocer la demanda de la ciudadanía de los servicios e infraestructuras municipales. Finalmente, encontraríamos el sector empresarial, ya que la administración local no suele contar con los medios tecnológicos necesarios para la implantación de las *smart cities*. Este tipo de empresas suelen tener una amplia experiencia de las TICs, lo que posibilita alcanzar niveles más altos de calidad de vida de la ciudadanía.

Teniendo en cuenta los elementos y agentes que deben estar presentes en una *smart city*, convendría preguntarse si estas ciudades suponen una ruptura con el modelo tradicional.

Nada más lejos de la realidad. Las *smart cities* son las herederas de aquel tipo de ciudad que ha logrado aplicar las TICs a sus infraestructuras y servicios (ciudades digitales), pero van más allá. En efecto, ese modelo está ampliamente superado puesto que, gracias a la extensión de las TICs, los responsables públicos logran mayores dosis de comprensión de los problemas que rodean la gestión urbana (**Gráfico 2**). Gracias a las TICs se posibilita una planificación ordenada de los recursos (ciudades sostenibles y crecimiento sostenible), anticipándose a las necesidades detectadas (ciudades innovadoras). Con su utilización, las *smart cities* disponen de un elevado grado de conexión en todas las tareas que realizan, mejorando la gestión de los recursos urbanos y la gobernanza de las ciudades.

(2) Esta condición permite señalar que no todas las ciudades pueden ser inteligentes. Por lo tanto, aquellas ciudades, de pequeña dimensión, que quieran ser *smart cities* tendrán que asociarse con otras geográficamente próximas que les permita garantizar la prestación de cierto tipo de servicios o la utilización compartida de infraestructuras.

Gráfico 2: Evolución de las *smart cities*



Fuente: Circulo Tecnológico de Cataluña (2012).

¿Qué actuaciones hay que llevar a cabo para conseguir una *smart city*? Primero, es preciso contar con la debida infraestructura tecnológica, con redes de información que permitan mejorar las comunicaciones, con plataformas inteligentes e infraestructuras eficientes y sostenibles. Segundo, hay que contar con una estrategia energética, que apueste por el ahorro y la conservación de la energía y la utilización de energías renovables. Tercero, hay que potenciar la gestión y protección de los recursos, incrementado las actuaciones de desarrollo ordenado del territorio y los recursos, siempre respetando un marco de sostenibilidad y cooperación entre las diferentes administraciones afectadas. Cuarto, hay que desarrollar nuevos modelos de colaboración de naturaleza pública-privada para la prestación de bienes y servicios públicos. Finalmente, hay que garantizar los medios que posibiliten la utilización eficiente de la información obtenida a partir de los análisis de la demanda de servicios, infraestructuras, prestaciones, etc., con el objetivo de garantizar su prestación y calidad.

Gracias a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) las ciudades inteligentes consiguen una planificación ordenada de los recursos, anticipándose a las necesidades futuras

En este marco de actuación podemos señalar, al menos seis ejes en el ámbito de las *smart cities*, que suelen ser utilizados para catalogar a una ciudad como inteligente (Gráfico 3): i) entorno inteligente o *smart environment*, que comprendería todas aquellas medidas de eficiencia energética y de reducción del impacto medioambiental, en especial todo lo relacionado con el uso de energías renovables y sistemas de control de la contaminación; ii) vivir inteligentemente o *smart living*, que tendrá en cuenta los diferentes servicios disponibles para los ciudadanos, como las redes de servicios urbanos, agua, gas, saneamiento, educación o sanidad,

de forma que las TIC puedan garantizar una forma de vida saludable y segura en la ciudad, a la par que garantiza la cohesión social; iii) movilidad inteligente o *smart mobility*, considerando aquellas medidas que buscan incrementar la calidad, el servicio o la eficiencia del transporte urbano o las que persigue potenciar el transporte sostenible, por ejemplo el automóvil eléctrico o las conexiones intermodales; iv) ciudadanía inteligente o *smart people*, a través de la formación de los ciudadanos en habilidades digitales que promueva la innovación o la personalización de la información; v) economía inteligente o *smart economy*, gracias a la apertura de nuevas líneas de negocio y apertura al comercio exterior, comprendiendo el e-comercio y el *e-business* (negocio electrónico) o negocios e iniciativas empresariales digitales y vi) administración inteligente o *smart governance*, que tiene en cuenta la oferta de servicios electrónicos por parte de la administración local y aquellas medidas que fomenten la participación ciudadana en el gobierno de la ciudad, a lo que hay que añadir que la ciudad puede funcionar como una sola entidad, de forma efectiva y eficiente.

Gráfico 3. Ámbito y necesidades de gestión en una *smart city*

Smart environment	Smart living	Smart mobility	Smart people	Smart economy	Smart governance
• Eficiencia energética • Tratamiento de aguas y saneamientos • Gestión de residuos sólidos urbanos	• Salud • Seguridad a la ciudadanía • Turismo y gestión cultural	• Sistemas e infraestructuras para el transporte • Control de aparcamientos	• Formación y educación • Integración de la ciudadanía	• Nuevas líneas de negocio • Apertura al mercado exterior • Innovación empresarial	• E-administración • Gobierno abierto • Participación ciudadana

Fuente: Confederación española de empresas de tecnologías de la información, comunicación y electrónica (2017)

Antes de tomar cualquier actuación inteligente es preciso realizar un análisis económico de su rentabilidad. No podemos perder de vista que las *smart cities* necesitan importantes cantidades de recursos humanos y materiales. Se puede ir más allá, al señalar que conseguir una *smart city* no es precisamente barato. Si bien, hay ayudas estatales, que financian entre el 60% y el 80% de la inversión, esta financiación pasa por acudir a un proceso de competencia competitiva, por lo que incluso, en el mejor de los casos, el esfuerzo presupuestario de las entidades locales resulta significativo. Además, debido a la complejidad técnica que suponen la implantación de las TICs hay que tener en cuenta que es casi obligado contar con asesoramiento por parte de empresas especializadas que orienten a los gestores públicos acerca de la digitalización de los procesos, lo que, sin duda, incrementa los costes.

El ámbito y necesidades de una *smart city* es muy amplio: *smart environment, smart living, smart mobility, smart people, smart economy* y *smart governance*

Las ayudas para conseguir ciudades inteligentes no suelen ser excesivamente elevadas. Así, desde la Administración General del Estado la dotación global establecida en el Plan Nacional de Ciudades inteligentes fue de 188 millones de euros, en torno a cinco ejes (Tabla 1). La I Convocatoria de Ciudades Inteligentes se publicó en 2014, con una dotación de 15 millones de euros (13,8 millones ejecutados). Su objetivo eran los ayuntamientos de más de 20.000

habitantes de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, siendo la dotación máxima solicitada de un millón de euros por ciudad⁽³⁾. La II Convocatoria fue en 2015, con una dotación de 63 millones de euros, pudiendo participar cualquier municipio de más de 20.000 habitantes de España, con una dotación máxima de 8 millones de euros por ciudad⁽⁴⁾. Finalmente, a la Convocatoria de Islas Inteligentes se la dotó de 30 millones de euros destinada a cualquier isla de Canarias y Baleares. No obstante, a las cantidades anteriores hay que añadir aquellos fondos europeos que las entidades locales han podido captar, al presentarse a convocatorias competitivas.

Tabla 1: Ejes y presupuesto del Plan Nacional de Ciudades Inteligentes

Eje	Dotación económica (en millones de euros)
Facilitar a las ciudades el proceso de transformación hacia una <i>smart city</i>	109,9
Proyectos que demuestren la eficiencia de las TIC en la reducción de costes, mejoras en la satisfacción de la ciudadanía y creación de nuevos modelos de negocio	65,5
Desarrollo y crecimiento de la industria TIC aplicada a las <i>smart cities</i>	11,7
Comunicación y difusión del Plan Nacional de Ciudades Inteligentes	0,775
Actuaciones transversales de seguimiento del Plan	0,5

Fuente: Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, Ministerio de Economía y Empresa (2019a, 2019b y 2019c).

Para poder realizar correctamente este ejercicio, es preciso identificar correctamente los beneficios y los riesgos de cada iniciativa (Tabla 2). Dentro de los primeros, se pueden señalar los directos, que serían todos aquellos derivados de las mejoras introducidas en el servicio que se presta o la optimización de la infraestructura. A modo de ejemplo, pensemos en un sistema de iluminación inteligente que se enciende/apaga en función de la luz exterior o si detecta

- (3) Los criterios utilizados en la I Convocatoria de Ciudades Inteligentes fueron el grado de cofinanciación de la iniciativa, si se trata de agrupaciones de más de 20.000 habitantes que buscan soluciones conjuntas, la madurez en la implantación del concepto de ciudad inteligente, solidez de la descripción técnica detallada de la actividad a desarrollar, impacto de la implantación de la iniciativa en el desarrollo sostenible de la sociedad y en la mejora de los servicios prestados al ciudadano y el visitantes, el impacto de la implantación de la iniciativa en la mejora de la eficiencia energética, la propuesta organizativa de la entidad local para el desarrollo de la iniciativa y el apoyo del sector público sector privado y la sociedad civil al desarrollo de la iniciativa. Solo percibieron ayudas el 23,1 % de las propuestas solicitadas.
- (4) Los criterios utilizados en la II Convocatoria de Ciudades Inteligentes fueron el grado de cofinanciación de la iniciativa, la madurez en la implantación del concepto de ciudad inteligente, solidez de la descripción técnica detallada de la actividad a desarrollar, alineamiento con los objetivos de Plan Nacional de Ciudades Inteligentes y el impacto y sostenibilidad de la iniciativa, la propuesta organizativa de la entidad local para el desarrollo de la iniciativa y el apoyo del sector público sector privado y la sociedad civil al desarrollo de la iniciativa. Únicamente tuvieron ayudas el 4,7% de las propuestas solicitadas.

algún tipo de presencia; en este caso deberíamos tener en cuenta el ahorro generado por esta práctica.

Dentro del grupo de beneficios indirectos de la anterior iniciativa se podría señalar que, gracias a la iluminación inteligente, se conseguiría reducir la contaminación lumínica o las emisiones de CO₂, minorando la huella ecológica. Otro beneficio podría ser el aumento de los niveles de seguridad y habitabilidad de las ciudades.

Además, la lista no terminaría aquí, puesto que en este segundo grupo se podrían incluir todos aquellos beneficios que permitan potenciar el crecimiento urbano, por ejemplo, los que suponen un aliciente para el desarrollo económico y social de las ciudades, al atraer nuevas iniciativas de negocio. Precisamente si esto se cumple, se podrían plantear rebajas fiscales, haciendo más asumible el coste de los servicios a la ciudadanía. Otros beneficios indirectos lo conformarían las ventajas derivadas de que la administración local tenga información en tiempo real y totalmente ajustada a las necesidades de la ciudadanía que, además, podría ser compartida por varios departamentos municipales.

Señalados los flujos de beneficios, habría que detenerse en los riesgos que conllevan las ciudades inteligentes. Entre ellos destaca la necesidad de tener que esperar varios ejercicios para conseguir algún retorno de la inversión, la potencial generosidad en el cálculo de los beneficios esperados, la excesiva sectorialidad de las iniciativas, el control de la ciudadanía para poder recopilar la información, la falta de estudios que determinen la viabilidad de las inversiones, el potencial mayor consumo de recursos para llevar a cabo los proyectos, la falta de presupuesto público y la urgencia de algunas ciudades por convertirse a muy corto plazo y sin la debida planificación en ciudades inteligentes.

Finalmente, conviene señalar que a pesar de todo su potencial las ciudades inteligentes presentan importantes desafíos para los gestores públicos que pocas veces se tienen en cuenta en su justa medida (Batty, 2012). Las *smart cities* son mucho más que una mejora puntual de determinado servicio, se tratan de verdaderos laboratorios para el desarrollo de nuevas ideas y aplicaciones (Veeckman y Van der Graaf, 2015).

Las ayudas para conseguir una ciudad inteligente no son muy elevadas, por lo que es necesario contar con recursos de la propia ciudad

Tabla 2. Beneficios y riesgos de la implantación de inversiones encaminadas a la creación de *smart cities*.

Beneficios	Riesgos
Permiten mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión de las Administraciones Públicas	Pueden suponer importantes costes con retornos solo a largo plazo, que no siempre pueden ser asumidos por las entidades locales de pequeño tamaño
Analizan el funcionamiento de una ciudad a través de la información recopilada	Los beneficios finales de las inversiones no siempre se producen, pudiendo ser expectativas demasiado generosas
Reducen los fondos destinados al mantenimiento de los edificios e infraestructuras	Por lo general las iniciativas son de naturaleza sectorial, centradas en un aspecto concreto. No es

Beneficios	Riesgos
	frecuente contar con actuaciones que tengan una perspectiva integral
Posibilitan la reducción de la congestión de los sistemas de transporte	Se puede producir un excesivo control del comportamiento de la ciudadanía. La intromisión en la intimidad es un grave problema, sobre todo en lo relativo a la explotación de los datos
Rapidez en el tiempo de respuesta ante posibles incidencias	No abundan los análisis del impacto del uso de las TICs sobre el diseño y desarrollo de las ciudades
Mejoran la calidad de vida de los ciudadanos al poder garantizar las administraciones locales más servicios orientados a sus preferencias	Se pueden desarrollar iniciativas inteligentes pero que se traduzcan en incrementos de la actividad que redundan en un mayor consumo de energía y emisiones de CO ₂
Suponen una vía para la innovación, como consecuencia de la posibilidad de satisfacer nuevas demandas urbanas que den lugar a nuevas iniciativas de negocio y oportunidades económicas y laborales	No existe un sistema estándar que sea capaz de medir el impacto de las iniciativas inteligentes
Permiten aumentar la transparencia en la gestión de las ciudades	Las dotaciones económicas con las que cuentan los ayuntamientos no suelen ser generosas
Favorecen los gobiernos abiertos, en base a la participación de la ciudadanía en la resolución de las nuevas necesidades	La urgencia con la que algunas ciudades han querido ser <i>smart cities</i>

Fuente: Fernández (2016)

4. CIUDADES INTELIGENTES Y BIG DATA

Las *smart cities* generan mucha información por la implantación de nuevas herramientas tecnológicas. Estos datos pueden ser utilizados por los gestores públicos para mejorar las dotaciones de servicios e infraestructuras. Además, disponer de esta información permite tomar las mejores decisiones en tiempo real.

Por ejemplo, conocer al instante si existen plazas libres en los parkings públicos facilita el aparcamiento a los ciudadanos. La medición del nivel de humedad de un jardín permitirá administrar mejor el uso del agua. Si hay atascos en cierta zona, se puede ampliar el tiempo en que están abiertos los semáforos. Como se comprueba, las posibilidades son numerosas.

Una cuestión de relevancia es la relativa a la recopilación y tratamiento de la información recogida. Si se trata de una *smart city* la administración local podrá obtener un importante volumen de información, de interés ya no solo para los gestores públicos, sino también para la ciudadanía y para empresas interesadas en prestar cierto tipo de servicios públicos.

A la hora de plantear un ciudad inteligente, deben tenerse muy en cuenta los beneficios y costes de cada actuación, para conseguir actuaciones eficientes

En primer lugar, y respetando siempre la privacidad de la información, los datos deberían ser abiertos (*Open Data*), aunque esto no tiene por qué implicar que sea a coste cero. Cabe la posibilidad de establecer algún mecanismo que permita rentabilizar el coste de recopilar la información. Es preciso tener en cuenta que la información recogida es, realmente, un estudio de mercado de un determinado servicio, puesto que refleja la demanda. Tanto es así, que si no se cobra cierta cantidad por los datos se podría llegar a generar una subvención cruzada desde la administración local a las empresas que quieran esa información. Optar por esta vía no sería algo eficiente ni equitativo para la ciudadanía, ya que con sus impuestos se está pagando la recogida de la información.

En segundo lugar, es posible que las *smart cities* se enfrenten a la «paradoja de los datos». Como se ha señalado, este tipo de ciudades son capaces de recoger mucha información, que debería servir para mejorar la extensión y calidad de los servicios a la ciudadanía. Sin embargo, puede darse la circunstancia de que la información recogida no siempre sea de calidad suficiente para tomar la mejor decisión.

En tercer lugar, puede que una elevada carga de trabajo diario por parte de los gestores público, no permita tomar adecuadamente las decisiones y solo se acuda a la información recopilada en circunstancias excepcionales.

Finamente, habría que considerar como elemento que complica aún más el tratamiento de la información, que los distintos departamentos de una ciudad no cuenten con sistema de comunicación óptima, ni tengan protocolos de comunicación con otras ciudades que les permitan compartir esa información.

En las dos últimas décadas se ha producido un significativo interés por parte de los responsables públicos por convertir sus ciudades en inteligentes. A nivel nacional se creó la Red Española de Ciudades Inteligentes (RECI), que tiene como objetivo potenciar la gestión automática y eficiente de las infraestructuras de los municipios y la mejora de la calidad de los servicios, para atraer actividades económicas. En 2012 había 22 ayuntamientos registrados en la RECI; en 2019 la cifra ascendía a 87.

El mayor número de ciudades inteligentes dentro de esta Red son de Madrid y Andalucía. El grado de desarrollo en los cinco sectores en los que desarrolla su actividad, permiten señalar cierto grado de especialización: innovación social, energía, medio ambiente, infraestructuras y habitabilidad, movilidad urbana y gobierno, economía y negocios.

Para conocer la posición que ocupan las *smart cities* española en el panorama internacional, la Tabla 3 permite señalar la relación de ciudades calificadas como más inteligentes a nivel mundial (de un total de 165), a partir del Informe *Cities in Motion* (CIM) del IESE considerando la situación en 2015 y 2019. El objetivo de este informe es fomentar las ciudades inteligentes, por medio de un enfoque innovador de la gestión urbana y un nuevo modelo de funcionamiento de las ciudades, en base a cuatro pilares: ecosistema sostenible, actividades de carácter innovador, igualdad para la ciudadanía y conseguir un territorio conectado (IESE, 2019).

El tratamiento y explotación de los datos recogidos por las ciudades inteligentes puede permitir importantes mejoras en la prestación de servicios y en la utilización de las infraestructuras

Para ello se emplean varios parámetros: gobernanza, planificación urbana, gestión pública, desarrollo tecnológico, medioambiente, proyección internacional, cohesión social, movilidad y transporte, mejora del capital humano y economía.

A partir de la clasificación anterior, la primera nota a destacar es el significativo aumento del número de *smart cities* españolas en este ranking que ha pasado de 7 a 10 entre 2015 y 2019, lo que pone de manifiesto el interés de los responsables políticos por poner a sus ciudades en la lista de las más inteligentes. Así, a la lista inicial de 2015 formada por Barcelona, Madrid, Valencia, A Coruña, Bilbao, Sevilla y Málaga, hay que añadir Murcia, Palma de Mallorca y Zaragoza en 2019.

Madrid (puesto 24) y Barcelona (puesto 28) son las dos ciudades españolas con mejor puntuación en el ranking del CIM de 2019. En general las *smart cities* españolas tienen una muy buena puntuación en movilidad y transporte. Madrid, destaca, sobre todo por gobernanza y medio ambiente. Barcelona sobresale por su alta puntuación en proyección internacional. El resto de las ciudades españolas en la lista destacan sobre todo por sus puntuaciones en cohesión social y movilidad y transporte.

Entrando en el detalle de las actuaciones llevadas a cabo en los últimos años para crear una *smart city*, en Madrid destaca la plataforma MINT-Madrid inteligente, basada en la mejora de la gestión de los servicios públicos urbanos y de la calidad de las prestaciones recibidas por la ciudadanía, que a la par trata de mejorar los canales de comunicación con el ayuntamiento. Bajo este sistema se involucra a cuatro agentes. En primer lugar, a los proveedores de los servicios, ya que su remuneración dependerá de la calidad con la que se presta y no según el volumen de recursos utilizados. En segundo lugar, el personal de inspección municipal, que tienen como misión comprobar *in situ* la prestación de los servicios, informando en tiempo real a los proveedores de las posibles incidencias a través de *smartphones*. En tercer lugar, la ciudadanía, que podrá informar al ayuntamiento de las posibles incidencias también a través de sus *smartphones*, pudiendo consultar el estado de su reclamación a través de una aplicación. Finalmente, el ayuntamiento, que a través de una plataforma gestionará una amplia batería de servicios públicos: basuras, limpieza de calles, parques y jardines, pavimento o alumbrado. Además, contarán con una amplia base de datos que no solo servirá para solucionar las incidencias, sino que permitirá abordar las situaciones de forma eficiente. Gracias a este operativo, el ayuntamiento de Madrid tiene una potente infraestructura que posibilita una visión completa y organizada de los diferentes procesos, departamentos, servicios municipales y empresas proveedoras.

En cuanto a Barcelona, desde 2012, viene apostando por «el internet de las cosas». Para ello el ayuntamiento de la ciudad condal ha instalado multitud de sensores que permiten controlar, entre otros servicios, el aparcamiento, el alumbrado público o la recogida de residuos, y que informan, en tiempo real de posibles incidencias. Otras actividades inteligentes con la posibilidad de conocer cuándo y dónde llegarán los autobuses o el número de plazas de parking disponibles, etc. También se cuentan con sensores de luz por las calles, lo que posibilita un alumbrado inteligente y adaptativo a la presencia de peatones. Finalmente, disponen de sensores de calidad del aire, lo que puede permitir activar protocolos anticontaminación.

En Valencia, por medio de la plataforma digital VLCi- Valencia Ciudad Inteligente, el ayuntamiento gestiona 45 servicios municipales en tiempo real, permitiendo una mayor accesibilidad a toda la ciudadanía. Esta oferta de actividades se centra en movilidad, saneamiento,

medio ambiente y turismo. A modo de ejemplo, y gracias a la instalación de sensores y cámaras, se puede conocer el nivel de llenado de los contenedores de vidrio y envases ligeros. También se han instalado controladores inteligentes del alumbrado que, además, minimizan el tiempo de solución de las averías. Además, y gracias al «internet de las cosas» se conoce el estado de ocupación de las plazas de movilidad reducida, de carga y descarga y la disponibilidad de taxis en sus paradas. Finalmente, y entre otras muchas iniciativas, se monitoriza de forma continuada el nivel de ruido para su control y limitación.

Sevilla destaca por su plan *Smart Accessibility, Tourist and Events*, que persigue ofrece rutas accesibles y adaptadas a las necesidades de la ciudadanía y los visitantes. Para ello se cuenta con una herramienta donde el usuario tiene información sobre los diferentes espacios públicos, en función del grado de accesibilidad y la existencia de barreras arquitectónicas. Además, se han instalado sensores y cámaras sobre los semáforos para contar el número de vehículos, medición de ocupación o detección de atascos. Además, se ha realizado un esfuerzo especial por dar más servicios digitales a los turistas, dado el atractivo de la ciudad.

Málaga ha puesto en funcionamiento una serie de iniciativas tendentes a racionalizar el consumo energético, a través de puntos de luz inteligentes, zonas de recarga de vehículos eléctricos y contadores inteligentes. Además, se viene apostando por una movilidad sostenible, priorizando el uso del transporte público de calidad que desincentive el uso del vehículo privado. Asimismo, se cuenta con varias aplicaciones para comunicar incidencias a través del *smartphone* o para conocer el recorrido y tiempo de espera de la línea de autobuses municipales.

En Palma de Mallorca se viene realizando importantes esfuerzos para la implantación de la *e-administración* que facilite la mayor parte de los trámites administrativos a la ciudadanía, una expansión de la cobertura de *wifi* gratuita, el desarrollo de un SIG (Sistema de Información Geográfico) municipal y la implantación de una plataforma integral de gestión de los servicios municipales.

En Zaragoza se apuesta por la sostenibilidad desde una triple óptica: movilidad (tranvía urbano y uso de la bicicleta como alternativas de transporte); medioambiental (gestión eficiente del agua) y la sostenibilidad económica (reorganización de los servicios municipales y prestación eficiente de los servicios públicos). Así, se han instalado sensores y cámaras para el seguimiento del tráfico, se apuesta por una mejora de las redes de telecomunicaciones, en especial a través de un aumento de la cobertura de WIFI, se ha desarrollado la *e-administración* y se ha fomentado una mayor participación de la ciudadanía a través del gobierno abierto.

En Murcia, dentro del proyecto MiMurcia se ha creado el Centro Único de Seguimiento (CEUS), que persigue convertirse en el «cerebro» de la ciudad, posibilitando la coordinación de las actuaciones del ayuntamiento. Además, con la iniciativa «Vivir Murcia», se busca revitalizar la actividad del centro de la ciudad, potenciando la vida comercial, cultural y turística. Entre las medidas aprobadas esta la mejora de la intermodalidad en el transporte público, una reducción del tiempo del aparcamiento, un alumbrado eficiente, una elaboración de un mapa de ruido de la ciudad o la recogida selectiva inteligente de residuos. Finalmente, bajo el paraguas de la iniciativa «Disfrutar Murcia», que busca aumentar el bienestar de la ciudadanía se han instalado sistemas de automatización del riego, vigilancia y seguridad, mejora de la cobertura y calidad de la red *wifi* municipal y la monitorización de las condiciones ambientales.

En Bilbao se apuesta por reducir la dependencia energética, por medio de la instalación de sistemas de alumbrado inteligente y consumo racional de agua, mejoras en movilidad (potenciando el transporte colectivo y el préstamo de bicicleta) o la potenciación del turismo por medio de los recursos arquitectónicos, dado su atractivo turístico.

Finalmente, en A Coruña se han instalado un sistema de tele gestión de contadores de agua que posibilitan el control del consumo, un aplicativo de riego inteligente automatizado para racionalizar el consumo de agua en los parques y jardines y un sistema de medición de la calidad del agua. En materia de transporte se busca optimizar el tráfico en tiempo real, para ello se puede consultar disponibilidad de parking o el tráfico en la ciudad. Finalmente, dentro del bloque de actuaciones en materia de medio ambiente, se cuenta con un sistema de control de la calidad del aire y el ruido.

En los últimos años se ha producido un importante avance en la prestación inteligente de servicios públicos en las grandes ciudades españolas

Tabla 3. Principales iniciativas de *smart cities* en España a partir del informe ICIM 2015 y 2019 (ordenadas en función de la puntuación obtenida en 2019)

Ciudad	Acciones desarrolladas	IESE ICIM 2015		IESE ICIM 2019	
		Indicadores más valorados	Posición mundial	Indicadores más valorados	Posición mundial
Madrid	Mejoras en la gestión de basuras, limpieza, parques y jardines, riegos, pavimentos, alumbrado público Pago a los proveedores en función de los niveles de servicio y no por la cantidad de recursos empleados Actualización permanente del inventario municipal Aumento de la transparencia en la prestación de servicios Mejoras en las vías de comunicación con los ciudadanos Integración de la información	Gobernanza Medio ambiente Movilidad y Transporte Proyección internacional	35	Cohesión social Movilidad y transporte Proyección internacional	24
Barcelona	Nueva red de autobuses urbanos Servicio de tele asistencia <i>Open data</i> Fomento del vehículo eléctrico	Gobernanza Medio ambiente Mejora del capital humano Planificación urbana	34	Movilidad y transporte Cohesión social Proyección internacional	28

Ciudad	Acciones desarrolladas	IESE ICIM 2015		IESE ICIM 2019	
		Indicadores más valorados	Posición mundial	Indicadores más valorados	Posición mundial
	Semáforos inteligentes Caminos escolares Barcelona <i>wifi</i> <i>Bicing</i> Barcelona sostenible Tele gestión de riego <i>Smart city</i> campus Portal de trámites	Proyección internacional Desarrollo tecnológico			
Valencia	Centralización de toda la información municipal Monitorización en tiempo real del tráfico, alumbrado público, jardinería, policía local, contaminación, recogida de residuos y el servicio de grúa Consulta <i>on line</i> y descarga de impuestos y tasas mejorando los trámites administrativos	Cohesión social Medio ambiente Movilidad y transporte	73	Cohesión social Movilidad y transporte Proyección internacional	61
Sevilla	Inversión en soluciones energéticas Creación de institutos tecnológicos municipales Fomento de las TICs Asesoría de ayudas para nuevas iniciativas tecnológicas	Gobernanza Medio ambiente Planificación urbana Proyección internacional	79	Cohesión social Movilidad y transporte	76
Málaga	Instalación de sistema de almacenaje de energía por medio de baterías Potenciación del uso de coches eléctricos Integrar las fuentes renovables de energía en la red eléctrica	Cohesión social Desarrollo tecnológico Medio ambiente	80	Cohesión social Movilidad y transporte	80
Palma de Mallorca	Wifi gratuita de alta calidad en zonas de gran influencia	-	-	Cohesión social	88

Ciudad	Acciones desarrolladas	IESE ICIM 2015		IESE ICIM 2019	
		Indicadores más valorados	Posición mundial	Indicadores más valorados	Posición mundial
	Sistema de información integrado multimodal			Movilidad y transporte	
Zaragoza	Mejora de las redes de telecomunicaciones a través de WIFI Potenciación de la administración electrónica y de la política de datos abiertos.	-		Cohesión social Movilidad y transporte	101
Murcia	Centro único de Seguimiento proactivo (CEUS) y una plataforma <i>Smart City</i> . Mejora de la intermodalidad del transporte público, la reducción del tiempo de aparcamiento en la ciudad, pasos de peatones inteligentes, alumbrado eficiente en el centro, mapa de ruido de la ciudad y recogida selectiva inteligente de residuos Sistemas de automatización de riego, alumbrado eficiente, vigilancia y seguridad, mejora de la red inalámbrica municipal y monitorización de las condiciones ambientales.	-	-	Cohesión social Movilidad y transporte	105
Bilbao	Wifi gratuita en la red de metro Cargadores de móviles en los autobuses	Gobernanza Medio ambiente Movilidad y transporte	76	Cohesión social Movilidad y transporte	103
A Coruña	Aumento de las zonas <i>wifi</i> Control de los servicios de abastecimiento de agua, energía, medio ambiente Actuaciones para mejorar los servicios de movilidad urbana Potenciar la administración electrónica Mayor participación ciudadana	Cohesión social Gobernanza Medio ambiente	75	Cohesión social Movilidad y transporte	105

Fuente: elaboración propia a partir del informe CIM del IESE (Varios años), Vaquero *et al.* (2016), Vaquero y Marquina (2019) y de las páginas webs de los diferentes ayuntamientos.

5. RECOMENDACIONES

Es evidente que el modelo tradicional de ciudad ha cambiado. En el nuevo marco económico y social del siglo XXI las ciudades van a tener mayores dosis de protagonismo, situando a las *smart cities* como alumnas aventajadas.

Sin embargo, hay un largo camino por recorrer para conseguir que nuestras ciudades sean realmente inteligentes. Como se ha señalado, convertirse en una *smart city* no es fácil ni económico. Llegar a ser una *smart city* es mucho más que aplicar pequeños cambios y mejoras en cierto tipo de servicios a través del uso de las TICs. Tanto es así que solo 10 ciudades españolas se encuentran en la lista de las 150 principales *smart cities* a nivel mundial en 2019.

Ha quedado demostrado que para que una ciudad se pueda calificar como inteligente es necesario ir mucho más allá de la simple presentación de una idea para mejorar la prestación de servicios o el disfrute de infraestructuras; tampoco es colocar una ingente cantidad de sensores que midan el uso por parte de la ciudadanía. Es necesario tener la capacidad y los medios para aplicar medidas que supongan, de verdad, una mejora en la gestión integral de todas las actividades desarrolladas por las ciudades. Además, debe quedar meridianamente claro que no todas las ciudades van a poder ser calificadas como inteligentes, al tener que cumplir con una serie de parámetros e indicadores.

Sin embargo, y a pesar de ser vital contar con indicadores que midan el cumplimiento de una serie de parámetros que permitan calificar una ciudad como *smart*, no existe un procedimiento estandarizado que indique cuando una ciudad es inteligente. Es cierto, que hay estudios e informes que elaboran *rankings* a partir de indicadores, pero no hay un único patrón. Además, al no existir un estándar de lo que se debe hacer, cualquier iniciativa planteada puede ser entendida como innovadora y ampararse en el paraguas de actuación inteligente, cuando no lo es.

En segundo lugar, es preciso un mayor ejercicio de «didáctica» en todo lo que rodea a las *smart cities*. A pesar de que los gestores públicos suelen plantear iniciativas inteligentes, la mayor parte de la población no es consciente que hay detrás de estas actuaciones. Para que una iniciativa sea inteligente es necesario que la ciudadanía desempeñe un papel importante. Precisamente por ello, es preciso apostar por campañas de sensibilización de la importancia de la colaboración y participación ciudadana.

Es más, una ciudadanía concienciada será mucho más responsable de sus acciones, mejorando la cantidad y calidad de información que suministra a partir de su propio comportamiento, lo que, sin duda, permitirá contar con datos para potenciales mejoras de los servicios. La digitalización de los procesos solo será viable si la ciudadanía es capaz de aprovechar adecuadamente las herramientas presentadas. Por lo tanto, en condición necesaria que dentro de los programas llevados a cabo por las *smart cities* se tengan en cuenta actuaciones que mejoren el conocimiento informático de la ciudadanía, especialmente aquella parte que se ha incorporado recientemente al mundo de las TICs.

En tercer lugar, es preciso disponer de pasarelas de información que posibiliten la interoperabilidad de las plataformas sectoriales. De la misma forma que es vital que las *smart cities* garanticen la interconectividad en los servicios e infraestructuras municipales, también hay que potenciar la interconexión y la transmisión de información entre diferentes ciudades. Solo así,

se podrá aprovechar debidamente, las experiencias, propuestas y resultados de iniciativas llevadas en otras urbes. Se trata por lo tanto de una oportunidad para conseguir un *benchmarking* de experiencias inteligentes.

En cuarto lugar, no es habitual encontrarse con estudios que evalúen adecuadamente los resultados de las iniciativas inteligentes sobre la ciudadanía y la gestión municipal. Disponer de este tipo de trabajos posibilitaría contar con protocolos de actuación e iniciativas que realmente mejoren la calidad de los servicios en un marco de desarrollo sostenible. Solo así, se evitaría que cualquier iniciativa que emplee las TICs sea considerada como inteligente y permitiría introducir algo de cordura en esa carrera por convertir a todas las ciudades en *smart city*. Así, es recomendable contar con indicadores que permitan medir si se trata o no de iniciativas inteligentes, plazo de consecución, responsables de cada actuación y los previsibles resultados obtenidos. Este proceso de evaluación permitirá apoyar económicamente solo aquellas iniciativas que realmente sean viables, evitando subvencionar con recursos externos al municipio o financiar con recursos propios, actuaciones que no garantizan *smart cities*.

Como quinta recomendación es preciso aprovechar la información que se recoge, utilizándola y permitiendo su acceso a la ciudadanía. Muchas ciudades están recopilando una ingente información, sin embargo, su aprovechamiento puede ser limitado.

6. CONCLUSIONES

Las *smart cities*, que surgen para permitir un crecimiento sostenible de las grandes áreas urbanas, con una fuerte responsabilidad social en materia de medio ambiente, son las herederas de un modelo de ciudades, nacido hace más de dos décadas que perseguía humanizar los espacios urbanos. Las *smart cities* van mucho más allá que aumentar el uso de las TICs a la gestión pública municipal, puesto que todas sus iniciativas tienen que garantizar una mayor calidad de vida, bajo un comportamiento eficiente y responsable con el medio ambiente

Es preciso contar con estudios que evalúen adecuadamente los resultados de las iniciativas inteligentes sobre la ciudadanía y la gestión municipal

Es preciso tener muy presente que las *smart cities* exigen un proyecto integral que beneficie a todos los ciudadanos, que sea viable económicamente y que se mantenga en el tiempo. Para transformar inteligentemente a una ciudad no se puede ceñir la aplicación de una mejora a un área reducida. Las soluciones puntuales no son mejoras globales de bienestar para toda la población.

Además, el éxito de las *smart cities* no solo dependerá de los esfuerzos públicos dedicados, sino también de la utilidad que la ciudadanía vea de esta nueva realidad. Los responsables públicos no deben quedarse en destinar recursos a estos nuevos proyectos, sino que tienen que ir más allá, realizando un ejercicio de difusión de sus bondades.

Algo parecido sucede con la urgencia en convertir a las ciudades en entidades inteligentes, pensando que una única legislatura es suficiente para conseguir este resultado. Nada más lejos de la realidad, puesto que es necesario contar con la retroalimentación de las medidas, a través del análisis detallado de los resultados. Todo este proceso es largo y costoso. Y es precisamente este aspecto uno de los elementos que no se tienen excesivamente en cuenta. El problema suele aparecer cuando tras probar cierta mejora en forma de proyecto piloto se quiere extender a

toda la ciudadanía, pero los presupuestos públicos municipales no suelen aguantar estas medidas. Además, las ayudas estatales son escasas, puesto que solo accedieron a las mismas alrededor del 5% de las solicitudes presentadas.

Conseguir ciudades inteligentes precisa de una visión mucho más amplia que los límites de la propia urbe, puesto que puede ser utilidad para varias ciudades. Es necesario pensar en global. Asimismo, la información obtenida debe permitir mejorar la prestación de los bienes y servicios públicos y la mejora en las dotaciones de infraestructuras. Solo así, podremos hablar de ciudades inteligentes.

BIBLIOGRAFÍA

A CORUÑA SMART CITY, Recuperado el 24 de junio de 2019 de <http://www.coruna.gal/smart/es?argldioma=es>, 2019.

BARCELONA SMART CITY, Recuperado el 24 de junio de 2019 de <http://smartcity.bcn.cat/es>, 2019.

BATTY, M., AXHAUSEN, K.W., GIANNOTTI, F., POZDNOUKHOV, A., BAZZANI, A., WACHOWICZ, M., OUZOUNIS, G. y PORTUGALI, Y., *Smart cities of the future. The European Physical Journal Special Topics*, 214, 481-518, disponible en <http://link.springer.com/article/10.1140%2Fepjst%2F2012-01703-3#page-1>, 2012.

BILBAO SMART CITY, Recuperado el 24 de junio de 2019 de <https://www.esmartcity.es/biblioteca/presentacion-esmartcity-ayuntamiento-de-bilbao>, 2019.

CARAGLUI, A., DEL BO, CH. y NIJKAMP, P., *Smart cities in Europe, 3rd Central European Conference in Regional Science-CERS*, 45-59, disponible en http://www.inta-aivn.org/images/cc/Urbanism/background%20documents/01_03_Nijkamp.pdf, 2019

CIRCULO TECNOLÓGICO DE CATALUÑA, *Hoja de ruta para una smart city*, disponible en <http://www.ctecno.cat/wp-content/uploads/2012/03/Hoja-de-Ruta-Smart-Cities-def.pdf>, 2012

CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESAS DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN, COMUNICACIÓN Y ELECTRÓNICA, *Guía para emprendedores TIC*, disponible en <https://www.conetic.info/wp-content/uploads/2017/05/GUI%CC%81A-ETICS.pdf>, 2017.

ENERLIS, ERNEST AND YOUNG, FERROVIAL Y MADRID NETWORK, *Libro blanco Smart cities*, Madrid, disponible en http://www.innoprop.es/pdfs/libro_blanco_smart_cities.pdf, 2012

EUROPEAN COMMISSION, *Digital Agenda for Europe. An Europe 2020 initiative. About smart cities*, Bruselas, disponible en <http://ec.europa.eu/digital-agenda/>, 2013

FUNDACIÓN TELEFÓNICA, *Smart cities: un primer paso hacia el internet de las cosas*, Ariel, disponible en http://www.socinfo.es/contenido/seminarios/1404smartcities6/01-TelefonicaSMART_CITIES-2011.pdf, 2011.

FUNDACIÓN TELEFÓNICA, *Ciudades inteligentes*. Recuperado el 24 de junio de 2019 de <https://m2m.telefonica.com/smart-cities/smart-cities>, 2015

FERNÁNDEZ, J.M., «Ciudades inteligentes. La mitificación de las nuevas tecnologías como respuesta a los nuevos retos de las ciudades contemporáneas», *Economía industrial*, 395, 17-28, 2016

IESE. ÍNDICE IESE CITIES IN MOTION, IESE Escuela de Negocios, Madrid, <https://citiesinmotion.iese.edu/indicecim/> (Varios años).

INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y EL AHORRO DE ENERGÍA, IDEA, *Mapa tecnológico de ciudades inteligentes*, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Madrid, disponible en http://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_Borrador_Smart_Cities_18_Abril_2012_b97f8b15.pdf, 2012.

MADRID SMART CITY, Recuperado el 24 de junio de 2019 de <https://www.esmartcity.es/comunicaciones/comunicacion-transformacion-servicios-ayuntamiento-madrid>, 2019.

MÁLAGA SMART CITY, Recuperado el 24 de junio de 2019 de <https://www.esmartcity.es/2018/05/10/malaga-tiene-plan-ser-ciudad-inteligente-tecnologica-2022-inversion-155-millon-es-euros>, 2019.

MURCIA SMART CITY, Recuperado el 24 de junio de 2019 de <http://www.energiamurcia.es/actuaciones/smartcities>, 2019.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA, Primera convocatoria de *smart cities*, disponible en <https://www.red.es/redes/es/que-hacemos/ciudades-inteligentes/1%C2%AA-convocatoria-ciudades-inteligentes>, 2019a

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA, Segunda convocatoria de *smart cities*, disponible en <https://www.red.es/redes/es/que-hacemos/ciudades-inteligentes/proyectos-en-ciudades>, 2019b.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA, Islas inteligentes, disponible en <https://www.red.es/redes/es/que-hacemos/ciudades-inteligentes/islas-inteligentes>, 2019c.

NAM, T. Y PARDO, T.A., «Smart city as urban innovation: Focusing on management, policy, and context», *5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, ACM, 185-194, disponible en http://www.ctg.albany.edu/publications/journals/icegov_2011_smartcity, 2011.

PARLAMENTO EUROPEO, *Mapping Smart Cities in the UE*, Bruselas, disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE_ET\(2014\)507480_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE_ET(2014)507480_EN.pdf), 2014

RED ESPAÑOLA DE CIUDADES INTELIGENTES (RECI), <http://www.redciudadesinteligentes.es/>, 2019.

PALMA DE MALLORCA SMART CITY, Recuperado el 24 de junio de 2019 de <https://www.esmartcity.es/comunicaciones/comunicacion-palma-smart-city-platform-iot-t>, 2019.

SEVILLA SMART CITY PLAN DIRECTOR DE INNOVACIÓN, Recuperado el 24 de junio de 2019 de <https://www.sevilla.org/ayuntamiento/alcaldia/comunicacion/noticias/sevilla-presenta-sus-proyectos-de-innovacion-tecnologica-en-el-smart-city-world-congress>, 2019

SMART CITY RED ESPAÑOLA DE CIUDADES INTELIGENTES, Recuperado el 24 de junio de 2019 de <http://www.redciudadesinteligentes.es/>, 2019

UNIÓN EUROPEA, *Por unas ciudades europeas más inteligentes*. Comunicado de prensa, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1159_es.htm, 2013

VALENCIA SMART CITY, Recuperado el 24 de junio de 2019, de <http://www.valencia.es/iptv/es/component/videoflow/?task=cats&id=49&cat=21&layout=simple>, 2019.

VAQUERO, A., ÁLVAREZ, J. y PERIS, M., «Urban Models of Sustainable Development from the Economic Perspective» en Peris, M; Bennett, D. y Pérez-Bustamante, D. (Eds.): *Sustainable Smart Cities*.

Springer, 2016.

VAQUERO. A. y MARQUINA, J., *Entidades locales inteligentes: la modernización de los ayuntamientos y diputaciones*. Documento 11/2019 de la Red Localis, 2019.

VEECKMAN, C. y VAN DER GRAAF, S., «The City as Living Laboratory: Empowering Citizens with the Citadel Toolkit», *Technology Innovation Management Review*, march, 7-1, disponible en http://timreview.ca/sites/default/files/Issue_PDF/TIMReview_March2015.pdf, 2015

ZARAGOZA SMART CITY, Recuperado el 24 de junio de 2019, <http://www.zaragoza.es/ciudad/sectores/tecnologia/tecno/ciudad-inteligente.htm>, 2019.

COLABORADORES EN ESTE NÚMERO

J. JAVIER CUENCA CERVERA

javier.cuenca@dival.es

Doctor por la Universidad de Valencia, Licenciado en Ciencias Políticas y Diploma de Estudios Avanzados en Política y Gobierno por la UNED. Magister en Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset y Diplomado en Dirección Pública Local por el INAP. Graduado Social y Postgrado en Gestión de Recursos Humanos por la Universidad de Valencia.

Es Jefe de la Unidad de Preselección de la Diputación de Valencia y Profesor asociado en el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Valencia. Ha sido Director de Recursos Humanos en diversas Entidades Locales y Subdirector General responsable del Instituto Valenciano de Administración Pública.

Profesor de Empleo Público y/o Gestión de Recursos Humanos en diversos Institutos y Escuelas como el INAP, el CEMCI, la Asociación de Municipios Vascos-EUDEL, la FECAM o la Diputación de Barcelona. Autor de una veintena de monografías y artículos sobre la materia. Miembro del Consejo Editorial de la Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas.

M^a CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA

concepcioncamposacunha@gmail.com

Doctora en Derecho y Licenciada en derecho por la USC, Máster en Derecho de las Administraciones e Instituciones Públicas (USC) y Especialista en Gestión Pública Local (FEMP), es funcionaria de administración local con habilitación de carácter estatal, subescala de Secretaría, categoría Superior, puesto que ha desempeñado en distintos Ayuntamientos, Mancomunidades y Consorcios, en la actualidad es Secretaria de Gobierno Local del Ayuntamiento de Vigo. Codirectora de Red Localis, Coordinadora del GT de Integridad en la Contratación Pública de la Red de Transparencia de la FEMP, Miembro del Consejo Evaluador Externo de la Revista GABILEX y Community Manager de administración electrónica en la Red Social del INAP. Es también autora de numerosos artículos en revistas especializadas, así como directora y autora de diversas monografías sobre gestión pública, trabajos por los que ha obtenido distintos reconocimientos, como el VII Premio Ramon Mássager al Mejor libro de Derecho Local 213-2015

o el III Premio Ferrán Termes para la mejora de la transparencia y la eficiencia de la gestión, (2019).

ENRIQUE JOSÉ VARELA ÁLVAREZ

evalvarez@uvigo.es

Doctor en «Gobierno y Administración Pública» por el UIIOG-Universidad Complutense de Madrid y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidade de Vigo. Desarrolla su labor de investigación en el Observatorio de Gobernanza G³ (Área de Ciencia Política y de la Administración, Universidade de Vigo), del que es coordinador académico. Ha organizado y participado en actividades de entrenamiento directivo en el ámbito público como profesor y coordinador, impartiendo cursos y seminarios para más de mil directivos de instituciones españolas y centroamericanas (entre otras, EGAP-Xunta de Galicia, INAP-Gobierno de España, CNJ y CNR-El Salvador). Además, ha colaborado en proyectos de investigación competitivos (Xunta de Galicia, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Jean Monnet Projects-Erasmus +, Cost Action) sobre temas de gestión pública local y gobernanza urbana en España, Portugal y la Unión Europea.

CARMEN SEISDEDOS ALONSO

mariac.seisdedos@juntadeandalucia.es

Licenciada con grado en Pedagogía por la Universidad de Salamanca, Experta en gestión y Evaluación de la Formación Profesional Ocupacional por la Universidad de Sevilla.

experta en metodología didáctica en el INEM y en la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía. Ha ocupado diversos puestos como jefa de servicio en programas como «Comunidades Andaluzas» en la Consejería de Cultura, «Formación para el empleo de Mujeres» y «Coordinación del movimiento asociativo de Mujeres» en el Instituto Andaluz de la Mujer. Ha trabajado como Consejera técnica de la Secretaría General de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información desde 2008 a 2015.

Trabaja en el Instituto Andaluz de Administración Pública como jefa de servicio de formación de 2015 a 2017 y actualmente como Subdirectora del mismo organismo. Es community manager de la Comunidad de Formación del INAP Social y forma parte del grupo de mujeres fundadoras de la Asociación de Mujeres en el Sector Público.

DAVID POVEDANO ALONSO

pove22@gmail.com

Licenciado en Derecho. Funcionario con Habilitación de carácter estatal perteneciente a las subescalas de secretaria-intervención y secretaria de entrada. Es secretario de administración local.

ELISA DE LA NUEZ SANCHEZ-CASCADO

elisadelanuezsanchezcascado@gmail.com

Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Accedió al Cuerpo de Abogados del Estado en el año 1988. Es Secretaria General de la Fundación Hay Derecho, dedicada a la defensa del Estado de Derecho, la lucha contra la corrupción y la regeneración institucional.

Ha desempeñado distintos cargos en el sector público y en el sector privado ha sido secretaria del Consejo de varias empresas. Ha sido socia fundadora de la empresa de consultoría Iclaves. En el área docente ha colaborado en centros como ICADE, la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad San Pablo-CEU, el Instituto de Estudios Fiscales o ESADE. Ha publicado numerosas colaboraciones en revistas especializadas, de pensamiento y artículos periodísticos.

Es miembro del Consejo editorial de El Mundo y desarrolla una amplia labor como articulista en dicho periódico y en otros medios, particularmente en el blog Hay Derecho. Es coeditora del blog ¿Hay derecho? y del libro del mismo nombre editado por Península junto con otros coautores bajo el pseudónimo colectivo «Sansón Carrasco» así como del libro «Contra el capitalismo clientelar» también publicado en la editorial Península.

ENRIQUE JAVIER BENÍTEZ PALMA

enrique.benitez@ccuentas.es

Economista, especialista en Metodología Estadística por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Ha cursado el Programa Ejecutivo de Gobernanza del Sector Público de ESADE. Es Consejero de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en el área de corporaciones locales y responsable de seguridad de la información de dicha institución.

Autor de numerosos artículos para publicaciones como la Revista Española de Control Externo, Auditoría Pública, Revista Internacional de Transparencia e Integridad, El Consultor de los Ayuntamientos, Revista Española de la Transparencia, Revista de Estudios Locales, Revista de la Fundación Giménez Abad o *Transatlantic Studies Network*. Ha sido ponente de diversos cursos y conferencias relacionados con la gestión pública.

JOSÉ ANTONIO FERNÁNDEZ AJENJO

jafajenjo@hotmail.com

Doctor en Derecho Administrativo. Premio Extraordinario de Doctorado y Premio del Tribunal de Cuentas Europeo para la investigación en Auditoría del Sector Público 2010. Jefe de servicio en el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude de la Intervención General de la Administración del Estado (Ministerio de Hacienda). Académico correspondiente en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Ha colaborado con la Universidad de Salamanca, el Centro Universitario Villanueva, el Instituto Nacional de Administración Pública y Transparencia Internacional España.

Sus líneas de investigación principales son la prevención de la corrupción, la axiología y la ética pública, el control y la auditoría pública y la buena administración financiera. En estos momen-

tos, sus trabajos se centran en las medidas de lucha contra el fraude promovidas por la Unión Europea, desde los planes estratégicos a los canales de denuncia, y en la aplicación de la filosofía de los valores humanos al ámbito público. Sobre estos temas ha escrito varios artículos en publicaciones oficiales, comunicaciones a congresos y seminarios

ÓSCAR CORTÉS ABAD

oscar.cortes@esade.edu

Doctor en Derecho e Ingeniero Industrial con formación especializada en dirección pública por ESADE e IESE. Actualmente Director de Investigación del Observatorio para la Transformación del Sector Público y empleado público. Lleva más de 20 años en el sector público estatal impulsando y dirigiendo proyectos de modernización y gestión del cambio. Ha sido asesor del Ministro de Justicia entre 2014-2018 y es profesor de gestión pública en diferentes universidades y escuelas de negocio.

M ASCENSIÓN MORO CORDERO

moroca@santfeliu.cat

Licenciada en Filología Hispánica y Graduada en Derecho por la Universidad de Barcelona. Certificada como EOQ Quality Systems Manager in Public Administration (AEC) y como Directiva Pública Profesional por la Fundación para los Compromisos de Calidad. Funcionaria de la Administración Local. Responsable de la Unidad de Gestión del Conocimiento y Calidad del Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat, con funciones relacionadas con la transformación digital, la atención ciudadana, el despliegue del Gobierno Abierto y la gestión integral de la información, de la seguridad y privacidad.

MARÍA BEGOÑA VILLAVERDE GÓMEZ

mariabegona.villaverde@usc.es

Doctora en Derecho por la USC. Especialista en Derecho Tributario. Profesora Contratada Doctora de la Universidad de Santiago de Compostela. Es especialista en el estudio de derechos y garantías de los contribuyentes en la fiscalidad local, en responsabilidad corporativa desde el punto de vista financiero y tributario y en el derecho tributario. Autora de numerosas publicaciones relacionadas con estas áreas de conocimiento. Realizó estancias de investigación en varias universidades europeas -Colonia, Bolonia y Nápoles) y latinoamericanas (Buenos Aires y La Habana).

Es miembro del IDIUS, CERGI e OIRESP.

Actualmente es Consejera del Consello de Contas de Galicia.

MARCELO CAPELLO

marcapello@gmail.com

Economista y académico en temas de Economía del Sector Público y Federalismo Fiscal. Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de Córdoba (1991) y Master en Economía por

Georgetown University- Universidad Alberto Hurtado (2002). Actualmente es Presidente del Instituto de Estudios sobre la Realidad de Argentina y Latinoamérica (IERAL) de la Fundación Mediterránea. También es docente en temas de Economía Pública y Federalismo en la carrera de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y en la Maestría en Economía Pública, Políticas Sociales y Regionales de la UNC. Docente en temas de Macroeconomía y Política Económica en UCC, UBP y UES21. Desde 2018 es vicepresidente de la Asociación Iberoamericana de Financiación Local (AIFIL) y miembro de la comisión organizadora de las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (JIFP), el Seminario de Federalismo Fiscal (SFF) y las Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local (JIFL). Ex Director de la carrera de Economía de la UNC. Es o ha sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Consejo Federal de Inversiones (CFI). Recibió los premios año 1996 de la Fundación ARCOR y la FACPCE por trabajos de investigación relacionados con el Federalismo Fiscal.

VANESSA TOSELLI

vn.toselli@gmail.com

Licenciada en Economía por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Curso de posgrado en Desarrollo Económico y Medio Ambiente, por el Centro Latinoamericano de Formación Interdisciplinaria (CELFI) y UNC. Investigadora en equipo interdisciplinario de la Universidad Nacional de Córdoba. Investigadora en Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de Fundación Mediterránea, en temáticas concernientes a administraciones locales. Colaboradora en Consejo de Desarrollo Sustentable de la provincia de Córdoba, Argentina. Participación en diversas conferencias en la esfera económica y de políticas públicas. Integrante del grupo representante de la Universidad Nacional de Córdoba en el proceso dirigido por plataforma digital hacia el planteamiento, desarrollo y resolución de un reto ODS en el marco de la Conferencia Iberoamericana sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible celebrada en Salamanca, España. Publicaciones en Asociación Argentina de Economía Política y Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas.

SABRINA GONZÁLEZ DEL CAMPO

sabrinagdc@gmail.com

Licenciada en Economía por la Universidad Nacional de Córdoba, obteniendo el sexto promedio de su cohorte. Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Córdoba, especializada en impacto de políticas públicas. Docente regular en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, de la Universidad Católica de Córdoba y del Colegio Universitario de Periodismo, en las asignaturas Política Económica Argentina, Historia Económica y Social y Macroeconomía. Docente en especializaciones y cursos de postgrado, en materia de Política Fiscal. Ha sido docente internacional en la Universidad de Viena, Frankfurt —Alemania. Investigadora en IERAL— de Fundación Mediterránea, especialista en área de Finanzas Subnacionales, y Federalismo Fiscal. Coautora en diversos trabajos académicos de investigación y en publicaciones de IERAL, en relación con diversos temas: Transparencia y Gobernabilidad, Coyuntura y Dinámica de la Economía Real, Impuestos Nacionales y Subnacionales, entre otros.

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

presnolinera@gmail.com

Profesor titular de Derecho constitucional en la Universidad de Oviedo. Premio Extraordinario de Doctorado. Magistrado suplente del Tribunal Superior de Justicia de Asturias (1999 a 2001) y asesor del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes y de la Vicepresidenta Primera del Gobierno (2004-2007). Comparecencia como experto en diferentes comisiones del Congreso, el Senado y de los Parlamentos autonómicos de Madrid, Asturias y Andalucía. Miembro de la Academia Asturiana de Jurisprudencia y del Comité de Ética del Hospital de Jarrow (Asturias). Estancias de investigación en las universidades de Roma, Pisa y Macerata (Italia); Friburgo y Regensburg (Alemania), Coimbra (Portugal) y Nueva York (Estados Unidos). Autor, coordinador o coautor de 30 libros y de más de 100 artículos de investigación en revistas españolas, italianas, brasileñas, mexicanas, inglesas, francesas y alemanas. Editor del blog El derecho y el revés y colaborador de El País, los periódicos del Grupo Prensa Ibérica, la Cadena Ser, Onda Cero y la Radiotelevisión asturiana.

PATRICIA GARCÍA MAJADO

patriciagarcia_majado@hotmail.com

Graduada en Derecho por la Universidad de Oviedo con Premio Extraordinario (2014). Máster en Protección Jurídica de las Personas y los Grupos Vulnerables. Actualmente se encuentra realizando su tesis doctoral en Derecho Constitucional en la Universidad de Oviedo al amparo del Programa de Formación del Profesorado Universitario (FPU), que versa sobre las inmunidades del poder. Ha realizado, también con cargo a dicho programa, estancias de investigación en la Universidad Paris I Panthéon-Sorbonne (2017) y en el Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (Heidelberg, Alemania, 2018). También ha participado en varios proyectos de investigación a nivel autonómico -sobre democracia participativa- y nacional -sobre reforma constitucional-; ha intervenido en diversos Congresos nacionales e internacionales y realizado asimismo distintas publicaciones, fundamentalmente en el ámbito de la democracia participativa y del abuso de la legislación de urgencia.

FRANCISCO REYES SANTÍAS

francisco.reyes@uvigo.es

Doctor en Ciencias Económicas (Universidad de a Coruña), Suficiencia Investigadora en Estadística e Investigación Operativa (USC), MSc in Health Economics (University of York), Licenciado en Económicas (University of London-LSE), Licenciado en Derecho (Universidad de Barcelona), Licenciado en Ciencias políticas (UOC), MBA (Instituto de Empresa), Economista del Servicio Galego da Saúde (Unidad de Epidemiología e Investigación Clínica del Complejo Hospitalario Universitario de Santiago), profesor asociado de Universidad (Universidad de Vigo), miembro del Grupo de Investigación de Epidemiología, Salud Pública y Evaluación de Servicios de Salud (IDIS), colaborador del grupo de investigación GEN (Universidad de Vigo), ha sido Economic Assistant Special Projects (Department of Health, NHS, Reino Unido), ha sido Gerente del Foro Permanente Gallego-Iberoamericano de la Salud (Xunta de Galicia), ha sido Gerente

de ANESDI, ha sido Asesor de Mapfre, ha sido Consultor de PriceWaterhouse, ha sido profesor asociado de la Universidad de Santiago (USC), ha sido Concejal-Portavoz del Grupo Municipal Socialista en el Ayuntamiento de Santiago de Compostela.

M^a FE LÓPEZ JUIZ

flopezjuiz@yahoo.es

Suficiencia Investigadora en Derecho (Universidad de A Coruña), Magister en Derecho Judicial (CGPJ), Escuela de Prácticas Jurídicas, Especialista en Derecho Civil de Galicia, Experta universitaria en Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Experta universitaria en ejercicio de la Función Jurisdiccional en el orden Civil y Penal, Especialista sobre herramientas básicas para la resolución de conflictos (mediación), Programa de Formación de Jueces Sustitutos, Licenciada en Derecho (USC), Jueza Sustituta, docencia externa (USC), ha sido Técnica del Proyecto europeo Red INMA (Xunta de Galicia).

MARÍA A. GARCÍA VALIÑAS

mariangv@uniovi.es

Profesora en el Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo. Doctora en Economía en el año 2003, ha centrado su actividad investigadora en el área de las políticas públicas en el sector del agua. Asimismo, ha desarrollado investigaciones sobre la medición de la eficiencia en servicios públicos. Cuenta con más de 40 publicaciones en prestigiosas revistas indexadas con proceso de revisión tales como *Environmental and Resource Economics*, *Ecological Economics*, *Hacienda Pública Española* o *Urban Studies*.

ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA

robertofll@sindicastur.es

Licenciado en Economía y Doctor por la Universidad de Oviedo. Miembro correspondiente del Real Instituto de Estudios Asturianos, investigador de GEN y de la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España (Rifde). Miembro del Comité Ejecutivo de Red Localis y vocal de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (2017). Desde abril de 2019 es el Síndico Mayor de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, tras haber desempeñado el puesto de jefe del Gabinete Técnico durante casi siete años.

MARÍA CADAVAL SAMPEDRO

maria.cadaval@usc.es

Doctora -Mención Europea- en Economía, Premio Extraordinario de Doctorado. Máster en Administración Financiera y Tributaria. Profesora de Economía Aplicada en la Universidad de

Santiago de Compostela, en el área de hacienda pública. Especialista en federalismo fiscal, descentralización, fiscalidad y hacienda autonómica y local. Es miembro investigador de la Red de Investigadores en Financiación Autonómica y Descentralización Financiera en España (RIFDE), de la Red Localis, ICRETUS y la Red local de Administración Pública. Miembro nato del Foro Económico de Galicia y pertenece a la Red Internacional de Economía Pública Local. Directora de la Cátedra Iberoamericana de la USC. En el ámbito de gestión universitaria fue directora del área del Servicio Universitario de Residencias perteneciente al vicerrectorado de Estudiantes.

Ha participado en numerosos congresos de ámbito nacional e internacional y publicado en revistas especializadas. Colabora en prensa escrita, radio y televisión.

ROSA MARÍA REGUEIRO FERREIRA

rosamaria.regueiro@usc.es

Doctora en Economía. Profesora del departamento de Economía Aplicada de la USC. Ha desarrollado contratos de colaboración con diferentes municipios, enfocados en el ámbito de la tributación ambiental, la implementación de procesos de eficiencia energética y programas de lucha contra la pobreza energética. También ha sido investigadora principal en el proyecto Horizon, Convocatoria H2020-EE-2014-3-Market update, Grant Agreement number 649717 UDC Resfarm «Developing and implementing financial instruments for the mobilisation of investments in renewable energy in the agrarian sector».

JUAN JOSÉ VERDES GÓMEZ

juanjose.verdes.gomez@usc.es

Economista, MBA por la USC. Profesor asociado del departamento de Economía Aplicada de la USC. Ha realizado su carrera profesional como jefe de administración de distintas empresas y desde julio de 2014 es socio fundador y CEO de la empresa *i-Grape Laboratory*, una spin-off de la USC. Ha colaborado en convenios de prestación de servicios entre la USC y distintos ayuntamientos gallegos para la implantación de programas de eficiencia energética y de lucha contra la pobreza energética.

JOSÉ EMILIO GUERRENO GINEL

pa1gugij@uco.es

Es Doctor Ingeniero Agrónomo por la Universidad de Córdoba. Profesor titular de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos y de Montes de la Universidad de Córdoba. Fue Becario del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España. Autor de numerosas publicaciones en temas relacionados con la producción animal, el medio ambiente, el desarrollo rural y la I+D. Responsable del Servicio Centralizado de Información del Territorio de la Universidad de Córdoba. Miembro del Academic Advisory Group for Erasmus Bureau. Profesor de numerosos cursos de formación en España, Europa y América Latina. Secretario General de Agricultura y Ganadería del Gobierno de Andalucía y responsable del diseño y desarrollo del plan de modernización del mundo rural de Andalucía. Profesor invitado en el Banco Interna-

cional del Desarrollo. Miembro del Comité Asesor del Ministro de Agricultura, pesca y alimentación para la definición de la Política Agraria Común.

ALBERTO VAQUERO GARCÍA

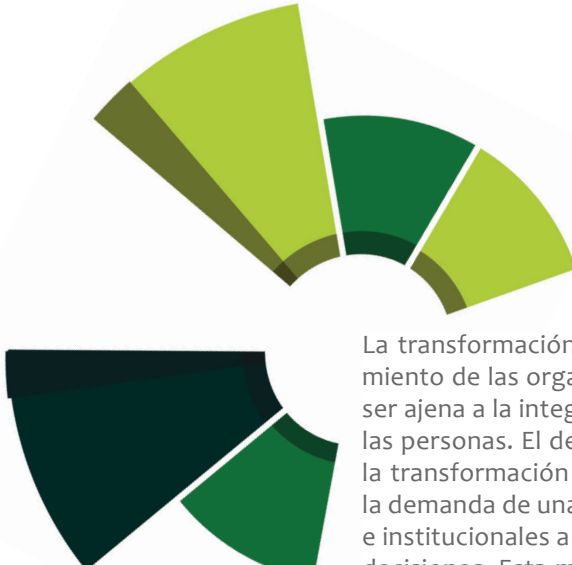
vaquero@uvigo.es

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, especialidad en Economía Pública, por la Universidad de Vigo, Graduado Social Diplomado por la Universidad Complutense de Madrid, Máster en Economía de la Educación y del Trabajo por la Universidad Carlos III de Madrid, Postgrado en Técnicas Estadísticas por el Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Profesor Titular de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo de Ourense de la Universidad de Vigo, ha trabajado en la Universidad Carlos III de Madrid, Complutense de Madrid y Rey Juan Carlos.

Ha sido Vicedecano y Secretario de la Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo de Ourense y director del Área de Descentralización del Vicerrectorado del Campus de Ourense y coordinador del Departamento de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo de Ourense. Actualmente es Secretario de la Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo de Ourense. En la Administración ha desempeñado el cargo de Asesor Especializado, en el área de Economía, en el Gabinete de Estudios del Consejo Económico y Social (CES) de España y como Asesor del Gabinete de la Ministra de Educación y Ciencia.

Autor de numerosos artículos en revistas de impacto a nivel nacional e internacional. Miembro del grupo de investigación GEN (Governance and Economics research Network), del Foro Económico de Galicia, de la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España (RIFDE), equipo GEM (Global Entrepreneurship Monitor) Galicia y codirector de la Red Localis, Red Local de Administración Pública.



La transformación digital ha venido a revolucionar el funcionamiento de las organizaciones y la administración local no puede ser ajena a la integración de las nuevas tecnologías en la vida de las personas. El declinar del modelo analógico y la adaptación a la transformación digital de la gestión pública se deja sentir en la demanda de una sintonía correcta entre los procesos políticos e institucionales a través de los que se toman e implementan las decisiones. Esta mayor imbricación afecta a la gobernanza, factor esencial en el ámbito local donde los gobiernos interactúan con proximidad y cotidianidad con los ciudadanos.

El reto de la innovación tecnológica abre grandes posibilidades para lograr una administración práctica –aunque no sea perfecta– después de un proceso de metamorfosis que requiere de profundas reflexiones y de la consecución de ambiciosas oportunidades que están por llegar. Este Informe aborda los temas locales desde la perspectiva de los desafíos del personal, las conductas éticas en el uso de las nuevas tecnologías, la transparencia, el control y la responsabilidad como condición necesaria, aunque no suficiente, para una gestión eficiente y sostenible, que mute el modelo tradicional en otro de vanguardia y con futuro.

ISBN: 978-84-7052-801-9



9

788470

528019



3652K28828

