

GUÍA PARA EL BUEN GOBIERNO LOCAL



FEDERACION ESPAÑOLA DE
MUNICIPIOS Y PROVINCIAS



RED DE ENTIDADES LOCALES
POR LA TRANSPARENCIA Y
PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Índice

	Presentación	6
	Relación de autores	7
	Introducción	8
1	Los retos de presente y de futuro del gobierno local a nivel institucional desde la óptica de un cargo electo	9
	<i>Carles Ramió</i>	
	<i>Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra</i>	
	1.1 La responsabilidad de un cargo electo a nivel institucional y organizativo	9
	1.2 Los valores institucionales de un cargo electo	10
	1.3 Las variables institucionales a preservar por parte de un cargo electo	11
	1.4 La mirada proactiva e innovadora de un cargo electo: La inteligencia artificial y la robótica no es un problema para la Administración sino una gran oportunidad	14
	1.5 Bibliografía	16
2	Introducción: el necesario reenfoque de la innovación pública: hacia una estrategia común	17
	<i>Borja Colón de Carvajal Fibla* y Francisco Rojas Martín**</i>	
	<i>*Jefe de Servicio de Administración e Innovación Pública de la Diputación de Castellón y Coordinador del Grupo de Trabajo de Innovación Pública de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana</i>	
	<i>**Doctor en Ciencia Política y Presidente de la Fundación NovaGob</i>	
	2.1 Estado de la cuestión: el dinamismo de la innovación pública	18
	2.2 ¿Innovación pública? Mejor con estrategia y colaboración	20
	2.3 La transición hacia la innovación pública planificada, sistemática y experimental	21
	2.4 Algunas ideas a modo de conclusión	23
3	Gobierno abierto y digitalización: una alianza para la mejora de la transparencia y la integridad en el ámbito local	25
	<i>Mª Concepción Campos Acuña</i>	
	<i>Doctora en Derecho y Secretaria de Administración Local, categoría Superior</i>	
	3.1 ¿Qué significa el gobierno abierto?	26
	3.2 ¿Por qué es importante el gobierno abierto?	27
	3.3 ¿Cómo lo implementamos?	28
	3.4 Digitalización ¿amenaza u oportunidad?	28
	3.5 Drivers (digitales y no digitales) del Gobierno Abierto	29
	3.6 El Gobierno Abierto y los Objetivos del Desarrollo Sostenible	31
	3.7 Conclusiones: el mandato 2019-2023 el momento de consolidación	32

4	2019-2023: Cronología de una transformación (DIGITOTAL)	33
	<i>Víctor Almonacid Lamelas</i> <i>Secretario de la Administración Local. Experto en transformación digital</i>	
	4.1 Introducción. Una transformación digital muy humana	33
	4.2 2019: planificación	34
	4.3 2020: administración electrónica, ¡por fin! Automatización (I)	35
	4.4 2021: recursos humanos. Automatización (II)	36
	4.5 2022: ¿Smart City? ¿Big Data? ¿Open Data? Preparando el futuro	38
	4.6 2023: rendición de cuentas y desarrollo sostenible	38
5	Situación, desafíos y propuestas de la Política de Recursos Humanos en la Administración Local (2019-2023)	40
	<i>Rafael Jiménez Asensio</i> <i>Consultor Institucional/Catedrático de Universidad, acreditado</i>	
	5.1 Introducción	40
	5.2 Situación actual del empleo público local: un rápido diagnóstico de sus problemas	41
	5.3 Desafíos del empleo público local	44
	5.4 Decálogo de líneas de actuación	45
6	Planificar, gestionar y rendir cuentas: el ciclo básico de la democracia local	47
	<i>Alberto Ortiz de Zarate Tercero</i> <i>Senior Manager en DesideDatum Data Company</i>	
	6.1 Qué es un plan de mandato	47
	6.2 Cómo rendir cuentas de un plan de mandato	50
7	El derecho de acceso a la información: el ciudadano en el centro de la gestión pública	55
	<i>Joaquín Meseguer Yebra*</i> <i>Director General de Transparencia y Buen Gobierno Junta de Castilla y León</i>	
	7.1 Qué es el derecho de acceso y dónde está reconocido	55
	7.2 Quién puede pedir información y a quién	57
	7.3 Qué se puede pedir: información pública	58
	7.4 Los límites al derecho de acceso	59
	7.5 El procedimiento para ejercitar el derecho de acceso	61
	7.6 Garantías del derecho de acceso: la reclamación ante los comisionados y la vía judicial	64

8	El reto de la contratación electrónica	66
	<i>M.ª Pilar Batet Jiménez.</i> <i>Jefa del Servicio de Contratación y Central de Compras de la Diputación Provincial de Castellón.</i>	
	8.1 La generalización de la licitación electrónica	66
	8.2 La regulación de la licitación electrónica en la LCSP	69
	8.3 Opciones para licitar electrónicamente	70
	8.4 La gestión de la implantación electrónica	72
9	La protección de datos y la seguridad de la información	74
	<i>M. Ascensión Moro Cordero</i> <i>Delegada de Protección de Datos Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat</i>	
	9.1 La protección de datos y la seguridad de la información en el proceso de transformación hacia la administración del siglo XXI	74
	9.2 Principios y actuaciones en materia de protección de datos	77
	9.3 Gobernanza de la seguridad de la información	81
	9.4 Conclusión	83
	9.5 Referencias bibliográficas	83
10	La toma de decisiones mejor, con datos	84
	<i>Roberto Magro Pedroviejo</i> <i>Jefe de Servicios Interactivos. Ayuntamiento de Alcobendas</i>	
	10.1 Introducción	84
	10.2 ¿Qué son y que no son Datos Abiertos?	85
	10.3 ¿Por qué y para qué?	86
	10.4 Normativa aplicable	87
	10.5 Portales de datos abiertos: estructura y contenidos	88
	10.6 El Big Data	90
	10.7 Oficina de Gobernanza de los Datos	91
	10.8 Guías de Datos Abiertos de la RED de la FEMP	91
	10.9 Decálogo para abordar un proyecto de Datos Abiertos	92

11	Marcos de integridad institucional	94
	<i>Goizeder Manotas</i> <i>Directora de Servicios, Innovación y Transformación de la Administración</i> <i>Diputación Foral de Gipuzkoa</i>	
11.1	Contextualización	94
11.2	La era de la transformación de la Administración	94
11.3	Una verdadera infraestructura ética	96
11.4	Especial mención a los instrumentos de garantía	97
11.5	Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Guipuzkoa y su sector público, una apuesta valiente	99
11.6	Conclusiones	103
12	5 Claves para un nuevo modelo de comunicación en las Administraciones Públicas	104
	<i>Amalia López Acera</i> <i>Periodista y community manager del Ayuntamiento de Calp (Alicante)</i>	
12.1	¿Qué modelo de comunicación queremos?	105
12.2	¿Qué vamos a comunicar y cómo vamos a hacerlo?	106
12.3	¿Quién se encarga de gestionar la comunicación?	107
12.4	¿Qué canales de comunicación vamos a utilizar?	108
12.5	¿Es la hora de la comunicación interna?	110

Presentación

Todos los comienzos de mandato tienen algo especial, son cuatro años por delante para poner en práctica nuestras ideas para mejorar y transformar nuestros entornos, para poner en práctica el programa de gobierno para un periodo de tiempo que se hace largo sobre el papel pero que en su ejecución se queda corto en muchas ocasiones.



Pues bien, esta Guía para el buen Gobierno Local, trata precisamente de aportar ideas para los próximos 4 años desde una perspectiva innovadora abarcando de manera breve y sencilla temas de tanto calado como la estructura organizativa de las instituciones locales, la innovación como cultura organizativa, la digitalización de la organización como palanca del gobierno abierto, la política de recursos humanos pensando en el futuro y en el presente, la rendición de cuentas, poner al ciudadano en el centro de la gestión pública, la contratación electrónica, la seguridad en la información, los datos abiertos, la integridad pública o la comunicación en las organizaciones locales. Diez temas que son de gran actualidad y para los cuales hemos contado con expertos de las administraciones locales, del mundo universitario y expertos de estos temas. A ellos quiero agradecerles expresamente su colaboración en este volumen de la colección de la RED de Entidades locales por la Transparencia y participación Ciudadana de la FEMP.

Quiero destacar igualmente que esta publicación va dirigida fundamentalmente a políticos y directivos locales, los cuales sabrán apreciar sus propuestas que, como siempre, van dirigidas a facilitar a todas las entidades locales algún espacio en que encuentren en mayor o menor medida una oportunidad para el buen gobierno de sus organizaciones.

Muchas gracias.

Carlos González Serena

Alcalde de Elche

Relación de autores

Carles Ramió

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra

Borja Colón de Carvajal Fibla

Jefe de Servicio de Administración e Innovación Pública de la Diputación de Castellón y Coordinador del Grupo de Trabajo de Innovación Pública de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana

Francisco Rojas Martín

Doctor en Ciencia Política y Presidente de la Fundación NovaGob

M^a Concepción Campos Acuña

Doctora en Derecho y Secretaria de Administración Local, categoría Superior

Víctor Almonacid Lamelas

(Secretario de la Administración Local. Experto en transformación digital)

Rafael Jiménez Asensio

(Consultor Institucional/Catedrático de Universidad, acreditado)

Alberto Ortiz de Zarate Tercero

Senior Manager en DesideDatum Data Company.

Joaquín Meseguer Yebra

Director General de Transparencia y Buen Gobierno Junta de Castilla y León

M.^a. Pilar Batet Jiménez

Jefa del Servicio de Contratación y Central de Compras de la Diputación Provincial de Castellón

M. Ascensión Moro Cordero

Delegada de Protección de Datos. Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat

Roberto Magro Pedroviejo

Jefe de Servicios Interactivos. Ayuntamiento de Alcobendas

Goizeder Manotas

Directora de Servicios, Innovación y Transformación de la Administración. Diputación Foral de Gipuzkoa

Amalia López Acera

Periodista y community manager del Ayuntamiento de Calp (Alicante)

Coordinación FEMP

Judit Flórez Paredes

Directora general de los Servicios Jurídicos y Coordinación territorial de la FEMP

José Nuño Riesgo

Secretario Técnico de la RED de Entidades locales por la Transparencia y Participación Ciudadana de la FEMP

Introducción

Decir que los tiempos están cambiando no es decir nada nuevo a estas alturas de la película, puesto que todos somos conscientes de que el cambio forma parte – al menos últimamente – de la propia lógica de nuestras Administraciones públicas que, con vocación de servir a sus ciudadanos, hacen lo posible por no descabalgarse de un futuro no tan lejano que las embiste sin cesar.

Empieza una legislatura en el mundo local español, la que comprenderá los cuatro años entre 2019 y 2023, que será decisiva desde muchos puntos de vista, pero quizá el elemento más importante que caracterice a este periodo o, mejor dicho, que lo debería caracterizar, es el hecho de que los gobiernos locales, municipales y provinciales, avancen definitivamente en sus políticas públicas vinculadas al Gobierno Abierto y a la Rendición de Cuentas por un lado, y por el otro, consecuentemente, impulsen de una vez por todas los marcos de integridad institucional como paradigma del buen gobierno.

Con este *Manual de Bienvenida o Welcome Pack* para cargos electos y personal técnico que se sume recientemente a responsabilidades en la esfera local, desde el Grupo de Trabajo de Innovación de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana de la FEMP, y en colaboración con la Fundación NovaGob, queremos ofrecer una imagen actual de los principales desafíos con los que todos nos vamos a encontrar los próximos años. Conocer el estado del arte de, por ejemplo, la contratación pública, la protección de datos, la transparencia y los datos abiertos, la gestión de las personas o la propia transformación digital supone partir con una ventaja competitiva clara respecto a nuestras propias circunstancias, de tal modo que, como mínimo, podamos situarnos en un tiempo récord en un escenario de conocimiento muy ajustado a la realidad que nos rodea.

Hemos contado para ello con autores de prestigio y gran recorrido profesional que, además de dominar perfectamente su área de conocimiento, se caracterizan por tener una visión de futuro y a largo plazo de la misma que nos permite adelantarnos a los acontecimientos desde una posición privilegiada, ya que en la mayoría de los casos ese futuro ya está escrito, y más concretamente por empelados públicos con una verdadera vocación de servicio y un encomiable sentido de pertenencia. A todos ellos gracias por su contribución, ya que su esfuerzo nos permitirá levantarnos a hombros de gigantes para otear un horizonte un poco más claro y esperanzador.

Gracias a la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana y a la propia Federación Española de Municipios y Provincias por creer en la *innovación pública* a secas, por apostar siempre por lo público y por defender los intereses del mundo local. Personalmente me siento orgulloso y honrado al mismo tiempo de formar parte de ese equipo de profesionales – compañeros y amigos – que coordinan los diferentes grupos de trabajo que se integran en la citada Red, participan en las comisiones técnicas de la FEMP y representan al mundo local en todos los foros en los que se les requiere.

Finalmente deciros a todos los cargos electos que arrancáis esta legislatura con determinación y empeño, que os esperan cuatro años por delante de mucho trabajo y responsabilidades, pero que contáis al mismo tiempo con los mejores profesionales al servicio de las Administraciones públicas locales, que responderán con eficacia y diligencia a las necesidades de lo público y os acompañarán durante este viaje hacia unas instituciones más abiertas, responsables y sostenibles.

Los retos de presente y de futuro del gobierno local a nivel institucional desde la óptica de un cargo electo

Carles Ramió

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra

1 La responsabilidad de un cargo electo a nivel institucional y organizativo

La magnífica iniciativa que representa esta publicación me ubica en la difícil tesitura sobre qué aconsejaría a un cargo electo del ámbito local sobre la dimensión institucional y organizativa de un ayuntamiento o de una diputación. Los elementos son múltiples y la complejidad reside en realizar una buena selección. En este sentido, empiezo por algunos valores que deberían retener los cargos electos como un ingrediente básico antes de abordar otros elementos. En segundo lugar, las variables institucionales a preservar y vigilar por parte de un cargo electo: desde ahuyentar permanentemente el zombi del clientelismo (lo damos siempre por muerto pero suele salir de manera recurrente del cementerio de la historia), hasta ordenar los elementos conceptuales y prácticos entre el modelo burocrático (que sigue siendo necesario) y el modelo gerencial, finalmente, un recordatorio sobre la complejidad de la gestión de los recursos humanos y el peligro de caer en las trampas de las capturas sindicales y corporativas. En tercer lugar, una mirada al futuro. A un futuro que ya forma parte del presente y no una mera especulación. Hacemos referencia al impacto de la revolución 4.0, es decir: al impacto de la inteligencia artificial y de la robótica.

2 Los valores institucionales de un cargo electo

Considero importante que un cargo electo incorpore en su portafolios personal de valores al menos los cinco que van a ser aquí objeto de atención. Algunos de ellos poco practicados, desgraciadamente, en la política institucional local durante los últimos años.

1. *Valor de coherencia política:* valor para evitar y frenar las lógicas sociales y políticas de carácter demagógico y populista. El populismo político seguramente será uno de los grandes problemas de las próximas décadas. Será un fenómeno, derivado de las tensiones económicas y sociales, difícil de soslayar. Pero habría que evitar que el populismo del futuro calcara las malas prácticas de periodos históricos del pasado y experimentara, en cambio, una evolución positiva. El panorama actual es de una enorme crisis del poder político ante su falta de instrumentos para dirigir la economía y la sociedad (Mair, 2015). El populismo puede ser un remedio homeopático para que la política institucionalizada recupere su vigor y ambición y esto tiene una lectura positiva que no hay que desdeñar. Lo que sí que habría que remediar son las prácticas políticas a nivel institucional de carácter chamánico (Lapiente, 2015) y lograr que la ambición fuera más conciliable con el realismo político y administrativo. Conseguir la implantación de liderazgos políticos ambiciosos en sus discursos, pero exploradores en sus políticas públicas.
2. *Valor institucional:* las instituciones públicas tienen como principal objetivo aportar seguridad jurídica e institucional para fomentar el crecimiento económico que no es más que un medio para lograr el desarrollo humano (sociedad del bienestar y sociedad del aprendizaje). Las instituciones públicas pueden ser autopistas del desarrollo económico, del bienestar y del aprendizaje o pueden ser caminos tortuosos que dificulten o castren estos avances (Acemoglu y Robinson, 2014). Las instituciones públicas son la joya de la corona del crecimiento económico y social y hay que fomentar los valores de preservación y delicado cuidado de las mismas. La actividad política que debería ser más censurada, social y electoralmente, es la que contribuya a degradar a las instituciones públicas.
3. *Valor de transparencia y de rendimiento de cuentas:* la transparencia y la rendición de cuentas son dos valores plenamente asumidos por las instituciones públicas. Esta asunción en algunos casos es real pero en la mayoría tiene una dimensión más formal e incluso es una impostura. Hay que superar la fase de querer mostrarlo todo para que no se pueda observar lo más relevante. En muchos casos la transparencia es solo traslúcida. Los dos grandes elementos que quiere conocer la sociedad de sus instituciones públicas son: en primer lugar, cómo y quiénes participan en la toma de decisiones y esto se logra con una transparencia total de la agenda institucional y de sus altos cargos. En segundo lugar, los ciudadanos quieren saber en qué se gastan las instituciones públicas hasta el último euro. Las tecnologías de la información facilitan enormemente esta transparencia para que no sea excesivamente onerosa en el dispendio de recursos públicos. En el rendimiento de cuentas también se incluye la evaluación sistemática y transparente de las políticas públicas. Hay que tener presente que todo lo que una institución pública decida no mostrar de forma transparente puede ser igualmente objeto de escrutinio social de forma indirecta por la vía de la información disponible en la red. Y este análisis será peligroso institucionalmente por la morbosidad y por posibles interpretaciones incorrectas o maliciosas. La transparencia de las instituciones públicas ya no es solo un valor sino una necesidad impuesta por la revolución de las tecnologías de la información.

4. *Valor de la participación colectiva de carácter político:* la democracia representativa no puede ser la única vía de participación política. Las instituciones públicas deben abrirse y fomentar otras vías alternativas de participación, algunas de ellas ahora sencillas gracias a las tecnologías de la información. El valor de la participación debería estar muy presente en el ámbito local y mucho más mesurado en ámbitos institucionales superiores debido a su complejidad y a la falta de homogeneidad de los participantes que podrían generar externalidades negativas (Colomer, 2016).
5. *Valor de la valentía:* se trata del valor de fortaleza individual y social, a pesar de la sensación individual y colectiva de inseguridad, para evitar caer en una histeria colectiva. Los retos tecnológicos, económicos, sociales y políticos durante los próximos años van a ser enormes. En este contexto es natural que los diversos actores económicos, políticos, sociales y los ciudadanos se sientan inseguros. Este miedo puede generar todo tipo de trastornos económicos, sociales y políticos: demagogia, xenofobia, egoísmo individual, colectivo o nacional, retraimiento cultural e intelectual, etc. La sociedad, empoderada gracias a las redes sociales, tiene que hacer frente a los retos e intentar buscar soluciones que sean lo más satisfactorias posibles, pero sin caer en lógicas sociales y políticas de carácter regresivo. Las crisis hay que afrontarlas desde la valentía y no dejar espacio a la cobardía ya que si no se abren zonas de incertidumbre que pueden atentar incluso contra los derechos humanos (por ejemplo, la actual crisis de los refugiados en Europa) y contra el bienestar global (Ramíó, 2017).

3 Las variables institucionales a preservar por parte de un cargo electo

3.1 Preservar la meritocracia y erradicar el clientelismo sigue siendo una vigilancia tanto del presente como del futuro:

El modelo clientelar siempre está latente tanto en el pasado, en el presente como en el futuro. Es una tendencia natural humana y nunca se está a salvo de ella. Cuando acontecen cambios conceptuales importantes en la Administración pública o cuando se entra en periodos de relajamiento institucional el clientelismo encuentra las grietas del sistema para poder volver a emerger. No hay que perderlo nunca de vista y estar en un constante estado de vigilancia para al primer síntoma neutralizarlo con rapidez.

El regreso en España del modelo clientelar es quizás el hecho más significativo de la gestión de los recursos humanos durante las últimas cuatro décadas. Esta afirmación puede parecer excesivamente dura y tajante, pero es una realidad fuera de toda duda. Existe una abrumadora evidencia empírica sobre la importancia del clientelismo en la Administración pública española. Es difícil ofrecer aquí datos, pero no se aleja mucho a la realidad que aproximadamente la mitad de los empleados públicos que han sido contratados durante las últimas cuatro décadas (desde la instauración de la democracia) no han entrado bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito. Es una práctica habitual que los laborales y los interinos sean contratados de diversos modos, pero en muchas ocasiones sin respetar de manera escrupulosa

los principios de igualdad, mérito y capacidad. Incluso en el contingente de personal funcionario en que todos sus efectivos han accedido bajo los principios formales de igualdad, capacidad y mérito frecuentan las situaciones heterodoxas.

3.2 No confundirse con los dos modelos organizativos predominantes (modelo burocrático y modelo gerencial). En la confusión entre estos dos modelos renace el clientelismo:

El *modelo burocrático* representa la gran respuesta a la ambición de modernización del Estado, aportando sistemática organizativa y abandonando la lógica natural de las organizaciones a configurarse por pulsiones y pasiones humanas, individuales y colectivas, de carácter subjetivo. Además, anhela abandonar sistemas de liderazgo que se fundamentan en el carisma. Weber definió a la burocracia como una forma de organización que realza la precisión, la velocidad, la claridad, la regularidad, la exactitud y la eficiencia conseguida a través de la división prefijada de las tareas, de la supervisión jerárquica, y de detalladas reglas y regulaciones. Se trata de sustituir las variopintas motivaciones y compromisos que guían las elecciones humanas por una única jerarquía, encajada y mantenida por unos canales de comunicación racionalizados que fluyen desde la cima de la organización hacia los niveles base. El modelo burocrático sintoniza a la perfección con el Estado moderno. Por ejemplo, los principios de jerarquía (en organizaciones en las que hay que asegurar el dominio de política por encima del corporativismo profesional) y de mérito en el acceso de los empleados públicos y en su carrera administrativa son impecables e imperecederos. Estos ingredientes, sin duda, tienen que estar asimismo en el diseño de las administraciones públicas del futuro. Pero se trata también de un modelo muy vulnerable ya que los empleados públicos a nivel individual o colectivo lo pueden subvertir con facilidad y degenerar en un modelo capturado por lógicas corporativas de carácter interno. Otro problema es que es un modelo muy rígido y poco permeable al cambio y a dar respuesta rápida a las contingencias del entorno.

El modelo burocrático puede ser mejorado y superado en el futuro, pero no del todo abandonado, al menos a nivel conceptual, ya que agrupa unos valores institucionales que son inamovibles y que siempre hay que preservar (entre otros la jerarquía, la meritocracia y aspectos organizativos que aseguren la seguridad jurídica).

El gran intento de superar el paradigma burocrático se produjo a finales de los años ochenta de la mano de la Nueva Gestión Pública con el modelo gerencial. Entre las ideas mayoritariamente compartidas para este gerencialismo público destacan las siguientes: a) El desempeño de las organizaciones mejora cuando los gestores saben lo que se espera de ellos (se han determinado objetivos concretos) y los resultados son medidos con relación a tales expectativas. b) La gestión pública mejora cuando los gestores disponen de cierta discrecionalidad y flexibilidad en el uso de los recursos para llevar a cabo sus responsabilidades. La discrecionalidad y flexibilidad son controladas principalmente a través de la evaluación de resultados. c) El desempeño mejora cuando las decisiones y controles se focalizan en los resultados, más que en los recursos o en los procedimientos.

El problema de este modelo gerencial es que se asentó sobre una crítica feroz al modelo burocrático, pero no reflexionó en reconocer sus méritos. Adoptó una visión muy instrumental de gestión y se despreocupó por el diseño institucional en un sentido amplio. La entrada con mucha fuerza de este nuevo estrato conceptual generó un temblor institucional que hizo aflorar antiguas prácticas de patronazgo y de clientelismo.

No alentó las prácticas corruptas, pero fue bastante permeable a ellas y la corrupción reverdeció. A los pocos años de implantación mundial de este modelo surgieron las primeras críticas (Ramíó, 2001) que se fueron ampliando con evidencias empíricas de su errático rendimiento hasta llegar a ser casi unánimes en la actualidad. El problema del modelo gerencial no es tanto lo que aporta (que tiene un enorme valor y que hay que incorporar en el funcionamiento ordinario de la Administración pública del presente y del futuro) sino lo que olvida e incluso desprecia, que tiene que ver con principios y valores institucionales de carácter público. El modelo gerencial debilita al Estado, hace que la política sea cada vez más inactiva en la formulación de políticas públicas (hay que confiar en los expertos) pero, en cambio, la política interfiere con gran intensidad en la organización interna y en los nombramientos de los puestos profesionales de la Administración, etc. que contribuye a hacer emerger un neoclientelismo. Con el mercado y con la sociedad organizada se producen fuertes interferencias e incluso algunas capturas debido a la generación de una comunidad epistémica transversal de gestores públicos y privados y, también, por el impulso decidido por las externalizaciones de servicios a organizaciones privadas pensadas más para satisfacer los intereses privados que para defender el bien público y el interés general. Los ciudadanos, bajo este paradigma, se transforman en clientes. Es decir: muy activos como usuarios y totalmente pasivos como ciudadanos políticos.

El resultado de este proceso de sustitución y de concatenación de modelos es que la Administración pública contemporánea se sustenta sobre dos paradigmas: el burocrático y el gerencial. Esta circunstancia se puede apreciar de manera muy plástica en muchos ayuntamientos: los habilitados nacionales representan el modelo burocrático y los gerentes el modelo gerencial. Esta dualidad conflictiva puede generar una confusión perversa: flexibilizar los procesos que deben ser burocráticos para atender a la seguridad jurídica y burocratizar la gestión de los servicios que debería ser flexible y contingente. Dos modelos que son como dos placas tectónicas en continua fricción que luchan por la supremacía como modelo de referencia. Por otra parte, la fricción y lucha por el poder entre ambos modelos genera fracturas y fisuras que han facilitado durante las dos últimas décadas que emerja el magma presente bajo las dos placas tectónicas conceptuales que intentaban taponarlo: emerge el magma clientelar con tanta fuerza que implica que actualmente la Administración pública se debata entre tres modelos: el burocrático, el gerencial y el clientelar. Es en la gestión de recursos humanos donde más se puede apreciar tanto la confusión que genera tener dos modelos de referencia y cómo este caos favorece el reverdecimiento no deseado del modelo clientelar.

En la gestión de recursos humanos es donde son más evidentes las externalidades negativas de seguir a rajatabla el modelo burocrático. Por ejemplo, cuando se detecta la necesidad de incorporar un nuevo perfil en la Administración pública, un nuevo puesto de trabajo, el proceso para ligar la ocupación efectiva del nuevo profesional puede demorarse más de dos años. Hay que esperar a incluir este nuevo perfil en la convocatoria anual de empleo público y luego iniciar los trámites muy lentos asociados a los procesos formales de selección. Con velocidad de crucero y estrés organizativo el proceso dura dos años y cuando hay un cierto relajo o piedras en el camino puede prolongarse a tres años o más. Este proceso es sencillamente inasumible en el marco de una gestión pública moderna, contingente, eficaz y eficiente. El político de turno, pongamos por ejemplo a un alcalde, se desespera ante esta ineficiencia de manual. Y como su referente alternativo es el modelo gerencial busca como disyuntiva a la burocracia el protocolo de selección de carácter empresarial que asegura una gran celeridad. El problema es que en el mundo empresarial los sistemas sofisticados y seguros de selección son la excepción y lo más usual son sistemas de reclutamiento artesanales y precarios. Por ejemplo, domina en las empresas la espuria técnica de “dar voces” al entorno más inmediato para detectar el perfil profesional más adecuado que se requiere. Nuestra hipótesis es que buena parte de los empleados públicos han accedido mediante este rudimentario sistema. En absoluto mal intencionado y en absoluto clientelar en principio. Pero solo aparentemente ya que cuando se utiliza la técnica de selección de “dar voces” el problema es que este

sistema de comunicación tan artesanal solo llega a unos círculos sociales muy determinados que suelen coincidir con unas simpatías políticas también concurrentes. El resultado agregado de estos procesos empresariales de selección, como alternativa al modelo burocrático, es que se ha reinstaurado un sistema clientelar. No ha habido una intención clientelar deliberada pero el efecto ha sido un neoclientelismo. Aquí el elemento de discusión que puede ser criticable es que nadie ha intentado mejorar el propio sistema burocrático cuando es totalmente posible diseñar un modelo que mantenga escrupulosamente los principios de igualdad, capacidad y mérito, pero con fluidez y eficacia (Ramíó y Salvador, 2018).

3.3 Desconfiar de los sindicatos y de las lógicas corporativas de los empleados públicos:

La principal amenaza de una Administración pública que pueda ser más social con la ciudadanía tiene que ver con otro discurso que defiende la función social de la Administración a nivel interno. Los sindicatos y los empleados públicos corporativizados son los protagonistas de este segundo discurso social en las administraciones públicas. Defienden, lógicamente, con empeño los derechos laborales y económicos de los empleados públicos. El problema es cuando esta defensa llega a poner en riesgo la sostenibilidad, la eficacia y la eficiencia de la Administración pública. Por ejemplo, en determinados ámbitos públicos el gasto en materia de personal es claramente excesivo por unas tablas retributivas excesivamente generosas (destacan el sector de los transportes públicos o el de los cuerpos de seguridad en las administraciones locales). A nivel más general, el problema es que los costes laborales son excesivos no por las retribuciones de los empleados públicos sino por las prebendas que afectan a sus jornadas laborales (moscosos, canosos o conciliaciones excesivas). En este sentido, la defensa social de los empleados públicos correlaciona con una Administración pública cada vez menos solvente para resolver los problemas sociales de la ciudadanía. Es obvio que hay que defender una Administración pública que tenga en su seno a empleados públicos que, como buenos profesionales, estén bien retribuidos y con unas condiciones de trabajo confortables que los motiven para ser todavía mejores profesionales. Pero no hay que confundir estos principios con lo que claramente son los excesos que ponen en peligro la viabilidad de la Administración pública y de sus funciones sociales.

4 La mirada proactiva e innovadora de un cargo electo: La inteligencia artificial y la robótica no es un problema para la Administración sino una gran oportunidad

La revolución de la Inteligencia artificial y de la robótica es totalmente inevitable y, por tanto, hay que asumirla de la manera más positiva posible sin caer en resistencias de carácter ludita que pueden provocar que el sector público pierda este tren vinculado con la innovación. La inteligencia artificial y la robótica puede ser un instrumento que haga mucho más eficaz y eficiente a la Administración pública

en su defensa del bien común y del interés general. Una Administración mucho más solvente técnica y económicamente para cuidar de su función social: atender a los ciudadanos y, en especial, a aquellos más vulnerables (ancianos, niños y a los trabajadores más marginados y maltratados por la propia revolución tecnológica). Los robots pueden facilitar servicios sanitarios y sociales de calidad con costes económicos mucho más bajos que los actuales. Los robots pueden encargarse de las tareas repetitivas vinculadas a la burocracia y liberar a un ejército de empleados públicos para que se encarguen de nuevas tareas con mayor valor público. En definitiva, una Administración pública robotizada puede ser una Administración mucho más social y progresista.

Pero para que la Administración pública pueda liderar este proceso de revolución tecnológica tiene que librarse de la etiqueta social a nivel interno. Es obvio que esta migración tecnológica va a hacer innecesarios a muchos perfiles de empleados públicos que ya no hay que reponer una vez se jubilen. Pero las resistencias sindicales y corporativas son enormes y la tendencia es que un conductor, un conserje o un auxiliar administrativo se reponga cuando se jubile el titular. Estamos hablando de puestos de trabajo y de perfiles que van a ser totalmente innecesarios en el futuro (y buena parte de ellos ya son innecesarios en el presente). Esta perversa dinámica de defensa social solo para unos pocos puede poner en riesgo la adaptación de la Administración pública al actual cambio de paradigma tecnológico y laboral. El resultado será una menor capacidad de defensa social para la mayoría de la sociedad ante la insolvencia organizativa y laboral de la Administración (Ramíó, 2019).

Ya me imagino la defensa conceptual que van a hacer los luditas del sector público en forma de eslogan: *"Una Administración pública libre de robots. Apostamos por el calor humano"*. Dos frases afortunadas que representan una impostura y que esconden una falta de valentía política y un gran egoísmo corporativo y sindical. Nos jugamos, ahora más que nunca, la supervivencia de una Administración pública.

Un cargo electo debería tener como una de sus prioridades la adaptación de la Administración pública a la inteligencia artificial y a la robótica. Nuestras estimaciones es que durante los próximos quince años pueden ser objeto de robotización un millón de puestos de trabajo en el sector público (el 30 por ciento del total). Por ejemplo, la mayor parte de las tareas burocráticas (tramitación de expedientes, gestión económica, dimensión jurídica, etc.) van a ser robotizadas. También una parte del sector de transportes y de servicios públicos (Ramíó, 2019). Hay que destacar aquí la feliz casualidad que durante un mismo periodo de tiempo se van a jubilar tantos empleados públicos como los que van a ser objeto de robotización. Es decir, la Administración pública podría renovarse y entrar en la senda de la modernidad sin apenas costes laborales y sociales. Para aprovechar esta gran coyuntura hace falta un plan estratégico que no se vislumbra ahora en ninguna Administración pública. Para ello es necesario que el sector público transforme su rol de espectador pasivo e indolente a líder de la revolución 4.0. Hace falta, por ejemplo y como primera medida urgente, definir todos aquellos puestos susceptibles de ser robotizados y no convocar oposiciones para estas plazas cuando se jubilen sus titulares. También es necesario y apremiante cambiar los sistemas de selección para incorporar a nuevos perfiles profesionales (ser capaz de captar el talento de la juventud bien formada y digital) preparados para adaptarse a una Administración 4.0. Afrontar ambos retos en los ayuntamientos de tamaño grande o mediano es asumible. Para el resto es imposible y se requiere de la colaboración proactiva de las diputaciones. Si un cargo electo (municipal o provincial) atiende a estos dos ítems va a contribuir de manera realista a una Administración pública moderna en el contexto de la inteligencia artificial. En cambio, si se inhibe va a contribuir a la decadencia inevitable de nuestras administraciones públicas.

5 Bibliografía

Acemoglu, D., Robinson, J.A. (2014): *Por qué Fracasan los Países*. Barcelona: Ediciones Deusto.

Colomer, J.M. (2016): "Oligarquía o Demagogia", *El País* 25 de julio de 2016. http://elpais.com/elpais/2016/07/12/opinion/1468327194_446811.html
Lapuente, V. (2015): *El Retorno de los Chamanes. Los Charlatanes que Amenazan el Bien Común y los Profesionales que Pueden Salvarnos*. Barcelona: Ediciones Península.

Mair, P. (2015): *Gobernando el Vacío. La banalización de la Democracia Actual*. Madrid: Alianza Editorial.

Ramió, C. (2001): "Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21.

Ramió, C (2017): *La Administración Pública del Futuro (Horizonte 2010). Instituciones, Política, Mercado y Sociedad de la Innovación*. Madrid: Tecnos.

Ramió, C., Salvador, M. (2018): *La Nueva Gestión del Empleo Público. Recursos Humanos e Innovación de la Administración*. Barcelona: Tibidabo Ediciones.

Ramió, C. (2019): *Inteligencia Artificial y Administración Pública. Robots y Humanos Compartiendo el Servicio Público*. Madrid: Catarata.

Introducción: el necesario reenfoque de la innovación pública: hacia una estrategia común

Borja Colón de Carvajal Fibla y Francisco Rojas Martín***

**Jefe de Servicio de Administración e Innovación Pública de la Diputación de Castellón y Coordinador del Grupo de Trabajo de Innovación Pública de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana*

***Doctor en Ciencia Política y Presidente de la Fundación NovaGob*

El proceso de innovación en las administraciones públicas españolas y de nuestro entorno sigue avanzando un año más de manera inexorable. El acceso tecnológico masivo y la necesidad de hacer frente a los desafíos sociales crecientes impulsa el surgimiento de nuevas iniciativas, proyectos y programas de innovación pública en el sector público. Muchos son los que se suman al esfuerzo por cambiar las formas de hacer y de pensar de las administraciones públicas, pero desgraciadamente muchos más son quienes permanecen impassibles ante este cambio de época. El objeto de esta publicación consiste en ofrecer una visión diferente de las prácticas de la gestión pública a aquellos nuevos cargos electos que se incorporan durante el año 2019 a las entidades locales en España. Una visión que promueve un cambio cultural que consiga agitar a las administraciones públicas más paralizadas y las convierta en herramientas más útiles, flexibles e innovadoras para la sociedad.

Las administraciones públicas son instituciones que han facilitado la innovación de manera fundamental a lo largo de la historia. Como desgrana Mazzucato en su imprescindible trabajo de investigación publicado en 2017¹, las administraciones públicas están detrás de buena parte de las innovaciones más relevantes de nuestro tiempo en los ámbitos tecnológicos, farmacéuticos o medioambientales. Esta realidad del rol de las administraciones públicas para impulsar la innovación en su entorno contrasta con la falta de interés por la innovación hacia dentro. En esta publicación alzamos la voz para mostrar la relevancia de avanzar en este ámbito. Precisamos generar espacios más dinámicos, abiertos y flexibles para acelerar los procesos de innovación pública. Como veremos a continuación, todo lo anterior no significa que no existan iniciativas a nivel internacional y a nivel español para impulsar la innovación pública.

• • •

1 Mariana Mazzucato. (2017). El Estado emprendedor. RBA Libros.

1 Estado de la cuestión: el dinamismo de la innovación pública

Mientras las iniciativas para innovar en las administraciones pública no paran de crecer, algunas organizaciones están realizando avances para tratar de divulgar el conocimiento, crear redes y apoyar las iniciativas incipientes. En el ámbito internacional, existen diversas iniciativas que cualquier interesado en innovación pública debe conocer:

1. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) cuenta con un Observatorio de Innovación en el Sector Público (OPSI²), que desarrolla una relevante labor de investigación y divulgación. Cuenta con una “caja de herramientas” que incluye metodologías para la innovación pública y ha desarrollado un banco de buenas prácticas que puede ser consultado para fomentar las ideas innovadoras. También desarrolla publicaciones, artículos y edita un boletín con las novedades identificadas en el ámbito de la innovación pública.
2. Con un carácter mucho más informal surge *States of Change*³, de carácter privado, que reúne a profesionales y expertos en innovación pública del mundo. Este proyecto trata de mejorar la calidad, la coherencia y el alcance del aprendizaje de la innovación pública. Pretende poner en marcha una comunidad de prácticas sobre innovación pública a nivel internacional. Tiene un enfoque de divulgación tratando de inspirar mediante experiencias y herramientas sobre innovación pública. Pero, además, desarrolla proyectos en los que trata de aplicar sus ideas sobre innovación, apoyando a los gobiernos a construir sus capacidades de innovación mediante el desarrollo de programas de aprendizaje práctico.
3. Enfocada a los *Laboratorios vivientes o Living Labs*, surgió en 2016 la *European Network of Living Labs*⁴ (*Enoll*) que supera los 150 miembros. Los Living Labs (LL) se definen como ecosistemas de innovación abiertos y centrados en el usuario, que integra procesos de investigación e innovación en comunidades y entornos de la vida real. Si bien esta red integra a colectivos diversos enfocados a la innovación (no necesariamente Living Labs), realiza una interesante labor de divulgación y visibilización de la innovación pública.
4. En el ámbito iberoamericano contamos también con una iniciativa de interés, la Red InnoLabs⁵, promovida por NovaGob.Lab en 2017 y financiada por el programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED). En la misma línea que los casos presentados previamente, la Red InnoLabs integra Laboratorios de Innovación Pública de México, Colombia, Argentina, Brasil, Chile y España. La divulgación, la investigación, la formación y el apoyo a las administraciones públicas para el apoyo en el desarrollo de sus políticas de innovación pública.

En el ámbito español, existen igualmente proyectos que impulsan la innovación pública, generando conocimiento y creando redes. Durante muchos años todas las iniciativas innovadoras en el ámbito público se solían vincular a los llamados procesos de mejora continua, en virtud de los cuales, se introducían pequeñas variaciones “*en la forma de hacer las cosas*” y se obtenían resultados positivos, medibles y en ocasiones poco esperados que se vinieron a entender como el germen de lo que ahora podemos llamar como innovación pública.

• • •

2 Accesible a través de <https://oecd-opsi.org/> (recurso en inglés)

3 Accesible a través de <https://states-of-change.org> (recurso en inglés)

4 Accesible a través de <https://enoll.org/> (recurso en inglés)

5 Accesible a través de <http://www.redinnolabs.org/>

Pero no fue realmente hasta la eclosión de las redes sociales y el influjo de los espacios de trabajo colaborativos cuando realmente despertó ese tipo de innovación que realmente ha puesto el foco en la generación de valor público a través de sus acciones. No han sido pocas en este sentido las experiencias y casos de éxito que han surgido al calor de esta nueva ola de la innovación tratando de aportar cada uno de estos “entornos” un valor diferencial respecto de los demás.

Por ejemplo, dentro del programa de formación para la innovación del Instituto Andaluz de Administración Pública, nos encontramos los **InnoLabs**, que han introducido de modo transversal actividades destinadas a dotar de metodologías y de apoyo a cualquier persona de la Administración pública que esté interesada en innovar. En este marco el IAAP ha desarrollado en 2018 y 2019 la primera edición de los **InnoLabs** que se definieron como *“un espacio de creación y experimentación colectiva para definir, acelerar y prototipar proyectos innovadores con impacto en la gestión pública andaluza”*. La intención



de InnoLabs es dar los primeros pasos para promover una **“factoría de innovación pública”** que genere resultados de manera sostenida mediante el trabajo en grupos de alto rendimiento. En la primera edición se han desarrollado 7 proyectos de innovación pública de áreas tan diversas como: educación, urbanismo, empleo, bibliotecas, consumo, nuevas formas de organización del trabajo y mentoría digital.

En segundo lugar, **los propios Grupos de Trabajo de la FEMP y de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana** han sabido movilizar desde el año 2000 a un buen elenco de técnicos profesionales al servicio del mundo local que, bajo la consigna de elaborar documentos, guías, estrategias, recomendaciones, etc. han hecho un trabajo fantástico de acompañamiento y tutorización a todas las entidades locales en temas a veces tan complejos como la integridad y la contratación pública, la seguridad en las comunicaciones, la participación ciudadana o los datos abiertos.



Por otro lado, el **Proyecto de #InnovacionOnTour**⁶ surge como una iniciativa personal de cuatro empleados públicos en el año 2017 y pretende conectar a las personas y a sus experiencias innovadoras llevadas a cabo en las distintas Administraciones públicas españolas para que éstas sean conocidas e imitadas por otras instituciones y sirvan de caldo de cultivo para fomentar la innovación pública. En definitiva, se busca el fortalecimiento de lo público a través de una fluida transferencia de conocimiento entre equipos innovadores del sector público que impacte en un mayor sentido y orgullo de pertenencia a lo público.



• • •

6 Más información accesible a través de la página web: <https://innovacionontour.net/>



Finalmente, **NovaGob.Lab**, que nace en 2016, se enmarca dentro del ecosistema para la innovación pública de NovaGob⁷ y es la materialización de una idea que pretende impulsar un entorno de innovación abierta alrededor de las Administraciones públicas. Su objetivo es crear un espacio de encuentro entre especialistas

del ámbito académico, profesionales del sector público y del sector privado para trabajar juntos en la elaboración de prototipos innovadores que generen valor público. Quieren, en definitiva, poner en marcha un espacio donde la ciencia, la creatividad y el talento se unan para desarrollar innovación pública. Además, como se ha visto previamente, coordina una Red Iberoamericana de Laboratorios de innovación pública financiada por el programa CYTED.

2 ¿Innovación pública? Mejor con estrategia y colaboración

Sin embargo, no es oro todo lo que reluce, y todas las iniciativas que acabamos de describir (y muchas otras que no podemos mencionar por evidentes razones de espacio) no han visto la luz de forma rápida, sencilla y ordenada, sino que más bien han tenido que “innovar” en sus propios ecosistemas públicos para poner en marcha auténticos laboratorios donde hasta ahora “*nunca se había hecho así*”.

Esto es, que no nos encontramos (a pesar de que pudiera parecer todo lo contrario) con un caldo de cultivo favorable para el surgimiento de instituciones/iniciativas/proyectos innovadores al menos de un tiempo aquí, y es cierto, las cosas están cambiando y muy rápido, pero seguimos en muchas ocasiones defendiendo un tipo de auto-burocracia que no hace más que imponer resistencias a la novedad, al cambio y, en definitiva, a la innovación pública, y nos explicamos:

Cuando en cualquier nivel de gobierno (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas o Entidades Locales) un grupo de personas, ya sean desde el ámbito de lo público o de lo privado quieren crear un espacio de colaboración conjunta y abierta donde puedan aglutinar ideas y experiencias que después puedan pasar “a producción”, poco más o menos se les trata como a unos iluminados.

¿En qué ley está eso?, ¿qué reglamento lo regula? ¿Cuál es el procedimiento formal para crear un laboratorio de innovación abierta? Sencillamente no existe una cultura organizativa (ni legislativa) que favorezca los espacios de encuentro entre los que tienen las ideas y los que quieren aplicarlas; los que tienen el dinero y los que tienen la necesidad de impulsar proyectos caros; los que tienen el poder de decisión y los que tienen las ganas de hacer cosas, los que regulan y los que aplican, y así hasta que nos cansemos.

Por eso hace falta desde ya mismo un nuevo enfoque en las políticas públicas vinculadas al mundo de la innovación pública. Y no nos referimos con ello a las formas y los procedimientos para crear laboratorios o la logística asociada a los mismos, sino más bien a dos cuestiones fundamentales que deberían representar un salto hacia adelante en la institucionalización de la innovación pública como verdadera palanca de cambio y transformación de todas nuestras organizaciones.

• • •

7 Más información accesible a través de la página web: <https://novagob.org/>

Lo primero, sería tener una estrategia nacional que amparara cualquier iniciativa que pretenda generar valor público a través de la innovación, que diera cobertura jurídico - técnica, y lógicamente política, al impulso de redes de innovación donde tanto las empresas como el sector público impulsen conjuntamente proyectos que generen un impacto *win - win* imposible de rechazar.

Y lo segundo, necesitamos una verdadera política de recursos humanos que nos posibilite desde el ámbito de lo público hacer frente a los nuevos retos que se avecinan y que hace mucho tiempo que hubiéramos tenido que abordar. Me refiero con ello, como todos sabéis, a la reposición del talento interno que se “fugará” de nuestras organizaciones el día (no muy lejano) en que se jubile una buena parte de nuestros efectivos y al momento en que el software más sofisticado dotado de inteligencia artificial comience a realizar tareas rutinarias, repetitivas y de escaso valor para la organización, **impulsando a una masa importante de trabajadores envejecidos directamente hacia el rincón de pensar.**

La conjunción de estos dos elementos (estrategia en materia de innovación pública a gran escala y política efectiva de recursos humanos) nos debería dar la suficiente flexibilidad y músculo como para emprender proyectos de éxito en desafíos clave para los próximos años.

La sabiduría de la multitud, la lógica colaborativa entre el sector público y el sector privado y las ganas de emprender de tantos y tantos empleados públicos que cada día demuestran que la inamovilidad en sus cargos no ha hecho mella en su ilusión por emprender son algunos ejemplos muy claros de cómo un entorno favorable, (político, económico y técnico) son el mejor escenario para hacer crecer la innovación pública como lógica de hacer y pensar a futuro de todas nuestras instituciones.

3 La transición hacia la innovación pública planificada, sistemática y experimental

Como se acaba de señalar, la ausencia de una estrategia en España para la innovación en el sector público ha provocado que las experiencias se hayan puesto en marcha de una manera más bien voluntarista y heterogénea. Como hemos visto previamente, existen experiencias e iniciativas impulsadas por diversas instituciones y colectivos, pero sin contar con un marco común, unas metodologías consensuadas o un sistema de medición y evaluación. Se hace imprescindible, por lo tanto, avanzar en estos ámbitos para poder desarrollar procesos de innovación pública sistemáticos y orientados a la generación de valor público.

En este capítulo presentamos una caja de herramientas metodológicas⁸ que se están empleando a nivel internacional para impulsar proyectos de innovación pública. La figura 1 recoge metodologías que pueden ser empleadas de manera individualizada o de manera conjunta, siempre atendiendo a la finalidad definida y a los medios con los que se cuenta para alcanzarla. De todas ellas, posiblemente el enfoque experimental es esencial para mejorar la calidad y la eficacia de los procesos de innovación pública.

8 Identificados por NovaGob.Lab tras realizar una revisión bibliográfica a nivel internacional en publicaciones académicas y de instituciones especializadas.

Figura 1. Metodologías de innovación pública



Fuente: elaboración propia, 2019

En la Figura 1 se muestra las diez metodologías identificadas en el ámbito de la innovación pública a nivel internacional. Para realizar una aproximación, se va a realizar una breve presentación de cada una de ellas:

1. **Experimentación.** Consiste en desarrollar prototipos de innovación para hacer frente a desafíos públicos. De este modo se puede controlar mejor el riesgo durante una fase de testeo previa a su implantación. Esta metodología se ha empleado en diversas disciplinas como la medicina y las ciencias naturales de manera sistemática con éxito. Es el momento de empezar a aplicarla a la gestión pública.
2. **Pensamiento de diseño ("design thinking").** Posible es la metodología más empleada a nivel internacional en los procesos de innovación pública, lo que evidencia la importancia del enfoque de "diseño de servicios". Esta metodología se desarrolla en cinco fases: empatizar, definir, idear, prototipar y testar. Durante el proceso de innovación se pone el énfasis en la visión del usuario para diseñar mejoras en el servicio público.
3. **Innovación Abierta.** Proveniente del sector privado parte de la idea de que las organizaciones privadas o públicas no controlan todo el conocimiento necesario para innovar. Por lo tanto, deben abrirse al entorno para aprovechar todo el conocimiento existente en la sociedad en beneficio de la innovación pública. Algo tan sencillo resulta complejo en las administraciones públicas, pero resulta esencial para no perder el tren de la innovación.
4. **Concursos de ideas.** Esta metodología permite a las administraciones identificar ideas novedosas al mismo tiempo que se fomenta la participación. Los concursos de ideas se desarrollan mediante la apertura de una convocatoria (interna o externa) cuya finalidad será generar soluciones para retos

públicos. El principal riesgo consistirá en no definir correctamente el proceso desde la apertura de la convocatoria hasta su finalización.

5. **Colaboración en red.** El desarrollo de tecnologías 2.0 o tecnologías sociales favorece la colaboración en red en el sector público. Existen numerosos casos de redes de innovadores a nivel internacional (GovLoop, Red innovadores público de Chile, Red OPSI) y también a nivel nacional (Red Social NovaGob, INAP Social y Red Social del IAAP). La colaboración en red puede facilitar la horizontalidad y flexibilidad de las estructuras públicas. Pero además puede favorecer el intercambio de conocimiento y, en última instancia, la generación de inteligencia colectiva.
6. **Co-creación.** Esta metodología parte de una visión diferente de la concepción de las políticas públicas. La sociedad cambia su rol como actor pasivo, que recibe servicios públicos, a otro rol más activo y comprometido, que se incorpora a su diseño.
7. **Gestión ágil.** La irrupción tecnológica de los últimos tiempos ha traído consigo también metodologías novedosas. Las metodologías ágiles consisten en diseñar procesos de mejora rápidos y con una lógica de “beta” permanente, es decir, considerando que el servicio público siempre es mejorable y por tanto la labor de mejora nunca se da por finalizada. Un ejemplo de metodología ágil es Scrum, con su modelo “cascada”, que consta de cinco fases: planificación, diseño, codificación, test y despliegue.
8. **Ciencias del comportamiento.** Esta metodología consiste en el (re)diseño de políticas públicas en base al análisis a un nivel micro del comportamiento y a las actitudes individuales y/o grupales. Para ello emplea un enfoque heterogéneo de la psicología, ciencias conductuales y neurociencia. Todo ello permite a las administraciones públicas conocer mejor a los usuarios y, en base a ese conocimiento, innovar para ofrecer un mejor servicio público.
9. **Ciencias de datos.** Las administraciones públicas generan enormes cantidades de datos que, analizadas de manera adecuada, pueden ser una fuente fundamental para la innovación. Aplicada a la administración, esta metodología emplea la estadística, la informática y la experiencia para obtener información útil para generar valor público.
10. **Simulación.** Consiste en reproducir de manera controlada y simulada una política pública para, de ese modo, aprender los efectos positivos o negativos de ésta. De esta manera, se pueden testar posibles soluciones a los retos públicos disminuyendo el riesgo de fracaso. Los Living Labs son espacios de experimentación en los que aplica esta metodología, pero, además, el uso de la tecnología permite desarrollar simulaciones “virtuales” que facilitan la comprensión y mejora de los servicios públicos.

Como acabamos de mostrar, son diversas las metodologías empleadas a nivel internacional que están obteniendo resultados tangibles⁹. No existen razones para que no comiencen a aplicarse de manera normalizada en el sector público español. Todo depende de una transformación cultural y de una voluntad para su puesta en marcha para impulsar la innovación en las administraciones públicas.

4 Algunas ideas a modo de conclusión

No queremos finalizar este breve capítulo sin señalar algunas de las cuestiones principales que hemos pretendido trasladar. En primer lugar, valorar el esfuerzo de diferentes actores públicos y privados para

⁹ Para ampliar información sobre las mismas se recomienda la obra Innovación Pública en el ámbito local editada por la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la participación de la FEMP y elaborada por NovaGob.Lab en 2018.

impulsar la innovación pública. En segundo lugar, señalar la vitalidad de ese ecosistema compuesto de personas e instituciones que, en un entorno complejo, están siendo capaces de mover la rueda de la innovación en nuestro país. En tercer lugar, reclamar la urgente necesidad de poner en marcha una estrategia nacional para institucionalizar la innovación pública. Esta apuesta pasaría por, entre otros asuntos, conectar las iniciativas nacionales e internacionales en un marco común y de dotar de los medios presupuestarios, humanos y metodológicos necesarios para poder desarrollar dicha estrategia.

Gobierno abierto y digitalización: una alianza para la mejora de la transparencia y la integridad en el ámbito local

M^a Concepción Campos Acuña

Doctora en Derecho y Secretaria de Administración Local, categoría Superior

España forma parte desde el año 2011 de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership OGP)¹, cuyo objetivo es reforzar los vínculos que unen a los ciudadanos con sus gobernantes, mediante el establecimiento de vías de diálogo más adecuadas para que los ciudadanos puedan ser más partícipes en el desarrollo de las políticas públicas. Y, en este ámbito, las entidades locales son un actor fundamental por el principio de proximidad que caracteriza a los gobiernos locales, y, en este caso, participan en el desarrollo de la OGP mediante los sucesivos Planes de Gobierno Abierto ² (en la actualidad en elaboración el IV Plan³), a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).



Tal y como se verá, la digitalización global que afecta al mundo entero ha llegado también, aunque con un cierto retraso, a la gestión pública y, por tanto, también a las entidades locales, digitalización que se presenta como una herramienta transversal para la implantación de las políticas de gobierno abierto y para alcanzar, en dicha línea, una mejora sustancial en la transparencia y la integridad de la gestión local.

• • •

1 La Alianza provee de una plataforma internacional para comprometerse a reformas en los países y que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. Desde su fundación, la OGP ha pasado de contar con 8 países participantes hasta los 75 países de la actualidad. En todos esos países, gobierno y sociedad civil trabajan juntos para desarrollar e implementar reformas ambiciosas en torno al gobierno abierto. Más información en el siguiente enlace: <https://www.opengovpartnership.org/tag/alianza-de-gobierno-abierto/>

2 Toda la información sobre el III Plan de Gobierno Abierto se encuentra disponible en el siguiente enlace: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/iiiPlanAccion.html

3 https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/ivPlanAccion.html

Para ello vamos a plantear los principales aspectos para la definición de las políticas de gobierno abierto sobre la base de la digitalización, siguiendo el siguiente esquema:

1. **¿Qué significa el gobierno abierto?**
2. **¿Por qué es importante el gobierno abierto?**
3. **¿Cómo lo implementamos?**
4. **Digitalización ¿amenaza u oportunidad?**
5. **Drivers (digitales y no digitales) para el gobierno abierto**
6. **Gobierno Abierto y Objetivos del Desarrollo Sostenible**
7. **Conclusiones: el mandato 2019-2023 el momento de consolidación**

1 ¿Qué significa el gobierno abierto?

El Gobierno Abierto gira en torno a 3 ejes: transparencia, colaboración y participación, sin perjuicio de la rendición de cuentas que se presenta como un elemento fundamental para garantizar la verdadera democracia, ejes que, más allá de la normativa de aplicación, forman parte de la cultura de una nueva administración más cercana a la sociedad, que se abre a procesos de cocreación en el diseño de las políticas públicas y de la prestación de los servicios públicos, poniendo en el foco del debate a la ciudadanía que se presenta así como actor fundamental y contando con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como herramientas que facilitan la consecución de estos objetivos.

● Transparencia

La existencia de un marco legal básico⁴ ofrece el reconocimiento de un conjunto de derechos de acceso a la información que garantiza un amplio conocimiento sobre las diferentes dimensiones de la gestión pública local en la línea del control ciudadano más allá de los procesos electorales. Aunque el marco legal obligacional representa un gran avance, es necesario profundizar en la cultura de la transparencia como parte de la organización a modo de política transversal que afecta tanto a responsables políticos como a empleados públicos.

● Participación

Las entidades locales se configuran como cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos y como tal debe establecer los canales y procedimientos para la efectividad de esa participación, señaladno la propia normativa básica, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), que 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 local⁵.

• • •

4 La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, resulta de aplicación a las entidades locales desde el 9 de diciembre de 2015, sin perjuicio de la existencia de normativa autonómica propia en la mayoría de las Comunidades Autónomas, aunque no en todas ellas resulta de aplicación al ámbito local.

5 Gran número de municipios cuentan con Reglamento orgánico de participación ciudadana y la FEMP ha aprobado un reglamento tipo disponible en el siguiente enlace <http://femp.femp.es/files/3580-1861-fichero/Reglamento%20Tipo%20Participación%20Ciudadana.pdf>

● **Colaboración**

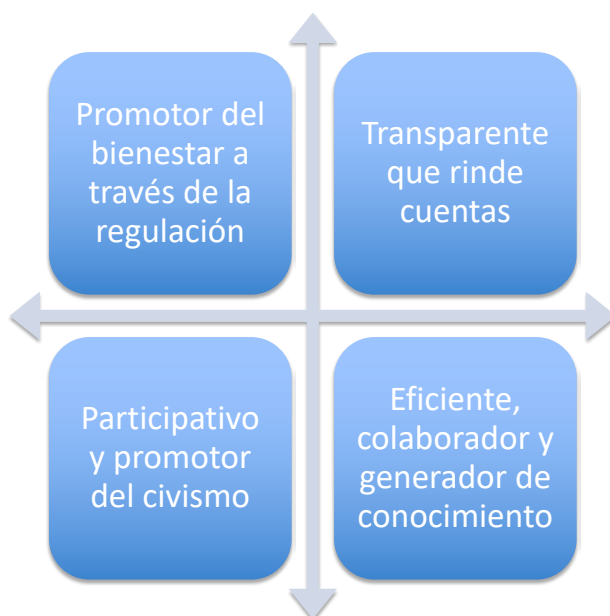
Más allá de la participación y de los procedimientos de escucha activa que permite la participación, la interacción sociedad-gobiernos locales permitirá la toma de decisiones conjuntas atendiendo a los intereses que deben primar en cada momento, diseñando políticas y servicios públicos de la mano de sus destinatarios.



2 ¿Por qué es importante el gobierno abierto?

El diálogo con la sociedad, su participación en los asuntos públicos, constituye la premisa de una administración del SXXI avanzada en términos de calidad democrática y en la solidez de las instituciones públicas, pero más allá de cuestiones que entroncan con la esencia del Estado de Derecho y del Bienestar, las políticas de gobierno abierto pueden aterrizar en beneficios concretos y en acciones, directas e indirectas, con repercusión clara en la sociedad.

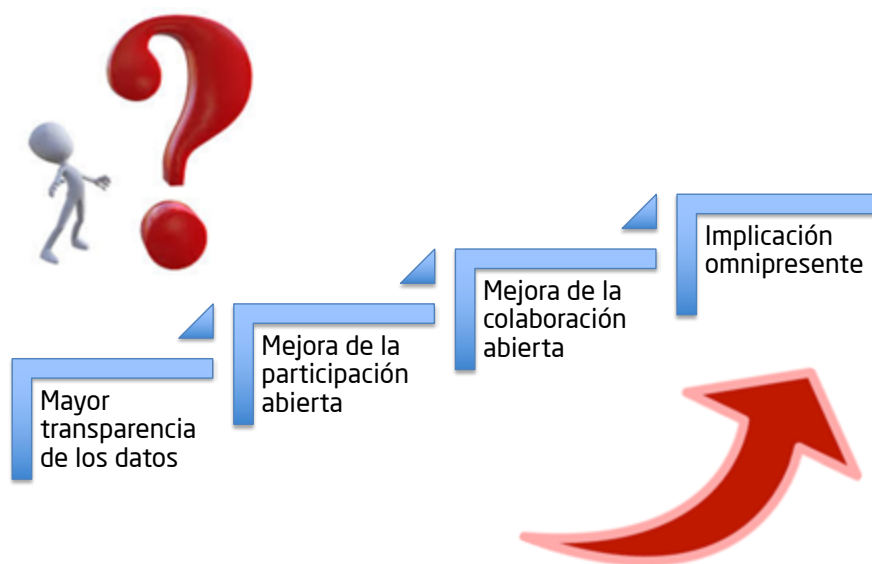
De este modo puede caracterizarse al gobierno abierto como aquél que:



Bienestar, transparencia, rendición de cuentas, participación, una entidad cívica, eficiente y colaboradora, éstos serían los principales aspectos de aquellas entidades locales que apuesten por la implantación y desarrollo de las políticas de gobierno abierto. De este modo, se incardinan en los procesos de toma de decisión los intereses directos de la sociedad, configurando nuevas dinámicas de relación, en muchos casos, directamente en el marco de la innovación social como un marco en el que el gobierno abierto despliega toda su naturaleza.

3 ¿Cómo lo implementamos?

Más allá de la comprensión de la noción de gobierno abierto y su traducción material en la gestión pública local a través de los tres pilares apuntados, debemos plantearnos la estrategia de implantación de la misma en relación a la digitalización sobre los siguientes factores:



4 Digitalización ¿amenaza u oportunidad?

La importancia de la digitalización para alcanzar los objetivos del gobierno abierto, y, en consecuencia, una mayor transparencia e integridad en la gestión pública local, se apunta ya en la normativa básica sobre régimen local, cuando establece específicamente que las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos.

Sin embargo, el especial dimensionamiento de la planta local, la despoblación de muchos territorios, las dificultades de conectividad y el envejecimiento de la sociedad junto con el reto demográfico, exigen que los nuevos gobiernos locales tengan en cuenta los riesgos de una excesiva digitalización, excesiva en el sentido de no aprovechar las oportunidades de la comunicación y la participación multicanal. Por ello, será necesario adoptar las medidas necesarias para evitar la conocida brecha digital, generando silos de exclusión social, discriminando a los ciudadanos en función de sus habilidades digitales.

5 Drivers (digitales y no digitales) del Gobierno Abierto

La creciente digitalización no sólo de la administración pública sino del conjunto de la sociedad permitirá recurrir a la utilización de las herramientas (drivers) que pueden servir de enganche para facilitar la implantación del gobierno abierto y la mejora de la transparencia y la integridad:



● Redes sociales

Proximidad, inmediatez y usabilidad, son sólo algunas de las ventajas que encontrarán los responsables públicos en disponer de redes sociales profesionales al servicio de la gestión pública. En este sentido

resulta preciso diferenciar entre el uso político de las mismas, al uso para fines de gestión, facilitando un canal de comunicación abierto y fluido tanto para sugerencias como reclamaciones, incidencias de servicio y demás aspectos que, en términos de comunicación, puedan resultar relevantes. La fuerte penetración de las redes sociales en la sociedad exigen su toma en consideración en el marco de las estrategias de digitalización y gobierno abierto.

● **Portal de Transparencia**

El Portal de Transparencia es la ventana abierta a la ciudadanía por excelencia. Configurado como un instrumento polivalente debe ofrecer la máxima información sobre la organización y el funcionamiento de la entidad local, sobre el conjunto de su gestión. Información institucional, organizativa y de planificación, información de relevancia jurídica o información económica y presupuestaria son sólo las exigencias legales que deben completarse con toda aquella que pueda ser relevante para la ciudadanía. Información que debe ser clara, estructurada y actualizada para facilitar el máximo conocimiento y la rendición de cuentas, sin perjuicio del libre derecho de acceso a la información pública.

● **Open data**

La apertura de los datos públicos y su reutilización como una vía para generar valor público está directamente conectada con la digitalización de los gobiernos locales, para poder ofrecer información con una triple finalidad. La primera, interna, como una herramienta a disposición de la entidad local que permita pasar de una gestión reactiva a una gestión proactiva, evolucionando desde una administración que responde a las demandas a la ciudadanía a otra que se anticipa a dichas demandas dando una pronta y eficaz respuesta. En segundo lugar, una herramienta a disposición de la generación de valor, los datos, más allá de la debida protección exigida por la norma, pueden constituir una fuente de riqueza, generando oportunidades en el ámbito socioeconómico. Y, en tercer lugar, el tratamiento de los datos facilitará el seguimiento y la evaluación de la gestión pública, mediante el análisis de la información, en términos de accountability.

● **Herramientas Multicanal**

El avance de las nuevas tecnologías ha introducido con fuerza los canales electrónicos, depositando en esta vía, bien sea por obligación legal o por tendencia, la mayoría de los esfuerzos de gestión, pero ello no debe obviar la existencia de ciudadanos que prefieren la utilización de otros canales y la necesidad de disponer de herramientas multicanal a disposición del conjunto de la sociedad, no sólo electrónica, sino también telefónica y presencial. En este último sentido la definición de las oficinas de asistencia en materia de registro como puntos de información cualificados están llamados a mejorar la atención ciudadana.

● **Empleados públicos**

Los empleados públicos locales son una pieza fundamental para la transformación digital de las entidades locales, para ello será necesario dotarlos de los medios y recursos suficientes, entre ellos, las competencias profesionales que requiere el nuevo modelo de sociedad y de administración, formándolos no sólo en habilidades digitales sino también en las conocidas como *soft skills*, ya que, precisamente la liberación de tiempo de trabajo como consecuencia, en algunos casos, de la automatización de tareas mecánicas y repetitivas facilitará la asunción de nuevos roles que repercutirán claramente en una mejor atención ciudadana.

● **Sociedad Civil/ Asociaciones**

El ámbito local por el principio de proximidad constituye el idóneo para la implantación y el desarrollo de las políticas de gobierno abierto, contando a dichos efectos con un factor fundamental: el asociacionismo.

De los tres niveles de gobierno, estatal, autonómico y local, es este último el que se caracteriza no sólo por la existencia de un fuerte tejido asociativo, sino por la intensa relación con los mismos que, de este modo, pueden permitir una mayor integración de los intereses ciudadanos en la gestión pública.

6 El Gobierno Abierto y los Objetivos del Desarrollo Sostenible

Finalmente, pero no por ello menos importante, debemos tener en cuenta la relación de las políticas de Gobierno Abierto y la implantación de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) en el marco de la Agenda 2030⁶. En cuanto a los ODS, el papel de las entidades locales en la consecución de objetivos es crucial, dependiendo en buena medida, de la participación activa de los actores de este nivel territorial. No podemos sino señalar que todos los ODS incluyen metas relacionadas con competencias y responsabilidades de la esfera local y municipal, sobre todo en lo relacionado con la prestación de servicios básicos y en la promoción de un desarrollo territorial endógeno, inclusivo y sostenible para la ciudadanía⁷.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



Pero, en particular, y en relación con el gobierno abierto debe ponerse el acento en el Objetivo 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas” que ofrece una proyección clara en términos de transparencia, participación y colaboración, claramente conectado con la rendición de cuentas, por ello las entidades locales deben incorporar en sus políticas públicas los ODS, mediante su identificación, monitoreo y ejecución.

6 Puede consultarse más información sobre los Objetivos del Desarrollo Sostenible en el siguiente enlace <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

7 Tal y como se recoge en el interesante documento “Estrategia de la Federación Española para el cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible”, disponible en el siguiente enlace http://femp.femp.es/files/566-2312-archivo/Estrategia%20ODS%20_FEMP_Compromiso%202030_junio2018.pdf

7 Conclusiones: el mandato 2019-2023 el momento de consolidación

Las personas deben poder participar en los procesos de decisión que afectan a sus vidas, y las entidades locales toman múltiples decisiones y llevan a cabo actuaciones con impacto directo en la sociedad. En ejercicio de sus competencias están obligadas a garantizar un conjunto de derechos a la ciudadanía y la prestación de servicios públicos muy importantes para la vida diaria. Saneamiento y abastecimiento de agua potable, pavimentación de carreteras, bienestar social, alumbrado público, etc, son sólo algunos de los servicios básicos de carácter tradicional que se han visto amplificados por la evolución de la sociedad y los nuevos modelos de gestión, en los que juegan un importante papel las nuevas tecnologías.

El mandato 2019-2023 se presenta así como el de la consolidación de los proyectos iniciados, de la consecución de los objetivos fijados y la definitiva configuración del mundo local como aquél en el cual los ciudadanos ven reforzada su posición democrática en los procesos de toma de decisión y en la rendición de cuentas, a cuyos efectos completar los procesos de digitalización se convierte en un tema prioritario en la agenda de gobierno, en el plan de mandato.

De este modo se alinean los distintos planos, tanto a nivel global, Estrategia 2030 y a nivel europeo con el Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020⁸, que señala cómo

“En 2020 a más tardar, las administraciones públicas y las instituciones públicas de la Unión Europea deberían ser abiertas, eficientes e integradoras, y prestar servicios públicos digitales sin fronteras, personalizados, fáciles de utilizar y de extremo a extremo a todos los ciudadanos y empresas de la UE. Se aplican enfoques innovadores para diseñar y prestar mejores servicios de conformidad con las necesidades y las demandas de la ciudadanía y las empresas. Las administraciones públicas aprovechan las oportunidades que brinda el nuevo entorno digital para facilitar sus interacciones con las partes interesadas y entre sí”.

Todo ello sin perjuicio de recordar que el objetivo de la digitalización en el marco del gobierno abierto es puramente instrumental, que puede ayudar a los procesos de transparencia, participación y colaboración, a generar confianza ciudadana en las instituciones, pero la digitalización no debe sustituir la relación del cara a cara, la interlocución directa de los gobiernos locales con los ciudadanos, pues el objetivo último debe ser la garantía de los derechos de la ciudadanía y la prestación de unos servicios públicos de calidad.

• • •
8 COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 Acelerar la transformación digital de la administración COM/2016/0179 final
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0179>

2019-2023: Cronología de una transformación (DIGITOTAL)

Víctor Almonacid Lamelas

Secretario de la Administración Local. Experto en transformación digital

“Un buen gobierno es como una buena digestión; mientras funciona, casi no la percibimos”.

(Erskine Caldwell)

1 Introducción. Una transformación digital muy humana

Es el momento de las nuevas Corporaciones.

Es el momento de los nuevos (o no tan nuevos) conceptos: cambios, liderazgo, innovación, simplificación, administración electrónica, administración *automática*, administración inteligente...

Es el momento de los anglicismos, términos que empleamos no por menosprecio a la noble lengua de Cervantes, sino porque están acuñados como nomenclaturas homologadas a nivel internacional: *open government*, *e- government*, *e-procurement*, *compliance*, *blockchain*, *community manager*, *mindfulness*, *branding*, *smart city*, *smart region*, *smart island*, *open data*, *big data*, *benchmarking*, *team leadership*, *nudge*...

Es el momento de los Ayuntamientos, pese a la globalización y la europeización, o incluso *precisamente* por eso.

Es el momento de mejorar los aspectos jurídicos y técnicos de nuestros Ayuntamientos. Y sobre todo los aspectos organizativos y funcionales.

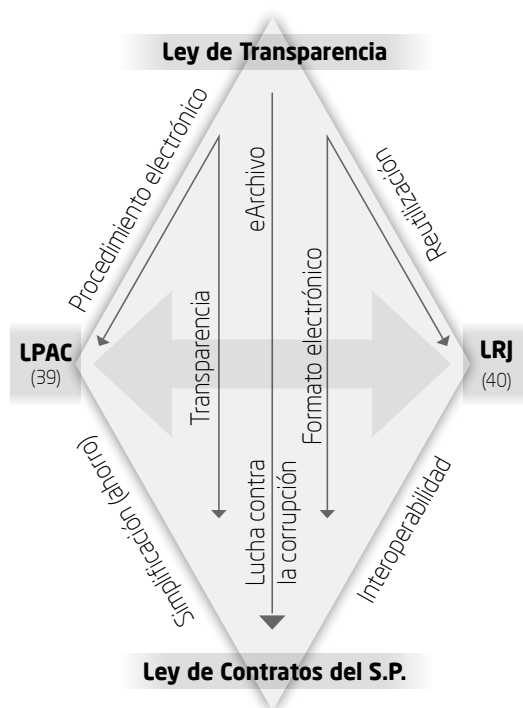
Es el momento, desde luego, de la transformación digital. O mejor: *digitotal*. Y es que hablamos de un tipo de transformación que, pese a su nombre, ni es solo tecnológica (ya que es integral, holística, global) ni es tan tecnológica, porque la tecnología nunca es el fin, sino el instrumento, y en todo caso la transformación la hacen las personas y es *para* las personas. ¿Qué personas? Todos los actores de lo público. Y estos son todos y todas: gobernantes, empleados, ciudadanos, empresas, asociaciones, emprendedores...

Es el momento, por tanto, de las personas. Arrancamos...

2 2019: planificación

Bien, ya hemos aterrizado. Lo primero que hay que hacer es no ponerse nervioso. Asumir con idénticas dosis de responsabilidad y tranquilidad el reto de dirigir políticamente un Ayuntamiento durante los próximos cuatro años. Y hablar. Hablar y *escuchar* mucho, sobre todo con quien nunca antes hemos hablado. Hablar con los funcionarios, con los técnicos. Esas personas que estaban “con los anteriores” pero de las que no hay que desconfiar porque en realidad no son de ningún partido y, muy al contrario, son exactamente las personas en las que nos tenemos que apoyar, porque salvo contadísimas excepciones son buenos profesionales; porque las cosas ya funcionaban antes de aterrizar nosotros; y porque sin una buena administración no puede haber un buen gobierno.

Rombo Normativo CORA



© Víctor Almonacid Lamelas (@nuevadmon)

En relación con lo anterior, puede que ya exista un plan estratégico en marcha, o puede que simplemente se trate de una serie de pautas o líneas estratégicas. Este plan debe seguir su curso, sobre todo si es un plan técnico de mejora de los procesos internos. No hablamos de estrategia política en este caso, sino de implantar un funcionamiento electrónico, transparente y eficiente. Hablamos del procedimiento electrónico previsto en la Ley. Por tanto, el cumplimiento legal y sobre todo la mejora de un servicio público que debe responder a las legítimas expectativas de los ciudadanos, son los motivos inspiradores de cualquier proyecto de implantación de la administración electrónica, una administración del siglo XXI para una sociedad del siglo XXI.

Por lo demás, a nivel estrictamente técnico, tipos de planes hay muchos: planes de ordenación de recursos humanos, planes urbanísticos, planes de ajuste, planes medioambientales, planes presupuestarios, planes de gestión, planes de turismo, planes de tesorería, planes estratégicos de subvenciones... Y más.

La Ley de Régimen Jurídico (art. 4) dispone que las AAPP deberán respetar en su actuación y relaciones el principio de planificación, al que añade unos cuantos anexados al anterior de forma natural: dirección por objetivos, control de la gestión y evaluación de los resultados. Eso sí, habida cuenta de que todos estos planes participan de una suerte de carácter cuasi reglamentario, cualquier plan actual debería integrarse e incardinarse en el sistema de fuentes del Derecho público, un tablero de ajedrez normativo básico compuesto sobre todo por cuatro leyes en la actualidad: una de 2013 (transparencia), dos de 2015 (procedimiento y régimen jurídico) y una de 2017 (contratos). Es lo que en su momento llamamos “rombo normativo”:

En resumen, si somos capaces de planificar o al menos de definir los hitos estratégicos de la legislatura en lo que queda de año (y sacar el primer presupuesto), debemos darnos sobradamente por satisfechos.

3 2020: administración electrónica, ¡por fin! Automatización (I)

2020 (cifra que nos gusta mucho en números romanos: “MMXX”) será un año bisiesto comenzado en miércoles según el calendario gregoriano. Será el primer año de la década de los años 20. El 27 de marzo se producirá la conjunción planetaria de Marte, Júpiter, Saturno y Plutón, que será visible desde el hemisferio sur a las 3:30 UTC. A partir del 24 de julio se celebrarán los [Juegos Olímpicos de Tokio 2020](#). A nivel deportivo, también se disputará la [Eurocopa 2020](#). Ya hacia finales de año, el 3 de noviembre, se llevarán a cabo las Elecciones presidenciales en Estados Unidos.

Pero antes, en octubre, se cumple (por fin), un hito legal, la obligatoriedad, suponemos que esta vez sin más demora, de los últimos aspectos digamos “pendientes” del procedimiento electrónico:

«... las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a partir del día 2 de octubre de 2020.»

¿Y con esto, en el mejor de los casos, podemos decir que ya “somos electrónicos”?

No. Según la Comisión Europea “La Administración electrónica es el uso de las TIC en las AAPP, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas”. Una administración electrónica es por tanto una administración que tiene un mayor y mejor nivel de servicio público. Una administración electrónica es también una administración transparente, y una administración transparente es una administración ética. Una administración electrónica es, en definitiva, una administración mucho mejor.

Por tanto, así definida, vemos que la administración electrónica es probablemente lo más importante que tenemos que hacer (o rematar) en la primera parte de la legislatura, porque es el medio para cualquier fin, la base y la premisa de todo lo demás, y porque ningún proyecto, política o medida puede implantarse de manera eficaz si la organización y el funcionamiento de la entidad es deficiente.

Existe una tarea previa, por desgracia muchas veces obviada, a la digitalización de los documentos y de los procedimientos: la simplificación/eliminación de la burocracia. Y es que el mejor trámite no es el electrónico, sino el que ni siquiera existe. ¿Qué trámites y documentos deben desaparecer? Los que no exige ninguna norma. La reducción de cargas burocráticas (y por extensión de costes) al ciudadano y a

la propia administración es la consecuencia más amable de la administración electrónica. La mejor forma de entender en qué consiste la simplificación administrativa es observando una escultura de gran nivel artístico. Por ejemplo el David de Miguel Ángel:



Esta maravilla de más de 5 metros y 5 toneladas procede, en origen, de un enorme trozo de mármol. No cabe duda de que la perfección (o el punto más cercano a la misma) se alcanza cuando ya no queda nada más que suprimir. Curiosamente en la administración estamos mucho más acostumbrados a añadir que a suprimir. Mala cosa, porque digitalizar un procedimiento vasto y burocrático no puede dar lugar sino a una burocracia electrónica tan ineficiente como la del papel. Quizá peor.

Y cuando ya hemos simplificado, incluso cuando tenemos ultimada la reingeniería de procedimientos, nos queda automatizar. La administración electrónica no es un simple cambio al formato electrónico, sino un nuevo paradigma de velocidad, agilidad, eficacia y eficiencia funcional. Dijimos que el mejor trámite es el que no existe. El segundo mejor es el que “se hace solo”, como ese certificado de empadronamiento que se emite automáticamente incorporando un sello de órgano de secretaría.

La tercera pata del taburete es la accesibilidad de los servicios electrónicos (y no electrónicos), que se manifiesta, por un lado, en la usabilidad y practicidad de las sedes y plataformas (identificación mejor que firma electrónica), y por otro en la calidad de la atención presencial, en las Oficinas de Asistencia en Materia de Registros, donde “se asiste”, y donde sería ideal que las personas rubricaran sus instancias mediante firma biométrica, la más cómoda a nuestro modo de ver.

Bien. ¿Ya somos electrónicos?

No, aún no, nos quedan los “cambios organizativos y las nuevas aptitudes”...

4 2021: recursos humanos. Automatización (II)

Ya hemos visto que la administración electrónica (nos sigue gustando más este nombre que el de “digital”) se define como la suma de las TIC, los cambios organizativos y las nuevas aptitudes con el fin de mejorar los procesos administrativos y los servicios públicos. Vemos que en realidad tiene una vertiente instrumental más relacionada con la organización y las personas de la organización, que con la propia tecnología.

Si llegamos a 2021 con un procedimiento electrónico correctamente definido e implantado, habremos conseguido mucho más que un simple cambio de formato. Arriba indicamos que sin simplificación previa,

sin automatización de los procesos, y sin orientación al ciudadano no hay administración electrónica que valga, sino acaso una simple burocratización electrónica que podría ser peor incluso que el papel. Hablando de automatización, ya sabemos que se erige como la clave funcional para convertir la antigua burocracia en procesos realmente eficientes. Pero debemos asumir que esto tendrá un impacto tremendo, como es natural, en los recursos humanos de las Entidades Públicas, cuyo éxito depende de la adecuada catalogación de los trámites automatizables y del equilibrio que consigamos alcanzar entre las tareas reservadas a la inteligencia artificial y las que son propias de la inteligencia humana, asignando y repartiendo adecuadamente dichas tareas entre máquinas y personas.

Observen la siguiente imagen. Es el elenco original de Star Wars. Quizá conozcan a todos menos a Kenny Baker, el actor más bajito quien dio vida al famoso robot R2-D2 durante siete películas. Falleció en 2016, cuando quedaban por rodar las dos últimas de la saga. Fue sustituido por un robot de verdad, porque ya no tenía sentido que una persona hiciera ese trabajo.

Hace unas semanas se publicó la Resolución de la Secretaría de Estado de Función Pública por la que se convocan procesos selectivos para Cuerpos de la AGE... ¡Miles de plazas de puestos automatizables! Echamos de menos que las ofertas de empleo público se hagan eco de la realidad, y por tanto de las necesidades reales de cubrir determinados puestos de trabajo en las AAPP, puestos que por definición nunca serán automatizables:

1. Atención ciudadana avanzada: asistencia en trámites, servicios sociales, mediación, otros servicios asistenciales, actividades lúdicas y educativas...
2. Puestos directivos y de carácter muy técnico: dirección y coordinación de proyectos, DPO, científico o analista de datos, programador de algoritmos, gestor de conflictos, *compliance officer*...



Y es que si nos reservamos el trabajo humano, emocional, relacional y técnico “no mecánico”, el que tiene verdadero valor añadido, no tienen por qué sustituirnos las máquinas. Lo explicó perfectamente [Xavier Marcet en un artículo publicado en La Vanguardia](#), en el que defiende “La suma de inteligencias”: “*Pensemos más en términos de hibridación que de sustitución*”

La combinación de capacidades, esa *hibridación*, es por tanto lo más eficiente. Y lo más inteligente por cierto.

Por último en este apartado, otras importantes cuestiones que deben protagonizar las políticas de organización y recursos humanos en esta legislatura son: innovación pública, códigos éticos y de compromiso, fomento de la cultura organizativa, profesionalización de la función pública, motivación y salario emocional (teletrabajo y otros “intangibles”), liderazgo, transferencia de conocimiento del talento que se va o se jubila, diseño e incorporación de los nuevos puestos, mejora de la comunicación (interna y externa), formación/aprendizaje, etc...

5 2022: ¿Smart City? ¿Big Data? ¿Open Data? Preparando el futuro

La legislatura está avanzada. Ya hemos sentado las bases de una organización y funcionamiento óptimos para el Ayuntamiento y la ciudadanía, una maquinaria perfectamente engrasada y equilibrada en términos de eficacia, eficiencia, agilidad y transparencia. Transparencia, por cierto, no solo debe ser de los documentos, sino también de los datos. Unos datos enormemente útiles y relevantes tanto para la propia Administración, como para el tejido participativo local, como para el emprendimiento y la promoción económica.

Siempre se ha creído que los proyectos Smart (*smart city, smart region, smart island...*) son exclusivamente tecnológicos. Pero en realidad es mucho más, porque la tecnología, también aquí, de nuevo es un medio, nunca un fin. Smart City es otra manera (nueva, “innovada”, tecnológica, eficiente, social, medioambiental, sostenible, participativa...) de prestar los mismos servicios municipales “de toda la vida”. Smart City es la Ley de régimen local después de todo. En esta norma, en lo relativo a servicios municipales, no solo debemos ver los famosos artículos 25 y 26, sino también el 18. Este artículo habla de derechos. Uno de esos derechos (“de los vecinos”) es el de *exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público*. El correspondiente es el que corresponde. Que cada uno piense “lo que corresponde” hoy en día. En definitiva, no hay Smart City sin “green city” o “social city”.

Y estos nuevos (o quizá, mejor, “innovados”) servicios públicos, serán objeto de continua evaluación, revisión y mejora, ya que su propia prestación generará una gran cantidad de datos que serán procesados automáticamente y en ocasiones analizados por nuestros flamantes nuevos científicos de datos, y que en todo caso nos darán una valiosa información que nos permitirá redimensionar el propio servicio en términos de calidad, eficacia y eficiencia. Estos datos, por cierto, también “se abrirán” al público, sin perjuicio de la protección que cada nivel de confidencialidad exija.

6 2023: rendición de cuentas y desarrollo sostenible

¿Recuerdan 2019? Fue el año en el que planificamos la legislatura. Esta se acaba y esto convierte 2023 en el año de la rendición de cuentas por antonomasia (lo cual no significa, desde luego, que no debamos hacerlo durante toda la gestión). Es por tanto el momento de explicar lo que hemos hecho, por qué lo hemos hecho, y sobre todo para qué ha servido.

Por otra parte pasó, quizá con más pena que gloria, el hito del Horizonte 2020. El siguiente gran programa internacional son los ODS (objetivos de desarrollo sostenible) de la Agenda 2030 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015. La sostenibilidad quizá será el concepto estrella de estos años, pero no está de más que empecemos ya mismo a familiarizarnos con las que serán las grandes líneas políticas y económicas del futuro a corto plazo: I+D+i, recuperación del entorno rural versus megaciudades, gestión del envejecimiento de la población, economía del bien común, educación en valores, mejora de la calidad de vida... Y la protección del planeta como política pública transversal (algo más que “medio ambiente”).

La próxima legislatura, la 2023-2027, se acerca. Los grandes problemas del mundo, sin duda presididos por el terrible cambio climático que ya desde hace años nos asola, deberían estar presentes en todos los programas políticos locales, tanto en los de campaña como en los de gobierno. Después de todo, para actuar a nivel global primero debemos pensar a nivel local.

“Think Global, Act Local” ([Patrick Geddes](#))



Situación, desafíos y propuestas de la Política de Recursos Humanos en la Administración Local (2019-2023)

Rafael Jiménez Asensio

Consultor Institucional/Catedrático de Universidad, acreditado
<https://rafaeljimenezasensio.com/>

“No hay democracia local de calidad sin un sistema de mérito que garantice la disposición de un bien público esencial: una burocracia local que, además de eficaz, sea garante de la imparcialidad. Al punto que su ausencia es un factor coadyuvante de corrupción e ineficiencia”

(Javier Cuenca Cervera,
El empleo público local en la España democrática. Una perspectiva institucional, FDGL, 2015, p. 163)

1 Introducción

Ya ha comenzado el nuevo mandato de los gobiernos locales. Cuatro años por delante. Una aparente eternidad. Sin embargo, pronto el tiempo se encoge. Hay tantas cosas por hacer, tanta ilusión y empeño renovados en quienes llevan las riendas, que tempranamente se debe hacer acopio de los recursos con los que se cuentan para tan estimulante viaje. La nave inicia su curso, se presume que con carta de navegación (plan de mandato), pues sin ella se perderán en aguas desconocidas. El timonel, alcalde o alcaldesa, echa u vistazo a su alrededor y pronto identifica un problema en la “máquina” difícil de resolver: ¿cómo transmitir entusiasmo a una tripulación desmotivada, escéptica y descreída, ayuna además de compromiso con un proyecto que arranca? Y esta será una de las cuestiones que, sigilosamente, sin ruido, cercenará su mandato hasta hacerle complejo, en no pocas ocasiones, alcanzar tierra de forma rápida (esto es, cumplir sus objetivos).

Quienes repiten mandato, lo saben. Quienes llegan de nuevo, pronto se darán de bruces con la realidad más descarnada. Si hay algo realmente difícil en los gobiernos locales no es otra cosa que gestionar

eficientemente las personas que forman parte de esas organizaciones públicas que conocemos como ayuntamientos, diputaciones o mancomunidades, por traer a colación tres significativos ejemplos. Ya lo decía Emerson, las instituciones son una prolongación de las personas; en el caso de la Administración Local es mucho más evidente por su tamaño y proximidad. Gestionar personas es, sin embargo, una tarea ingrata y compleja en cualquier organización, más aún en las públicas, por lo que inmediatamente diré. Y ello por una razón muy sencilla: mal se puede hacer gestión cuando no se hace previamente política. Sin una (buena) política de recursos humanos, diseñada y compartida en sus detalles (aunque también en su estrategia), nunca se podrá hacer (buena) gestión de personas en ese tipo de organizaciones. Ante una ausencia de política, la gestión se transforma en contingente, errática, condicionada o hipotecada, que aún es peor. Si nadie imprime visión al problema y orienta su curso, la gestión de recursos humanos se diluye transformándose fácilmente -como decía Joan Prats- en pura “administración de personal”. Las unidades de recursos humanos de los gobiernos locales se convierten, así, en meras “gestorías” (Gorriti): pagan nóminas, reconocen trienios, conceden permisos y vacaciones, organizan cursos de formación, declaran situaciones administrativas, etc. Esto es lo que hacen en su práctica totalidad. Que nadie se queje luego de que las cosas no funcionen.

2 Situación actual del empleo público local: un rápido diagnóstico de sus problemas

No oculto nada que no se sepa si digo que la crisis de la institución de función pública (hoy en día del “empleo público”) es sencillamente alarmante. Si esto es así en general, en el empleo público local el asunto comienza a tomar tintes algunas veces irresolubles. Y a este oscuro diagnóstico contribuyen, en exposición telegráfica, un conjunto diverso de factores que, con notables omisiones y múltiples matices que aquí no pueden ser abordados, serían los siguientes:

- La realidad local es enormemente plural. Gestionar eficientemente personas en municipios pequeños suele ser un pío deseo. En estos casos, hay que fiarlo todo a la suerte. Si se dispone de buenos funcionarios con vocación de servicio, algo se podrá hacer. En caso contrario, olvídense. Tiempo perdido. Pero en municipios medianos y grandes, o en las propias diputaciones, las cosas no son precisamente mejores. Pocas entidades locales disponen de máquinas burocráticas bien engrasadas y altamente profesionales. No haber hecho política y gestión de personal durante décadas, termina pudriendo la organización hasta en sus rincones menores. Herencias envenenadas las hay por doquier. El estado de deterioro y abandono de estos temas, es en muchos casos sorprendente, aunque más lo es que no se adopte medida alguna para corregirlo. Empleadores irresponsables o poco duchos en estas lides, han dejado en manos de la inagotable voracidad sindical prácticamente todo lo que tiene que ver con la gestión de personas en las entidades locales. Y eso se paga. Además con larga factura.
- Con ese oscuro panorama, la opción política más común es distraer el problema e implorar para que no me reviente en las manos (aunque a alguien le explotará, “pero que no sea a mí”). El mal político juega así a la lotería inversa, con suerte se libra. A quien “le caiga el Gordo”, aunque no haya tenido arte ni parte en la gestación del problema, pagará por todos los irresponsables o indolentes que le precedieron. La política local timorata pone a la política y gestión del personal como penúltima (o última) preferencia de su orden de prioridades. Nadie quiere en el reparto de responsabilidades “el patito feo” de la política de personal, que desgasta mucho y no da apenas ninguna alegría. Encontrar

buenos perfiles de responsables de recursos humanos para los ayuntamientos comienza a ser una odisea. La dictadura sindical, como me decía un periodista experto en lo público, acecha y acosa a un empleador frágil. A poco que le aprieten, concede todo.

- Olvídense, sin liderazgo político efectivo ni buena dirección (o buenos técnicos) de recursos humanos el problema se irá pudriendo y sus consecuencias cada vez serán peores. O hay alguien que se enfrenta “a cara de perro” al problema real, o de forma imperceptible e irreparable el empleo público local irá perdiendo el escaso prestigio que aún le queda hasta desdibujarse por completo. Cada día que pasa, las unidades de recursos humanos (o de función pública) ya no necesitan tanto profesionales excelentes como perfiles dispuestos a inmolarse o a pasar a la unidad de quemados intensivos en un tiempo circunscrito al mandato. Eso sí, tal como están las cosas, es la única solución capaz de devolver el poder de dirección de personas al lugar del que nunca deberían haber salido. Con la anuencia y apoyo de la política, de la buena.
- El marco normativo regulador del empleo público local nada contribuye a mejorar ese paupérrimo estado de cosas. Está absolutamente obsoleto. Lleno de contradicciones, plagado de incoherencias, fragmentado, atomizado y, sobre todo, claramente disfuncional e inadaptado para afrontar los inmediatos retos y futuros desafíos a los que debe hacer frente la política municipal en el ámbito de la gestión de personas en sus organizaciones. La “penúltima” salida de tono ha sido la STS sobre la interinidad en la policía local, que comenté en su día (<https://wordpress.com/edit/post/82414506/1968>). Pero en un país prácticamente sin gobierno (buena parte de su tiempo “en funciones”) y con un Parlamento en precario, las reformas legislativas ni están ni se las espera. A una legislación caótica y chapucera se le añaden interpretaciones de vuelo gallináceo, que siempre paga el maltrecho bolsillo del ciudadano. Se imponen las formas y se obvia el fondo. Empieza a ser preocupante que ni siquiera los tribunales de justicia sean capaces de extraer *las finalidades de interés público* que deben regir el sistema jurídico en su conjunto. La inventiva jurisdiccional y sus propios vaivenes cada día desestabilizan más. Crean más problemas de los que intentan resolver.
- Un actor perturbador en el panorama del empleo público local es, como ya se viene apuntando y estudió atentamente Javier Cuenca, el sindicalismo de sector público. Partiendo del legítimo ejercicio de un derecho fundamental (la libertad sindical y la negociación colectiva anudada a aquel), ese actor se ha ido convirtiendo con el paso del tiempo en un auténtico freno a cualquier transformación o mejora funcional de la institución. Más que ser conservadores, representan, como lo calificara Pepe Mujica, la patología extrema de aquéllos: la más pura reacción. Su único objetivo es llenar de prebendas sinfín a sus clientelas sindicales, como las denominó Jorge Fondevila. Se trata de llenar el morral de los empleados públicos de condiciones de trabajo cada día más ventajosas (vacaciones, permisos, retribuciones, etc.), muy por encima de las existentes en el mercado privado. Y todo ello a cambio de nada: pues el empleador débil -como lo calificó Francisco Longo- todo lo regala. Prima una desviada y corrupta concepción, muy anclada por cierto: el presupuesto público no es de nadie. Frente a tales regalos no hay contrapartidas: ni evaluación del desempeño, ni diferenciar retributivamente al que trabaja bien del que no trabaja, ni seleccionar a los mejores con pruebas rigurosas, ni una auténtica carrera profesional que gestione la diferencia. Y, además, los malos sindicalistas (aquellos que no ven más allá de sus narices) ansían que no se implante (en eso se coaligan con una política estrecha) la figura de la dirección pública profesional. Palos en las ruedas. Eso es de la empresa, no de la Administración. Mejor el caos que el orden. Un actor del siglo XX que no se adapta al XXI. Y, si no lo hacen rápido, desaparecerán, aunque se lleven por delante algunas cosas: por ejemplo, la Administración Pública.
- Consecuencia de lo anterior, el empleo público local es una institución desarticulada con muy bajo sentido de pertenencia, donde los valores de lo público están muy poco presentes (en algunos casos ausentes de forma absoluta). Ciertamente, hay excepciones; algunas notables. Pero la regla es una percepción, cada vez más acusada, de *desvinculación institucional*. Comienza a ser altamente preocupante

el escaso sentido institucional que se percibe en el empleo público, y por lo que ahora toca en el local. Y sin sentido de pertenencia institucional, como recordó Hugh Heclo en su día, las organizaciones públicas son pastos de clientelas e ineficiencias. Pierden imagen y prestigio.

- No obstante, ser empleado público en estos momentos es un privilegio, sobre todo si se dispone de un empleo “permanente” o “estable”, aunque también lo es ser interino, sobre todo si se compara la interinidad pública (que puede eternizarse y dispone de condiciones de trabajo homologables en gran medida al empleo estable) con la existente en el sector privado. Las “vocaciones” funcionariales se multiplican en momentos de incertidumbre. La “estabilización” es la nueva Meca del interino o del ciudadano. El mercado del empleo privado es cada vez más contingente y precario. Nada que ver con lo público, por mucho que se pretenda vender lo contrario. En el mundo local sigue existiendo la presión, y en algunos casos la práctica, de “colocar a la clientela política, sindical o familiar”, cuando no a los amigos. Detestable y corrupta práctica. Y no digamos nada de su sector público institucional y empresarial. Allí la corrupción campa a sus anchas en el empleo de quien no lo merece. Al menos en amplias zonas del territorio estatal. No en todas, es verdad. Pero en buena parte. Con el plácet también del TS, en este caso de su sala de lo social.
- Así las cosas no cabe sorprenderse de que las máquinas burocráticas locales sean herramientas formales (donde *aparentemente* se cumple la Ley), pero a la vez resulten en buena medida estructuras de una ineficiencia escalofriante. La productividad del empleo público es baja, la del empleo público local menor aún. Porque es muy difícil, cuando no imposible, ser productivo donde no hay reglas o estas son contradictorias, donde tampoco hay -como ha estudiado Joan Mauri- poder de dirección, pues éste se encuentra ausente; o, en fin, donde se trabaja de forma discontinua, con largos períodos en los que la máquina está prácticamente “sin piezas” o efectivos (verano, navidades, semana santa, puentes, etc.). La acumulación de “moscosos”, “canosos”, “puentes artificiales”, vacaciones y permisos varios, comportan la esquizofrenia de que las leyes penalizan a la Administración por resolver tarde o no resolver, sin embargo a ningún empleado público le pasa nada por no resolver en plazo. Otra indolencia más, de una Administración de mentira. Silencio sepulcral de una Administración durmiente en largos períodos vacacionales.
- Y, en fin, se podrían multiplicar las patologías. Hay otra muy relevante. El principio de mérito (o si se prefiere, de igualdad, mérito y capacidad), está prácticamente ausente en el acceso al empleo público en buena parte de las entidades locales. En demasiados lugares las prácticas clientelares, de nepotismo o de amiguismo siguen siendo más frecuentes de lo que sería deseable. Las oposiciones en el mundo local se han convertido en un sueño prácticamente irrealizable. Convendría plantearse muy en serio si la escala local es la más idónea (al menos el pequeño y mediano municipio) para llevar a cabo una selección objetiva e imparcial. Hace varios años (en 2008), publiqué un trabajo con Federico Castillo dónde abogábamos por la creación de Agencias de Empleo Público a escala provincial que, gestionadas por las Diputaciones o en forma de Consorcios, ejecutaran por delegación, entre otras cosas, la selección profesional de empleados locales. Poco se ha hecho en esta dirección.

Y, a pesar de este panorama tan poco halagüeño, algo habrá que hacer. Realmente, mucho. Quedarse de brazos cruzados no es solución alguna. Transferir el problema “a los que vengan después” es un cínico ejercicio de irresponsabilidad política y una pésima herencia para la ciudadanía, así como para el propio municipio. Hay que querer poco a tu pueblo o ciudad para endosarle “un marrón” como los que se han dejado por el camino. No queda otra que ponerse manos a la obra. Comenzar gradualmente a mejorar las cosas, también la gestión de personas en las organizaciones locales por muy cuesta arriba que sea la tarea, presupuesto imprescindible para hacer buena política y prestar servicios de calidad a la ciudadanía. No será fácil, pero ello no es óbice para no abordar esa responsabilidad. Quien no quiera problemas, que no se meta a alcalde o concejal. Se vive más plácidamente de ciudadano común.

Los desafíos o retos generales son enormes. También en muchos casos los puntuales o endógenos. Pero hay solución o, al menos, hoja de ruta para enfrentarse a todos ellos. Habrá que identificarlos (algunos ya han salido en estas primeras líneas) y poner negro sobre blanco las vías para buscar cómo resolverlos. Eso es objeto del siguiente epígrafe, mucho más propositivo. Mantengamos el suspense. O, más bien la atención de lo que se puede hacer para mejorar, siquiera sea algo, la pésima herencia recibida en la mayor parte de las entidades locales. Y no es un tributo o deuda que deje una u otra fuerza política. Aquí no hay distinguos. Hay alcaldes y alcaldesas que hacen frente a estos problemas y otros/as que los distraen, disimulan o, incluso, los crean o multiplican. También en este punto se ve dónde existe el verdadero liderazgo y dónde mera coreografía.

3 Desafíos del empleo público local

El empleo público local se encuentra, tal como se ha visto, en una compleja encrucijada. No será fácil salir de ella. Pero, al menos, se debe intentar. No hacerlo sería un ejercicio supino de cinismo y de irresponsabilidad. Y la política local, la buena política, no se lo puede permitir. Sin un empleo público de mínima calidad institucional, nunca habrá una administración local eficiente ni menos aún un gobierno local que haga política con resultados tangibles.

Los retos a los que se enfrenta cualquier gobierno local en materia de personal son, sin embargo, innumerables. Muchos de ellos proceden de la herencia recibida. Y estos no son fáciles precisamente de resolver. El contexto de cada administración local marcará, por tanto, la diferencia. Y se debe analizar caso por caso. Aquí no caben las generalizaciones. Los retos endógenos se deben diagnosticar adecuadamente y articular medidas efectivas para intentar resolverlos. Sobre estos muy poco puedo decir aquí. Requieren tratamiento individualizado.

De otro lado, los desafíos generales que en los próximos años deben encarar los niveles locales de gobierno en materia de recursos humanos son muy conocidos y están bien identificados. Citaré solo algunos de ellos, resumiéndolos en diez puntos:

- Reforzar el sistema de mérito y la profesionalización en el acceso al empleo público y provisión de puestos de trabajo, especialmente - aunque no solo- en los procesos de estabilización del empleo temporal, donde se corren elevadísimos riesgos de que quiebren completamente los principios de igualdad, mérito y capacidad, adosándose al empleo público local funcionarios sin perfiles profesionales cualificados.
- Tecnificar cada vez más las plantillas de personal ante una Administración Local en la que la profesionalización especializada y de atención a personas serán esferas de demanda creciente, mientras que los empleos instrumentales entrarán en una inevitable espiral de contracción.
- Realizar estudios de prospectiva que determinen, por un lado, qué afectación tendrá en la plantilla de personal las jubilaciones futuras en un horizonte de 10/15 años, así como detectar, por otro, cuál será la demanda de servicios públicos que deberá atender el gobierno local en ese período.
- Afrontar el envejecimiento de plantillas (en algunas entidades locales muy evidente y en otras menos intenso, aunque en todos los casos preocupante), preparando un relevo generacional que sea coherente funcionalmente con las tareas que deberán desarrollarse en los años venideros en los diferentes puestos de trabajo.
- Llevar a cabo procesos de identificación de ámbitos críticos de conocimientos y destrezas que también inevitablemente se van a perder, como consecuencia principalmente de jubilaciones masivas, y proceder

a articular un sistema de gestión ordenado de transferencia de ese conocimiento sin que la organización pase a transformarse de repente en una hoja en blanco.

- Enfrentarse gradualmente a unos procesos cada vez más intensos de digitalización y de automatización, que preparen el terreno para la implantación gradual de la Inteligencia Artificial, algo que también impactará más temprano o más tarde en la Administración local (Ramíó, 2019).
- Implantar en las organizaciones locales una gestión planificada de vacantes (Gorriti, 2018), que detecte las tareas que se van a automatizar a corto/medio plazo, amortizando aquellos puestos o dotaciones que sea vean más afectados por la automatización de tareas, redefinir asimismo las funciones y tareas de los que se mantenga, y crear, en paralelo, nuevos puestos de trabajo que hagan frente a las necesidades a medio plazo de las organizaciones locales (titulaciones STEM).
- Fortalecer el perfil de las competencias profesionales de las personas de la organización con la finalidad de que aporten valor añadido (creatividad, iniciativa, innovación, pensamiento crítico, *soft skills*, etc.), exigiendo tales competencias en procesos selectivos o en la provisión de puestos de trabajo.
- Estimular la formación y el aprendizaje permanente a lo largo de la vida profesional de los empleados públicos, como política central de recursos humanos en las organizaciones locales, como medio de adaptación imprescindible a las aceleradas transformaciones derivadas de la revolución tecnológica que se producirán en el ámbito público en los próximos años.
- Promover un diálogo social estratégico en los niveles locales de gobierno sobre el futuro del empleo público, que prepare a estas Administraciones Públicas para poder adaptarse a la revolución tecnológica que ya se ha iniciado, sin duda, como se ha dicho, la más disruptiva de todas aquellas a las que se ha enfrentado la sociedad contemporánea.

En fin, son solo algunos (e importantes) desafíos, cuyo impacto sobre los gobiernos locales será muy variable en función del tamaño de tales organizaciones. Los municipios pequeños verán todos esos retos como algo lejano o, incluso, distante en el tiempo. Las entidades locales de ciertas dimensiones no podrán orillarlos. En cualquier caso, no conviene perder de vista su existencia. Y, en la medida de lo posible, ir preparando el terreno para que sus efectos colaterales dañen lo menos posible a las organizaciones locales. Aunque cabe ser conscientes de que esa “mirada de luces largas” contrasta con una perspectiva inmediata (“de luces cortas”), por cierto muy asentada en la política local, que solo ve los problemas cotidianos que aquejan a cualquier organización pública, que son -para desgracia de todos- los que por lo común concitan las energías e intereses inmediatos de políticos y gestores. Hay que ser realistas.

4 Decálogo de líneas de actuación

Al margen de esas hipotecas que representa una visión estratégica poco alimentada en el mundo local que choca siempre contra el muro temporal de 2023, sí que cabe ensayar algunas ideas-fuerza que actúen como meras propuestas o líneas de actuación para preparar, siquiera sea modestamente, un cambio. Al menos para caminar en la buena dirección. Veamos:

1. *Mirar al futuro y pensar estratégicamente*, planificar y preparar las organizaciones para que puedan adaptarse a transformaciones futuras de gran profundidad. Definir los empleos del futuro y preparar a la Administración para ese gradual tránsito. No hacer nada es un suicidio.
2. *Redefinir sustancialmente los instrumentos de gestión del empleo público*, particularmente flexibilizar las relaciones de puestos de trabajo, caminar hacia ofertas de empleo público que se ejecuten en el año natural (a ser posible en seis meses), acabando así con la interinidad estructural.

3. *Optar*, donde no haya certezas de que determinados ámbitos funcionales serán estructurales y, por tanto, cubiertos indefinidamente con empleados públicos, *por programas temporales, proyectos o misiones, que incorporen talento joven y permitan flexibilidad organizativa*, sin hipotecar la organización a un futuro incierto en su demanda de servicios.
4. *Seleccionar a los mejores perfiles de personas para las Administraciones Locales*. Dicho de otro modo: captar talento, no mediocridad. Un error selectivo en las entidades locales, más aún si estas son pequeñas, se paga carísimo y a largo plazo. Las organizaciones públicas deben reclutar a los mejores candidatos, pues esas personas son las que deberán servir a la ciudadanía en las próximas décadas.
5. *Dar el valor que merece y el protagonismo debido a la formación y aprendizaje permanente* en un contexto de mutación acelerada de las funciones y tareas en las organizaciones públicas. Las organizaciones locales no pueden permitirse la licencia de que su personal se quede obsoleto e inadaptado frente a cambios funcionales que serán profundos.
6. *Ofrecer a los empleados públicos locales carreras profesionales atractivas basadas en la gestión de la diferencia y el buen desempeño*, articulando asimismo una movilidad interadministrativa efectiva. Romper el cantonalismo del empleo público local no depende de las entidades locales sino del legislador. Pero se pueden dar pasos.
7. *Reforzar el compromiso ético y la cultura de los valores de lo público en las organizaciones locales*, hoy en día preterido o, hasta cierto punto, maltrecho. La formación de acogida debe ser implantada en todas las organizaciones locales, con un fuerte contenido en transmisión de valores.
8. *Cabe resituar el papel de los sindicatos en el ámbito de lo público fortaleciendo los poderes de dirección en las organizaciones públicas*. Si los gobiernos locales declinan de esta responsabilidad, nada podrán hacer de forma efectiva.
9. *Despolitizar al máximo la Administración Local*, así como sus entidades del sector público, y *crear, allí donde sea factible, estructuras directivas profesionales*. Lo que implica, asimismo, *fortalecer profesionalmente las unidades de gestión de recursos humanos* con programas de choque que las transformen gradualmente en estructuras que combinen estrategia con gestión.
10. *Impulsar políticas de igualdad de género y de diversidad en el empleo público local*, que reduzcan gradualmente la discriminación e integren a los diversos colectivos de la comunidad local en las estructuras de personal. El empleo público local debe ir pareciéndose a la sociedad-mosaico que muchas entidades locales representan.

Este decálogo de propuestas podría enriquecerse mucho más aún. Pero si al menos se dan estos pasos (o algunos de ellos), no duden lo más mínimo que sus organizaciones locales mejorarán gradualmente de forma sustantiva. En cualquier caso, será la política local quien active o desactive “la puesta a punto” de la máquina burocrática, con el necesario impulso de la tecnoestructura. Si no es consciente la política de la trascendencia institucional que tiene el empleo público local, como bien apuntara Javier Cuenca, nada se logrará. Continuaremos perdiendo el tiempo y los recursos. Algo que la ciudadanía responsable nunca perdonará. Y la política se ahogará a sí misma, sin saberlo. Por tanto, manos a la obra. Hay mucho por hacer en este mandato 2019-2023, que acaba de iniciarse. También en lo que afecta a la gestión de personas en las organizaciones locales. Que nadie con responsabilidades públicas lo olvide. Por el bien de todos.

Planificar, gestionar y rendir cuentas: el ciclo básico de la democracia local

Alberto Ortiz de Zarate Tercero

Senior Manager en DesideDatum Data Company
Julio de 2019

El Gobierno local tiene la obligación de informar, explicar y responder por las consecuencias de las decisiones que toma en nombre de la comunidad que representa. Las personas deben ser capaces de seguir y entender el proceso de toma de decisiones.

Asociación Municipal del Estado de Victoria: Guía del Buen Gobierno Local¹

1 Qué es un plan de mandato

1.1 Definición

El plan de mandato -también conocido como plan de gobierno- es el documento que recoge los compromisos que el equipo de gobierno adquiere con la ciudadanía al inicio del período de cuatro años de mandato. Contiene las actuaciones que se consideran estratégicas para avanzar hacia la visión del municipio.

Por una parte, el equipo de gobierno se compromete a realizar una serie de acciones; por otra, no se debe perder de vista que las actuaciones se programan para alcanzar unos objetivos y avanzar hacia unas

• • •

¹ Leído en Gallego-Díaz, S. (2019): **Admirables recordatorios anglosajones**. El País. El documento a que refiere está disponible en <https://www.vlga.org.au/sites/default/files/Good-Governance-Guide%20%281%29.pdf>

metas. Es importante dar los pasos que se han comprometido, pero aún más conseguir los resultados que se han previsto.

Hay que entender, por lo tanto, el plan de mandato como un instrumento para la definición y puesta en marcha de políticas públicas, como una herramienta para el buen gobierno, entendido -según expresión de Albert Serra- como *hacer bien las cosas buenas*. Esto es, debe servir tanto a la eficiencia interna como a la eficacia y efectividad de las acciones de gobierno. Su utilidad depende de su capacidad para ser seguido, gestionado y evaluado en los órganos de dirección política y técnica.

1.2 De dónde procede el plan de mandato

El plan de mandato refleja el programa electoral del partido gobernante o del acuerdo de gobierno de los partidos que sustenten al Gobierno local. Traslada a la gestión, concretando actuaciones, responsables y plazos, lo que inicialmente es una declaración política mediante la que los partidos políticos y agrupaciones electorales se comprometen ante la ciudadanía.

Sin embargo, un buen plan de mandato incorpora a esa visión política otras dos visiones:

- **Visión técnica:** el plan de mandato debe descender a lo operativo con las aportaciones de la estructura técnica municipal, de manera que se engrane la voluntad política con el funcionamiento administrativo.
- **Visión ciudadana:** el plan de mandato debe responder a necesidades detectadas y debe permanecer abierto a aportaciones ciudadanas.

Por lo tanto, el equipo de Gobierno determina una visión que necesita nutrirse de la información técnica y contrastarse con la ciudadanía. Idealmente, se debería contar con un diagnóstico del municipio que expresara la magnitud de los problemas y retos que se van a abordar en los siguientes cuatro años.

1.3 Para qué sirve un plan de mandato

- **Definición estratégica:** transforma la agenda política en un instrumento estratégico que contempla herramientas de evaluación.
- **Programación de la acción de gobierno:** clarifica las prioridades y programa acciones ordenadas en el tiempo, dotadas de recursos y asignadas a responsables operativos.
- **Fortalecimiento del liderazgo:** sienta las bases para que los equipos trabajen con eficacia y para que no se pierda la dirección establecida.
- **Comunicación externa:** ayuda a comunicar la acción de gobierno y abre la puerta a que la ciudadanía pueda ejercer su papel auditor.
- **Evaluación de políticas públicas:** proporciona un marco de gestión para la evaluación de resultados e impactos.

1.4 Estructura de un plan de mandato

El documento de plan de mandato debe servir para comunicar las metas pretendidas y las acciones para alcanzarlas. Se estructura mediante tres componentes:

Componente	Descripción	Criterios
Discursivo	Descripción de la estrategia en lenguaje natural.	Comprensión de qué metas se persiguen y mediante qué estrategias y acciones.
	Se expresa mediante <i>compromisos</i> .	Consolida un relato coherente de la acción de gobierno.
Estratégico	Definición estratégica: misión, visión y valores.	Apela a los grandes retos del municipio y se orienta al valor público.
	Ejes y objetivos estratégicos.	Ordena las actuaciones de manera estratégica, no meramente orgánica.
Programático	Ficha completa de cada acción.	Con indicación de la responsabilidad técnica y política. Con indicadores de recurso, de avance y de resultado que permitan rendir cuentas durante la marcha del plan.
	Elementos de seguimiento:	
	fechas	
	recursos	
	indicadores.	

1.5 Despliegue del plan de mandato

Una vez aprobado el plan de mandato, cada departamento o entidad municipal procederá a elaborar sus planes de gestión.

El componente programático debe originar una tabla a partir de la cual se establece el sistema de seguimiento del avance de las actuaciones y del cumplimiento de los objetivos. Este sería un ejemplo de tabla mínima -sólo de avance-, en el supuesto de un reporte de seguimiento trimestral.

Eje Estratégico							2019	2020			2021			2022			2023	
Objetivo estratégico	Objetivo operativo	Respons. político	Respons. técnico	Acciones	Presupuesto		T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4	T 1	T 2

El plan de gestión a cuatro años se debe concretar en planes de gestión anual, ligados al presupuesto municipal del año entrante. El plan del año reunirá, junto con las actuaciones contempladas en el plan de mandato, otras ligadas a la gestión de los servicios municipales.

1.6 Seguimiento y evaluación del plan de mandato

El plan de mandato y los planes de gestión anuales son instrumentos para la gestión y, como tales han de ser objeto de seguimiento periódico y planificado. El reporte valorará el cumplimiento de las acciones prevista; esto es, si se ha realizado la actividad prevista y en qué grado. Para el reporte de los avances se deben establecer reuniones periódicas de la dirección político-técnica municipal, así como de los respectivos equipos de dirección político-técnicos de los departamentos y entidades municipales.

Además del seguimiento de los avances, se deben evaluar los resultados del plan de mandato. Junto con una evaluación al final de los cuatro años, se aconseja alguna evaluación intermedia. La profundidad de la evaluación depende de qué indicadores se hayan establecido.

Es útil distinguir entre cuatro familias de indicadores:

- De **recurso**: el presupuesto y su concreción en el coste.
- De **avance**: cumplimiento de hitos temporales según lo planificado.
- De **resultado**: indicadores que informan de la consecución de objetivos operativos.
- De **impacto**: valor público alcanzado en relación a los objetivos estratégicos.

2 Cómo rendir cuentas de un plan de mandato

A qué llamamos rendición de cuentas

La expresión anglófona *accountability* ha sido traducida al castellano como *rendición de cuentas*, expresión cuyo significado literal tiende a restringir demasiado el concepto. Una definición completa debe aunar seis focos de significado:

Foco	Descripción
Económico-financiero	Justificación de la gestión de los fondos públicos.
Control de gestión	Monitorización del avance de compromisos establecidos.
Evaluación	Resultados obtenidos en función de los objetivos planteados.
Responsabilidad	Evidenciar el actuar responsable de los servidores públicos.
Comunicación	Transparentar y llegar a los distintos segmentos de destinatarios.
Auditoría social	Participación social en la evaluación de la gestión pública.

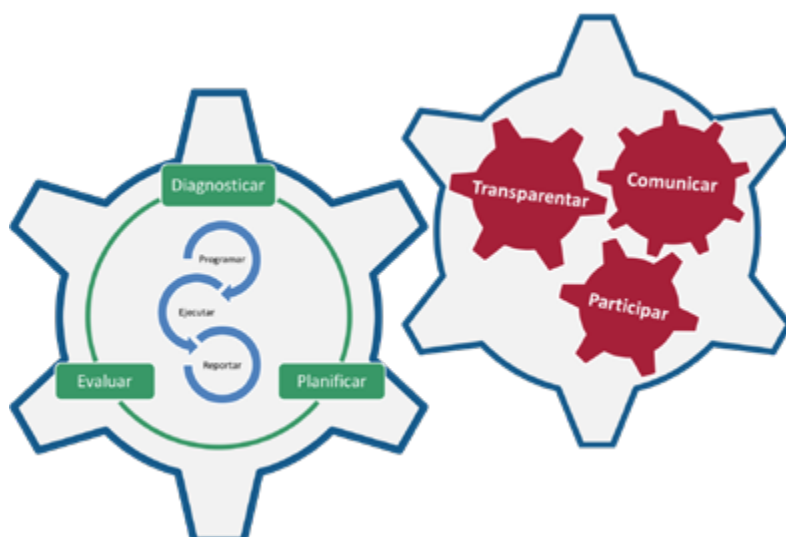
Por lo tanto, una rendición de cuentas completa se compone de una serie de capas, progresivamente más complejas. Nuestra recomendación para una institución que esté comenzando sería comenzar por lo más sencillo e ir avanzando.

Planificar y gestionar para rendir cuentas

La rendición de cuentas puede compararse a la parte que emerge de un iceberg cuya masa principal no es visible desde el exterior. Esa masa oculta a la ciudadanía se refiere a los sistemas de planificación, gestión y evaluación. La manera de gestionar políticas y servicios públicos consiste en un ciclo continuo de diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación. A medida que se ejecuta, se van reportando avances y resultados.

Por lo tanto, lo que la rendición de cuentas añade a la gestión del plan de mandato son, básicamente, tres elementos:

- **Publicidad activa:** las leyes de transparencia y la totalidad de los índices de transparencia recogen la obligación de publicar los planes y programas y sus objetivos, junto con el grado de cumplimiento.
- **Comunicación:** dotar a esta información de un contexto explicativo que cuente la historia de las decisiones que se han tomado y de los resultados alcanzados.
- **Participación:** asignación a la ciudadanía de la función de *auditoría social* para validar los resultados obtenidos y aportar nuevas propuestas e ideas que permitan reformular el plan durante su avance.



Niveles de rendición de cuentas

La planificación y gestión municipal no se agota con los planes de mandato. Se debe señalar que existen diferentes prácticas de planificación y gestión, cada una de las cuales debería transparentarse; esto es, rendir cuentas.

Se diferencian tres niveles de rendición de cuentas:

Nivel	Instrumento	Actividad	Indicadores
Agenda política	Plan de mandato	Seguimiento (monitoreo)	De recursos De desarrollo
Políticas públicas Planes estratégicos	Planes y estrategias	Evaluación	Recursos, desarrollo, resultados (e impacto)
Servicios públicos	Sistema de gestión	Cartas de servicio	Calidad percibida Calidad objetiva

Cómo comunicar la rendición de cuentas

Debido a limitaciones de espacio, no es posible analizar en este artículo cómo hacer llegar la gestión municipal a un espacio completo de rendición de cuentas. En todo caso, hay que tomar en cuenta estos consejos:

- El plan debe estructurarse de manera suficientemente sencilla.
- Cada actuación debe quedar descrita de manera completa, en lenguaje natural.
- Junto con la medición numérica, se debe aportar una valoración cualitativa del grado de ajuste.
- Es interesante poder agrupar resultados de varias maneras: por objetivo estratégico, por área funcional, por tipo de proyecto...
- Se comunica mejor cuando la actualización de indicadores se produce de manera periódica, en fechas previstas -por ejemplo, cada trimestre.
- Las actualizaciones deben acompañarse de acciones de comunicación.
- Se debe prever cómo reflejar las novedades de la planificación: incorporación de nuevas actuaciones y aplazamiento o decaimiento de proyectos.
- Conviene aprovechar distintas potencialidades de la visualización de datos.
- Es buena idea ligar la rendición de cuentas a la participación ciudadana.

Los elementos a expresar son muy diversos. Para no abrumar a la ciudadanía interesada, se debe elegir cuidadosamente qué información y visualizaciones proponer. En este sentido, esta tabla puede ser de utilidad.

Información		¿Ok?
A. Información general		
	A.1. Mostrar y desplegar niveles	
	A.2. Descripción de la acción / del objetivo / del eje	
	A.3. Asignación de responsabilidad	
	A.4. Visión por delegación / departamento	
	A.5. Proyectos fuera del plan de mandato	
	A.6. Obras/actuaciones emblemáticas	
	A.7. Frecuencia de actualización	
	A.8. Valoración general del desarrollo del plan	
B. Avance		
	B.1. Estado de las acciones	
	B.2. Porcentaje de avance	
	B.3. Porcentaje de avance evidenciable	
	B.4. Valoración del avance de los proyectos	
C. Calendario		
	C.1. Fecha prevista v.s. fecha real	
	C.2. Ajuste a las fechas previstas	
	C.3. Valoración de la desviación de fechas	
D. Gasto		
	D.1. Presupuesto y su ajuste o desviación	
	D.2. Porcentaje de avance del gasto	
	D.3. Valoración de la desviación del gasto	
E. Indicadores de Resultado		
	E1. Tipo de indicadores	
	E2. Porcentaje de avance	
	E3. Ajuste a los resultados	
	E4. Valoración de la desviación en los resultados	
F. Evidencias		
	F.1. Enlace a evidencias documentales	

Gestión de datos para la rendición de cuentas

La rendición de cuentas puede suponer un choque cultural en el interior de muchos Ayuntamientos, donde no existe la costumbre de medir los avances y de compartirlos interna y externamente. Las resistencias

pueden ser máximas cuando además las tareas de seguimiento no se han optimizado para obtener el máximo valor con el mínimo esfuerzo.

El gran reto es el de producir la información necesaria para planificar de manera inteligente, para gestionar con eficiencia y, por fin, para visualizar los resultados y comunicarlos. Gestionar esta información y compartirla eficientemente requiere llevar a cabo una buena gestión de los datos.

El resultado de una buena gestión de datos se manifiesta, en primer lugar, en el interior de la institución. El primer cliente del servicio de datos son los departamentos y unidades administrativas que van a utilizar la información para una mejor gestión de sus servicios y para fundar una toma de decisiones basada en evidencias.

Si se consigue este aporte interno de valor, la institución estará en condiciones de ofertar una gama de datos automatizados, fiables, de calidad y orientados a valor. La rendición de cuentas a partir de buenos datos es incomparablemente más beneficiosa que la de datos parciales o no asegurados. Además, refuerza el papel corresponsable de la ciudadanía en la auditoría social, a través del análisis ciudadano de datos.

Este artículo no hubiera sido posible sin la interacción con dos personas de las que he aprendido mucho: el consultor Enrique Sacanell y el técnico del ayuntamiento de Erandio Jabier Ugena.

El derecho de acceso a la información: el ciudadano en el centro de la gestión pública

Joaquín Meseguer Yebra*

Director General de Transparencia y Buen Gobierno Junta de Castilla y León
Julio de 2019

*“La transparencia ha venido para quedarse y echar raíces,
no tiene marcha atrás en la vida pública española”*

Esther Arizmendi¹

1 Qué es el derecho de acceso y dónde está reconocido

Concepto

Cualquiera podríamos pensar que nos hallamos ante un derecho de nueva generación cuando en realidad este derecho ha existido con diferentes denominaciones y, sobre todo, con diferente reconocimiento y contenido en nuestras normativas de procedimiento administrativo ya derogadas. El derecho de acceso a la información pública o el derecho a saber o a comprender entronca directamente con la idea de democracia y de gobierno abierto, donde el ciudadano es el verdadero protagonista y el eje en torno al que pivota toda la acción pública.

• • •

¹ Primera Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2014-2017).

* Coordinador del Grupo de Trabajo de Acceso a la Información Pública de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana de la FEMP.

Este derecho confiere a cualquier persona la posibilidad de acceder a cualquier información, documento o contenido en poder de la Administración y otros sujetos -no necesariamente de naturaleza pública- enunciados en el artículo 2.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG, en adelante), que haya sido generado por ellos o, simplemente, se encuentre en su poder. La razón de este derecho radica, en buena medida, en el propósito de devolver al ciudadano uno de los productos en los que se concreta la actividad pública, la información pública, costeada con cargo a las aportaciones que aquel efectúa en forma de tributos. El reconocimiento de este derecho exige combatir la idea clásica de que la información es patrimonio de quien la genera y no de quien la sufraga.

Pero no es esta la única finalidad que inspira la regulación actual de este derecho: la necesaria rendición de cuentas por parte de los responsables públicos, la mejora de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, el impulso de la participación ciudadana e, incluso, la prevención de conductas fraudulentas y corruptas son otros objetivos que dan razón de ser a este derecho.

Antecedentes

Como decíamos en el epígrafe anterior, no es la primera vez que en nuestro derecho se habla de acceso a la información pública. Ya la Constitución, en su artículo 105 b) ordenaba a la ley regular “el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”. Este derecho tuvo una primera y relativamente extensa -pero también muy restrictiva- regulación en el artículo 37 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones y del Procedimiento Administrativo Común.

A partir de ahí, han sido numerosas normas las que han efectuado repetidos guiños al principio de transparencia como un principio nuclear de la actuación administrativa, incorporando instrumentos para garantizarlo, como es el caso del Perfil del Contratante en el ámbito de la contratación. La normativa más reciente ha seguido avanzando en esta senda, poniendo a disposición herramientas más sofisticadas como la Plataforma de Contratación del Sector Público o la Base Nacional de Datos de Subvenciones, en este otro ámbito concreto.

Pero nuestro país no ha dispuesto de una regulación completa y transversal del ejercicio de este derecho hasta la aprobación de la LTAIBG, norma a la que se llega en un momento social de rechazo importante hacia la clase política por los numerosos casos de corrupción que estaban aflorando y, de alguna manera, por influjo de la normativa comunitaria y del Consejo de Europa que, hablando claro, nos abocaba a la aprobación de una ley de este tipo.

Hay que decir que ya existía alguna regulación de este derecho en el ámbito sectorial, aunque por obligación de transponer normativa comunitaria (Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente). Además, algunas Comunidades autónomas se habían adelantado al Estado en el ejercicio de su capacidad normativa dictando leyes de transparencia o gobierno abierto, si bien con un contenido muy diferente a la nuestra actual (Navarra o Islas Baleares, por ejemplo).

Aprobada la ley estatal y ya en vigor, todas las Comunidades autónomas a excepción del País Vasco han aprobado sus respectivas leyes de desarrollo, incrementando los estándares y exigencias de la normativa básica.

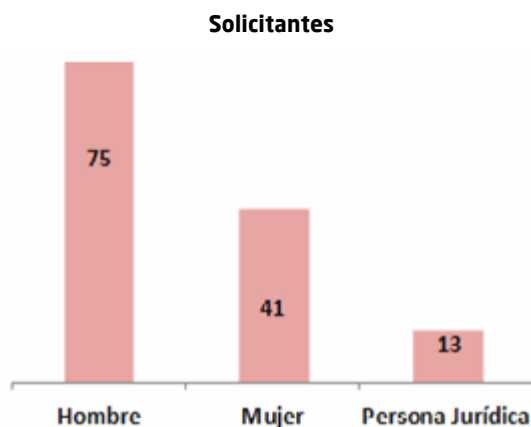
2 Quién puede pedir información y a quién

Todas las personas

Así reza el artículo 12 de la LTAIBG. Todas las personas son titulares de este derecho y pueden ejercerlo. Por tanto, aparte de esta condición subjetiva no puede imponerse ninguna otra que restrinja o limite este derecho. Y en el concepto de persona, claro está, deben entenderse comprendidas tanto las físicas y jurídicas, y dentro de estas, las de naturaleza privada o pública.

Se trata, por tanto, de un derecho universal atribuido a toda persona por el mero hecho de serlo, sin que pueda exigírsele condición de vecino, ciudadano o nacional de ningún territorio o estado. Esta característica atribuye a este derecho una singular fuerza e intensidad, condicionando de manera clara los canales o vías para formular solicitudes en el ejercicio de este derecho.

Con independencia de las previsiones generales de los artículos 9 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), relativas a la identificación y firma de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública, debe eliminarse cualquier posible traba y obstáculo que dificulte el ejercicio de este derecho. Al fin y al cabo, el artículo 17 de la LTAIBG exige únicamente la identificación del solicitante en el ejercicio de este derecho y si esta consta, debería ser suficiente para dar curso a sus peticiones. Por este motivo, muchas administraciones autonómicas² y locales³ articulan en sus webs corporativas sencillos formularios no sujetos a requisitos electrónicos de identificación y firma para facilitar el ejercicio de este derecho.



Fuente: Portal de Transparencia de Navarra

• • •

² Aragón, Castilla-La Mancha o Comunidad valenciana, entre otras.

³ Ayuntamiento de Madrid, entre otros.

Las entidades locales están obligadas a contestar

Las entidades locales que integran la administración local están dentro del ámbito de aplicación de la normativa que regula este derecho (artículo 2.1 a) de la LTAIBG) y, por ello, pueden recibir solicitudes de acceso a la información pública. Todas ellas deben ser resueltas expresamente de acuerdo con este deber enunciado en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común. No hacerlo, además de exponer a quien tiene el deber de hacerlo a una posible responsabilidad disciplinaria - los cargos representativos no estarían exentos de ella si hacemos una lectura conjunta de lo dispuesto en los artículos 20.6 y 29 de la LTAIBG-, va en contra de la idea de una administración moderna y transparente.

También lo están sus organismos autónomos, las entidades públicas empresariales y las de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a ellas, así como las sociedades mercantiles locales en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100 y las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones. El ámbito subjetivo de aplicación es muy amplio, como puede verse. Los concesionarios de servicios, las entidades privadas que colaboran en el ejercicio de funciones públicas y cualquier adjudicatario del sector público están también obligados al suministro de información para poder dar respuesta a las solicitudes de acceso de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la LTAIBG.

3 Qué se puede pedir: información pública

La LTAIBG define como “información pública” aquello que puede ser solicitado en el ejercicio de este derecho. La denominación es confusa y puede llevarnos a pensar que lo que se define aquí como tal, debe ser suministrado obligatoriamente. No es así. En realidad, lo que la LTAIBG define en su artículo 13 es todo aquello que puede ser solicitado. Para resolver si puede o no facilitarse (dar acceso) hay que examinar previamente si concurre alguna causa de inadmisión (artículo 18) o algún límite al acceso (artículos 14 y 15).

La ley, por tanto, define como información pública (objeto posible de solicitud) cualquier contenido o documento, con independencia de su formato o soporte, que obre en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título (los que hemos expuesto en el epígrafe anterior) y que haya sido elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones (en este último caso, cualquier información con independencia de su autor).

El concepto es bastante vago y abstracto y requiere una labor intensa de concreción que la Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana de la FEMP ha efectuado en uno de los análisis publicados en 2017 bajo el título “Comentarios sobre aspectos clave en materia de acceso a la información pública”⁴. La información debe existir y no referirse, por ejemplo, a documentos o contenidos que aún no se han generado. En síntesis, este derecho no ampara:

- Solicitudes de **información administrativa** (atención al ciudadano: trámites y gestiones, estado del expediente, dependencias y servicios, horarios, etc.).
- La formulación de **sugerencias, quejas, reclamaciones y denuncias**.

• • •

4 <http://femp.femp.es/files/3580-1775-fichero/COMENTARIOS%20ASPECTOS%20CLAVE%20ACCESO.pdf>

- Consultas sobre cómo proceder, normativa aplicable a un supuesto concreto, interpretación de las normas, **informes ad hoc**, etc.
- La expedición de **copias auténticas, compulsas, certificaciones**, etc.
- La petición de **valoraciones o pronunciamientos institucionales** sobre una concreta cuestión, la petición de **motivaciones adicionales** a las ya existentes, o la realización de **actuaciones materiales** como es el dictado de un acto administrativo.

4 Los límites al derecho de acceso

¿Cuáles son?

La vertiente negativa del derecho de acceso son los límites. Como sucede con cualquier otro derecho, este tampoco es absoluto y tiene importantes cortapisas en los artículos 14 y 15 de la ley. Este listado amplía sensiblemente los que con carácter mínimo se enuncian en el artículo 105 b) de la Constitución y deben ser interpretados restrictivamente. Esto es, la LTAIBG parte de un principio claramente favorable al acceso y solo cuando excepcionalmente quede acreditado que puede haber un perjuicio para alguno de estos bienes protegidos, se llevará a cabo una ponderación (justificada y proporcionada) para resolver qué debe primar, si el acceso a la información solicitada o la protección del límite afectado.

Esta doble actividad (detección del límite afectado por el acceso y la ponderación de cuál es el interés que debe protegerse prioritariamente) se conoce con las expresiones “test del daño” y “test del interés público”. Es una tarea que debe realizarse en cada caso antes de resolver expresamente una solicitud de acceso, ponderando especialmente los intereses públicos que se vean comprometidos, pero también teniendo en cuenta intereses privados que hayan podido manifestarse por los solicitantes o por los terceros afectados por la solicitud. La gestión de este derecho, en conclusión, conlleva una tarea -algunas veces compleja- de ponderación de intereses de distinta naturaleza y peso, para concluir si debe reconocerse el derecho o no.

Los límites son muy variados. Algunos de ellos es difícil que puedan afectar a la esfera de los intereses locales: seguridad nacional, defensa del estado, política monetaria o relaciones exteriores. Otros son excesivamente genéricos o ambiguos, como los intereses económicos o comerciales. Los comisionados de transparencia, a través de la resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública, van modulando gracias a su doctrina los perfiles de cada uno de ellos.

El límite más importante y, por ello, al que dedica el legislador un artículo completo es la protección de datos personales (artículo 15). En este precepto se analiza el diferente grado de protección que tienen estos datos por la naturaleza de cada uno de ellos (datos de especial protección -apartado 1-, datos meramente identificativos de las personas que prestan servicios en el sector público -apartado 3- y otro tipo de datos). Los requisitos o condicionamientos que la ley impone para el acceso a información que contenga este tipo de datos es muy diferente y, razonablemente mayor, cuanto más sensible sea el dato que figure en la información solicitada. Desde el consentimiento expreso y por escrito (por ejemplo, datos relativos a la ideología) hasta el acceso en general y por defecto salvo excepciones (por ejemplo, el nombre y apellidos de un empleado público).

En caso de que el solicitante no estuviera interesado en los datos personales que hubiera en la información solicitada, la ley da la opción de que se disocien (anonimicen, supriman), en cuyo caso este límite no

tendría ya que aplicarse -no así los demás, que deberán examinarse-. En el supuesto de que fueran los límites del artículo 14 los que afectasen a parte de la información solicitada, puede concederse el acceso suprimiendo la parte de información afectada (lo que se denomina, acceso parcial -artículo 16-).

¿Por qué, en ocasiones, se deniega el acceso?

Denegaciones por artículo	Número	Porcentaje
Art. 14.1	498	69,46%
Art. 15	133	18,55%
Art. 19.4	86	11,99%
Total	717	100,00%

Nota 2

Señala, en relación con el total de expedientes admitidos a trámite y finalizados, el resultado de las resoluciones administrativas de concesión de la información, completa o parcial, conforme a la clasificación establecida por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Art. 14.1: concesión parcial por aplicación de los límites al derecho de acceso

Art. 15: concesión parcial por protección de datos personales

Art. 18.1: concesión parcial por estar incurso parte de la información solicitada en causas de inadmisión

Otros: incluye concesión con oposición de terceros, concesiones por resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), concesiones por resolución CTBG con oposición de terceros, concesiones parciales por resolución CTBG y concesiones parciales por DA 1* (Solicitudes de información de interesados en un procedimiento administrativo en curso sobre documentos que se integren en el mismo o con un régimen específico de acceso a la información).

Fuente: Portal de Transparencia de la Administración del Estado

Cómo operan los límites

Los comisionados de transparencia insisten en que los límites no operan automáticamente. Por el hecho de que la información, por ejemplo, esté relacionada con la seguridad pública, el límite no actúa en bloque excluyendo todo un conjunto de información relativa a un sector de actividad. No hay reglas preestablecidas que actúen con automatismo. Hay criterios de ponderación que deben aplicarse proporcionadamente atendiendo a las circunstancias de cada caso.

Como ya dijimos, los test del daño y del interés público son determinantes para gestionar de forma correcta este derecho.

5 El procedimiento para ejercitar el derecho de acceso

Solicitud

Los artículos 12 a 16 de la ley regulan el contenido material o sustantivo del derecho, que conforma su verdadera esencia y naturaleza. En cambio, en los artículos 17 a 24 tenemos lo instrumental o accesorio, esto es, el procedimiento que permite ejercitar el derecho y los mecanismos de tutela⁵. El contenido de la solicitud de acceso está enunciado de manera muy sencilla y es, en resumen, quién pide la información (su identidad), lo que pide (objeto), un medio de comunicación preferiblemente electrónica para estar en contacto y la modalidad de acceso (electrónica, en papel, etc. o, incluso, presencial aunque la ley no la mencione expresamente).



Fuente: Portal de Transparencia de Aragón.

Poco más dice la LTAIBG salvo insistir en que la motivación de la solicitud (esto es, para qué o por qué se pide la información) no es obligatorio manifestarla, pero el solicitante podrá hacerlo si lo estima oportuno. Esto es importante tenerlo presente: al no ser un dato que deba constar obligatoriamente en la solicitud, no puede requerirse su subsanación si no ha quedado explicitada. En la gestión del derecho de acceso hay que tener bien en cuenta que lo importante es **lo que se pide** -no tanto quién pide ni el interés que le lleva a hacerlo- y, en su caso, los límites que puedan resultar afectados en el supuesto de concederse el acceso.

⁵ En este enlace puedes consultar la publicación de la Red de Entidades por la Transparencia y Participación Ciudadana de la FEMP sobre el procedimiento de acceso: <http://femp.femp.es/files/3580-1777-fichero/GU%20PROCEDIMIENTO%20ACCESO.pdf>

Caso de expresarse una motivación por el solicitante, se podrá tener en cuenta en la ponderación a realizar con carácter previo a la decisión sobre el acceso.

Aunque el propio artículo 17 dice que la solicitud se dirigirá al órgano que posea la información, es del todo probable que el interesado desconozca quién la posee. Por este motivo, es recomendable que la recepción de las solicitudes se centralice en una única instancia dentro de la Administración de que se trate para, posteriormente, asignarla a quien corresponda dentro de la organización. Este órgano o unidad, además, podrá directamente “redirigir” a quien sea competente aquellas solicitudes que manifiestamente correspondan a otra administración o sujeto obligado (artículo 19.1).

Causas de inadmisión

Junto con los límites, la ley enuncia también una serie de causas que pueden justificar la inadmisión a trámite de determinadas solicitudes. Las causas de inadmisión tienen una naturaleza más procedimental, mientras que los límites operan sobre el mismo derecho. Las primeras permiten **inadmitir** la solicitud sin un análisis del fondo del asunto, mientras que los límites pueden motivar una **denegación** del derecho. La diferencia es de tal calado, que la propia LTAIBG obliga a publicar las resoluciones denegatorias de acceso por aplicación de algún límite del artículo 14.1, pero no impone igual obligación si se trata de una causa de inadmisión.

Estas causas han sido objeto casi todas ellas de criterios interpretativos dictados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG)⁶, dado su enunciado genérico y la inercia administrativa hacia una lectura extensiva de las mismas, y son las siguientes:

- a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.
- b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.
- c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.
- d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente. Quien acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud. Recordemos que si el sujeto receptor de la solicitud se considera incompetente para tramitarla y conoce quién sí lo es, deberá remitírsela para que prosiga con su tramitación (artículo 19.1).
- e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la LTAIBG.

Tramitación

Superado el “filtro” de la inadmisión, la solicitud se tramitará según lo dispuesto en el artículo 19, que prevé un trámite de subsanación –aunque no lo denomine así expresamente– para aquellos casos en los que el objeto de la solicitud no esté del todo delimitado. El plazo es de 10 días hábiles, coincidente con el existente en la normativa básica sobre procedimiento administrativo común, si bien tiene automáticamente

• • •

6 Aquí puedes acceder a los criterios dictados: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

un efecto suspensivo del plazo para resolver, con la consiguiente consecuencia de archivo para el caso de no ser atendido en plazo.

También este artículo prevé un trámite de audiencia (alegaciones) cuando en el curso del procedimiento se identifiquen otros interesados que puedan resultar afectados por la solicitud de acceso. Puede tratarse de personas cuyos datos aparezcan en la información solicitada, entidades cuyos intereses económicos puedan resultar afectados, titulares de derechos de propiedad intelectual o industrial, etc. La duración del trámite son 15 días (también tiene efecto suspensivo automático). El trámite tiene una trascendencia especial por cuanto, manifestada la oposición al acceso por cualquier interesado, aun no condicionando la decisión final del procedimiento, sí bloquea temporalmente la entrega en la información demandada aunque la resolución sea estimatoria y conceda el acceso. Lo veremos a continuación.

Resolución y materialización del derecho

La resolución se dictará en el plazo de un mes con la posibilidad de ampliación por otro plazo igual cuando el volumen o la complejidad de la información que se solicita lo hagan necesario. Se notificará al solicitante y a los terceros interesados a los que se haya dado entrada en el procedimiento, aunque la LTAIBG diga que tengan que solicitarlo expresamente. Esto último no parece razonable ya que, si a esos terceros se les ha considerado como posibles afectados por el acceso, lo lógico es que se les notifique la resolución para garantizar su derecho a la tutela judicial efectiva.

La resolución debe ser motivada siempre que sea denegatoria, total o parcialmente, de inadmisión o, siendo de concesión, se facilite la información en una modalidad diferente a la solicitada o se hubiera manifestado oposición por algún tercero afectado. En este último supuesto, el acceso solo tendrá lugar cuando, habiéndose estimado el acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información. Por tanto, hay que distinguir entre la resolución de estimación y la materialización (entrega) de la información. Hay casos en los que pueden coincidir en el tiempo o distar a lo sumo 10 días una de otra (artículo 22.1), pero en caso de que haya existido la oposición a la que nos hemos referido, la entrega de la información se puede demorar aquel plazo. Por este motivo, la oposición al acceso puede afectar de manera muy importante a la garantía de este derecho.

El ejercicio del derecho es gratuito pero la obtención de la información, dependiendo de la modalidad o soporte elegido, puede estar sujeto al pago de una exacción tal como establece la LTAIBG. No se podrá aplicar cantidad alguna, claro está, cuando la información se halle publicada, en cuyo caso la resolución se limitará a indicar cómo acceder al contenido (normalmente se facilitará el enlace o url, o la ruta para llegar al contenido).

La solicitud que no sea resuelta se entenderá desestimada⁷ y, en ese caso, procederá interponer contra el silencio la reclamación y recurso que veremos en el siguiente epígrafe. Para que no salga “gratis” este incumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo, la propia LTAIBG lo tipifica como una falta disciplinaria grave cuando sea reiterado.

• • •

7 La sentencia del Tribunal Constitucional 107/2018, de 4 de octubre, confirma que el sentido del silencio tiene carácter básico.

6 Garantías del derecho de acceso: la reclamación ante los comisionados y la vía judicial

La LTAIBG decide apartarse del sistema clásico de recursos administrativos previsto en la LPAC para regular en su lugar una reclamación potestativa ante un órgano independiente, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a que se refiere el título II de la ley o el órgano equivalente que se cree en cada Comunidad autónoma. Estas, por tanto, pueden crear un órgano para abordar las reclamaciones frente a las resoluciones de solicitudes de acceso, atribuir la competencia a un órgano autonómico ya existente dotado de autonomía o, encargárselo mediante un convenio, al propio consejo estatal.

Esta reclamación tiene su regulación en los artículos 23 y 24, y tiene carácter facultativo (a modo del recurso potestativo de reposición): si se interpone, habrá que esperar a que se resuelva o se desestime por silencio administrativo, o se puede acudir directamente a la vía contencioso-administrativa interponiendo el recurso ordinario, dada la falta de reconocimiento de este derecho como fundamental en la actualidad. Resuelta la reclamación o producido el silencio negativo, se podrá acudir también a la vía contencioso-administrativa.

El plazo para interponerla es de 1 mes a contar desde el día siguiente al de la notificación de la resolución impugnada o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. Mientras no se dicte resolución expresa, el plazo para reclamar estará abierto *sine die*.

La tramitación de la reclamación es muy similar a la de un recurso administrativo, con alguna especialidad como la siguiente: cuando la denegación se haya fundamentado en la protección de derechos o intereses de terceros, se otorgará previamente a la resolución de la reclamación, un trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que estimen oportuno. La resolución deberá dictarse en el plazo de 3 meses y, en caso contrario, habrá que entenderla desestimada. Todas las resoluciones expresas serán publicadas en la web del comisionado correspondiente, una vez notificadas a las partes interesadas y disociados los datos personales, debiendo ser también notificadas al Defensor del Pueblo.

Entradas al Consejo totales

Actividad (entrada)	Año 2019 (ene-ago)	Año 2019 (en %)	Acumuladas 2015-2019	Acumuladas (en %)
Reclamaciones	1192	48,08%	5004	49,39%
Denuncias	39	1,57%	265	2,62%
Quejas y sugerencias	7	0,28%	57	0,56%
Consultas sobre aplicación de la Ley	60	2,42%	514	5,07%
Informaciones al ciudadano	1181	47,64%	4292	42,36%
TOTAL ENTRADAS	2479	100%	10132	100%

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Arriba puedes conocer los datos más recientes sobre las reclamaciones presentadas ante el CTBG⁸.

• • •

⁸ Para saber más, recomendamos consultar esta página:

https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Datos_actividades/Estadisticas2019.html

El reto de la contratación electrónica

M.ª Pilar Batet Jiménez.

Jefa del Servicio de Contratación y Central de Compras de la Diputación Provincial de Castellón.

1 La generalización de la licitación electrónica

La contratación electrónica, consiste en la utilización de medios electrónicos en el tratamiento de las operaciones contractuales y en la comunicación por parte de la institución pública cuando adquiera bienes, contrate servicios o licite obras.

La importancia de la contratación electrónica ha sido puesta de manifiesto por la Comisión Europea desde hace más de una década, mediante recomendaciones, comunicaciones, el Libro Verde y, de forma definitiva con la Directiva 2014/24/UE, que impone su implantación como máximo hasta el 18 de octubre de 2018.

El Libro Verde, "La Contratación Pública en la Unión Europea: Reflexiones para el futuro", ya indicaba que "La generalización de la electrónica en el sector de los contratos públicos beneficiará a todos los participantes: en comparación con el sistema actual en soporte de papel, los procedimientos serán más transparentes, más abiertos al diálogo con los contratistas y mucho más eficaces".

Las ventajas de la licitación electrónica son sobradamente conocidas: la mejora de la eficacia administrativa; la reducción de papel y de los inmuebles que almacenan los archivos; la obtención de ahorros para la administración; la reducción de cargas administrativas para los licitadores; una mayor transparencia en el proceso de licitación; una eliminación de barreras de acceso a las licitaciones para las pymes y micropymes, lo que favorece la competencia; y el fomento de una contratación transfronteriza.

Además del interés del ciudadano, la contratación electrónica va a tener otro claro beneficiario: el licitador. Las empresas van a tener una mayor accesibilidad a los procedimientos de contratación y tendrán un aligeramiento de cargas administrativas y económicas (desplazamientos a los órganos administrativos,

fotocopias, papel, etc.). Sin embargo, son las empresas las que deben realizar un mayor esfuerzo inicial para aprender a utilizar las plataformas de licitación electrónica.

La contratación pública electrónica debe serlo de principio a fin, es decir, todas las fases del procedimiento se deben llevar a cabo por medios electrónicos, desde la presentación de ofertas, la realización de notificaciones y hasta la firma del contrato.

La trazabilidad que otorga la contratación electrónica proporciona una **confianza a los licitadores y en el ciudadano en general, que refuerza el principio de transparencia**, tan necesario en estos tiempos.

El Considerando 52 de la Directiva 2014/24/UE, señala que “Los medios de información y comunicación electrónicos pueden simplificar enormemente la publicación de los contratos y aumentar la eficiencia y la transparencia de los procedimientos de contratación. Deben convertirse en el método estándar de comunicación e intercambio de información en los procedimientos de contratación, ya que hacen aumentar considerablemente las posibilidades de los operadores económicos de participar en dichos procedimientos en todo el mercado interior”.

La Directiva 2014/24/UE no obliga a tratar electrónicamente las ofertas, tampoco exige la evaluación electrónica ni el tratamiento automatizado, ni a la utilización de medios electrónicos de comunicación tras la adjudicación del contrato, ni tampoco en la comunicación interna en el marco del poder adjudicador. Y ello, independientemente de que los Estados miembros y los poderes adjudicadores decidan ir más lejos de lo que impone la Directiva sí así lo desean.

Desde el día 9 de marzo de 2018, en que entró en vigor 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), las comunicaciones y la presentación de ofertas debe hacerse electrónicamente. En la exposición de motivos de la ley, se indica que se apuesta decididamente por la contratación electrónica, estableciéndola como obligatoria desde su entrada en vigor, anticipándose así a los plazos previstos a nivel comunitario.

Como señala Arístegui¹, desde hace años, países de nuestro entorno como Portugal, Holanda, República Checa o Reino Unido, están contratando electrónicamente, obteniendo unos resultados excelentes en cuanto ahorro y transparencia. Igualmente, en nuestro país, desde el año 2002, la contratación pública electrónica fue una prioridad para el Gobierno Vasco, siendo pioneros en España.²

La Disposición adicional decimoquinta de la LCSP establece la obligatoriedad de la contratación electrónica, aunque con algunas excepciones tasadas:

<<

- a) Cuando, debido al carácter especializado de la contratación, el uso de medios electrónicos requeriría herramientas, dispositivos o formatos de archivo específicos que no están en general disponibles o no aceptan los programas generalmente disponibles.
- b) Cuando las aplicaciones que soportan formatos de archivo adecuados para la descripción de las ofertas utilizan formatos de archivo que no pueden ser procesados por otros programas abiertos o

• • •

1 Jaime Pintos Santiago (Director), José Luis Arístegui Carreiro, Julián de la Morena López y Jorge Fondevila Antolín. “Las consecuencias electrónicas de la nueva ley de contratos del sector público: Código electrónico práctico de la ley 9/2017, de 8 de noviembre”, Editorial Punto Rojo Libros, S.L., 2018

2 Jaime Domínguez-Macaya Laurnaga, “Claves para una contratación pública electrónica eficaz”. Editorial: El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2011.

generalmente disponibles o están sujetas a un régimen de licencias de uso privativo y el órgano de contratación no pueda ofrecerlas para su descarga o utilización a distancia.

- c) Cuando la utilización de medios electrónicos requiera equipos ofimáticos especializados de los que no disponen generalmente los órganos de contratación.
 - d) Cuando los pliegos de la contratación requieran la presentación de modelos físicos o a escala que no pueden ser transmitidos utilizando medios electrónicos.
- >>

Igualmente, se excepciona la utilización de medios electrónicos cuando haya habido una violación de la seguridad de los medios electrónicos o para proteger información especialmente delicada que requiera un alto nivel de protección que no se pueda garantizar utilizando dispositivos y herramientas electrónicos (aunque resulta difícil pensar cuando se pueda dar ese supuesto).

En cualquier caso, los órganos de contratación indicarán las razones por las que se haya considerado necesario utilizar medios distintos de los electrónicos, en un informe específico.

Así pues, la LCSP realiza una decidida apuesta en favor de la licitación electrónica, en consonancia con lo dispuesto en la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero. La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado recuerda que, a partir de la entrada en vigor de la citada LCSP, la regla general para la presentación de las ofertas es la utilización de medios electrónicos, que solo cede ante los casos tasados previstos en la disposición adicional decimoquinta de dicho texto legal. En este sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) mediante Informe 1023/2018, declara la imposibilidad de subsanar una oferta presentada en papel.

También procede destacar la resolución nº 104/2018, del TARC de Castilla y León, poniendo de manifiesto el mal uso de la excepción de la D.A. 15ª, apartado 3 c) “cuando la utilización de medios electrónicos requiera equipos ofimáticos especializados de los que no disponen generalmente los órganos de contratación” y que se estaba generalizando en muchas Administraciones públicas, declarando que la presentación electrónica de ofertas no exige equipos ofimáticos especializados. Así, dispuso:

“Sin embargo, los motivos esgrimidos no se consideran suficientes para justificar la concurrencia de la excepción recogida en el apartado 3.c) de la disposición adicional decimoquinta: por un lado, porque, como se ha indicado, la LCSP es ley especial y, dada la exigencia de la Directiva, su aplicación no se ve afectada por el Real Decreto-Ley 11/2018, de 31 de agosto; por otro, porque las alegadas dificultades para la implantación de la contratación electrónica en el plazo previsto por la LCSP, aunque comprensibles y reales, no pueden obstar la aplicación de la LCSP ni tampoco imponen, de facto, la utilización de una determinada plataforma electrónica; y finalmente, porque la presentación electrónica de ofertas no exige “equipos ofimáticos especializados de los que no disponen generalmente los órganos de contratación”, sino, al contrario, la LCSP obliga a que los órganos de contratación dispongan de herramientas y sistemas que, con los requisitos específicos exigidos en la disposición adicional decimoséptima de la LCSP, permitan la presentación de ofertas por medios electrónicos”.

Sin embargo, el TACRC, en la Resolución 931/2018, sí ha admitido la aplicación del apartado c) de la D.A. 15ª, que permite la tramitación no electrónica del expediente, en el caso de municipios menores a 20.000 habitantes para los que la Diputación Provincial o en su caso la Comunidad Autónoma uniprovincial no ha desarrollado el sistema necesario, pues el artículo 36. 1 g) de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen local atribuye a estas Administraciones como competencia obligatoria la prestación de los servicios de administración electrónica en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

Lo que es evidente, es que la admisión de la excepción “cuando la utilización de medios electrónicos requiera equipos ofimáticos especializados de los que no disponen generalmente los órganos de contratación”, se va a admitir en supuestos muy concretos.

2 La regulación de la licitación electrónica en la LCSP

Únicamente se dedican dos Disposiciones Adicionales a la regulación de la licitación electrónica, la 15ª y 16ª de la LCSP, en las que se aprecian algunas deficiencias y repeticiones.

Tal y como indica YAÑEZ³, la regulación en esta materia es escasa, confusa y mal ubicada, y las lagunas que encontramos las supliremos acudiendo a la normativa que regula la gestión electrónica de la actividad pública en general (los sistemas de identificación electrónica; la validez del documento electrónico o de la copia electrónica; el aviso de las notificaciones electrónicas; el expediente electrónico, etc.). Existen cuestiones generales a muchos procesos de trabajo de gestión de la actividad pública y que habrán de interpretarse según lo que disponen la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del sector Público.

La Disposición adicional decimosexta, establece los requisitos necesarios para el empleo de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos:

- No serán discriminatorios, estarán disponibles de forma general, serán compatibles con los productos informáticos de uso general, y no restringirán el acceso de los operadores económicos al procedimiento de contratación.
- La información y las especificaciones técnicas necesarias para la presentación electrónica de las ofertas, deberán estar a disposición de todas las partes interesadas, no ser discriminatorios y ser conformes con estándares abiertos.
- Los programas y aplicaciones necesarios para la presentación electrónica de las ofertas y solicitudes de participación deberán ser de amplio uso, fácil acceso y no discriminatorios, o deberán ponerse a disposición de los interesados.
- Los sistemas de comunicaciones y para el intercambio y almacenamiento de información deberán poder garantizar de forma razonable, la integridad de los datos transmitidos y que solo los órganos competentes, en la fecha señalada para ello, puedan tener acceso a los mismos. En caso de quebrantamiento de esta prohibición de acceso, la violación deberá poder detectarse.
- Las aplicaciones que se utilicen para efectuar las comunicaciones y notificaciones entre el órgano de contratación y el licitador o contratista han de acreditar:
 - la fecha y hora de su envío o puesta a disposición,
 - la fecha de la recepción o acceso por el interesado,
 - la integridad de su contenido, y la identidad del remitente de la misma.

3 YAÑEZ SÁNCHEZ, Guillermo en “Contratación pública electrónica obligatoria”, en el Consultor de los Ayuntamientos, N° 23, Sección Especial / Tribuna, Quincena del 15 al 29 Dic. 2017, Ref. 2904/2017, pág. 2904, Editorial Wolters Kluwer.

- Los órganos de contratación establecerán el nivel de seguridad exigido para los medios de comunicación electrónicos utilizados en las diferentes fases de cada procedimiento de contratación, que deberá ser proporcional a los riesgos asociados a los intercambios de información a realizar.
- Se permite la remisión de ofertas en dos fases, transmitiendo primero la huella electrónica de la oferta, con cuya recepción se considerará efectuada su presentación. En el plazo máximo de 24 horas el licitador deberá remitir la oferta propiamente dicha y si no se efectuarse esta segunda remisión en el plazo indicado, se considerará que la oferta ha sido retirada.

Se indica en el texto legal que “Se entiende por huella electrónica de la oferta el conjunto de datos cuyo proceso de generación garantiza que se relacionan de manera inequívoca con el contenido de la oferta propiamente dicha, y que permiten detectar posibles alteraciones del contenido de esta garantizando su integridad. Las copias electrónicas de los documentos que deban incorporarse al expediente, deberán cumplir con lo establecido a tal efecto en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común, surtiendo los efectos establecidos en la misma”.

- Se permite que los licitadores puedan presentar al órgano de contratación, en soporte físico electrónico, una copia de seguridad de los documentos de acuerdo con los términos fijados mediante Orden del Ministro de Hacienda y Función Pública, y según lo que establezca el órgano de contratación.
- Los formatos de los documentos electrónicos que integran los expedientes de contratación deberán ajustarse a especificaciones públicamente disponibles y de uso no sujeto a restricciones. En los procedimientos de adjudicación de contratos, los formatos admisibles deberán indicarse en el anuncio o en los pliegos.
- Como requisito para la tramitación de procedimientos de adjudicación de contratos por medios electrónicos, los órganos de contratación podrán exigir a los licitadores la previa inscripción en el Registro de Licitadores que corresponda de los datos necesarios.

3 Opciones para licitar electrónicamente

La ley exige para la contratación electrónica que las herramientas, la información, los programas y sistemas de comunicaciones no sean discriminatorios y estén disponibles de forma general.

Las herramientas deben ser interoperables, y deben acreditar la fecha y hora de presentación de ofertas y de apertura de las mismas, garantizar la integridad de los datos y la confidencialidad de las ofertas a través del sellado de tiempo, cifrado de ofertas, y cumpliendo lo dispuesto en las normas ENI y ENS.

Para licitar electrónicamente, además de la posibilidad de creación de una plataforma propia, que supone una gran inversión económica y de tiempo, existen dos opciones más generalizadas para licitar electrónicamente⁴:

La primera opción sería acudir a la plataforma del Estado, lo que conlleva especialmente dos ventajas: el uso de la plataforma es gratuito y la homogeneidad para los usuarios que deban presentar ofertas en diversas administraciones públicas.

• • •

4 Ver al respecto el blog de Marian Tur, <https://mariantur.wordpress.com>

Como desventajas, destacaría la carencia de atención personalizada, tanto a la Administración como a los usuarios, así como los tiempos de espera, tanto a la hora de su implantación como tras detectar una anomalía en la plataforma.

La segunda opción sería acudir al mercado privado, con las ventajas que ello conlleva: atención personalizada e inmediata, no solo a la entidad sino también a los usuarios que vayan a presentar sus ofertas a través de la plataforma; la implantación inmediata; y ayuda a la Administración en la gestión del cambio.

Las desventajas de esta segunda opción serían principalmente: no es gratuita para las administraciones públicas (sí que ha de serlo para los licitadores, art. 136.4º LCSP); hay que iniciar un procedimiento de licitación; y la heterogeneidad para los usuarios que liciten en diversas administraciones públicas en función del software que utilicen.

Conviene hacer referencia a la obligación que impone la Disposición Adicional 2ª de la Ley 39/2015, indicando que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos por la Administración General del Estado, y que su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Se exige por tanto que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales que no se adhieran a las plataformas estatales, justifiquen que pueden prestar el servicio de un modo más eficiente.

Presentado recurso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional, mediante resolución nº 55/2018, de 24 de mayo de 2018, resolvió que la disposición adicional segunda, párrafo primero establece un requerimiento de carácter formal que, en cuanto tal, tampoco puede vulnerar la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas y los entes locales. Dispone el TC:

“Consiste en una explicación razonada de que los gastos necesarios al efecto no desestabilizan las cuentas públicas ni superan los límites de déficit, deuda pública y morosidad, y en una ponderación, igualmente razonada, de los beneficios y costes específicos (no solo económicos) resultantes de operar con una plataforma propia en comparación con los beneficios y costes (no solo económicos) de trabajar con los recursos electrónicos comunes o centrales. Consecuentemente, la Comunidad Autónoma o ente local, si no presentase unas cuentas públicas equilibradas situadas en los límites de déficit, deuda pública y morosidad o si no explicase las ventajas operativas de una plataforma propia o si, haciéndolo, no justificara mínimamente que compensan los desembolsos que ahorraría la adhesión a los recursos electrónicos estatales, incumpliría, no solo la exigencia de motivación que el precepto controvertido impone específicamente, sino también los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia que imponen la Constitución (arts. 135 y 31.2 CE) y la Ley Orgánica 2/2012”.

Por lo tanto, con una explicación sobre los beneficios que aportaría una plataforma privada, por ejemplo, la asistencia a las empresas que quieran presentarse a las licitaciones, o la rápida implantación a efectos de cumplir con la ley, entiendo que podría ser suficiente para salvar el precepto comentado.

Por otra parte, las plataformas disponibles en el mercado deberán cumplir con los requisitos de la Disposición Adicional 17ª:

- Deberán disponer de un sellado de tiempo. Se determinará con precisión la hora y la fecha exactas de la recepción de las ofertas, de las solicitudes de participación, de la documentación asociada a estas y las del envío de los planos y proyectos.

- Han de garantizar razonablemente que nadie tenga acceso a los datos y documentos presentados antes de que finalicen los plazos especificados.
- Únicamente las personas autorizadas podrán fijar o modificar las fechas de apertura de los datos y documentos recibidos, así como acceder a la totalidad o a parte de los datos y documentos presentados.
- Solo las personas autorizadas puedan dar acceso a los datos y documentos transmitidos, y solo después de la fecha especificada.
- Las infracciones sobre el acceso de personas no autorizadas deben ser detectables.

Respecto del uso de plataformas privadas, se ha cuestionado su uso para la apertura de las plicas ante el TARC. Mediante resolución 606/2018, el Tribunal entendió que se habían respetado los mínimos exigibles a dichas plataformas, señalando igualmente que tal extremo estaba ya incorporado a los pliegos.

Por otra parte, la doctrina de los TARC ha concluido que son los licitadores recurrentes los que deben acreditar y probar los supuestos fallos en las plataformas que les hayan impedido presentar sus ofertas. Las empresas deben ser diligentes y no agotar el plazo de presentación de ofertas, de forma que puedan subsanarse las posibles dificultades o incidencias aparecidas (Resolución 754/2018, 686/2018, entre otras).

4 La gestión de la implantación electrónica

La gestión del cambio es fundamental en la implantación de la licitación electrónica. Habrá que reorganizar el departamento de contratación adoptando medidas organizativas y funcionales. ALMONACID⁵ señala que se trata de una tarea troncal, de capital importancia e implícita y al mismo tiempo transversal a todas las que vamos a exponer, es la gestión del cambio, tanto interna (formación, planificación, reorganización, comunicación...) como externa (formación, información y dotación de medios a los licitadores)

La descentralización de los contratos en una Administración Pública no parece compatible con la buena gestión, al ser más difícil aplicar unos criterios homogéneos, pero es que además, la complejidad de la materia, requiere una especialización por parte del servicio de contratación además del conocimiento que se debe adquirir respecto de la plataforma de licitación que se utilice.

Se hace necesaria una formación interna a los funcionarios que van a tramitar las contrataciones. Igualmente, se requiere informar y asistir a los licitadores que quieran acceder a las contrataciones públicas.

Como indica CANO⁶ "Cada organismo que afronte la transformación de la contratación pública debería de tener una tarea inicial de gestión del cambio y la comunicación que pudiera preparar tanto a los líderes como a las personas y les permitiera entender desde las cuatro corrientes de pensamiento expuestas cuales son las fases y consecuencias de la transformación, más allá de los resultados. Esta tarea debe ser inicial y no posterior, porque no tiene sentido pedir la participación genuina a las personas cuando el "pastel ya está en el horno".

5 Alamonacid, Víctor, "Implantación de la contratación electrónica en la Administración Local en 15 tareas" en el blog de M^a. Pilar Batet lapartecontratante.blog
Ver las distintas entradas sobre licitación electrónica en el blog de Víctor Almonacid nosoloytos.wordpress.com

6 Manuel Cano, en su blog www.contratación-pública-electrónica.es

Señala el autor que la tarea de difusión y preparación debería de tener dos vertientes: una teórico práctica tecnológica, y la interna, externa y colectiva relacionada con la gestión del cambio y la comunicación. Es muy importante la selección de personas que quieran participar en los momentos iniciales de estos cambios, los más trascendentes, siguiendo las técnicas que mejor se acomoden a la organización.

En este sentido, la Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión de 3 de octubre de 2017 sobre la profesionalización de la contratación pública. Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública, señala:

“La contratación pública es un instrumento para alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Este instrumento podría tener un impacto económico significativo mediante su contribución a la agenda de la Comisión para el crecimiento, el empleo y el comercio transfronterizo.

Una contratación pública eficiente, eficaz y competitiva es tanto un referente para un mercado único que funcione adecuadamente como un canal principal para inversiones europeas”.

Una política de profesionalización eficaz debe basarse en un planteamiento estratégico global en torno a tres objetivos complementarios:

- Desarrollar la arquitectura política adecuada para la profesionalización. Se pretende conseguir una contratación pública más coordinada, eficaz y estratégica.
- Mejorar la formación y la gestión profesional. Habrá que gestionar la carrera profesional y diseñar los programas de formación.
- Suministro de herramientas y metodologías. Destacamos en este objetivo, la promoción de la integridad tanto a nivel individual como institucional, proporcionando herramientas para garantizar el cumplimiento y la transparencia, por ejemplo, mediante códigos deontológicos.

La protección de datos y la seguridad de la información

M. Ascensión Moro Cordero

*Delegada de Protección de Datos
Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat*

“Cuando emprendas tu viaje a Ítaca pide que el camino sea largo, lleno de aventuras, lleno de experiencias.”

C. P. Cavafis

RESUMEN: En este trabajo se analiza, de forma resumida, el camino que debemos recorrer para garantizar la privacidad y la seguridad de la información en un escenario de transformación digital de las Administraciones públicas. Ante los riesgos, presentes y futuros, que se prevén por un tratamiento masivo de datos, la normativa en materia de protección de datos personales y de seguridad de la información son el instrumento idóneo para garantizar los derechos fundamentales y libertades de la ciudadanía.

PALABRAS CLAVE: privacidad, datos, información, transparencia, acceso, transformación digital, *accountability*.

1 La protección de datos y la seguridad de la información en el proceso de transformación hacia la administración del siglo XXI

El derecho fundamental a la protección de las personas físicas en relación con el tratamiento de sus datos personales, reconocido en la propia Constitución española y en la normativa fundacional de la

Unión Europea, cobra en estos momentos un papel absolutamente esencial. Y ello es así, porque nos encontramos ante un cambio social sin precedentes. La irrupción acelerada y vertiginosa de la tecnología está suponiendo importantes cambios a nivel global y uno de ellos, sin duda, tiene que ver con el aumento exponencial del intercambio de información en todo el planeta, que nos deja datos tan escalofriantes como el que se refleja en esta infografía respecto a lo que pasa en tan sólo sesenta segundos en Internet¹:



Por su parte, las Administraciones públicas se encuentran en este momento en pleno proceso de transformación digital amparado, por un lado, por la normativa en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público y, en paralelo, por toda la normativa en materia de transparencia, acceso y reutilización de la información y buen gobierno, sin olvidar normativa sectorial que también aboga por esta nueva concepción de Administración pública (contratación electrónica, accesibilidad, etc.).

Y éste es precisamente uno de los retos que las Administraciones públicas tienen por delante, la necesidad de interrelacionar toda esta normativa para avanzar hacia una Administración transparente, digital, sostenible y social, basada en un modelo de prestación de servicios abierto y colaborativo que implica, necesariamente, incorporar la rendición de cuentas y la integridad institucional como pilares esenciales de la actividad administrativa lo que, sin duda, conlleva un cambio cultural drástico de nuestras instituciones, incorporando nuevos perfiles y nuevas formas de trabajar de forma progresiva, sin dejar a nadie atrás, evitando así la brecha digital inevitable en momentos de transición.

Sin olvidar, por supuesto, el contexto europeo de desarrollo de un Mercado Único Digital² que aboga por la libre circulación de bienes, servicios y personas por todo el territorio de la Unión Europea. Esta

• • •

1 <https://www.visualcapitalist.com/internet-minute-2018/>

2 https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market_es

estrategia ha dado lugar, entre otros, al Plan de Acción de Administración electrónica 2016-2020³, que tiene como objetivo eliminar los obstáculos digitales que se oponen a este Mercado Único Digital y evitar la fragmentación que se puede generar en el contexto de transformación digital de las Administraciones públicas. En este Plan se incluyen, como principios básicos, la apertura, la interoperabilidad, la inclusión y accesibilidad, los servicios digitales por defecto, pero también el control de acceso y rectificación de los datos por parte de la ciudadanía así como la incorporación de la seguridad en la fase de diseño de los servicios públicos.

Precisamente para garantizar estos objetivos y aumentar la competitividad de la Unión Europea a nivel internacional, se ha aprobado el programa Europa Digital 2021-2027⁴, con la idea de aumentar las inversiones en los ámbitos de la inteligencia artificial, la supercomputación, la ciberseguridad, las cibercompetencias y la administración electrónica.

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)⁵ aprobados en 2015 por la ONU y la contribución que desde el mundo local se puede realizar en la implementación de la Agenda 2030.

Pues bien, es en este escenario de transformación global y holística de las Administraciones públicas, y ante el desafío que supone la difusión, captación e intercambio masivo de información personal a raíz de la vertiginosa evolución tecnológica en la que estamos inmersos, que se hacía imprescindible contar con un marco regulador homogéneo y de garantía del derecho fundamental a la protección de datos. Así, desde el 25 de mayo de 2018 es de aplicación plena y directa el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (en adelante RGPD). Junto a este Reglamento, el marco normativo español en materia de protección de datos se complementa con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante LOPDGDD), un binomio normativo (en palabras del maestro R. Jiménez Asensio) que supone un cambio radical en la gestión de los datos personales, pasando de un modelo anterior reactivo, en el que se determinaban las medidas aplicables en función del tipo de datos objeto del tratamiento, a un modelo de responsabilidad proactiva y centrado en la gestión de riesgos, es decir, en demostrar que desde el inicio de la prestación de cualquier servicio en el que se traten datos personales, se han analizado y establecido las medidas técnicas y organizativas necesarias en función de los riesgos detectados mediante la realización del análisis previo. Es lo que se entiende como **privacidad por defecto y desde el diseño**, con el objetivo de preservar la privacidad y los derechos y libertades fundamentales de la ciudadanía.

De hecho, el Considerando (7) del RGPD reconoce explícitamente la necesidad de un marco más sólido y coherente para la protección de datos, que refuerce la seguridad jurídica y práctica para las personas físicas, las cuales deben poder tener el control de sus propios datos personales, con la idea de generar la confianza suficiente en el uso de todos estos medios digitales, y en este sentido el RGPD se erige como el instrumento que proporciona, por un lado, la seguridad jurídica y la transparencia a los operadores económicos, y por otro, garantiza el mismo nivel de derechos y obligaciones exigibles a las personas físicas de todos los Estados miembros (Considerando 13 RGPD).

• • •

3 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020>

4 <https://intef.es/Noticias/programa-europa-digital-2021-2027-de-la-comision-europea/>

5 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

La LOPDGD, que entró en vigor el 7 de diciembre de 2018⁶ viene a reforzar y a complementar las disposiciones del RGPD, tal y como se explicita en su preámbulo, con el objetivo de garantizar su pleno conocimiento tanto por los operadores jurídicos como por la ciudadanía, y eliminar situaciones de incertidumbre derivadas de la existencia de normas en el Derecho nacional incompatibles con el europeo.

Como decíamos, en este cambio de paradigma de la gestión de los datos personales, el principio de responsabilidad proactiva impone la obligación al Responsable del tratamiento de los datos personales (responsabilidad que en este caso recae en la persona jurídico-pública, es decir, el Ayuntamiento, sin perjuicio de que sea el Alcalde o Alcaldesa quienes les representen) de analizar los riesgos inherentes en cada uno de los tratamientos de datos personales y aplicar las oportunas medidas técnicas y organizativas que sean necesarias. Es decir, esta responsabilidad proactiva se basa en que el responsable del tratamiento cumpla y sea capaz de demostrar el cumplimiento de estas obligaciones, que a grandes rasgos supone que:

- Las personas que vayan a tratar datos personales, con anterioridad a la implementación de las medidas de seguridad, deben llevar a cabo una evaluación de los riesgos para garantizar un nivel de seguridad adecuado.
- Si se produce una quiebra de seguridad que afecte a datos personales, poniendo en riesgo los derechos y libertades de las personas físicas, esta incidencia ha de ser gestionada y comunicada, con carácter general, a las personas afectadas.
- Es necesario realizar una evaluación de impacto para aquellos tratamientos que puedan suponer un alto riesgo para los derechos y libertades de los afectados (en este sentido la Agencia Española de Protección de Datos - AEPD- ya ha publicado una lista de tratamientos que requieren realizar esta evaluación de impacto⁷, así como un modelo de informe⁸ de evaluación de impacto dirigido a las Administraciones públicas con el objetivo de facilitar su realización. Y como indica la propia AEPD, es un modelo que puede ser utilizado incluso cuando se efectúen tratamientos de datos de bajo riesgo, con la idea de mejorar la gestión global de los procesos; generar conocimiento y cultura de protección de datos; etc.)

2 Principios y actuaciones en materia de protección de datos

Cualquier tratamiento de datos personales requiere tener presente, al menos, los principios generales que aparecen recogidos en el artículo 5 del RGPD, convenientemente matizados en su Considerando (39) que, además del principio de responsabilidad proactiva analizado anteriormente, se conforman por:

- **Licitud, lealtad y transparencia.** Las personas físicas deben conocer, de forma clara y fácilmente comprensible, qué uso tienen sus datos personales, qué datos se recogen, se consultan y en qué medida estos datos son o serán tratados. También deben tener información y acceso fácil a los procedimientos para ejercer sus derechos que ahora debemos conocer bajo las siglas ARSOPOL, a saber: Derecho de Acceso; Derecho de Rectificación; Derecho de Supresión; Derecho al Olvido; Derecho de Portabilidad; Derecho de Oposición; Derecho de Limitación del tratamiento.

• • •

6 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-16673>

7 <https://www.aepd.es/media/criterios/listas-dpia-es-35-4.pdf>

8 <https://www.aepd.es/prensa/2019-07-09.html>

- **Limitación del tratamiento.** Los datos personales deben ser recogidos con finalidades determinadas, explícitas y legítimas. No obstante, el RGPD establece la posibilidad de realizar tratamientos ulteriores que sean compatibles con la finalidad inicial que deberá ser determinada por el responsable del tratamiento.
- **Minimización de datos,** es decir, los datos personales deben ser adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario para la finalidad por la que fueron recabados. Esta limitación lo es tanto a nivel cuantitativo (volumen de datos) como cualitativo (categoría de datos), y es por ello que el considerando 39 establece que “Los datos personales sólo deben tratarse si la finalidad del tratamiento no pudiera lograrse razonablemente por otros medios”.
- **Exactitud,** debiendo tomarse todas las medidas razonables para garantizar que se rectifiquen o supriman los datos personales que sean inexactos.
- **Limitación del plazo de conservación de los datos.** Para garantizar que los datos personales no se conservan más tiempo del necesario, el responsable del tratamiento ha de establecer plazos para su supresión o revisión periódica.
- **Integridad y confidencialidad,** por lo que se exige que el tratamiento de los datos personales se realice de un modo que garantice una seguridad y confidencialidad adecuadas, estableciendo medidas para impedir el acceso o uso no autorizados de estos datos y del equipo utilizado en el tratamiento. En particular, este deber de confidencialidad aparece específicamente señalado en el artículo 5 de la LOPDGDD extendiendo este deber, además de a los responsables y encargados de tratamiento, a todas las personas que intervengan en cualquier fase del tratamiento.

Desde un punto de vista eminentemente práctico, las principales actuaciones a realizar en nuestras organizaciones para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que emanan del RGPD, además de sesiones de sensibilización y formación en la materia, son las que se relacionan a continuación de una forma sumamente reducida:

- Identificar con precisión las finalidades y la base jurídica de los tratamientos, que deben quedar plasmadas, junto con otros parámetros, en el Registro de Actividades de Tratamiento que, además, debe hacerse público en el Portal de Transparencia (nuevo artículo 6 bis de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno). Ello implica, también, revisar los tratamientos que requieran consentimiento explícito de las personas afectadas, para garantizar su correcta gestión.
- Elaborar e implementar procedimientos para, como mínimo:
 - Garantizar el ejercicio de los derechos por parte de las personas afectadas, presencialmente y por medios electrónicos.
 - Comunicar incidencias de seguridad
 - Evaluación de Impacto
- Dar cumplimiento al principio de transparencia recogido en el RGPD. Dado que la información que se debe facilitar es muy amplia, parece adecuado adoptar un modelo de información “por capas”, es decir, incorporar información básica en los trámites individualizados y remitir a una información más exhaustiva que debe contener la política de privacidad de la web corporativa (artículo 11 LOPDGDD). Además, en el ámbito de la videovigilancia, el art. 22 LOPDGDD permite la colocación de un dispositivo informativo en un lugar visible con la identificación de la existencia del tratamiento, la identidad del responsable y la posibilidad de ejercer los derechos; o la inclusión de una dirección electrónica con esta información (por ejemplo, mediante QR's)

- En cuanto al principio de limitación del plazo de conservación de los datos, es conveniente alinear los tratamientos con las políticas de gestión de la información y la documentación que se requiere en el despliegue de la Administración electrónica, es decir, en el marco de un sistema de gestión documental integral.
- La organización, además, deberá tomar una decisión, en cuanto a la incorporación de una de las figuras clave y obligatoria para las Administraciones públicas en materia de protección de datos personales: el Delegado o Delegada de Protección de Datos (DPD), el cual se incorpora como colaborador del responsable del tratamiento en la supervisión y observancia interna de la normativa en materia de protección de datos, y debe poder desempeñar sus funciones de forma independiente. El RGPD dedica los artículos 37 a 39 a la figura del DPD, y la LOPDGDD desarrolla, concreta y refuerza su importancia en los artículos 34 a 37, sobre todo en lo que tiene que ver con su papel de mediador y persona de contacto entre la ciudadanía y el responsable de tratamiento (JIMÉNEZ ASENSIO, 2019), además de su relación con las autoridades de control.

Por su parte, la LOPDGDD ha introducido también otras novedades que conviene enumerar de forma sucinta:

- El artículo 7 LOPDGDD fija el consentimiento de los menores de edad a partir de los 14 años.
- Como se ha mencionado anteriormente, además de añadir un nuevo artículo 6 bis a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, mediante el cual se hace obligatoria la publicación del registro de actividades de tratamiento, también se modifica el apartado primero del artículo 15 para adecuarlo a las categorías especiales de datos del artículo 9 del RGPD, añadiendo los datos genéticos y biométricos y manteniendo la mención a las infracciones administrativas que, aun no teniendo la consideración de categoría especial por el RGPD, en función de esta modificación se las equipara a esta categoría a efectos del derecho de acceso a la información pública.
- Es muy interesante, desde un punto de vista práctico, la modificación de los apartados 2 y 3 del artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que elimina la anterior referencia a la presunción del consentimiento y establece la habilitación legal de la administración actuante para consultar o recabar la documentación que ya obre en poder de las Administraciones públicas y que los interesados tienen derecho a no aportar. El interesado podrá oponerse a ello, excepto si se exige en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección.
- Es también muy importante a nivel práctico la disposición adicional séptima de la LOPDGDD respecto a la identificación de los interesados en las notificaciones por medio de anuncios y publicaciones de actos administrativos:
 - En el caso de la notificación por medio de anuncios (y, en especial, el supuesto de la notificación infructuosa), se deberá identificar al interesado exclusivamente mediante el número completo de su documento de identidad o equivalente, y si careciera de éste, únicamente mediante su nombre y apellidos, estableciendo como regla que, en ningún caso, se publique el nombre y apellidos de manera conjunta con el número completo del documento de identidad correspondiente.
 - En lo que respecta a la publicación de un acto administrativo que contenga datos personales, la disposición establece que se le identificará mediante su nombre y apellidos, añadiendo cuatro cifras numéricas aleatorias del documento de identidad o equivalente; y que cuando la publicación se refiera a una pluralidad de afectados estas cifras aleatorias deberán alternarse.

De hecho, la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ha publicado unos criterios orientativos para la aplicación provisional de esta disposición con el objetivo de evitar que en función de la fórmula adoptada en la publicación de estas cifras aleatorias se posibilite la recomposición íntegra

de los documentos. Por ello, se ha seleccionado, aleatoriamente, un grupo de cuatro cifras numéricas que deberán ser las mismas en todas las publicaciones⁹.

- Respecto a los contratos de encargado de tratamiento, es importante tener presente la disposición transitoria quinta de la LOPDGDD que establece la vigencia de los contratos suscritos con anterioridad a la fecha de aplicación del RGPD hasta el 25 de mayo de 2022. En este sentido es necesario recordar la importancia de revisar las cláusulas contractuales entre responsables y encargados de tratamiento¹⁰.
- En cuanto a la tipificación de las infracciones, la LOPDGDD concreta los tipos genéricos que aparecen regulados en los artículos 83.4 y 83.5 del RGPD y los divide en tres clases (muy graves, graves y leves), adecuándose así al principio de tipicidad del artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Además, se establecen los plazos de prescripción de la infracción, de tres, dos o un año, según la gravedad de la infracción.
- Respecto al régimen sancionador, el artículo 83.7 del RGPD permitía a cada estado decidir si las sanciones económicas establecidas en el RGPD se aplicaban también a las entidades del sector público. La LOPDGDD en el artículo 77 contiene una lista de entidades exentas, entre ellas las Administraciones públicas y en lugar de las multas establece una “sanciones de apercibimiento”, y se imponen las medidas correctoras necesarias. Todo ello sin perjuicio de que se propongan actuaciones disciplinarias contra los empleados públicos materialmente responsables.

2.1 Un breve apunte sobre el derecho de acceso a la información pública

Actualmente, tanto la publicidad activa (información que publicamos en el Portal de Transparencia) como el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, se topa con el límite, entre otros, del derecho de protección de datos de carácter personal. En este sentido, es la propia Ley 19/2013 LTAIBG la que establece un conjunto de reglas en el art. 15 que nos han de ayudar en la aplicación de la normativa en esta materia, así como una serie de criterios de ponderación para los casos en que la información a la que se pretende acceder contenga datos de carácter personal (y no se trate de datos de categoría especial, cuya regla general es la no publicación y la denegación del derecho de acceso excepto si se cuenta con el consentimiento expreso de la persona afectada). No obstante, el propio artículo 15 LTAIBG puntualiza que no serán aplicables estos criterios si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

Mención especial requiere el derecho que otorga el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), a todos los miembros de las Corporaciones locales de obtener cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función. En este caso además aplica lo establecido en el artículo 16.3 del Reglamento de Organización y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF), que les impone el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio, que hay que tratar en paralelo con el deber de confidencialidad que, para todas las

• • •

9 <https://www.aepd.es/media/docs/orientaciones-da7.pdf>

10 <https://www.aepd.es/media/guias/guia-directrices-contratos.pdf>

personas que intervengan en cualquier fase del tratamiento impone el artículo 5 LOPDGDD (referido al art. 5.1 f) del Reglamento (UE) 2016/679. Se trata de una obligación complementaria de los deberes de secreto profesional y se mantendrán incluso cuando hubiese finalizado la relación con el obligado, con el responsable o encargado del tratamiento. Pero además, los miembros de la Corporación deberán observar todos los principios establecidos en la normativa en materia de protección de datos.

3 Gobernanza de la seguridad de la información

Como hemos visto, la nueva cultura de la gestión de los datos que impone el RGPD se basa principalmente en la proactividad, la privacidad por defecto, la prevención y el análisis de riesgos desde el diseño de los servicios públicos. Ello implica que, en función de los riesgos que entrañe un determinado tratamiento de datos personales, el responsable deberá aplicar las medidas técnicas y organizativas apropiadas (como la seudonimización o el cifrado, entre otras) para garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo.

En esta misma línea, el artículo 28 de la LOPDGDD establece como obligaciones generales del responsable y encargado del tratamiento, entre otras, determinar las medidas técnicas y organizativas apropiadas que deben aplicar para garantizar y acreditar que el tratamiento es conforme a la normativa en materia de protección de datos, teniendo en cuenta los elementos enumerados en los artículos 24 y 25 del RGPD.

Estas medidas de seguridad las Administraciones públicas deben adoptarlas en el marco del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) en el ámbito de la Administración Electrónica, modificado con posterioridad por Real Decreto 951/2015, de 23 de octubre.

De hecho la Disposición adicional primera de la LOPDGDD se refiere explícitamente a las medidas de seguridad en el ámbito del sector público y establece que el ENS incluirá "las medidas que deban implantarse en caso de tratamiento de datos personales para evitar su pérdida, alteración o acceso no autorizado, adaptando los criterios de determinación del riesgo en el tratamiento de los datos a lo establecido en el artículo 32 del Reglamento (UE) 2016/679", tal y como se dispone en la Ley 40/2015 (LRJSP).

Se deberán, pues, aplicar a los tratamientos de datos personales las medidas de seguridad que correspondan de las previstas en el Esquema Nacional de Seguridad, incluso en los casos en los que un tercero preste un servicio en régimen de concesión, encomienda de gestión o contrato.

Este escenario plantea, pues, la necesidad de contemplar la seguridad de forma holística, como un elemento estratégico en este proceso de transformación digital en la que están inmersas las Administraciones públicas. De hecho el ENS vino a instaurar y concebir la seguridad como un proceso integral y transversal, ya que tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de los medios electrónicos y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que garanticen una protección adecuada de la información tratada. Es decir, el ENS se refiere a todos los datos e información gestionada por las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias, y por lo tanto también a los datos de carácter personal.

Así, si el objetivo es tratar la seguridad como un proceso transversal e integral, parece razonable que la organización de la seguridad se plantee también desde una doble perspectiva: la seguridad de los sistemas de información y de los datos que se gestionan, es decir, las responsabilidades derivadas del

cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad (ENS) y las derivadas del cumplimiento de la normativa sobre protección de datos personales.

Lo cierto es que más allá del cumplimiento normativo, la seguridad compromete a todos los miembros de la organización, y es por ello que es necesario identificar claramente a los responsables de velar por su cumplimiento.

En este sentido, la experiencia práctica parece aconsejar constituir equipos multidisciplinares que impulsen el cumplimiento tanto de la normativa en materia de protección de datos como los requerimientos del ENS e, incluso, del Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), sin perjuicio de que atendiendo al tamaño de cada una de las entidades locales, las diputaciones provinciales aquí deben jugar un papel esencial.

De hecho, el Centro Criptológico Nacional ha publicado la Guía CCN-STIC 883 de Implantación del ENS para Entidades Locales¹¹ en la que se hace referencia explícitamente a las dificultades que se encuentran las organizaciones de dimensión reducida para abordar la implantación y gestión de la seguridad, por ello plantean una correlación de las funciones principales sobre las que trabaja el responsable de seguridad que establece el ENS con la estructura de la entidad local, de tal manera que los riesgos legales los asumiría la figura de la secretaría general; los riesgos reputacionales, la Alcaldía y los riesgos tecnológicos, Informática.

Existen diversos modelos de organización de la seguridad. Traigo aquí, como buena práctica, el caso del Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat, donde se constituyeron dos órganos colegiados, uno de carácter institucional, donde se establecen las directrices estratégicas para la adecuación; y otro de carácter más operativo, para llevar a cabo estas directrices, establecer protocolos y procedimientos, resolver incidencias, etc. Por supuesto que el DPD debe incorporarse en esta organización de la seguridad, como se refleja en la infografía siguiente:



11 <https://www.ccn-cert.cni.es/pdf/guias/series-ccn-stic/800-guia-esquema-nacional-de-seguridad/3758-ccn-stic-883-guia-de-implantacion-del-ens-para-entidades-locales/file.html>

4 Conclusión

Como hemos podido ver, aunque de manera muy resumida, la protección de datos y la seguridad de la información son elementos absolutamente esenciales si queremos avanzar hacia una Administración pública a la altura de las nuevas demandas ciudadanas y empresariales. Nos encontramos ante un cambio social global sin precedentes, en el que la soberanía de los datos y su gestión toman un papel absolutamente relevante gracias, entre otras cosas, a la eclosión efervescente de tecnología que está invadiendo prácticamente todas las esferas de nuestra vida.

En este momento de transición hacia este nuevo modelo de Administración pública digital, abierta, sostenible, colaborativa y social, el desafío está en saber identificar claramente los riesgos a los que nos enfrentamos y dotarnos de una estrategia que nos permita garantizar, en este caso, los derechos y libertades de la ciudadanía. La normativa de protección de datos es un buen instrumento que ha de permitir que la ciudadanía tenga, realmente, el control de sus datos. Porque la innovación debe ir acompañada, sin duda, de estas garantías que devuelvan a la ciudadanía la confianza en sus instituciones. Como decía el poeta, Ítaca nos ha brindado un hermoso viaje...sin ella quizás no habríamos emprendido este camino.

5 Referencias bibliográficas

JIMÉNEZ ASENSIO, R. "Introducción al nuevo marco normativo de la protección de datos personales en el sector público". IVAP. Oñati, 2019

CAMPOS ACUÑA, C. (Coord.) "Aplicación práctica y adaptación de las protección de datos en el ámbito local", Wolters Kluwer, 2019.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. "El impacto de la inteligencia artificial en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas? Revista General de Derecho Administrativo 50, 2019

SEMPERE, F.JAVIER: "Crossover entre el RGPD y la nueva LOPD", diciembre 2018

AEPD: "Listado de cumplimiento normativo", 2018

AEPD: "Guía práctica de análisis de riesgos en los tratamientos de datos personales sujetos al RGPD", 2018

AEPD, APDCAT y AGENCIA VASCA DE PROTECCIÓN DE DATOS: "Directrices para la elaboración de contratos entre responsables y encargados de tratamiento", 2018

FEMP: "Orientaciones para la adaptación de las administraciones locales al Reglamento General de Protección de Datos" Madrid, 2018

AEPD: "Protección de datos y Administración local. Guías sectoriales" Madrid, 2018

JIMÉNEZ ASENSIO, R. Y MORO CORDERO, A., "Manual-guía sobre impactos del Reglamento (UE) de protección de datos en los entes locales". FMC y ACM. Barcelona, 2018

SAN JOSÉ AMAT, C. "El dret d'accés a les dades pròpies del RGPD i la confusió amb altres drets d'accés" Web EAPC. Noviembre, 2018

La toma de decisiones mejor, con datos

Roberto Magro Pedroviejo

Jefe de Servicios Interactivos. Ayuntamiento de Alcobendas

1 Introducción

Ya nadie pone en duda que estamos en la era de los datos, de los grandes datos, que nos pueden ayudar a mejorar nuestras vidas pero, sobre todo, nuestro trabajo para conseguir que las entidades locales que gobernamos sean más eficaces y eficientes. Los datos son el mejor aliado para tomar las decisiones de las políticas públicas y la clave para conseguir no solo desarrollo económico, generando nuevos puestos de trabajo y perfiles en nuestra administración, sino desarrollo social en la ciudadanía.

La legislatura que ahora comienza vendrá marcada por la necesidad de tener el horizonte en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 y una de las mejores maneras para hacerlo de forma holística será contar con sistemas basados en datos para gestionar y desarrollar las políticas públicas a corto y largo plazo.

Si toda la información que se genera en las administraciones públicas, por defecto está en formato abierto, se mejoran los servicios que se prestan, hay mayor participación de la ciudadanía en la construcción de nuevas políticas públicas y se crea una sociedad más justa.

2 ¿Qué son y que no son Datos Abiertos?

Si tomamos como referencia, por ejemplo, la **Wikipedia**¹, El concepto datos abiertos (*open data*, en inglés) es una filosofía y práctica que persigue que determinados tipos de datos estén disponibles de forma libre para todo el mundo, sin restricciones de derechos de autor, de patentes o de otros mecanismos de control. Desde un punto de vista ético, es muy similar a otros movimientos y comunidades abiertas como la del software libre, código abierto, acceso libre...

Otra aproximación, en este caso, la de la **Open Knowledge Foundation (OKFN)**², los define como “aquellos que se pueden utilizar, reutilizar y redistribuir libremente por cualquier persona, sujetos únicamente a la obligación de atribuir al autor y compartir por igual dicha información. Debe darse a su vez una doble apertura: la legal, asegurándose que los datos puedan ser utilizados sin incurrir en problemas legales y la técnica, asegurándose que los datos están accesibles vía internet en formatos legibles que permitan una fácil reutilización.

Pero para acercarnos a la mejor definición de dato abierto desde la perspectiva de la administración pública, podemos tomar como referencia la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, donde define apertura de datos como:

“la puesta a disposición de datos en formato digital, estandarizado y abierto, siguiendo una estructura clara que permita su comprensión y reutilización, con el fin de promover la transparencia de la gestión pública para su análisis y evaluación, fomentar la interoperabilidad entre Administraciones, y generar valor y riqueza a través de productos derivados de dichos datos realizados por terceros” (art. 3).

Es necesario conocer **qué no son los datos abiertos** para no llevarnos a equivocaciones:

- Ficheros de datos en un formato no tratable automáticamente (reutilizable) por un ordenador, por ejemplo, un fichero que es una imagen de texto o ficheros en formato PDF o protegidos con contraseñas.
- Datos estadísticos, agregados o resumidos.
- Memorias e informes de gestión anuales.
- Legislación, ordenanzas, reglamentos, normativas individuales...

• • •

1 https://es.wikipedia.org/wiki/Datos_abiertos

2 <https://okfn.org/opendata/>



Tipología de formatos de datos y nivel de reutilización³

Por último, saber cuáles son las **diferencias entre transparencia y datos abiertos**, nos puede ayudar a acertar en su definición:

La **transparencia** es una obligación legal que debe realizar una institución, publicando información activamente para rendir cuentas y permitir que la ciudadanía ejerza su derecho de acceso a la información pública. Navegas, miras y si no lo encuentras, lo solicitas.

Los **datos abiertos** son información en bruto que se puede reutilizar, es accesible a todo el mundo y no poseen derechos de autor (se pueden distribuir libremente). Coges y te lo llevas.

3 ¿Por qué y para qué?

“Los datos abiertos son la palanca de cambio social, económico y político”⁴ porque fomentan la transparencia, la participación, la colaboración, la interoperabilidad y la reutilización.

• • •

³ [Ecosistema de Datos Abiertos de la Universidad de Alicante.](#)

⁴ María Jesús Fernández (Ayuntamiento de Zaragoza).

Si apostamos por políticas de apertura, reforzaremos la estrategia municipal de Gobierno Abierto.

Los datos son la materia prima de nuestras organizaciones⁵:



Los datos abiertos son un reto todavía en muchas de nuestras administraciones pero nos pueden ayudar y, mucho, a la hora de publicar información sobre nuestros ayuntamientos, empresas públicas, organismos autónomos, fundaciones para medir el pulso de la gestión. Además trabajar con datos abiertos consigue conocernos mejor a nosotros mismos, favorece la colaboración interdepartamental y son un excelente aliado para rendir cuentas.

Figura 2. Beneficios que espera alcanzar la UE impulsando el uso de los datos

En 2020			
Ahorro de 1.700 M€ para las Administraciones públicas de la UE	Se podría salvar 7.000 vidas al año gracias a una mayor rapidez de respuesta de emergencias	Se ahorrarán 629 millones de horas de espera en atascos	Disminuirá un 16% el consumo de gas, electricidad, petróleo y combustible
En 2030			
El valor de los datos para la economía alcanzará 194.000M€	Más de 700.000 empleos se basarán en datos del sector público	El coste de abrir los datos del sector público para su reutilización disminuirá un 21%	

Fuente: Comisión Europea y datos.gob.es

4 Normativa aplicable

El pasado 26 de junio se publicó la nueva Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo 20 de junio de 2019 relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público⁶. Nuestro país tiene de plazo hasta el 7 de julio de 2021 para trasponer la directiva.

El nuevo texto regulatorio pone el foco en el contexto tecnológico, social y económico en constante y rápido cambio y la necesaria adecuación de las garantías jurídicas de la competencia y la innovación con tecnologías como la Inteligencia Artificial o el Internet de las Cosas.

La regulación no solo afecta a las administraciones públicas sino que tiene un mayor alcance ampliando su ámbito de aplicación a empresas públicas.

• • •

⁵ Fermín Cerezo (Ayuntamiento de Valencia).

⁶ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.172.01.0056.01.SPA

Las principales novedades vienen de la mano de los ámbitos y tipos de datos bajo el control regulatorio:

1. **Los datos de investigación siempre que sean financiados con fondos públicos. Aquí seguirá primando el** proteger la propiedad intelectual e industrial, la confidencialidad derivada de la existencia de intereses comerciales legítimos o, en su caso, la protección de los datos de carácter personal.
2. **Los metadatos con las obligaciones de reutilización y con una** nueva definición de documento se entiende comprendido cualquier contenido y cualquier parte del mismo.
3. **Los datos dinámicos provenientes, por ejemplo, de la sensorización de las ciudades inteligentes o los** tratamientos basados en la Inteligencia Artificial. Deberán estar a disposición de manera inmediata tras su recopilación, a través de API adecuadas e, incluso, en forma de descarga masiva cuando proceda.
4. Por último se definen los llamados datos de alto valor (geoespacial, ambiental, meteorología, estadística, sociedades y movilidad), que deberán suministrarse de forma (con algunas excepciones) que sean legibles de manera automatizada, se suministren a través de API y, cuando proceda, también se facilite su descarga masiva.

5 Portales de datos abiertos: estructura y contenidos

Permiten publicar de forma ordenada los catálogos de datos abiertos de cualquier institución.

Son complementarios a los portales de transparencia aunque a veces están unidos bajo una misma web.

Estructura básica de los portales:

- Catálogo de datos.
- Catálogo de aplicaciones.
- Visualizaciones de los datos.
- Funcionalidades de participación y/o colaboración.

Debemos ser conscientes que en nuestro país existe una tendencia clara a publicar información en múltiples portales web: participación, transparencia, presupuestos participativos, datos abiertos... Todos deben estar bajo el mismo paraguas de la web corporativa de una institución. Si somos capaces de integrar en un mismo sistema toda la información y en formato abierto de forma transversal, la ciudadanía, encontrará lo que busca y será capaz de analizar por sí misma cómo es la gestión del gobierno de su ciudad, por ejemplo.



Portal europeo de Datos Abiertos: <https://www.europeandataportal.eu/es/homepage>

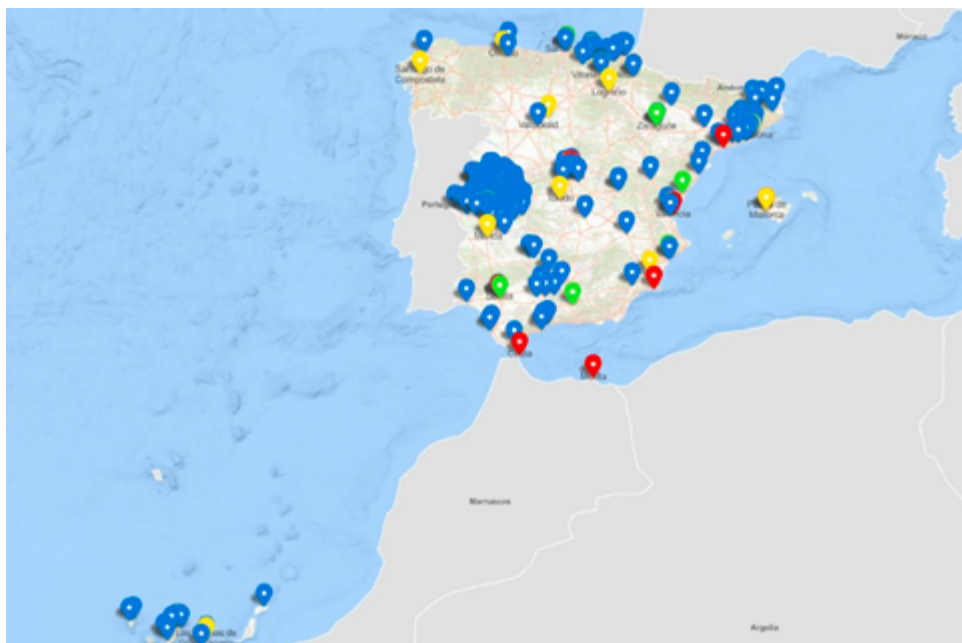
Lo importante es tener una estrategia global de comunicación, información, participación y gestión que sustente todos los contenidos digitales que se pueden generar en la administración.

Además, en el caso que nos ocupa, los datos abiertos deberán estar federados con el portal estatal y europeo para hacerlos más accesibles a cualquier persona en internet, bien sea una empresa, un ciudadano de a pie, un estudiante, otra organización que desea inter operar con nosotros, etc.

Los datos abiertos, como ya hemos dicho, deben estar actualizados, ser legibles por máquinas, responder a las necesidades de la ciudadanía y empresas..., además de estar normalizados y estandarizados para ser reutilizados por el mayor número de personas.

No debemos de alejarnos del sector infomediario (empresas que hacen negocio con los datos), la universidad y los periodistas de datos que serán los que más utilicen la información abierta generada por la institución. Escuchar sus peticiones para publicar datos hará que el impacto de los mismos aumente dando sentido a las políticas públicas de apertura de la información.

El ámbito local sigue liderando la publicación de datos pero desde las comunidades autónomas hay que hacer un mayor esfuerzo porque, muchas de las competencias, son suyas y deben redoblar recursos para favorecer su uso.



Iniciativas de apertura de la información en España. Fuente: <http://datos.gob.es>

6 El Big Data⁷

El big data es la utilización de grandes cantidades de información, que pueden provenir tanto de la actividad de una empresa como de la ciudadanía en su relación con las AAPP, de su quehacer diario o de sus conversaciones en redes sociales, pero también de las estaciones meteorológicas, los sensores de tráfico desplegados por la ciudad o los coches que circulan por las carreteras.

El valor del Big Data radica en realidad en el análisis que sea capaz de realizar cada empresa, gobierno, o individuo, de los datos disponibles.

Las características vienen fijadas por:

5. La velocidad. Los macrodatos se generan, procesan y mueven a gran velocidad.
6. La variedad. Los grandes volúmenes de datos estructurados y no estructurados generan información nueva al ser analizados todos juntos.
7. El volumen. Las administraciones y empresas publican diariamente cantidad ingente de datos.
8. La visualización. Poder visualizar información que extraemos de los datos de una forma comprensible.

• • •

⁷ Tascón, M. y Coullaut, A. Big data y el Internet de las Cosas. 2016, Catarata.

7 Oficina de Gobernanza de los Datos

Ha llegado el momento de la gestión integral de las ciudades a través de los datos. Para ello es necesario un cambio en la concepción de la estructura jerárquica de las instituciones públicas y situar a todos los departamentos a la misma altura, horizontalmente, con el único propósito de poder gestionar la información digital y sus objetivos de una forma coordinada y uniforme.

Hay que construir un único ecosistema en el que puedan convivir todos los datos disponibles para darles vida interpretativa y sentido de control sobre la ciudad. Aquel departamento más permeable y con una visión más global de la organización y la ciudad, deberá ser el encargado de definir y liderar la Oficina del Dato Único, un servicio transversal, horizontal e interdepartamental que reportará a la sociedad y a los gestores municipales, con su alcaldesa o alcalde a la cabeza, el estado actual y en tiempo real, del pulso de la ciudad.

La Oficina del Dato Único asumirá, como estrategia para dotar de inteligencia a la organización, el reto de definir, poner en valor e implantar, la cultura del uso y reutilización de los datos en la misma.

Este servicio deberá establecer como objetivos a conseguir los de recopilar, analizar e interpretar los datos, así como dotar de conocimiento a la institución con el fin de facilitar la toma de decisiones a los responsables directivos y políticos y a la ciudadanía en general, que son quienes deben gobernar las ciudades. La Oficina del Dato Único debe tener capacidad para sintetizar en cuadros de mando y en visualizaciones dinámicas e inteligibles el gran volumen de datos proveniente de múltiples fuentes, así como para incorporar modelos predictivos que anticipen y permitan resolver problemas que puedan plantearse en las ciudades.

La Oficina del Dato deberá trabajar, codo con codo, con los departamentos tecnológicos, de seguridad informática, de protección de datos y jurídicos para tener soporte adecuado a sus actuaciones.

8 Guías de Datos Abiertos de la RED de la FEMP

La Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana tiene como objetivo crear y compartir conocimiento entre las administraciones públicas para facilitar su cometido. Dentro de la RED, existe el Grupo de Trabajo de Datos Abiertos que está compuesto por trabajadores públicos, empresas, organizaciones, universidades y profesionales del sector inquietos por los datos, su uso y divulgación. Fruto del esfuerzo de las personas que lo conforman, nació en 2017, "Datos Abiertos. Guía estratégica para su puesta en marcha. Conjuntos de datos mínimos a publicar"⁸, un libro práctico y de cabecera para saber qué son los datos abiertos, cómo abordar un proyecto de este calado en un pequeño o gran



8 <http://femp.femp.es/files/3580-1617-fichero/Guia%20Datos%20Abiertos.pdf>

ayuntamiento, con qué recursos, con qué estrategia..., y una propuesta de 20 conjuntos de datos por donde comenzar a publicar información reutilizable.

Dos años más tarde, la guía crece y se publica “Datos Abiertos FEMP 2019. 40 conjuntos de datos a publicar por las Entidades Locales”⁹. Un libro donde se revisan los conjuntos de datos propuestos en la primera edición y se proponen una veintena más con información práctica, ejemplos y buenas prácticas publicadas en nuestro país. Se recomienda el tipo de visualizaciones para representar gráficamente los conjuntos de datos para que desde las administraciones, seamos capaces de facilitar la comprensión de la gestión a la ciudadanía además de proponerles que jueguen y utilicen la información para sacar sus propias conclusiones.

El grupo de datos abiertos está abierto de forma permanente a la incorporación de nuevos colaboradores e instituciones por lo que si desea participar en el mismo solo tiene que ponerlo en conocimiento de la FEMP.



9 Decálogo para abordar un proyecto de Datos Abiertos

A continuación se enumeran diez consejos que toda administración pública debe tener en cuenta a la hora de abordar un proyecto de gran calado como es el de los datos abiertos y el de publicar información reutilizable:

1. Las AAPP deben ser, por defecto, organizaciones abiertas y deben asumir un concepto clave: el dato único.
2. Está bien saber qué hacen otros, pero lo importante es crear dentro de la organización un proyecto de Datos Abiertos que defina claramente los objetivos que se pretenden alcanzar.
3. Los Datos Abiertos no sólo deben servir para ser entregados a la sociedad, sino que también deber ser interesantes para el consumo interno de nuestra organización y trabajarse de abajo hacia arriba. De esta forma, con los datos se podrán tomar las decisiones más acertadas por los directivos y los políticos de nuestras administraciones.
4. Escuchad y preguntad a la ciudadanía, empresas, departamentos municipales, sector infomediario... qué datos necesitan y de qué datos disponen.
5. Alinear el proyecto de Datos Abiertos con la estrategia de la AAPP y definir la Gobernanza de los Datos para cumplir también con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), principalmente el nº 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” para: reducir la corrupción, crear instituciones públicas eficaces, responsables y transparentes y garantizar el acceso público a la información.

• • •

9 <http://femp.femp.es/files/3580-1938-fichero/DATOS%20ABIERTOS%20FEMP%202019.pdf>

6. Lo importante no es publicar muchos conjuntos de datos, sino que los que se publiquen reúnan los criterios de calidad suficiente para cumplir su función.
7. La clave de los datos abiertos no es la información en sí misma, sino el valor que adquieren una vez acogidos y reutilizados por la ciudadanía.
8. No sólo los expertos en servicio público somos capaces de innovar: no hay que perder la perspectiva de que la innovación puede venir de otros muchos agentes y por otros muchos medios.
9. Si no posees medios para abordar un proyecto pide ayuda y colaboración a las Comunidades Autónomas, Diputaciones, FEMP...
10. Exigir a nuestros proveedores de aplicaciones que generen información sobre la gestión en formatos abiertos y reutilizables para automatizar la producción y publicación de los datos.

Marcos de integridad institucional

Goizeder Manotas

*Directora de Servicios, Innovación y Transformación de la Administración
Diputación Foral de Gipuzkoa*

1 Contextualización

El fenómeno de la corrupción no es novedoso. Siempre han existido -y seguirán existiendo- personas que actúan de mala fe haciendo uso de bienes y recursos públicos en favor de sus intereses particulares. Sin embargo, la crisis de los últimos años ha hecho menos tolerante a la sociedad; parece ser que en época de bonanza somos más tolerantes con conductas que quizá se intuyan no demasiado correctas pero que las circunstancias favorables pueden hacernos creer que no pueden afectarnos personalmente. Sin embargo, la percepción cambia cuando la situación social es más precaria, lo que nos hace ser menos permisivos con la arbitrariedad de, sobre todo, las personas que ejercen cargos públicos. El caso es que los escándalos de corrupción habidos y conocidos gracias, en cierta medida, a la labor de la prensa, tiene como consecuencia una ciudadanía más activa y reivindicativa a la cual las instituciones públicas deben dar respuesta.

2 La era de la transformación de la Administración

Ya en todos los foros internacionales sobre Gobernanza se reconoce que la integridad es el valor básico sobre el cual deben construirse las políticas públicas de cualquier Administración.

La falta de comportamientos éticos provoca no solo la pérdida del 5% del PIB mundial, sino que incentiva la desigualdad social y la violencia. En un mundo globalizado donde las administraciones predicen el compromiso con el Gobierno Abierto resulta imprescindible realizar una apuesta firme para combatir estas conductas éticamente desviadas. Para ello existen dos vías; por un lado, la vía represiva, donde estos comportamientos son perseguidos y justiciados. Pero también existe una vía más efectiva, quizás no tan cortoplacista en cuanto a resultados pero sí más eficaz y duradera en el tiempo, que es la de la prevención, a través de la sensibilización, formación e interiorización, y que es la que se analizará en las siguientes líneas.

Nos encontramos en un contexto de cambio y transición. Una transformación que viene precedida por la propia evolución de la sociedad, ahora más exigente, mejor formada y con más recursos informativos, que interpela a los representantes políticos que la gobiernan un cambio en la forma de pensar, de actuar, de relacionarse con la ciudadanía y de gestionar los bienes públicos. Ante esta realidad, la única Administración que puede sobrevivir es la que esté dispuesta y sea capaz de aprender y mejorar su gestión, especialmente cuando han cambiado drásticamente las condiciones en las que nacieron y cuando cambian las condiciones en las que tienen que operar; es imprescindible repensar el funcionamiento de la Administración y obliga a realizar los cambios necesarios para que las políticas públicas que desde la Administración se lleven a cabo sean susceptibles de superar la evaluación a la que son sometidas periódicamente. Es, por tanto, responsabilidad de las administraciones públicas trabajar intensamente para realizar unos cambios profundos que sean irreversibles, verdadero reflejo de la apuesta por una nueva forma de gobernar, y no meras modas pasajeras. La ciudadanía tiene derecho a esperar de su Administración algo más que el estricto cumplimiento de las prescripciones establecidas.

Para que estos cambios sean efectivos es necesario que las instituciones públicas estén dirigidas por personas que entiendan su labor política como un servicio a la sociedad y cuyo principal objetivo sea, precisamente, el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas para los que gobierna. Se trata de un proceso de modernización permanente de los instrumentos clave de gestión pública, conjugando nuevos modelos de gestión de integridad y buen gobierno que persigan la eficacia, eficiencia y sostenibilidad económica, unas instituciones que promuevan y practiquen los valores de transparencia, cercanía, austeridad y honestidad. Y todo esto sobre la base de la integridad de las personas al servicio público.



3 Una verdadera infraestructura ética

Las herramientas, procedimientos e instrumentos de los que se dota la ética pública están en constante evolución y por ello resulta imprescindible adaptarse a las necesidades y circunstancias sociales de cada momento.

Son diversas las herramientas de las que las diferentes instituciones se han dotado para combatir los comportamientos no éticos, desde las obligadas leyes hasta los Códigos de Conducta, manuales donde habitualmente se recogen una serie de valores a respetar por las personas objeto de los mencionados códigos y que resultan exigibles en las organizaciones del sector público.

A nivel internacional, son numerosos los documentos y recomendaciones relativos a la lucha contra la corrupción, como la Convención Interamericana contra la corrupción de la OEA (29/03/1996), los Veinte principios rectores de la lucha contra la corrupción del Comité de Ministros del Consejo de Europa (06/11/1997), el Convenio sobre la Lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales de la OCDE (21/11/1997), la Convención penal sobre la corrupción del Comité de Ministros del Consejo de Europa (04/11/1998), el Modelo de Código de Conducta para los titulares de cargos públicos del Comité de Ministros del Consejo de Europa (11/05/2000) o, recogiendo buena parte del espíritu de todos estos documentos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Resolución 58/4 de la Asamblea General, 31/10/2003).

Pero, ¿sirven para algo esos documentos sobre ética pública? Se puede afirmar que ellos por sí solos de poco pueden servir. Existen varios ejemplos de Códigos de Conducta que fueron creados como mera declaración de intenciones sin ningún objetivo concreto, más allá de seguir la moda del momento y, lo que es peor aún, generaron más desconfianza aún entre la ciudadanía. Como paradigma de esto el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado de España, creado en el 2005 y derogado por la Ley 3/2015, de 30 de marzo, que en sus 10 años de vigencia, según el Gobierno, no fue incumplido ni una sola vez.

Por lo tanto, se puede afirmar que los Códigos de Conducta -o similares- por sí solos carecen de eficacia y pueden resultar papel mojado si no van acompañados del resto de medidas que los conviertan en un verdadero Sistema de Integridad que contemple además unos mecanismos de prevención y formación, unos canales de consulta y denuncia, una monitorización y la evaluación del propio Sistema,

Mejora Continua



elementos éstos que sí son parte de un verdadero Sistema de Integridad Institucional (como el de la Diputación Foral de Gipuzkoa que más adelante se detallará). Se trata de construir la política de integridad en positivo cuyo fin último debe de ser la mejora continua del Sistema mismo.

Por lo tanto, deben recogerse en un **documento**, sí, los valores, principios y normas de conducta que deben guiar la actuación de las personas que se encuentren en el ámbito de actuación del mismo, dejando claro cuáles son las conductas consideradas peligrosas y estableciendo los mecanismos de **prevención** pertinentes. Por supuesto, es imprescindible realizar una minuciosa labor de **difusión y formación** en torno a estos valores y principios, no solo entre las personas obligadas a su cumplimiento sino también a la ciudadanía en general, por dos razones principalmente: en primer lugar, porque de lo que se trata es de conseguir una sociedad íntegra en su conjunto, no se puede predicar y exigir la integridad solo a las personas con responsabilidades públicas, por ejemplo, sino que la actitud ejemplar debiera de darse en cada una de las personas que forman parte de la sociedad; todos debemos de predicar con el ejemplo. Y, por otro, porque no debe olvidarse que la ciudadanía tiene el derecho (y obligación también) de conocer qué puede esperar de las personas que la gobiernan y a qué se han comprometido desde el punto de vista de integridad institucional.

Sin embargo, puede no ser un sistema infalible y, en cualquier caso, pueden (y debieran) darse situaciones en las que las personas afectadas tengan dudas respecto a si ciertas acciones o situaciones puedan contravenir (o no) lo establecido en el Sistema; y, quizás más importante, esas dudas pueden darse también en la ciudadanía y debe tener la opción de plantear las dudas, cuestiones y denuncias relativas a posibles conductas desviadas de todo aquel que se encuentre dentro del ámbito subjetivo de un sistema de integridad, por lo que resulta imprescindible que exista una **canal de consultas y denuncias** que garantice el derecho a saber sobre la adecuación de ciertas conductas a lo exigido desde el punto de vista de integridad. Y, por lo tanto, es imprescindible que exista un **órgano de garantía** o entidad que ayude a dilucidar estas cuestiones que, además, fomente la interiorización de los valores, principios y normas de conductas contempladas y que, a su vez, realice el **seguimiento y evaluación** del Sistema pues, como ya se ha mencionado, debe ser un instrumento vivo que debiera ser modificado y adaptado a la realidad de cada momento. Es por esto último que *a priori* los Códigos de Conducta, como documentos base sobre el que crear el Sistema, resultan más apropiados que las Leyes, ya que carecen de la rigidez de las normas a la hora de posibilitar su modificación y actualización que, como se ha dicho, debiera de ser continua.

4 Especial mención a los instrumentos de garantía

Ante la proliferación de escándalos que nacen de la falta de integridad de las personas implicadas, la ciudadanía reivindica cada vez con más ímpetu la persecución por parte de los órganos competentes de dichos comportamientos no éticos.

Ello ha dado lugar en los últimos años, como se ha mencionado, a la proliferación de multitud de leyes, normas y códigos que han tratado, en cierta manera, de establecer los estándares éticos que la sociedad territorial entiende que deben de adoptar y respetar (normalmente) los representantes políticos y, a veces, incluso llegando más allá tratando de calar en otras capas o sectores de la sociedad como son las empresas que se relacionan con la Administración o las entidades que perciben ayudas públicas.

Como resultado de estos documentos sobre ética pública y contra la corrupción, han ido surgiendo en el entramado institucional diferentes entidades cuyo objeto, en teoría, ha sido el salvaguardar las buenas prácticas en torno a la integridad en el servicio público: el Grupo de Estados contra la corrupción (GRECO) del Consejo de Europa, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) de la Unión Europea o la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), creada en España en diciembre de 2006 y ya desaparecida. También pueden considerarse las organizaciones no gubernamentales que impulsan la lucha contra la corrupción y el impulso de la transparencia y la integridad, como son Transparencia Internacional, Probidad para América Latina o Global Integrity, por ejemplo.

A nivel estatal, existe gran diferencia entre las herramientas que han adoptado unas y otras administraciones. Mientras que unas han optado por unos mecanismos meramente represivos, otras han sido más valientes y se han encaminado hacia un sistema de integridad donde lo que prevalece es la prevención sobre la persecución.

Como se decía, numerosos son los intentos que se han hecho por tratar de avanzar en la profundización de la cultura de integridad, aunque muchos se han quedado en meros intentos. En algunos casos ni siquiera se ha previsto la figura de un órgano que realice las labores de seguimiento y control y, en otros, se ha atribuido esta labor a órganos pre-existentes encargados de dilucidar las controversias en torno a la transparencia, siguiendo el modelo establecido por la Ley 19/2013, de Transparencia y Acceso a la Información.

En el caso de los mecanismos que sí prevén que órganos *ad hoc* velen por la implantación, interiorización y difusión de la ética pública, pueden clasificarse según la cantidad de miembros que los componen, pudiendo ser órganos unipersonales o colegiados. En el primer caso, una sola persona es quien se encarga de dirimir las dudas y establecer las pautas para una correcta aplicación de los códigos o normas de conducta éticas en cuestión, mientras que en el caso de los órganos colegiados son varias las personas las que deben de llegar a un consenso o mayoría (según lo establecido) para poder llegar a la adopción de una resolución.

La principal ventaja de un órgano unipersonal es que no resulta necesario el consenso, pues bastaría su mera impresión, aunque precisamente por eso resulta imprescindible que la especialidad en la materia de dicha persona quede plenamente acreditada. Ese órgano unipersonal podría ejercer también como órgano intermedio entre el usuario y un órgano colegiado, que ejerza las labores de resolver asuntos menos complejos, por lo que solo los temas más delicados o complicados llegarían a la comisión de expertos propiamente. Esto supondría la ventaja de que los asuntos resueltos por ese órgano intermedio serían más ágiles, al carecer de esa fase de debate previo para su resolución que sí requieren los órganos colegiados, lo que justifica, una vez más, que sea precisamente una persona no solo altamente cualificada en temas de ética sino muy conocedora del propio sistema de integridad en cuestión.

La otra opción es la de apostar por una Comisión de expertos. En este caso, parece que la legitimidad de la decisión que se adopte está más respaldada que en el caso de los órganos unipersonales pues deberá ser adoptada por la mayoría o la totalidad de sus miembros que, en cualquier caso, deberán ser igualmente personas de reconocido prestigio y experiencia.

Claro que no todos los órganos colegiados gozan del mismo grado de legitimidad, pues no es lo mismo:

- Un órgano colegiado totalmente institucionalizado que forme parte de la propia Institución, dirigida por cargos públicos de la misma y/o compuesto mayoritariamente por personal interno, como es el caso de la mayoría de los órganos existentes en el Estado, lo que hace poner inevitablemente en cuestión su imparcialidad y objetividad;

- Un órgano paritario, es decir, compuesto por tantos miembros externos como internos, como es el caso de la Comisión de Ética del Gobierno Vasco;
- O el extremo opuesto al primero, es decir, un órgano compuesto en su mayoría por personal externo, como es el caso de la Comisión de Ética de la Diputación Foral de Gipuzkoa, compuesto por 3 miembros ajenos a la Institución y 2 internos y que debe de adoptar sus Resoluciones por unanimidad.

Evidentemente, *a priori*, la tercera opción es la que garantiza en mayor medida la independencia del órgano y de las decisiones que adopte.

A nivel internacional son muchas y diferentes las opciones por las que se ha apostado. Existen entidades, tanto privadas como oficiales, cuyo objetivo es una vez más controlar el nivel de corrupción, como pueden ser la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA) o Transparencia Internacional, así como organismos responsables del fomento de la ética (Consejo Asesor de Gestión y la Comisión de Protección de Mérito en el Servicio Público -Australia-) o la Oficina de Ética del Gobierno de los Estados Unidos, pero como se ha mencionado al principio, estas entidades están más centradas en la actividad represiva que en la preventiva.

5 Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Guipuzkoa y su sector público, una apuesta valiente¹

Como ya se ha mencionado con anterioridad, la Diputación Foral de Gipuzkoa (en adelante, DFG) ha apostado firmemente por un cambio de rumbo en la forma de gobernar, y la base sobre la que construir esa nueva forma de gobernar es, sin duda, la integridad pública.

La DFG ha articulado un conjunto de objetivos, valores, principios, procedimientos e instituciones de garantía así como de mecanismos de rendición de cuentas y de evaluación en torno a su [Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público foral](#), desarrollando y promoviendo así una cultura de integridad que trata de impregnar a la sociedad guipuzcoana. Se ha tratado de impulsar una propia ética pública, como conjunto de criterios, prácticas e instituciones que regulan el espacio entre la conciencia privada y lo jurídicamente reprochable, no deteniéndose en un mero cumplimiento de la legalidad sino dando pasos decididos hacia la construcción y efectividad de un marco de integridad institucional y la implantación y desarrollo de buenas prácticas en la gestión pública que mejore el rendimiento de la Administración en beneficio de los servicios que recibe la ciudadanía.

Para ello, se ha dotado de un completo Sistema de Integridad compuesto no solo por los Códigos de Conducta correspondientes (como se verá más adelante, su Sistema de Integridad Institucional opera en 4 niveles diferentes) sino que ha establecido un completo marco de integridad que contempla diferentes instrumentos de garantía y seguimiento, que son los que aseguran la mejora continua del propio Sistema.

Por lo tanto, siendo conscientes de la importancia de la integridad institucional como valor fundamental de la actividad de la Administración foral, su Sistema de Integridad, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de marzo de 2016, sigue las pautas establecidas por la Organización para la Cooperación

¹ El Sistema de Integridad Institucional al completo y todos sus documentos, así como las resoluciones adoptadas por la Comisión de Ética Institucional y las memorias de actividad, pueden consultarse en su página web: <http://www.gipuzkoa.eus/es/diputacion/sistema-de-integridad>

y el Desarrollo Económico (OCDE) que ya desde el siglo XX viene impulsando la creación de marcos de integridad para su gestión en diferentes contextos organizativos, procesos de mejora continua que crean un espacio permanente de aprendizaje y que tiene un carácter preventivo del mismo. El Sistema de Integridad de la DFG vela porque todos los ámbitos de actuación de la Administración foral estén guiados por los valores, principios y normas de conducta que caracterizan a la sociedad guipuzcoana.

A su vez, el Decreto Foral 3/2016, de 1 de marzo (modificado por el Decreto Foral 3/2018, de 16 de enero), creó la Comisión de Ética Institucional (CEI), como órgano de garantía independiente con funciones de impulsar, promover, velar y garantizar el cumplimiento de los valores, principios y normas de conducta regulados, así como de prevenir cualquier incumplimiento o mala conducta que pueda dañar la imagen de la Institución, a la vez que recoge la obligación de rendición de cuentas del órgano de garantía y la voluntad de difundir el Sistema de Integridad Institucional a través de programas de formación y comunicación.

Una de las peculiaridades de esta CEI es su composición ya que tres de sus cinco componentes con voz y voto son externos (algo insólito en nuestro entorno), personas de experiencia y reconocido prestigio, que actúan con independencia funcional y plena autonomía, bien de oficio o mediante queja o denuncia. Además, esta Comisión es completada por una persona asignada por la representación del personal cuando se trate un asunto referido al Código del Empleo Público, y por un experto en la materia cuando se trate del Código relativo a la Contratación Pública o al de Ayudas y Subvenciones.

Pero la más importante de las funciones de la CEI no es la de ejercer de órgano de consulta sino la de realizar la labor de prevención y difusión. Aquí es donde se enmarcan los programas de formación y capacitación promovidos por la CEI así como las guías aplicativas que elabora anualmente con nuevas recomendaciones y modificaciones, incorporando cada vez medidas más garantistas de integridad y de protección del denunciante, consecuencia de las consultas y quejas recibidas. En este sentido, cabe destacar, además, la garantía que se establece para la confidencialidad de las denuncias recibidas, indispensable para garantizar la transparencia y luchar contra los comportamientos desviados y poco éticos. Como es normal, las personas pueden presentarse reacias a la denuncia pública, por eso resultan imprescindibles los mecanismos de protección de los denunciantes, garantizada en el Sistema de Integridad de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Como se ha mencionado, a partir de este Sistema inicial de Integridad Institucional, se han ido engarzando una serie de códigos como elementos sustantivos dotados, a su vez, de Marcos de Integridad:

- **Código de conducta y buenas prácticas de los miembros de la Diputación Foral y de los altos cargos públicos y personal asimilado de la Administración Foral de Gipuzkoa y de las entidades de su sector público** (aprobado en Consejo de Gobierno el 1 de marzo del 2016)

Este Código de Conducta y Buenas prácticas tiene una serie de singularidades que deben ser oportunamente resaltadas.

La primera es su naturaleza y ámbito de aplicación. El Código es un mecanismo de autorregulación que obliga a todos los cargos públicos forales y asimilados a través de la suscripción del correspondiente compromiso de adhesión, entendiendo estos como todos aquellos responsables públicos que son libremente nombrados por el Consejo de Gobierno o que ocupan cargos de máxima responsabilidad en las entidades del sector público.

Su estructura es ciertamente singular frente a la existente en otros modelos comparados. Por un lado, se incluyen unos valores de integridad institucional que deben servir de orientación y guía de conducta pública y, en su caso, privada, siempre que estas puedan afectar a la Institución y a estos se le anudan las normas de conducta vinculadas con cada uno de esos valores.

Por otro lado, se insertan una serie de principios de buenas prácticas derivadas de la especial naturaleza de la organización, a los cuales también se le anudan una serie de normas de actuación que deben guiar el ejercicio de las funciones y tareas de los cargos públicos forales en el ámbito de la gestión pública y de la puesta en marcha de las políticas públicas forales, con la finalidad de obtener un rendimiento institucional que mejore la calidad y eficiencia de los servicios públicos que se prestan a la ciudadanía.

Pero esos enunciados perderían todo su sentido si no vinieran acompañados de una serie de previsiones que desarrollen el Sistema de Integridad y garanticen la aplicabilidad y efectividad de sus contenidos. Así se contienen una serie de medidas de fomento y prevención, unos procedimientos, canales y cauces de planteamiento de consultas, quejas o denuncias, y un sistema de garantías que descansa sobre la pieza de una CEI, con esa peculiar composición ya mencionada.

Igualmente se hace una apuesta clara y decidida por la difusión y la interiorización de los valores, principios y normas de conducta y de actuación por parte de los cargos públicos. En todo este proceso el papel de la CEI es, sin duda, estelar. No obstante, en aquellas situaciones que falle el sistema preventivo o la correcta internalización de los valores y normas, se le otorga a la CEI una serie de facultades graduales de reprobación en función de las conductas que se hayan producido y de sus consecuencias institucionales, que pueden llegar incluso hasta la propuesta de cese al órgano que propuso el nombramiento del cargo público foral o personal asimilado.

- **Código ético y de buena gestión del empleo público foral de Gipuzkoa** (aprobado en Consejo de Gobierno el 7 de noviembre del 2017)

Todos los documentos que tanto la OCDE como el Consejo de Europa han aprobado desde hace dos décadas en materia de Ética Pública, abogan por una extensión de las políticas de integridad no solo a la zona alta de la Administración Pública (Gobierno y cargos públicos ejecutivos, así como asesores), sino también a la propia función pública.

En el propio texto del Sistema de Integridad Institucional de Gipuzkoa se concluía de forma muy precisa: “La integridad no se puede predicar solo de los niveles superiores de la Administración Foral y de sus entidades del sector público, sino que es un valor que debe impregnar la actuación de toda institución y de todas las personas que prestan servicios en ella”. Y, entre esas personas, no cabe duda que se encuentra el colectivo de empleadas y empleados públicos.

El Código de Conducta para el personal del sector público foral tiene la condición de código deontológico y, por consiguiente, es de obligado cumplimiento por los empleados públicos, sin requerir acto de adhesión individual.

Las finalidades últimas que persigue la puesta en marcha de este Código son, en síntesis, la de identificar y resaltar la importancia de los valores en el ejercicio de las funciones públicas, construir una infraestructura ética en el empleo público foral que asiente y visualice el compromiso profesional y la vocación de servicio del empleo público foral y legitimar la institución del empleo público foral y reforzar la confianza de la ciudadanía en aquella.

- **Código de conducta y marco de integridad institucional aplicable a la contratación pública** (aprobado en Consejo de Gobierno el 5 de septiembre del 2017)

La contratación pública es una de las actividades más vulnerables a las malas prácticas, la ineficiencia y la corrupción, cuyos efectos se relacionan con una desconfianza de la ciudadanía en la buena gobernanza de sus administraciones públicas. Se hace necesario, por lo tanto, diseñar instrumentos para reforzar y generar la confianza de la ciudadanía en la gestión eficiente del gasto público en contratación pública.

La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, obliga a los poderes públicos a hacer uso de todos los medios posibles con el fin de detectar y evitar que los procedimientos de contratación pública se vean afectados por conflictos de intereses y exige que, en caso de darse, se adopten las medidas adecuadas para solucionarlos a fin de evitar cualquier falseamiento de la competencia y garantizar la igualdad de trato de todos los operadores económicos (arts. 16 y 24). Como base, ésta y otras Directivas sobre contratación pública recogen los principios rectores de la contratación pública, esenciales para llevar a cabo una contratación eficiente, que son recogidos y desarrollados también en el mencionado Código de la DFG.

Especial hincapié se hace en la necesidad de garantizar la integridad en la contratación pública asegurando la eficiencia del uso de los recursos públicos de acuerdo con las necesidades reales de la entidad contratante y la garantía del interés público, y la objetividad e imparcialidad en la adjudicación de los contratos. Porque lo realmente fundamental, y que da sentido al inicio de un expediente de contratación, es precisamente determinar adecuadamente la necesidad real de compra o servicio e implementar un sistema de verificación como primer punto a analizar para garantizar la eficiencia en el uso del dinero público. De nada sirve un expediente de contratación impoluto desde el punto de vista del derecho a la competencia o a la transparencia o del respeto al medio ambiente, por ejemplo, si la necesidad no es tal, o al menos no en su dimensión adecuada.

El Instrumento con el que la DFG plantea actuar para favorecer la integridad y la prevención de prácticas no deseadas, como el conflicto de interés, el fraude o la corrupción, tiene dos vertientes: a) interna, para crear un marco de actuación de cargos públicos forales y del personal del sector público foral interviniente en cualquier fase de un contrato público; y b) externa, para limitar las posibilidades de existencia de riesgos ocasionados por las empresas y entidades concurrentes a las licitaciones públicas.

Se señala la obligación de sometimiento al Código en los respectivos pliegos de condiciones definidores de los derechos y obligaciones de cada contrato específico y se incluye como Anexo al condicionado el propio Código de Conducta para su conocimiento por las empresas y entidades, convirtiéndose en una condición de ejecución.

- **Código de conducta y marco de integridad institucional aplicable a ayudas y subvenciones** (aprobado en Consejo de Gobierno el 2 de octubre del 2018)

No cabe duda que la actividad de fomento de las Administraciones públicas es una modalidad importante del gasto público que tiene como destinatarios a entidades privadas o públicas, empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de diferente tipo y a la propia ciudadanía. Y la finalidad de esa actividad de fomento es también obvia: desde el ámbito público se pretende estimular, incentivar o promover determinadas actividades privadas, aunque en ocasiones también públicas, dado que se considera que con esa actividad subvencional o de ayuda se concurre a la satisfacción de las políticas públicas del territorio.

No es indiferente, por tanto, la forma de actuar en clave de integridad, así como de otros valores y principios, que todo ese tejido de entidades o beneficiarios de tales ayudas tenga, pues a ojos de la ciudadanía tales entidades, empresas y beneficiarios son receptoras de fondos públicos y coadyuvan en esa satisfacción de intereses. Por ello, este Código también tiene una doble vertiente, pues debe de estar imbuida por los valores, principios y normas de conducta que inspiran el Sistema de Integridad de la DFG y, especialmente los contemplados en este Código, tanto la actividad de las personas empleadas públicas que participen en cualquier fase del procedimiento de la tramitación de ayudas y subvenciones como las entidades o empresas receptoras.

El Marco de Integridad Institucional y el Código de Conducta en materia subvencional garantiza plenamente los principios generales que inspiran la citada actividad y, más concretamente, la publicidad y transparencia, la concurrencia y objetividad, la igualdad y no discriminación, así como la eficacia y eficiencia.

6 Conclusiones

Se ha comprobado que la buena gobernanza ha permitido a los países mantener o mejorar sus índices de percepción de bienestar, incluso durante la crisis económica (resiliencia). Los resultados atestiguan que no solo la gente está más satisfecha con sus vidas en los países con mejor gobernanza, sino que mejoras en la gobernanza han producido cambios significativos en la calidad de vida de las personas en los países donde se han acometido.

Por lo tanto, nos encontramos ante la necesidad de llevar a cabo una nueva forma de hacer política, un nuevo modelo de relación de la Administración con la ciudadanía, a saber, más participativa, eficiente, íntegra y transparente.

5 Claves para un nuevo modelo de comunicación en las Administraciones Públicas

Amalia López Acera

Periodista y community manager del Ayuntamiento de Calp (Alicante)

Seguramente muchos de los que ahora estáis leyendo estas líneas comenzáis una nueva andadura de cuatro años en las que os espera un intenso trabajo con el objetivo de mejorar la vida de vuestros ciudadanos.

Tanto si repetís en el cargo como si es la primera vez que os enfrentáis a este reto, seguro que estas semanas son momentos para diseñar, estructurar y planificar esos proyectos e iniciativas que vais a poner en marcha. En vuestras manos está además el gestionar y coordinar unas administraciones públicas que son las que van a propiciar en última instancia el que todas esas iniciativas que hoy son meros proyectos se conviertan finalmente en una realidad.

Dentro de la estructura de esas administraciones públicas existe un área, la de comunicación, que poco a poco va adquiriendo cada vez más relevancia e importancia al ser un nexo de unión entre el trabajo que se realiza en la administración pública y los ciudadanos a los que sirve.

Un área de comunicación que está experimentando así mismo una profunda transformación al pasar de un modelo basado en la atención a las necesidades del *staff* político a otro que tiene como objetivo el dar respuesta a las crecientes necesidades de información y comunicación por parte de los ciudadanos.

El tamaño y la complejidad propias de cada administración pública determina en gran medida el tipo de comunicación que se lleva a cabo al estar condicionada por los medios materiales y humanos de que dispone.

Aunque si bien es cierto que contar con más recursos facilita la tarea de comunicar, tampoco lo es el hecho (según mi propia experiencia) de que esos recursos no determinan por sí mismos ni el tipo de actuaciones, ni los objetivos, ni mucho menos los resultados que se obtienen.

Ese cambio en la forma que tenemos de comunicar desde las administraciones públicas viene de la mano de otros cambios derivados principalmente de la implantación de la administración electrónica.

En los próximos cuatro años esta transformación incluso se va a acelerar impulsada por unos avances tecnológicos cuyo alcance y repercusión aún desconocemos pero vienen provocados por el hecho de que no se trata sólo de “hacer” cosas en las administraciones públicas, sino también de “comunicar” lo que hacemos desde las administraciones públicas.

Este nuevo modelo de comunicación deja también atrás una forma de comunicar más cercana a la propaganda política dejando paso a un nuevo formato en donde la información de servicio público toma el relevo respondiendo así a lo que los ciudadanos nos están demandando.

Seguir utilizando canales o herramientas como las notas de prensa, los saludos o centrar las acciones de comunicación en las figuras de los alcaldes o regidores es algo que cada vez queda más lejos de los intereses de la ciudadanía.

La generalización del uso de internet y las redes sociales por una gran parte de la sociedad cambia la forma de acceso no sólo a la información, sino también a la formación, al entretenimiento y a la manera que tenemos de comunicarnos y relacionarnos.

Si no queremos quedarnos fuera de este nuevo ecosistema comunicativo las administraciones públicas tenemos que incorporar nuevos formatos como el vídeo, las infografías o la mensajería instantánea ya que el fax, el tablón de anuncios y los folletos han dejado de ser eficaces.

Esa transición hacia un nuevo modelo de comunicación no va a ser fácil, nuestras administraciones públicas no están acostumbradas a manejarse en un entorno comunicativo con un lenguaje, un estilo y un formato que les es desconocido.

Para poder explicarlo de un forma sencilla planteamos a continuación 5 cuestiones fundamentales no sólo para entender este nuevo modelo de comunicación sino para poder implantarlo en nuestras administraciones públicas con el objetivo de mejorar la atención y el servicio que ofrecemos a nuestros ciudadanos.

Estas 5 cuestiones que debemos plantearnos son:

1 ¿Qué modelo de comunicación queremos?

Uno de los aspectos más destacados de este nuevo modelo de comunicación es la diferenciación que se debe hacer entre la información de servicio público y la información de carácter político.

Cada vez se impone más la necesidad de que la comunicación que se genera desde un ayuntamiento o institución pública no sea la que hace referencia a la actuación del equipo del gobierno sino a la información que resulta de interés para el ciudadano.

Esta separación entre información de servicio público y de contenido político empieza además a ser una obligación como ha dejado claro la sentencia¹ 83/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La

• • •

1 <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&database=match=AN&reference=8421577&links=%2283/2018%22&optimize=20180618&publicinterface=true>

Mancha en donde por primera vez se condena a un gobierno autonómico por hacer política en las redes sociales institucionales.

La importancia de esta sentencia radica en que marca la línea a seguir para las administraciones públicas dejando claro que los canales de comunicación institucionales no están para satisfacer los intereses del grupo político que está al frente de la institución sino para atender a las necesidades de información y comunicación de los ciudadanos contribuyendo a materializar los principios de participación, colaboración y transparencia (*open government*).

La ciudadanía demanda cada vez más a las administraciones públicas canales donde poder informarse de aquellos aspectos y cuestiones que les preocupan e interesan, sin que esos mismos canales puedan ser utilizados y monopolizados por las personas que dirigen las administraciones públicas convirtiéndolos en espacios de propaganda política.

En esa misma sentencia se hace referencia al hecho de que el uso político que se hace de esos canales públicos “supone una clara ventaja en el juego político que **rompe con la necesaria neutralidad de los medios públicos**, sin olvidar que los mismos se encuentran **financiados por recursos públicos** y que la labor de redacción se encarga a **empleados al servicio de las administraciones públicas**”.

Por tanto, tenemos que tener muy presente que hay que diferenciar los canales de comunicación públicos e institucionales de los canales políticos. El ejemplo más claro lo tenemos en los perfiles institucionales en redes sociales de un ayuntamiento o diputación los cuáles se nutrirán de contenido de servicio público (ayudas, subvenciones, farmacias de guardia, programaciones culturales, eventos deportivos, transporte público...) mientras que los perfiles de los partidos políticos y los perfiles personales de los cargos políticos se utilizarán para hacer comunicación de carácter político.

Basta echar un vistazo a Facebook, Twitter o Instagram para ver como la mayoría de las administraciones públicas utilizan los perfiles institucionales como una sucesión de publicaciones y fotografías que tienen a los cargos políticos como protagonistas exclusivos de las mismas.

No se trata tampoco de eliminar a esos representantes políticos de las redes sociales y de los canales de comunicación institucionales, pero sí de darles el tratamiento informativo que requieren teniendo en cuenta que el objetivo de la comunicación que se realiza desde las administraciones públicas es la de informar al ciudadano.

2 ¿Qué vamos a comunicar y cómo vamos a hacerlo?

Si tener clara cuál es la comunicación que tenemos que hacer es importante también lo es el hecho de cómo vamos a desarrollar esa comunicación que vamos a establecer con nuestros ciudadanos, qué contenidos vamos a compartir, qué formatos vamos a utilizar o con qué medios contamos para poder hacerlo.

No plantearse estas cuestiones es gestionar la comunicación a “salto de agenda” sin saber muy bien porqué comunicamos ni para qué. Esto se refleja por ejemplo en el hecho de que muchos ayuntamientos se apresuran a abrir perfiles en todas las redes sociales sin saber siquiera si van a poder gestionarlas ni si realmente las necesitan.

Se trataría de diseñar una estrategia que nos permita establecer un modelo de comunicación organizado, definido y coherente con el fin de dar respuesta a las necesidades reales de comunicación de nuestros ciudadanos según la estructura de nuestra organización.

Esto no va tanto de estar en todas las redes sociales sino de contar con aquellos canales de comunicación adecuados a las características de nuestra población y de los recursos de que disponemos para conseguir la máxima eficacia y eficiencia comunicativa.

Una vez definida esa estrategia se plasmará en un documento (no más de 40 páginas) que será nuestro manual de actuación en materia de comunicación. Aunque se puedan recoger en él todas las acciones a desarrollar para los próximos cuatro años lo recomendable sería actualizarlo cada año para adecuarlo a las nuevas circunstancias que vayan surgiendo.

Es importante así mismo que en esa actualización se incluya un balance de gestión para comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos ya que si no medimos y analizamos no podemos saber si lo estamos haciendo bien.

Este documento o plan de comunicación nos servirá también para que toda la organización conozca cuáles son los criterios que se siguen a la hora de comunicar ya que no olvidemos, la comunicación es una materia transversal en la que todos los departamentos e incluso todas las personas que trabajan en ellos comunican de una u otra manera. De ahí la importancia de que exista un coordinación de todas las informaciones que emanan de cada administración.

Diseñar y elaborar una estrategia de comunicación es contar en definitiva con un plan de trabajo en el que sabemos qué vamos a hacer, cómo lo vamos a hacer y con qué objetivos, lo que contribuirá a mejorar la comunicación con nuestros ciudadanos.

3 ¿Quién se encarga de gestionar la comunicación?

Un vez hemos definido el modelo de comunicación y la estrategia a seguir nos planteamos quién va a ser la persona o personas encargadas de ejecutar todas las acciones planteadas.

La realidad es que nos encontramos, salvo algunas excepciones, que todavía son muy pocos los ayuntamientos y entidades públicas que cuentan en sus RPT's (relaciones de puestos de trabajo) con periodistas funcionarios o profesionales de la comunicación encargados de la gestión de la comunicación. Esta situación irá cambiando ya que cada vez es más necesario incorporar a las administraciones públicas perfiles no sólo periodistas, sino también otros como los de *community managers*, *webmasters*, o especialistas en diseño gráfico y *marketing* digital.

Pero mientras esto llega, ¿qué podemos hacer?

No existe una respuesta única para todos los casos por lo que habría que analizar cuál es la mejor solución para cada administración pública en función de sus características y de los recursos de que disponga.

Entre las alternativas que han adoptado algunas administraciones públicas encontramos:

- Contratar a una empresa o profesional de la comunicación que se encargue de la gestión de la comunicación.
- Formar al personal de la propia administración para que pueda encargarse de poner en marcha las acciones de comunicación.
- Contratar servicios de *mentoring* donde una empresa o profesional diseña la estrategia y tutorializa su puesta en marcha.
- Incorporar mediante programas de empleo público, becas o prácticas a estudiantes o jóvenes profesionales de la comunicación.

Cualquiera de estas soluciones puede ser válida siempre que sea una medida transitoria ya que el objetivo último es contar con un departamento de comunicación formado por profesionales de la comunicación que estén integrados dentro de la estructura de la propia administración.

4 ¿Qué canales de comunicación vamos a utilizar?

Una vez analizados los puntos anteriores vamos a ver qué canales vamos a utilizar para comunicarnos con nuestros ciudadanos ya que en las últimas décadas el ámbito de la comunicación ha sufrido una enorme transformación.

Por un lado estamos asistiendo a un declive de los medios de comunicación tradicionales, especialmente de la prensa escrita, mientras que por otro vemos una explosión de todo lo relacionado con las redes sociales y los contenidos en formato digital.

A pesar de esto todavía existen muchas reticencias dentro de las administraciones públicas sobre el verdadero uso que de las redes sociales hacen los ciudadanos. En el estudio anual que elabora la consultora IAB Spain sobre redes sociales² en el correspondiente al año 2018 se recoge que un 85% de los internautas entre 16-65 años utiliza las redes sociales, lo que representa cerca de 25,5 millones de usuarios en nuestro país.

Esta razón es por sí sola suficiente para que las administraciones públicas tengamos que estar presentes en redes sociales ya que más allá de una moda, se trata de disponer de un espacio en donde poder comunicarnos de forma directa, rápida y sencilla con los ciudadanos.

La implantación de la administración electrónica ha traído consigo una serie de efectos colaterales que no habíamos previsto inicialmente. Uno de ellos es que el hecho de que los ciudadanos puedan realizar los trámites administrativos desde su casa o desde el móvil implica que no tengan que desplazarse a nuestras oficinas, eliminando de esa forma el principal canal de comunicación que existía entre los ciudadanos y las administraciones públicas y que era la atención presencial.

Así observamos cómo cada vez más los ciudadanos desconocen lo que hacemos, las iniciativas que ponemos en marcha o los servicios que ofrecemos desde las administraciones públicas. Y es que si los ciudadanos no vienen a nuestras oficinas, ¿cómo podemos comunicarnos con ellos? Los medios de comunicación cada vez dedican menos espacio a informar sobre la actividad de las administraciones

• • •

2 https://iabspain.es/wp-content/uploads/estudio-anual-redes-sociales-iab-spain-2018_vreducida.pdf

públicas mientras que las páginas webs de los organismos públicos son un repositorio de información a las que pocos ciudadanos acceden (basta comprobar los datos de Google Analytics).

Por eso las redes sociales se han convertido en un canal fundamental para poder ofrecer información a los ciudadanos, ya sea directamente o bien redirigiéndolos a nuestras páginas webs. Pero no sólo eso, sino que las redes sociales se han convertido también en un espacio para poder conversar y hablar con los ciudadanos. Nunca hasta ahora había sido tan fácil para un ciudadano poder contactar con una administración como a través de las redes sociales.

A pesar del increíble potencial que nos ofrecen las redes sociales no debemos limitar nuestra comunicación solo a ellas sino que tenemos que explorar otros canales que nos permitan comunicarnos con los ciudadanos de forma sencilla y directa.

Aquí expongo algunos de los canales que están demostrando ser una buena herramienta a la hora de comunicar e informar a los ciudadanos como por ejemplo:

- Los canales de Telegram y las listas de difusión de WhatsApp. Podríamos equiparar estos canales a los antiguos bandos municipales los cuales nos permiten ofrecer información de interés a los ciudadanos de forma rápida, sencilla y sobre todo de forma muy económica. Aquí, como en el resto de canales, debe primar la información de servicio público intentando no saturar a los ciudadanos con el número de publicaciones.
- Servicios de atención al ciudadano a través de Telegram o WhatsApp. La diferencia con respecto a los canales o listas de difusión a los que hacíamos referencia en el apartado anterior es que en este caso sí que se permite la respuesta por parte del ciudadano por lo que se convierte en un verdadero canal de comunicación. Para poner un marcha un servicio de estas características tenemos que tener claro quién va a atenderlo, fijar un horario de atención al público, qué información se va a ofrecer, etc.
- *Newsletters* o boletines digitales. Existen herramientas de envío de boletines digitales como *Mailchimp* o *Mailrelay* con los que incluso podemos realizar envíos gratuitos hasta las 2.000 direcciones de correo electrónico. Estas herramientas nos permiten enviar con la periodicidad que elijamos información de interés para nuestros ciudadanos. La facilidad y sencillez del manejo de estas herramientas facilitan que sea muy sencilla su utilización para cualquier administración pública.
- Videotutoriales. La creación de contenido en formato vídeo es uno de los que mayor incremento va a experimentar en los próximos años y entre todos ellos, la elaboración de videotutoriales será uno de los más destacados. Con los videotutoriales podemos explicar de forma muy sencilla desde cómo solicitar el cheque escolar en nuestra web hasta cómo tramitar una ayuda a la vivienda. Si en nuestra vida diaria buscamos videotutoriales para hacer una tarta de chocolate o cambiar un sifón, ¿por qué no podemos hacer lo mismo para explicar los trámites y servicios que ofrecemos en nuestra administración?
- Emisiones en directo. Si algo ha revolucionado la comunicación es la posibilidad que nos permiten las redes sociales de retransmitir en directo cualquier acontecimiento a través de un teléfono móvil. Antes necesitábamos que una televisión emitiera en directo un acontecimiento, ahora somos nosotros mismos los que podemos generar ese contenido.

A todos estos nuevos canales podríamos añadir otros muchos más como son por ejemplo los blogs, los sistemas de videoconferencia, *chats* o *bots*, pero empezar con los que hemos recogido más arriba sería ya un gran paso para la mayoría de administraciones públicas.

5 ¿Es la hora de la comunicación interna?

Cuando hablamos del concepto de comunicación en las administraciones públicas la mayoría piensa en la comunicación referida “a los ciudadanos”, pero poco se habla de la comunicación que se produce dentro de la propia administración pública y que se conoce como comunicación interna.

Esta es otra (más) de las asignaturas pendientes en nuestras organizaciones ya que lo más parecido que encontramos a las acciones de comunicación interna son los envíos genéricos de correos electrónicos. Es hora de empezar a plantearse la importancia que este tipo de comunicación tiene para las administraciones públicas.

Según un Estudio de How Social Technologies Drive Business Success³ las empresas que invierten en comunicación interna aumentan su productividad un 20%. Está claro que las empresas y las administraciones públicas nos regimos por parámetros diferentes a la hora de evaluar nuestro trabajo, pero a lo mejor deberíamos fijarnos para ver cómo podemos aplicar algunas de esas estrategias de comunicación interna para que nos ayuden a mejorar nuestras organizaciones.

El desafío en el ámbito de la comunicación interna es enorme si tenemos en cuenta que en la mayoría de los casos supone comenzar desde cero poniendo en marcha acciones y estrategias que son muy novedosas y disruptoras. Precisamente el hecho de partir de cero puede ser un acicate ya que cualquier medida o actuación que implantemos tendrá beneficios que serán fácilmente visibles.

Estas son solo algunas de las muchas cuestiones que en materia de comunicación tendremos que afrontar en las administraciones públicas durante los próximos cuatro años. A lo largo de estas líneas he intentado esbozar algunas de ellas pero hay otras muchas como la regulación de los aspectos relacionados con la privacidad, el potencial del *big data* o el desarrollo de la inteligencia artificial que están esperándonos a la vuelta de la esquina.

Mientras todas estas innovaciones son una realidad debemos comenzar por sentar las bases del nuevo modelo de comunicación que queremos para nuestras administraciones públicas, y debemos hacerlo sin perder de vista cuál es el objetivo último que no es otro que el de facilitar la información y la comunicación de los ciudadanos con sus administraciones públicas.

Mucha suerte a todos y bienvenidos a este desafío apasionante.

• • •

3 http://www.millwardbrown.com/docs/default-source/insight-documents/articles-and-reports/Googe_MillwardBrown_How-Social-Technologies-Drive-Business-Success_201205.pdf

GUÍA PARA EL BUEN GOBIERNO LOCAL

La Gobernanza de la esfera local en nuestro país se ha convertido, de un tiempo aquí, en la auténtica trinchera pública de los problemas reales de la ciudadanía.

La gestión de los asuntos públicos en dicho nivel de gobierno requiere de un impulso político y técnico mayor si cabe en la medida en que sobre la base del principio de subsidiariedad, los grandes retos de este siglo caen del lado de unas Entidades Locales que, lejos de andar sobradas de recursos humanos y materiales, recurren a la innovación para hacer frente a cuestiones tan trascendentales como la privacidad, la rendición de cuentas, la contratación electrónica, la integridad institucional o la comunicación y gestión de las redes sociales corporativas.

El volumen que tienes entre tus manos trata de ser una suerte de manual de bienvenida para aquellos cargos electos y personal técnico de nueva incorporación que precisan conocer el estado del arte de dichas cuestiones, llegando a profundizar incluso en las soluciones, propuestas de futuro y estrategias concretas a seguir para abordarlas durante la próxima legislatura

©Federación Española de Municipios y Provincias

Se permite compartir, copiar y redistribuir la obra en cualquier formato.

Depósito Legal: M-34541-2019