

LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA NUEVA ERA DIGITAL

OTROS TITULOS DE LA MISMA COLECCIÓN

1. La organización territorial de los municipios: los distritos.
RAMON LLUÍS GALINDO CALDÉS.
2. Factores de motivación en la administración local.
M^a BELÉN MARTÍNEZ LOIRA Y ROCÍO DE SINDE PENAS.
3. Precisiones sobre la autonomía financiera municipal: el IBI como ejemplo de una experiencia fallida de financiación municipal autónoma.
MANUEL AGUDO GAVILÁN.
4. Plan de mejora e innovación 2012-2015. Impulso a la administración electrónica.
EQUIPO DE MODERNIZACIÓN. AYUNTAMIENTO DE ALZIRA (VALENCIA).
5. La e-Factura: cuando el proveedor se convierte en cliente.
AYUNTAMIENTO DE ALZIRA.
6. Contratación por las administraciones públicas de servicios TIC en modo "Cloud Computing".
JUAN LUIS MARTÍNEZ PAREDES.
7. La ventana de oportunidad del gobierno abierto en España: un análisis desde el ámbito local.
JUANA LÓPEZ PAGÁN.
8. Arrojando luz sobre la gestión municipal: el necesario camino hacia la transparencia de los municipios españoles.
RAQUEL VALLE ESCOLANO.
9. La exigibilidad de los servicios municipales de prestación obligatoria: en particular, abastecimiento de agua, transporte colectivo urbano y ciclo de residuos sólidos urbanos.
CARMEN ROCÍO RAMÍREZ BERNAL.
10. Plan de seguimiento y evaluación de la transparencia y buen gobierno municipal.
CONCELLO DE VIGO.
11. El ciudadano de Alzira "SI" puede ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones electrónicas.
AJUNTAMENT D'ALZIRA.
12. Mejora regulatoria en el Ayuntamiento de València
AJUNTAMENT DE VALÈNCIA.
13. El papel de las diputaciones provinciales en el impulso del gobierno del dato en las entidades locales
MAGDA LORENTE MARTÍNEZ.

PREMIOS CEMCI

V EDICIÓN

*Investigación científica avanzada de la administración
y el gobierno local*

MENCIÓN ESPECIAL

La transformación de la Administración Local en la nueva era digital

Estudio realizado desde una visión crítica
de los ODS que integran la Agenda 2030

NEREA GARRIDO MARTÍNEZ

GOIZARGI HERNANDO ALONSO



GRANADA, 2023

© AUTORAS
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
Correo electrónico: publicaciones@cemci.org
Web:<http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-16219-54-4.
Depósito legal: GR 380-2023.

Impreso: Imprenta de la Diputación de Granada.

Impreso en España - Printed in Spain.

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores.

Lo que no se define no se puede medir. Lo que no se mide no se puede mejorar. Lo que no se mejora, se degrada siempre”.

(W. T. Kelvin)

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	13
ABREVIATURAS Y SIGLAS	15
CAPÍTULO I. PREÁMBULO Y ESTRUCTURA DEL ESTUDIO DE INVESTIGACIÓN	19
1. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN....	21
2. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN	28
3. OBJETIVOS PERSEGUIDOS	35
CAPÍTULO II. CONTEXTO ACTUAL Y RETOS DE FUTURO	37
CAPÍTULO III. ANÁLISIS DAFO Y CAME DE LOS EJES ESTRATÉGICOS OBJETO DEL ESTUDIO DE INVESTIGACIÓN	55
1. EJE ESTRATÉGICO 1: LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	57
1.1 Debilidades y Correcciones	63
1.2 Amenazas y Adaptaciones	74
1.3 Fortalezas y su Mantenimiento	84
1.4 Oportunidades y su Explotación	87
2. EJE ESTRATÉGICO 2: EL DISEÑO Y LA IMPLANTACIÓN DE UN MARCO DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL	91

2.1 Debilidades y Correcciones.....	101
2.2 Amenazas y Adaptaciones	110
2.3 Fortalezas y su Mantenimiento	117
2.4 Oportunidades y su Explotación	124
3. EJE ESTRATÉGICO 3: LA GOBERNANZA DEL DATO Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL COMO PIEZA ANGULAR DE LA GOBERNANZA INTELIGENTE	129
3.1 Debilidades y Correcciones	137
3.2 Amenazas y Adaptaciones	142
3.3 Fortalezas y su Mantenimiento	152
3.4 Oportunidades y su Explotación	153
4. EJE ESTRATÉGICO 4: LA ADAPTACIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	155
4.1 Debilidades y Correcciones	163
4.2 Amenazas y Adaptaciones	177
4.3 Fortalezas y su Mantenimiento	185
4.4 Oportunidades y su Explotación	190
 CAPITULO IV. LA TRANSICIÓN HACIA EL NUEVO PARADIGMA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL	 197
1. ESTRATEGIA PARA LA EXITOSA GESTIÓN DEL CAMBIO	201
1.1 Imprimir carácter de urgencia.....	202
1.2 Crear una coalición rectora.....	203
1.3 Desarrollar una visión y una estrategia	204
1.4 Comunicar la visión	205
1.5 Capacitar a los empleados para que actúen.....	205
1.6 Generar éxitos a corto plazo	205
1.7 Consolidar los logros y generar más cambio	206
1.8 Fijar el cambio en la cultura corporativa ...	206
2. LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL ORIENTADA HACIA LA MEJORA CONTINUA.....	206

3. SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA CONTINUA:	
UNA PROPUESTA PRÁCTICA	208
3.1 Definición de la visión y el objetivo del proyecto. PLAN	210
3.2 Determinación del equipo que participará en el proyecto. PLAN	211
3.3 Identificar indicadores y datos que queremos visualizar. PLAN	211
3.4 Identificar las fuentes de información y localizar la ubicación de los datos. PLAN...	212
3.5 Identificar a las personas que acceden de forma experta a esa información. PLAN.....	212
3.6 Diseñar y establecer los parámetros para ordenar la información. PLAN	213
3.7 Identificación de herramientas y recursos necesarios. PLAN	213
3.8 Primera prueba y diagnóstico (piloto) DO	213
3.9 Medición de resultados. CHECK	213
3.10 Corregir los fallos detectados. ACT	213
3.11 Expansión y automatización. ACT	214
3.12 Revisión periódica. RE-CHECK	214
3.13 Mejorar sobre lo construido RE-ACT.....	214
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES	217
1. SOBRE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	219
2. SOBRE EL DISEÑO Y LA IMPLANTACIÓN DE UN MARCO DE INTEGRIDAD PÚBLICA.....	222
3. SOBRE LA GOBERNANZA DEL DATO Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL COMO PIEZA ANGULAR DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA	223
4. SOBRE EL NUEVO MODELO DE FUNCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL	225

BIBLIOGRAFÍA	213
1. DOCTRINA CIENTÍFICA	213
2. JURISPRUDENCIA	237
3. LEGISLACIÓN	238
3.1 Legislación española.....	238
3.2 Legislación europea	240
4. OTROS ARTÍCULOS Y FUENTES DE INTERÉS	241

PRESENTACIÓN

En este año 2023 pretendemos volver a la normalidad en cuanto a organización y funcionamiento del CEMCI, así como en los servicios y actividades que se llevan a cabo, después de los cambios y adaptaciones operadas tanto a nivel interno como externo, como consecuencia del COVID 19. Las acciones que está previsto llevar a cabo en las diferentes áreas de actuación del Centro se encuentran recogidas en el Plan General de Acción 2023, un plan esperanzador, sólido, innovador y realista, que pretende dar respuesta a las necesidades actuales que tienen nuestros usuarios prestadores de servicios en las Entidades Locales y, por lo tanto, convertirse en una herramienta sumamente útil para hacer frente a los retos que se presentan en este ámbito del sector público.

Continuando con la labor de investigación de este Centro y, como colofón de la V Edición de Premios CEMCI, procedemos a la publicación de la obra LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA NUEVA ERA DIGITAL, obra que ha sido galardonada con Mención Especial en la Modalidad Investigación Científica Avanzada de la Administración y el Gobierno Local, al que aspiran trabajos de estudio e investigación sobre temas de máxima actualidad relacionados con la actividad del gobierno local, así como los

proceso de modernización y cambio del sector público local.

Este trabajo ha sido elaborado por el Equipo de Trabajo formado por NEREA GARRIDO MARTÍNEZ, Jefa de la Sección de Gestión Administrativa del Área de Seguridad Ciudadana en el Ayuntamiento de Bilbao, y GOIZARGI HERNANDO ALONSO, Técnico de Administración General en el Ayuntamiento de Bilbao.

Este documento, como indican las autoras en su preámbulo, *nace con vocación de diseñar un nuevo paradigma de Administración Local orientada a la creación de valor público*. Para el desarrollo de este proyecto, la información aparece estructurada en cinco capítulos en los que se hace una magnífica exposición de la situación actual de la que se parte y los objetivos que se pretenden alcanzar, así como los ejes estratégicos y fundamentales que se deben tener en cuenta, junto a las estrategias y procesos que se deben implementar para facilitar este proceso de cambio en las Administraciones Locales. Es un trabajo de investigación arduo y, sin duda ambicioso, que nos muestra unos cambios a los que la administración se verá abocada en un plazo de tiempo más o menos cercano, y que supondrá un cambio de paradigma del modelo tradicional de administración pública local.

Deseamos agradecer a las autoras de esta obra su participación en nuestros prestigiosos Premios CEMCI y les damos la enhorabuena por haberlo conseguido, con el deseo de que esta obra tenga una buena acogida por nuestros usuarios.

CEMCI

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AEPD	Agencia Española de Protección de Datos.
AGE	Administración General del Estado.
CAME	Corregir, Afrontar, Mantener y Explotar.
CE	Constitución Española de 29 de diciembre de 1978.
DAFO	Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades.
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
EIF	Marco Europeo de Interoperabilidad.
EIS	Estrategia Europea de Interoperabilidad.
ERP	Enterprise Resource Planning.
IA	Inteligencia Artificial.
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública.

IPC	Índice de Percepción de la Corrupción.
IVAP	Instituto Vasco de Administración Pública.
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del Sector Público.
Ley 11/2007	Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
Ley 3/2015	Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.
LILE	Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.
LOEFSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
LOPD-GDD	Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
LTAIBG	Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.
OBSAE	Observatorio de Administración Electrónica.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
OGP	<i>Open Government Partnership.</i>
OMD	Oficina Municipal de Datos.
PAGe	Punto de Acceso General Electrónico.
PDCA	<i>Plan, Do, Check, Act.</i>
RDL 36/2020	Real Decreto-Ley 36/2020 de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
RD 203/2021	Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos.
RDL 14/2021	Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

RGPD	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.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	entencia del Tribunal Supremo.
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación.
TREBEP	Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.
TS	Tribunal Supremo.

CAPÍTULO I
PREÁMBULO Y ESTRUCTURA
DEL ESTUDIO DE INVESTIGACIÓN

PREÁMBULO Y ESTRUCTURA DEL ESTUDIO DE INVESTIGACIÓN

1. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

En los últimos años, y como consecuencia de diversas modificaciones operadas en el ordenamiento jurídico, tales como la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)¹ o la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEFSF)², la Administración Local venía padeciendo una notable disminución de su campo de actuación, viendo cada vez más constreñido su ámbito competencial. Estas modificaciones contribuyeron a la debilitación del principio constitucionalmente consagrado de autonomía local³ sobre el que reposa el derecho local en su conjunto.

¹ España. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Boletín Oficial del Estado*, de 30 de diciembre de 2013, núm. 312, p. 106430 a 106473.

² España. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *Boletín Oficial del Estado*, de 30 de abril de 2012, núm. 103, p. 32653 a 32675.

³ Constitución Española 1978, art. 137: *El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*

Sin embargo, esta tendencia constrictora fue puesta en tela de juicio cuando mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19⁴. Dicha norma establecía una serie de limitaciones a la libertad de circulación de las personas, al tiempo que regulaba medidas de contención consistentes, por ejemplo, en la suspensión de la actividad educativa presencial, o la suspensión de la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas. Como no podía ser de otro modo, todo este conjunto de medidas manifestó sus efectos en la esfera socio-económica de la ciudadanía y de las empresas.

Y es que, la irrupción de una pandemia sanitaria sin precedentes cercanos ha provocado una catarsis que ha trascendido a todos los niveles. El emocional, el familiar, y cómo no, el profesional. Las empresas, –y por ende, las Administraciones Públicas–, han tenido que adaptar su estrategia a una nueva realidad azotada, sobre todo, por la imperiosa necesidad de contar con unos recursos e infraestructuras que les permitiera seguir prestando sus servicios de manera satisfactoria. En el concreto ámbito de las Entidades Locales, éstas debieron hacer frente a la exigencia de una respuesta inmediata, que se tradujo en la aprobación de un conjunto de acciones entre las cuales, por su directa conexión con el objeto de la presente investigación, cabe destacar la puesta a disposición de procedimientos y trámites electrónicos en orden a dar continuidad al funcionamiento de la actividad administrativa a pesar de todas las restricciones.

⁴ España. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. *Boletín Oficial del Estado*, de 14 de marzo de 2020, núm. 67, p. 25390 a 25400.

La rápida capacidad de respuesta que demostraron las Administraciones Locales –y en particular, los Ayuntamientos–, puso de relieve el incuestionable papel fundamental que desempeñan las mismas como nivel de administración más cercano a la sociedad. Por esta razón adelantamos que el presente estudio de investigación se circunscribe principalmente al ámbito municipal, ya que, persigue, entre otras cuestiones, reivindicar la función primordial que ocupan como el nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía.

Nos encontrábamos inmersas en esta reflexión acerca del papel que han desempeñado las Entidades Locales en el contexto pandémico, así como en el diseño de lo que podría ser este proyecto de investigación cuando llegó a nuestro conocimiento una carta al director en la que una ciudadana se dirigía a los funcionarios del SEPE y del INSS de Valencia relatando la *peregrinación virtual, telefónica y presencial que estoy llevando a cabo para solventar un “problema” que en estos tiempos y entre administraciones estaría a un “clic” de ordenador*⁵. La lectura de esta misiva resultó francamente descorazonadora y tristemente cercana, porque a pesar de no tratarse de una Administración Local, describe una situación que puede darse en el día a día de cualquier Administración Pública. Finalmente, la remitente terminaba apelando a las personas que componen la red de los servicios públicos, pidiéndoles *que trabajen; que hagan lo que se espera de ellos*.

⁵ Carta a la directora de El Mercantil Valenciano publicada el 28 de septiembre de 2021. Disponible para su consulta en: <https://www.levante-emv.com/lectores/2021/09/28/funcionarios-sepe-inss-valencia-57804031.html>

El tipo de actuaciones que se describen en esta carta son de todo punto inadmisibles y las personas que trabajamos en las instituciones públicas debemos ocuparnos y preocuparnos de erradicarlas. No podemos permitirnos cometer el error de caer en la autocomplacencia, porque es un camino que nos hará perder el poco terreno que hemos conseguido ganar a las viejas inercias. Lo que sí podemos hacer es aprovechar el impulso de los cambios que ya han comenzado a aparecer y comenzar a construir un nuevo modelo de Administración Pública.

El ejemplo que acabamos de exponer nos enseña que durante el año 2020 vimos el músculo con el que cuentan las Administraciones Locales, pero en 2021 estamos viendo que ese músculo pierde fuerza, pues, como ocurre con las personas, lo que no se entrena se debilita.

Hemos visto, por tanto, las dos caras de una misma moneda. La experiencia nos ha demostrado que se puede mejorar y que es posible ofrecer servicios públicos de calidad que pongan a la ciudadanía en el centro de la gestión pública. No obstante, si estos brotes de mejora no se consolidan, estaremos retrocediendo hacia un modelo que ha demostrado su incapacidad de estar a la altura de las demandas de la sociedad actual.

Ha sido la reflexión hasta aquí expuesta la que nos ha llevado a la realización del presente estudio de investigación, en la firme convicción de que el modelo de Administración Pública Local que ha pervivido desde el siglo XX hasta la fecha, está agotado y no sirve para cubrir las necesidades de la sociedad actual. Por ello, defendemos la tesis de que necesitamos construir un nuevo modelo de Administración Local que dote a la misma de las herramientas necesarias para afrontar los retos que el S. XXI le depara en todas sus vertientes (digitalización

y robotización, sostenibilidad, cambios constantes y una fundamental). En este punto, consideramos que conocer con precisión la realidad del sector es lo único que nos permitirá desarrollar las políticas públicas precisas para alcanzar una Administración preparada para dar cobertura a las necesidades de este siglo.

Resulta esencial poner de manifiesto que para poder alcanzar el conocimiento al que aludimos en el párrafo anterior, el diagnóstico debe realizarse desde la sana crítica, con un prisma realista y objetivo que se encuentre libre de todo rastro de autocomplacencia, pero siempre desde el más profundo respeto hacia la labor que desempeña el sector público. De no ser así, el presente trabajo de investigación quedaría sesgado y dejaría de servir al fin pretendido.

Sin duda, la situación provocada por el COVID-19 ha constituido un potente acelerador de la transformación digital, pero no puede considerarse suficiente para dar la misma por culminada. Menos aún, cuando dicha transformación no puede ni debe consistir únicamente en digitalización. Esta concepción implica entender que la administración del siglo XXI tiene que ir mucho más allá de adherir etiquetas como “electrónica” o “digital”, toda vez que la digitalización no puede considerarse como el fin en sí mismo, sino el medio para alcanzar un objetivo que va mucho más allá como tendremos ocasión de exponer a lo largo de este estudio de investigación.

Lo cierto es que ya con anterioridad a la pandemia comenzábamos a escuchar algunas voces innovadoras preocupadas por la necesidad de modernizar las Administraciones Públicas y otras cuestiones relacionadas con la materia. Así, en el año 2015 oímos hablar de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). A

medida que los años avanzaban, nuevos conceptos como *big data*, *banchmarking*, inteligencia artificial (IA), *deep learning*, *machine learning*, *etc.*, comenzaron a resonar en el ámbito de las Administraciones Públicas. Todo ello aderezado con planes, programas, estrategias y un largo etcétera cuyo fin estriba en alcanzar un nuevo modelo de Administración Pública.

Como acabamos de exponer, contamos con un marco normativo cada vez más amplio y compuesto por muy diversos elementos. Esta profusión y dispersión de instrumentos nos conduce a preguntarnos si las Entidades Locales están siendo capaces de digerir e interiorizar la naturaleza y el alcance de estos elementos. Por ello, uno de los objetivos del presente proyecto de investigación consiste en sistematizar y organizar toda esta información de tal manera que, tras su lectura, queden despejadas preguntas como: ¿para qué sirven todos esos instrumentos normativos? y ¿cómo alinearlos con la gestión local?

Dado que partimos de la premisa de que ese gran marco resultará insuficiente para culminar un proceso de este calado cuyas implicaciones exigen un completo cambio de enfoque, hemos advertido que junto a ello han de producirse una serie de cambios sustanciales en diversos ámbitos de la Administración que, junto a las herramientas que previamente habremos reseñado, coadyuven a alcanzar una Administración Local propia del siglo XXI.

A tal fin, y en el entendimiento de que sólo desde un enfoque holístico podremos alcanzar nuestras metas, hemos identificado 4 ejes estratégicos sobre los que pivotará la transición hacia un nuevo paradigma de Administración Local, como elementos sobre los que será necesario actuar si queremos construir una Administración Local como la descrita anteriormente. Dichos ejes son:

- La transformación digital de la Administración Local.
- El diseño y la implantación de un marco de integridad institucional.
- La gobernanza del dato y la Inteligencia Artificial como pieza angular de la gobernanza inteligente.
- La adaptación del personal al servicio de la Administración Local.

Del análisis sustentado en estos cuatro ejes, pretendemos proponer un nuevo paradigma de Administración Local que sea capaz de adaptarse a las necesidades de una ciudadanía cada vez más exigente con las instituciones públicas, que disponga de los medios necesarios para explotar los recursos tecnológicos a su alcance e impregnada de una nueva cultura organizacional construida sobre los pilares de la ética y la integridad pública.

En ese sentido, hemos de tener muy presentes los datos que nos ofrecen instituciones como el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) publicado por Transparencia Internacional, de acuerdo con los cuales, la puntuación de España (62/100) en el IPC 2020, se ha mantenido en el mismo nivel que el año 2019 (IPC 2019). No obstante, España empeora en dos puntos su posición en el ranking mundial (32/180). El propio informe elaborado por Transparencia Internacional reconoce que *España solo podrá mejorar su puntuación y posición en los sucesivos índices de percepción si se implementan procedimientos y controles adecuados de rendición de cuentas, además de contar con las reformas institucionales necesarias para reducir, de manera significativa, el grado de corrupción en el Sector Público*⁶.

⁶ Transparencia Internacional. Disponible en: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2021/01/NP-IPC-2020-TI-ESPANA.pdf>

Una sociedad cada vez más concienciada con la lucha contra la corrupción demanda unos estándares de transparencia y rendición de cuentas mucho más elevados, y desde el Sector Público estamos obligados a alcanzarlos.

2. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Como hemos señalado en el epígrafe previo, la presente investigación nace con vocación de diseñar un nuevo paradigma de Administración Local orientada a la creación de valor público. Para alcanzar este objetivo principal, seguiremos la estructura que explicaremos en los siguientes párrafos.

En el Capítulo I introduciremos el presente estudio y determinaremos cuáles han sido los motivos que nos han empujado a embarcarnos en este proyecto de investigación. Formar parte de manera activa en la reconstrucción de la Administración, acercarla a la ciudadanía y participar en la búsqueda de soluciones sostenibles que redunden en un crecimiento social, resulta verdaderamente alentador en un contexto en el que el conformismo, la pasividad y la baja capacidad creativa y de innovación del personal al servicio público es pasmosa.

En el Capítulo II analizaremos el contexto en el que se ha gestado la actual normativa vigente en materia de Administración electrónica. El pasado 2 de abril de 2021 por fin se completó el marco normativo de la Administración electrónica en España. Ha sido un tardío desarrollo reglamentario que ha llegado tras casi 6 años después de la aprobación de la normativa de procedimiento administrativo común. Sin olvidar, por supuesto, las numerosas prórrogas que ha sufrido la tan ansiada disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Co-

mún de las Administraciones Públicas⁷ (LPAC) hasta su entrada en vigor.

Asimismo, en dicho Capítulo se abordará la realidad normativa que vivimos a nivel local, autonómico, estatal, y cómo no, europeo, de cara a afrontar el ambicioso Plan de Recuperación puesto en marcha por Europa durante los meses de julio-noviembre de 2020, como estrategia de resiliencia para superar la crisis económica y social provocada por la pandemia del COVID-19. Vivimos en un contexto en el que la ingente cantidad de instrumentos normativos, lejos de aclarar las pautas de actuación y establecer un marco normativo común, inundan de inseguridad jurídica a los operadores jurídicos dificultando sobremanera su papel a la hora de encontrar la solución que mejor se adapte a las necesidades.

Resulta menester señalar que todo el estudio de investigación pivotará sobre los ya citados ODS y las políticas de prosperidad, igualdad, y bienestar para todas las personas promovidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Y ello porque, en palabras de Mathias Corman, Secretario General de la OCDE, *la OCDE es una fuerza positiva en el mundo. Todos tenemos la responsabilidad colectiva de aprovechar su potencial al máximo. Nuestro propósito esencial, según nuestra Convención, es preservar las libertades individuales y aumentar el bienestar económico y social. La misión primordial que nos ha guiado hasta ahora –promover un crecimiento económico más fuerte, más limpio y más justo, así como la mejora del empleo*

⁷ España. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, 2 de octubre de 2015, núm. 236, p. 89343.

y los niveles de vida– sigue siendo nuestra misión más importante para el futuro⁸.

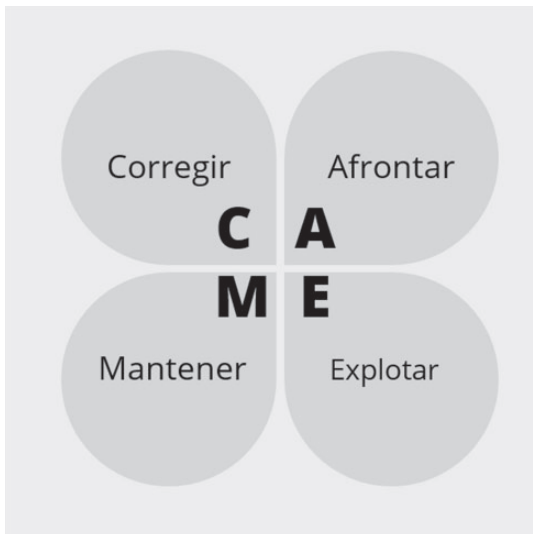
En el Capítulo III estudiaremos pormenorizadamente cada uno de los ejes estratégicos que hemos presentado anteriormente como las piezas angulares de lo que nosotras concebimos como la Administración Pública del S. XXI. Y qué mejor herramienta para analizar los puntos fuertes y débiles del sistema actual, así como del que se quiere implementar, que el método de estudio DAFO. Como su propio nombre indica, esta técnica nos va a permitir identificar las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades a las que nos enfrentamos.



Fuente y diseño: elaboración propia.

⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Disponible en: <https://www.oecd.org/acerca/>

Una vez identificados los puntos fuertes y débiles del sistema actual desde una perspectiva de gestión interna y externa, y de cara a corregir estos últimos ante una inminente transformación de la Administración, emplearemos la estrategia CAME. Esta herramienta, nos permitirá Corregir, Afrontar, Mantener y Explotar las anteriores Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades, a fin de proponer las acciones futuras que puedan alcanzar los objetivos definidos previamente en cada Eje estratégico de actuación. De modo y manera que, con los resultados de dichos análisis podremos determinar cuáles son nuestros objetivos y diseñar las estrategias necesarias para poder alcanzarlos.



Fuente y diseño: Elaboración propia.

Es cierto que hay una gran diversidad de metodologías y enfoques para realizar estudios diagnósticos en empresas, y cada una de ellas se fija especialmente en algún aspecto particular de la vida empresarial. En el presente estudio, como acabamos de señalar, hemos optado

por emplear los métodos de análisis estratégicos DAFO y CAME, –que son plenamente complementarios–, como consecuencia de ser dos sistemas que permiten realizar un diagnóstico integral de, –en el caso que a nosotras nos ocupa–, la Administración, desde cuatro perspectivas, que abarcan los aspectos clave de toda actividad empresarial:

- Perspectiva financiera: estudia los niveles de inversión, las políticas de financiación, los resultados económicos, el uso y aplicación de los fondos del negocio, etc.
- Perspectiva de los clientes: enfoca aspectos relacionados con los clientes a los cuales se dirige la empresa. Algo tan trascendente dentro de la Administración Pública, como es el servicio público orientado a la ciudadanía.
- Perspectiva de los procesos internos: analiza los procesos productivos de la organización, estudiando su eficacia, eficiencia y coordinación con el resto de las organizaciones.
- Perspectiva de las capacidades del personal y de la organización: estudia las capacidades del personal y el déficit que puede existir entre las capacidades requeridas para un funcionamiento eficiente de los procesos productivos y la capacidad actual del personal.

Llegados a este punto, y sin habernos adentrado todavía en el cuerpo del estudio, nos atrevemos a afirmar que este prólogo habrá servido al lector para avivar su visión crítica y coincidirá, seguramente, con nosotras en que un cambio en la cultura organizativa de la Administración resulta imperioso. Es cierto. Sin embargo, no es menos cierto que las herramientas que habremos de emplear para articular dicha transformación resultarán, del mismo modo, esenciales. Precisamente, en el Capítulo IV del estudio de investigación estudiaremos la transición hacia el nuevo paradigma de Ad-

ministración Local desde un punto de vista eminentemente práctico. Ciertamente, y siendo realistas consideramos que una transformación de esta magnitud no se materializará, ni mucho menos, de un día para otro. Será necesario diseñar, como veremos, una buena estrategia de gestión y planificación del cambio. Un reto, sin embargo, alentador, no cabe duda.

Dado que esta investigación aspira a proponer soluciones que puedan ser aplicables al conjunto de Ayuntamientos que resulten interesados, damos un paso más allá de la mera enunciación, basándonos en metodologías ágiles que con la adecuada formación y acompañamiento pueden ser fácilmente utilizadas. Sin perjuicio de los detalles que se explicarán en el capítulo correspondiente, ya adelantamos que para cualquier proceso de gestión del cambio abogamos por la metodología diseñada por John Kotter⁹, la cual consta de 8 pasos que habremos de seguir para lograr un cambio exitoso.

Por otra parte, hemos seleccionado un proyecto tractor del cambio que servirá como ejemplo de todas las cuestiones tratadas en la investigación. Para la correcta implantación de este proyecto, hemos optado por la metodología PDCA cuyas siglas refieren a las palabras inglesas *Plan, Do, Check, Act*, que en español significan “Planificar”, “Ejecutar”, “Verificar” y “Actuar”. De este modo, pretendemos alcanzar una gestión pública innovadora y enfocada a la mejora continua.

Para finalizar, abordaremos el último capítulo; las conclusiones. En él trataremos de sintetizar los aspectos más relevantes del proyecto de investigación, expondremos las

⁹ KOTTER, John P., *“Al frente del cambio”*, Barcelona: Empresa Activa, 2007.

dificultades a las que nos hemos enfrentado, y ofreceremos unas últimas reflexiones, que no tienen otro ánimo más que el de mantener el espíritu inconformista del lector.

Asimismo, las conclusiones se basarán, además, en datos objetivos extraídos de una encuesta que las autoras de este estudio de investigación hemos difundido entre trabajadores del Sector Público local, para darle al estudio una perspectiva y experiencia real.

Y es que nosotras, creemos firmemente que construir una Administración honesta, profesional, legal, ambiciosa, paritaria, eficaz y, en definitiva, capaz de destruir los más que merecidos estereotipos actuales que recibimos quienes trabajamos en el Sector Público a la hora de desempeñar un papel tan fundamental como el de servidores del interés general, es posible. Solo hay que creer en ello y trabajar, muy duro, para hacer del sueño una realidad.

Para dar por finalizado este primer capítulo, nos gustaría poner en valor el papel que la Agenda 2030 y los ODS están llamados a desempeñar en los próximos años. Si bien ninguno de ellos resulta de obligado cumplimiento, los concebimos como una herramienta indispensable para arrojar luz sobre la senda de la gestión pública, y por ello, para tratar de elevarlos al lugar que merecen predicando con el ejemplo, este estudio de investigación está impregnado de su filosofía desde la motivación misma que nos ha impulsado a abordar esta tarea: los ODS 11 y 16, como objetivos directamente relacionados con los municipios.

11 CIUDADES Y COMUNIDADES
SOSTENIBLES



16 PAZ, JUSTICIA E
INSTITUCIONES SÓLIDAS



3. OBJETIVOS PERSEGUIDOS

En definitiva, el objetivo central del presente estudio de investigación es elaborar un análisis-diagnóstico de la Administración Local, que servirá de base para proponer las mejoras y correcciones que resulten necesarias para alcanzar una Administración Local del S. XXI que preste servicios públicos de calidad mediante una gestión pública que ponga a la ciudadanía en el centro.

- Asimismo, la investigación también plantea una serie de objetivos específicos que se sintetizan a continuación:
- Sistematizar el marco jurídico en un contexto en el que el cambio es una constante.
- Identificar las prácticas inadecuadas que han gobernado la gestión local diaria para evitar volver a incurrir en las mismas.
- Explotar las oportunidades que el futuro a corto plazo nos ofrece para propiciar un verdadero cambio en la gobernanza local.
- Proponer soluciones prácticas que resulten de aplicación a las dificultades detectadas en la gestión local diaria.
- Extraer datos objetivos que pongan de manifiesto y refuercen de una forma empírica los problemas ordinarios más recurrentes a los que nos enfrentamos los empleados públicos y que son susceptibles de mejora.