

NÚMERO 1 | MAR 2026

# ReAcciona

## CONTENIDO

3 Editorial.

5 La Smart Regulation, del constructo a la realidad: ¿por dónde mejorar?

16 La brecha digital.

30 Entidades Locales Menores y rendición de cuentas.

38 Atención al ciudadano y cita previa obligatoria.

48 Entrevista: Carles Ramió. Una visión de futuro.



Asociación de  
Funcionarios  
do Corpo  
Superior da  
Xunta de  
Galicia



# CONTENIDOS

**3 Editorial.**

**5 La Smart Regulation, del constructo a la realidad:  
¿por dónde mejorar?**

**Juan Espinosa**

**16 La brecha digital.**

**Miguel Solano Gadea**

**30 Entidades Locales Menores y rendición de cuentas.**

**Domingo Guerra Paris**

**38 Atención al ciudadano y cita previa obligatoria.**

**Diego Gómez Fernández**

**48 Entrevista: Carles Ramió. Una visión de futuro.**

**Francisco Seoane Pérez**

---

# REVISTA ReAcciona

Revista anual editada por la Asociación de Funcionarios do Corpo Superior de Administración da Xunta de Galicia

## CONSEJO DE REDACCIÓN

Marta Vázquez Sanjurjo

José Antonio Míguez Rodríguez

Fernando Vicente Davila

José Carlos Fagín Taboada

Diseño: José Carlos Fagín Taboada

Fotos: pixabay, excepto Carles Ramió del autor

Infografías, tablas y dibujos de los artículos suministradas por cada autor.

ISSN:3101-6855

Título clave: Reacciona (Santiago de Compostela)

Edición: Asociación de Funcionarios do Corpo Superior de Administración da Xunta de Galicia. NIF G 70401336.

Lugar de edición: Calle Madrid, 2-4. Fontiñas - 15707 Santiago de Compostela, A Coruña. 1

ReAcciona publica un número al año en abril. La asociación editora, Asociación de Funcionarios do Corpo Superior de Administración da Xunta de Galicia, está inscrita en el Registro de Asociaciones nº 2014-18136-

Los artículos publicados no reflejan los criterios de ReAcciona, que se exponen en sus notas editoriales. La revista recoge distintos estudios y opiniones, con el objetivo de impulsar el debate y la reflexión sobre los retos de la Administración pública en España.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

La Asociación, a los efectos previstos en el artículo 32.1 párrafo segundo del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquiera de las páginas o partes de ellas de los artículos publicados en ReAcciona sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Las opiniones e interpretaciones expresadas en los artículos de la revista son responsabilidad exclusiva de cada autor.

Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

---

---

# EDITORIAL

Estimado lector/a,

Con este editorial tenemos el placer y la ilusión de presentaros el número inaugural de la revista ReAcciona, impulsada por la Asociación del Cuerpo Superior de la Administración de la Xunta de Galicia y que ha sido desarrollada y puesta en marcha por un grupo de funcionarios que conforman su Consejo de redacción.

ReAcciona, como expresa su nombre, pretende ser un elemento de motivación para todos los empleados públicos, animándonos a seguir mejorando con nuestro trabajo el funcionamiento de la Administración y a mantener vivo nuestro propósito profesional y, por qué no, también vital.

Creemos firmemente que ser empleado público no es solo una forma de ganarse la vida, sino un noble cometido que tenemos la fortuna de ejercer. Cada una de nuestras tareas y cada minuto de esfuerzo profesional pueden contribuir a un fin público, y ese propósito eleva nuestro espíritu y dignifica nuestras vidas.

Invocamos, por tanto, este fin social del empleo público y, orgullosos y esperanzados, os invitamos a seguir comprometidos con el espíritu de servicio a nuestra comunidad en cada uno de nuestros actos profesionales. Nuestro objetivo es lograr, con nuestro trabajo, el mayor impacto posible en el bienestar social actual y contribuir a consolidar una Administración fuerte y servicial para las generaciones futuras.

ReAcciona pretende ser una publicación profesional de calidad que contribuya a la reflexión y a la generación de conocimiento sobre la Administración pública, las políticas públicas, así como, sobre el papel de los empleados públicos, y la contribución que, desde las distintas funciones y

responsabilidades, realizamos al servicio público.

Para la elección de los temas de este número inaugural, decidimos centrarnos en las cuestiones que más preocupan a la ciudadanía sobre el funcionamiento de la Administración. Para ello, analizamos las principales encuestas disponibles sobre calidad de los servicios públicos y realizamos una pequeña consulta informal entre allegados, con el fin de identificar otros aspectos no recogidos en dichas encuestas.

Unas y otras nos llevaron a una serie de temas que tratamos de abordar en este primer número mediante la participación en expertos provenientes de las administraciones públicas, del ámbito profesional y académico.

En primer lugar, los administrados perciben una administración cada vez más burocratizada y lenta, que impone cargas innecesarias y tarda mucho en resolver. Esta problemática es abordada por Juan Espinosa en el artículo La Smart Regulation, del constructo a la realidad: ¿por dónde mejorar?.

En segundo lugar, muchos administrados indican que a menudo se encuentran con procedimientos electrónicos que no son capaces de culminar con éxito, ni encuentran un apoyo técnico, y aproximadamente un 20% no tiene ningún sistema de identificación digital, con lo que queda fuera de las relaciones electrónicas con la Administración. Esta problemática, entre otros retos pendientes de la administración digital, es abordada por Miguel Solano Gadea en el artículo La brecha digital.

En tercer lugar, muchos ciudadanos se quejan de un distanciamiento de la Administración a través del sistema de cita previa, a menudo electrónica, que supone una barrera de acceso y una barrera temporal y que ha dado lugar a un fenómeno de

---

pérdida de confianza en las administraciones y al recurso a otros terceros para informarse o para realizar sus trámites. Esta problemática es abordada por Diego Gómez en el artículo Atención al ciudadano y cita previa obligatoria.

Finalmente, la Administración española también puntúa bajo en rendición de cuentas, es decir, los administrados perciben una falta de información accesible y asimilable sobre la gestión pública realizada y la utilización de los recursos públicos. Esta problemática, en su primera manifestación más formal (la de la rendición de la cuenta general) es abordada por D. Domingo Guerra en el artículo Entidades Locales Menores y rendición de cuentas.

Además, incluimos una extensa entrevista a D. Carles Ramió i Matas, una de las figuras que más ha inspirado a los directivos públicos de nuestro país. En uno de sus últimos libros alerta del riesgo de colapso de la Administración española debido a la presión demográfica, el inminente relevo generacional y la falta de reformas necesarias en ámbitos como el empleo público, la contratación administrativa o la administración digital. El autor reflexiona también sobre los retos en la selección y captación de talento, la necesidad de una dirección pública profesional que aporte estabilidad institucional, la importancia de una gobernanza robusta y el peligro de una “administración defensiva”, en la que los decisores evitan actuar por miedo a ser cuestionados judicial o mediáticamente y reivindica el derecho al error cuando es cometido de buena fe.

Esperamos que este número sea un elemento de inspiración para los empleados públicos y os invitamos a hacernos llegar vuestras opiniones y sugerencias al correo de la revista: [revista-reacciona@corposuperior.es](mailto:revista-reacciona@corposuperior.es)

Un cordial saludo

El Consejo de redacción

---

---

# LA SMART REGULATION, DEL CONSTRUCTO A LA REALIDAD: ¿POR DÓNDE MEJORAR?

JUAN ESPINOSA

Este artículo analiza la conveniencia de profundizar en los principios, metodologías y procesos que componen la Regulación Inteligente. La Smart Regulation garantiza la pertinencia, adecuación, calidad y utilidad de las regulaciones que se adoptan y, por tanto, robustece la legitimidad de la acción pública, además de estar vinculada con la eficiencia, la competitividad y la productividad económicas y con el principio de buena administración. Partiendo de la utilidad social de un ejercicio regulatorio de calidad, se proponen determinadas vías de mejora, concretas y accionables, desde una aproximación práctica y sistemática. Ello, tanto desde el punto de vista material, que afecta a la calidad del contenido de la propia regulación proyectada y sus documentos justificativos o al uso de datos, como desde el procedimental-institucional, relacionado con el fomento la participación, la existencia de contrapesos y el escrutinio de la actividad de diseño y propuesta regulatoria.

## Palabras clave.

Buena regulación, regulación, proporcionalidad, impacto normativo, políticas públicas.

## 1. Introducción.

En un contexto donde la conversación pública vive marcada por el cortoplacismo, la polarización y los resultados inmediatos, abogar por regulaciones meditadas y evaluables puede parecer contracultural. O, como mínimo, fútil, habida cuenta de nuestra realidad: falta de impulso político, dinámicas regulatorias refractarias a la reflexión y a la coherencia, déficits técnicos y de medios, incentivos reducidos a la excelencia en la función regulatoria, impugnabilidad relativamente escasa -aunque creciente- de normas defectuosas.

Sin embargo, conviene insistir. La buena regulación, la Better o Smart regulation, no es un adorno técnico sino una condición de legitimidad indispensable para la ejecutoria pública.

Sí: regular bien o, dicho de otra manera, asegurarnos de que la discrecionalidad del regulador se ejerce de manera alineada con el interés público, es importante. Para empezar, porque regulamos mucho.

---

De acuerdo con el Informe de Producción Normativa 2024 de la CEOE (1), solamente en el ámbito estatal se aprobaron en dicho año 719 nuevas normas de distinto rango a nivel estatal, lo que supone un aumento del 5% con respecto al 2023, en el que se adoptaron 683 normas. Pero es que en 2022 fueron 850; en 2021, 856. Y ello, sin contar con la producción normativa autonómica, que ascendió por ejemplo en 2024 a 894 normas.

Regular bien es tan importante que, en nuestro país, la Ley recoge con claridad los principios de buena regulación (2). Y es justo reconocer que la praxis regulatoria va profundizando en ellos. Pero hay que seguir acortando la brecha entre la formulación legal, con todo su poder didáctico, y la realidad.

¿Cómo? Estas páginas proponen una serie de recomendaciones al respecto, centradas en la esfera estatal -aunque ciertamente aplicables al resto- y enfocadas en la acción administrativa, toda vez que es el Ejecutivo el obligado al cumplimiento de los principios de buena regulación, sin perjuicio de la posterior labor del Legislativo.

A tal efecto, en primer lugar describiremos brevemente en qué consiste y por qué es necesaria la Smart Regulation. Seguidamente, sistematizaremos dichos aspectos de mejora en dos ámbitos: por un lado, el material, relativo al contenido, diseño y justificación de las regulaciones; por otro, el procedimental-institucional, el cual, en el sentido del accountability anglosajón, completa las garantías y los equilibrios coadyuvantes a que el ejercicio regulatorio sea netamente positivo. Finalmente, propondremos unas breves conclusiones.

## 2. Por qué hablar de Smart Regulation.

La Smart Regulation, o Regulación Inteligente -que a los efectos de este artículo trataremos como concepto análogo al de Better Regulation o mejora regulatoria-, se puede definir como el conjunto de principios, instrumentos y mecanismos destinados a garantizar la pertinencia, adecuación, calidad y

utilidad de las regulaciones que se adoptan (3). Se trata, por tanto, no solo de principios, concretamente los de buena regulación establecidos en el artículo 129 de nuestra LPAC (4), sino también de metodologías y procesos cuya observancia hace posible mejores normas.

La aspiración a la calidad debería resultar condición de idoneidad consustancial a cualquier iniciativa normativa, sea cual fuere su inspiración ideológica. No se trata de que la Smart Regulation, aplicada a un contexto o iniciativa concretas, conduzca a un resultado unívoco; las normas responden a unos determinados valores políticos y a unos objetivos concretos y no resulta función de la Smart Regulation predeterminar cuáles sean éstos. Lo que sí es deseable de toda norma es que sepa traducir esos valores y objetivos a los resultados deseados, consiguiéndolos efectivamente y sin generar distorsiones adicionales.

Las ventajas de desarrollar regulaciones de calidad son evidentes. La primera de ellas es una vinculación directa con la eficiencia, la competitividad y la productividad económicas y la inversión extranjera, tal como ha sido apreciado por distintas asociaciones empresariales y think-tanks (5); o, incluso, de discusiones sectoriales (6).

Pero tampoco se trata solo de eficiencia. Como ha argumentado Juli Ponce (7), la buena regulación forma parte del derecho a una buena administración y, por tanto, incorpora una dimensión jurídica y garantista: el ciudadano-administrado tiene derecho a que las normas que le afectan se elaboren conforme a principios de racionalidad, transparencia y evaluabilidad.

Es más: el componente "sistémico" de las normas motiva que su mayor o menor calidad tenga un impacto multiplicador. Cualquier norma viene a integrarse en el ordenamiento jurídico y se relaciona con otras con arreglo a principios como jerarquía, competencia o complementariedad. Esta proyección nos permite relacionar el concepto de

de buena regulación con otras situaciones a las que se apela recurrentemente en la actualidad.

Por ejemplo, desde ámbitos tanto académicos como empresariales se suele denunciar, con razón, la proliferación normativa como uno de los elementos determinantes de la merma de productividad y competitividad de nuestra economía (8) (9). De tanto en tanto se abordan programas de simplificación cuyo objetivo es racionalizar la carga normativa que soportan ciudadanos y empresas (10). Sin embargo, la pluralidad de esferas regulatorias que existen en nuestro país (UE, Estado, CCAA, incluso entidades locales), unido a la dificultad y coste de abordar iniciativas de reducción de normas en bloque, convierten en lentas e incompletas dichas tareas. El problema macro nos remite a la solución micro: realicemos regulaciones de calidad desde la casilla de salida.

En definitiva, es conveniente preguntarse cómo regulamos y cómo podemos mejorar un ejercicio tan determinante para la sociedad; y abordar estas cuestiones sistemáticamente. Lo haremos desde los mencionados planos material y procedimental-institucional.

### **III. Cómo mejorar la calidad regulatoria: recomendaciones materiales.**

#### *i. Evitar la fatuidad regulatoria.*

La primera recomendación destinada a aumentar la calidad de las normas tiene que ver con la coherencia de las piezas normativas y, por elemental que parezca, con la eliminación de la banalidad en las mismas: dejemos de tratarlas como programas electorales y engendros de amalgama.

Lo primero tiene que ver con los desiderata que crecientemente trufan nuestros diarios oficiales. Hubo un tiempo en el que las normas, y muy en concreto las leyes, se limitaban a incluir comandos, si no siempre claros sí al menos concretos, de obligado cumplimiento para sus destinatarios, o

bien a habilitar facultades. Se sabía, o al menos se intuía, cuándo se incumplían, y qué sucedía en tal caso. En algún momento, que aproximativamente resulta posible simbolizar en la Ley de Economía Sostenible de 2011 (11), comenzaron a proliferar en nuestras normas declaraciones de intenciones a futuro e instrucciones autorreferenciales más o menos vagas al Gobierno, a otras administraciones o, incluso, nada menos que a las propias "políticas públicas" como sujetos destinatarios del recado. Se procurará, se intentará, se aprobará, se promoverá: bienvenidos a las leyes como documentos programáticos y mandatos inoperativos -pues nada aportan a la norma y su omisión no impide desarrollar posteriormente las medidas de que se trate-, por los que, encima, ningún poder público se suele sentir interpelado, incluso aunque se le ponga plazo a la obligación autoimpuesta.

Existen innumerables ejemplos de lo anterior, ya aprobados (por poner un ejemplo sectorial, aun siendo injusto especificar dada la extensión de esta praxis, mencionemos la Ley de Cambio Climático de 2021) (12) o, de lege ferenda, el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible actualmente en tramitación parlamentaria (13).

La distorsión que generan estas declaraciones programáticas en los agentes económicos es considerable, pues no se sabe si esos mandatos verdaderamente vinculan al Gobierno, si son exigibles, qué sucede si no se cumplen, cómo o cuándo se va a instrumentar ese cumplimiento, o cómo anticiparse o prepararse para ello.

Vinculado a lo anterior, debemos llamar la atención contra las normas "ómnibus", de amalgama de múltiples fenómenos, actividades o incluso sectores, que han trascendido la praxis de los decretos-leyes o la transposición de normas europeas -lo cual ya era nocivo- para afectar a cualquier ámbito de actividad. Conforme el ordenamiento se trufa de ejercicios de este tipo, resulta más difícil dotar de sistemática,

---

intención o coherencia a una norma concreta y perdernos en su carácter deslavazado.

De hecho, hay una curiosa prueba del nueve infaliblemente indicativa de la artificiosidad y vaguedad de un proyecto: la longitud de su preámbulo. Si una exposición de motivos ocupa mucho espacio, desconfíe usted: la norma requiere de un esfuerzo explicativo que atenta contra su coherencia y oportunidad. Un ejemplo: la del Proyecto de Ley Orgánica de protección de los menores en entornos digitales, según entró al Congreso, contaba con ¡dieciséis páginas completas! Ello, para un total de 15 artículos, una disposición transitoria, una derogatoria, y 10 disposiciones finales (14).

En definitiva, es urgente dejar de incurrir en el vicio de la fatuidad normativa, tan común a nuestros tiempos.

*ii. Desarrollar una relación sana con los datos, la evidencia y la ciencia.*

Vivimos en una época en la que la disponibilidad de datos es creciente. Ello convierte al uso de datos para desarrollar regulaciones no solo en una oportunidad o, incluso, en una obligación, sino también en un desafío.

En algunas ocasiones, el órgano proponente de la regulación cuenta con datos internos en los que basar sus propuestas. Entonces, debe demandarse que dichos datos se hagan accesibles y puestos a disposición del público. Sin embargo, en muchas otras situaciones los datos y análisis no provendrán directamente del órgano proponente. En estos casos es importante, en primer lugar, que el proponente se facilite a sí mismo el acceder a esos datos y, en segundo lugar, que evite el sesgo de confirmación. En relación con lo primero, a nivel comparado y, desde luego, de la UE, se ha generalizado el llamado

Call for evidence como instrumento para que las partes interesadas aporten, mediante cuestionarios estructurados, los datos disponibles. Por ejemplo, están abiertas a fecha de este artículo las relativas a las futuras Digital Fairness Act o European Innovation Act.

En el ámbito español, existe un instrumento con un fin análogo: la consulta pública previa establecida en el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno y 133 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (15). Sin embargo, el potencial de estas consultas frecuentemente se descafeína, sin estructurarse su contenido ni mostrarse la evidencia ya manejada por el Gobierno o, incluso, sin que el plazo para una participación adecuada resulte suficiente, en detrimento de las PYME en particular.

La cuestión relativa al sesgo de confirmación tiene que ver con el manejo del órgano proponente de "evidencia", en forma de estudios o análisis académicos, experimentales o científicos. Ciertamente, el uso de estos instrumentos como base objetiva para la toma de decisiones regulatorias no puede sino ser bienvenido. Sin embargo, en ocasiones estas contribuciones son seleccionadas parcialmente; o bien, se les atribuye una potencia demostrativa de la que carecen de acuerdo con las características del estudio, sea por el universo o la metodología aplicada -y aun siendo ello convenientemente advertido por los autores de dichos estudios-; o bien, son interpretadas de manera que respaldan la tesis regulatoria del órgano proponente.

No se trata de legitimar, sino de esclarecer. Es conveniente que los órganos proponentes vinculen claramente los estudios mencionados y sus conclusiones a sus decisiones, que non presentan como concluyentes estudios meramente iniciales o limitados en su alcance y que reflejen una discusión

---

---

completa de los estudios tanto a favor como en contra de una determinada posición, en caso de existir.

*iii. Utilizar los incentivos, promover los principios y exigir los resultados.*

Uno de los requisitos principales de cualquier norma, adecuadamente reflejado como principio de buena regulación, es resultar eficaz, conseguir el objetivo perseguido. Siendo ello importante en todo caso, el hecho de que las regulaciones crecientemente se enfrenten a fenómenos económicos y tecnológicos de mayor complejidad añade dificultad a esta tarea. Por ejemplo: la rápida evolución de formatos y modelos genera un riesgo de obsolescencia casi desde el inicio de la norma; los costes de supervisión de determinadas conductas resultan elevados, tanto en medios como en curvas de aprendizaje; las posibilidades de eludir mandatos o prohibiciones, en particular en entornos digitales, resultan crecientes. Para reciente muestra de todo ello, un botón desde allende nuestros mares. A finales de julio entró en vigor en el Reino Unido la Online Safety Act, que incorpora la obligación de verificación de la edad del usuario para el acceso a determinadas plataformas online. ¿Resultado? Aumento exponencial - superando incluso a ChatGPT- de descargas de aplicaciones VPN, que permiten deslocalizar el origen del tráfico por la web y por tanto eludir la obligación referida, durante el primer fin de semana posterior a la entrada en vigor (16).

En todo caso, es justo consignar que la ciencia y la estrategia regulatorias también avanzan y permiten abordar de manera inteligente estos elementos de dificultad añadida. Así, para favorecer el cumplimiento de los objetivos perseguidos por la norma, una de las herramientas

más eficaces es incorporar la ciencia comportamental al diseño de regulaciones, mediante los llamados nudges o acicates, que permiten incorporar incentivos al cumplimiento de la conducta perseguida por la norma y así reducir la ineffectividad de las prohibiciones absolutas. Existen multitud de ejemplos regulatorios basados en acicates, por ejemplo en el campo de la protección de la salud pública y del consumidor.

Otro instrumento de creciente importancia para fomentar la innovación segura, reducir la incertidumbre regulatoria y al mismo tiempo mejorar la calidad de la misma, evaluando riesgos, beneficios y necesidades, son los llamados sandbox regulatorios: entornos controlados y temporales - previos a la aplicación de regulaciones definitivas- en los que empresas, startups u organismos públicos pueden probar productos, servicios, modelos de negocio o tecnologías innovadoras sin estar plenamente sujetos al marco normativo habitual.

Igualmente, como estrategias de racionalización de diseños normativos que permiten eludir el rigor de la regulación excesivamente prescriptiva tenemos la regulación basada en principios y/o en resultados (principle/outcome based regulation). Buscan, respectivamente, establecer valores rectores que las entidades reguladas deben respetar en sus decisiones y operaciones (protección del medio ambiente, protección al usuario), mediante obligaciones amplias de comportamiento y, además, identificar resultados concretos o impactos medibles que se deseen alcanzar (como reducción de emisiones, número de sujetos situados fuera de un riesgo determinado...). Estas estrategias permiten reducir sustancialmente los costes de supervisión y que la evolución de la realidad no convierta rápidamente la norma en obsoleta.

---

*iv. Mejorar la calidad de las MAIN.*

La historia de la buena regulación es la de la sofisticación o, directamente, acotación de la discrecionalidad de los poderes públicos a la hora de proponer y aprobar normas. Cuanto mejor es el ejercicio de justificación de la norma, mayor es la calidad regulatoria y, por tanto, la legitimidad del ejercicio de la acción pública (17).

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN) es el instrumento fundamental de buena regulación de que dispone nuestro proceso normativo. De manera análoga a las Evaluaciones de Impacto Regulatorio de las normas de la UE, las MAIN deben incluir, por imperativo legal, una justificación de la norma con arreglo a los principios de buena regulación, una descripción de la tramitación requerida para la norma y un análisis de alternativas regulatorias.

No obstante, si bien tanto el contenido de las MAIN como su elaboración formal se encuentran plenamente consolidados (18), lo cierto es que existen determinados aspectos mejorables en la praxis justificativa de los órganos proponentes. Algunos de ellos han sido puestos de manifiesto por el Tribunal de Cuentas: uso indebido de memorias abreviadas, déficit de datos o estimaciones cuantitativas sobre el impacto administrativo o económico o falta de planificación ex post para evaluar los efectos de las normas aprobadas (19).

Por otra parte, la importancia que las MAIN van ganando es creciente a la hora de contrastar la legalidad de normas reglamentarias. Recientemente, determinadas omisiones o defectos de contenido han dado lugar a anulaciones, tales como las relacionadas con el Real Decreto 64/2023, sobre acceso a la abogacía, el Real Decreto 307/2022, relativo a aranceles de procuradores, o el Real Decreto 958/2020 sobre publicidad de juego online, evidencian la necesidad de abordar con rigor el ejercicio (20).

Del análisis de multitud de MAIN se pueden identificar claramente varias líneas de mejora. En primer lugar, la justificación de la norma, normalmente relacionada con los principios de necesidad y eficacia. Frecuentemente nos encontramos con meras apelaciones a una razón de interés general, genéricamente aplicada al conjunto de la norma, sin establecer los vínculos entre la misma y el instrumento regulatorio utilizado (la medida concreta); o utilidades de la evidencia de manera parcial y destinada a confirmar las opciones elegidas, como se ha explicado en un apartado anterior.

En segundo lugar, tenemos los elementos relacionados con el principio de proporcionalidad. Por ejemplo, el análisis de impacto económico y de la competencia en el mercado. Aquí no es infrecuente encontrar apelaciones generales al impacto nulo o neutro, falta de datos u omisión siquiera de un mero razonamiento de alto nivel sobre dicho impacto. Igualmente relacionado con ello, y mejorable en la praxis común de las MAIN, se encuentra el análisis de alternativas regulatorias, bajo el que el órgano proponente debe incluir las que se han considerado y descartado.

Otro elemento susceptible de mejora lo encontramos en el análisis coste-beneficio, que cuantifique los costes directos o, incluso, indirectos y los beneficios esperados (ahorro, eficiencia, mejora social).

A efectos prácticos, una posible solución a todo ello sería desarrollar una guía metodológica actualizada y vinculante para la elaboración de MAIN, con indicadores verificables y mínimos exigibles.

**IV. Cómo mejorar la calidad regulatoria: recomendaciones procedimentales e institucionales.**

*i. Circularizar el ciclo regulatorio a través del análisis ex post y ex ante.*

Las normas tienen un principio y un final. La realidad subyacente, no: comenzó mucho antes de iniciarse la tramitación de la norma y permanecerá después de su aprobación. Las normas no salen ni se modifican de la nada sino, en el primer caso, de la constatación de la necesidad de regular (o de derogar regulaciones) y, en el segundo, de adaptarlas. Por tanto, la idea de ciclo regulatorio constante es fundamental para una regulación de calidad.

Para ello, cobran utilidad la evaluación tanto de la necesidad de una norma -ex ante- como de su impacto una vez aprobada -ex post-. Ambas formas, junto a la llamada evaluación intermedia, están consignadas ya en nuestro país -si bien referidas a las políticas públicas, no estrictamente a las regulaciones- en la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. También se vienen aplicando sistemáticamente en el contexto de la UE, mediante el programa REFIT de revisión de normas en vigor o los llamados Fitness Check, análisis detallados más selectivos sobre el funcionamiento de un determinado marco regulatorio. Un ejemplo reciente es el relativo a la normativa de protección al consumidor en el entorno digital, evaluación que dará lugar a la futura Digital Fairness Act.

Siendo realistas y dada la complejidad del ejercicio de evaluación, no cabe exigir evaluaciones ex ante formales, o intermedias, en absolutamente todas las regulaciones. Pero sí en aquellas iniciativas que resulten de importancia o impacto considerables y sujetas a un programa y metodología contrastables.

*ii Reforzar la predictibilidad del ejercicio regulatorio.*

La predictibilidad de la actividad normativa es un concepto íntimamente vinculado a la seguridad jurídica, que a su vez es un principio de buena

regulación legalmente consignado. Permite a los agentes económicos y sociales planificarse, adaptarse y, en lo relativo al propio proceso, poder estructurar su participación.

En el ámbito estatal, la principal herramienta de predictibilidad regulatoria es el Plan Anual Normativo (PAN) que el Gobierno debe elaborar, aprobar y publicar de acuerdo con el artículo 25 de la Ley del Gobierno. Se trata de un documento pretendidamente referencial para la actividad regulatoria del Gobierno. La obligación de incluir dichos proyectos en el PAN no es taxativa; el propio apartado 2 del artículo 25 de la Ley del Gobierno establece que, cuando una iniciativa normativa no estuviese incluida en el PAN, deberá justificarse expresamente su tramitación y aprobación fuera del mismo en la MAIN. Sin embargo, lo lógico es suponer que, en principio, el PAN contendrá al menos el grueso de las regulaciones efectivamente desarrolladas a lo largo del ejercicio.

Pues bien, los números son los siguientes. De acuerdo con los informes anuales de evaluación normativa (IAEN) del Gobierno, en 2023 hubo un total de 117 iniciativas regulatorias en el PAN, de las cuales en el mismo ejercicio se aprobaron un 52%. Sin embargo, se aprobaron un total de 219 iniciativas no previstas en el PAN, además de 8 reales decretos-ley, algunos de ellos bajo la modalidad "ómnibus", es decir, conteniendo disposiciones relativas a multitud de sectores (21). Para 2024, el PAN previó 198 normas, de las cuales un 60,61% estaba a fecha del IAEN correspondiente a dicho año aprobado o en tramitación (22). En ese mismo 2024, se aprobaron 259 iniciativas con rango de ley o real decreto sin estar inicialmente incluidas en el PAN.

Más allá de la interpretación de los datos concretos (algunas de las iniciativas aprobadas corresponden a proyectos incluidos en el PAN del ejercicio anterior; algunas de las iniciativas incluidas en el PAN de un ejercicio concreto se aprueban al siguiente), estas cifras revelan una mejorable capacidad de

planificación y coordinación por parte del Gobierno. Si a lo largo de un ejercicio se tramitan e incluso aprueban el triple de iniciativas fuera del PAN que las previstas en el mismo, ¿existe verdaderamente una actividad de planificación?

Las soluciones: exigir de todos los ministerios la inclusión de todos sus proyectos; actualizar el plan a mitad de ejercicio y, a la vez, introducir una planificación plurianual que permita anticipar los proyectos desde una perspectiva temporal más amplia; finalmente, impedir que, salvo casos de extraordinaria y urgente necesidad en el sentido habilitante de los decretos-leyes, no se tramiten normativas sin antes estar recogidas en el PAN.

*iii. Promover la participación estructurada y eficaz de los actores afectados.*

El procedimiento regulatorio contiene distintos elementos conducentes a permitir la participación de los operadores económicos, asociaciones sectoriales, sociedad civil y demás agentes interesados o afectados por los proyectos. En particular, existen dos trámites concretos al respecto: la consulta pública previa sobre una iniciativa normativa y la información y audiencia pública de los textos de los proyectos, una vez elaborados.

Sin embargo, una cosa es permitir y otra, promover. En más ocasiones de las deseables, los plazos para participar en estos trámites se reducen bajo supuestas condiciones de urgencia, o se inician en períodos pre-vacacionales. Como consecuencia de ello, solo las empresas u organizaciones con mayores medios pueden responder con suficiencia a los plazos dados, lo que no redundará en fomentar la ya de por sí escasa cultura de participación de los agentes externos en los proyectos normativos.

Más allá de lo anterior, dicha participación podría verse mejorada, no ya en cantidad sino en calidad, como lo sería su impacto sobre la norma resultante, si se reforzase la transparencia en la puesta a

disposición de la información y la trazabilidad de las decisiones que los reguladores adoptan con base en las aportaciones de los agentes externos.

En cuanto a lo primero, en los últimos tiempos no es infrecuente que las MAIN que se publican junto a los proyectos en la fase de información pública estén incompletas en la parte de justificación, análisis de impactos y de alternativas, para ser sustancialmente completadas -no necesariamente de manera suficiente- hacia los estadios finales de la tramitación.

Dicha práctica profundiza en la asimetría entre proponente e intervinientes externos, que ignoran las razones y fundamentos de la medida. También genera una inversión de la carga de la prueba por la cual los participantes se lanzan a aportar su evidencia y argumentos para, después, ser éstos desvirtuados por el órgano proponente por el material con que contaba o debía contar desde un primer momento, sin además mover un ápice su planteamiento. Por lo tanto, es imperativo que las MAIN contengan, ya en el momento de su publicación, un análisis en detalle y suficiente de la oportunidad, impactos y alternativas de la norma, en sus distintos extremos fundamentales.

Igualmente, sería altamente conveniente desarrollar mecanismos de transparencia recíproca entre participantes y proponentes de las normas, y aun entre estos y la ciudadanía en general, que permitan conocer qué posiciones se están defendiendo a través de las distintas observaciones y cuál es el razonamiento por el cual el regulador modifica o mantiene su idea inicial, según el caso. Dos recomendaciones cobran importancia en este aspecto. Primero, la verdadera publicación y disponibilidad de la "huella regulatoria" en los proyectos normativos, por la cual se pueda acceder a las distintas aportaciones y aproximaciones formales o informales de los stakeholders a los impulsores de las medidas. Segundo, la elaboración y, en su caso, publicación de informes de verdadera amplitud y

profundidad sobre las observaciones recibidas y la justificación de las decisiones adoptadas en consecuencia.

*iv. Potenciar el rol de los órganos consultivos.*

Nuestro proceso regulatorio no es extraño a la participación de los órganos consultivos en los proyectos; en particular, en la fase de la tramitación que corresponde al Gobierno. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo Económico y Social... vienen desempeñando una importante labor de informe aportando recomendaciones desde su óptica correspondiente. A ellos se le pueden unir órganos de reciente creación como el Consejo de la Productividad de España. Y, por supuesto, la importancia del Consejo de Estado como superior órgano consultivo de los proyectos reglamentarios del Gobierno y no pocos Anteproyectos de Ley resulta fundamental.

Por un lado, se debe facilitar que estos órganos, y análogos, puedan desarrollar adecuadamente su labor: no eludir la remisión de los proyectos para informe, sean o no preceptivos. Por otro, cuando el órgano proponente se desvíe de las observaciones y propuestas del órgano consultivo, debería proveerse una fundamentación cualificada y, de nuevo, ponerse a disposición del público, en el momento que corresponda, de manera transparente.

Más allá de lo anterior y siendo conscientes de que la independencia institucional de muchos de estos órganos obliga a abordar la cuestión con cautela, es deseable instrumentar mecanismos de participación de esos organismos consultivos en las fases tempranas del proceso de toma de decisiones, para asegurarse de que la propia propuesta normativa tiene en cuenta la visión de aquéllos desde el inicio. Un ejemplo reciente de este tipo es el Comité de Expertos para la Creación de Entornos Digitales Seguros para la Infancia y la Juventud, promovido por el Ministerio de Juventud e Infancia

en 2024, en el que participaron la CNMC y la AEPD, entre otras muchas entidades.

*v. Evaluar el desempeño de los impulsores de los proyectos.*

Más allá de la decisión política, el diseño de las iniciativas regulatorias y de sus análisis de impacto, articulados en España mediante las MAIN, es un ejercicio eminentemente tecnocrático, desarrollado por empleados públicos del ámbito sectorial correspondiente. Es una tarea que no resulta fácil y, en ocasiones, deviene directamente heroica. Pero también es cierto que el incentivo a la excelencia resulta en nuestro país reducido, debido a la falta de valoración de dicha labor de impulso regulatorio.

En el ámbito europeo, se ocupa de dicha función el Regulatory Scrutiny Board (RSB), órgano interno e independiente que analiza la calidad de las iniciativas legislativas y reglamentarias de la UE antes de que se adopten formalmente. Actúa como una especie de "control de calidad" ex ante no ya de la norma, sino del ejercicio regulatorio. Por ejemplo, evalúa de manera independiente la calidad de los Análisis de Impacto Regulatorio, asegurándose de que la justificación, análisis de proporcionalidad, impactos, alternativas... se desarrollan adecuadamente. También valora los "Fitness Checks" y las evaluaciones ex post y emite dictámenes formales positivos, con reservas o negativos en relación con estos documentos -y, en caso de dictamen negativo, el servicio correspondiente de la Comisión debe revisar el documento-. Huelga decir que ningún oficial o responsable de unidad de la Comisión quiere verse reflejado en una reseña negativa, ni en términos reputacionales ni de carrera futura.

Como todo esquema que introduce complejidades adicionales, existe un indudable componente de burocratización que se deriva de la labor de este RSB. Sin embargo, la incorporación de un ente independiente, neutral y razonablemente dotado al ecosistema institucional español comportaría

beneficios muy superiores a sus complicaciones, en forma de incentivos a la correcta ejecutoria de la buena regulación.

Hacemos énfasis en el necesario carácter de independiente y bien dotado de un organismo de esta naturaleza. En la actualidad, dentro del Ministerio de la Presidencia existe la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, encargada de funciones de promoción y control de la calidad de los proyectos. Sin embargo, y más allá de la muy meritoria labor que desde allí se realiza y de la capacitación de su personal, el hecho de que sea una unidad de medios muy limitados, sin perfil orgánico suficiente e inserto en la propia organización del Gobierno, comporta que su alcance resulte limitado, su input opaco y su independencia inexistente por principio. Con lo que sería deseable la adecuación del estatus de dicha oficina al del RSB.

#### V. Conclusiones.

La mejora regulatoria no debe desaparecer del debate político-administrativo ni de la visión del servicio público que queremos. Regulamos mucho, destinamos relativamente pocos medios a hacerlo bien y no podemos dejar este ejercicio, crucial para cualquier sociedad desarrollada, al albur del abnegado tour de force de sus protagonistas, fundamentalmente niveles tecnocráticos de la Administración, a través del marasmo organizativo. Más allá de debates filosóficos, es posible identificar recomendaciones concretas y accionables. Al menos, es lo que hemos intentado en estas páginas. Desde el punto de vista del contenido: eliminando “farfolla”, haciendo honor a la evidencia y a los datos, adaptando la regulación a las nuevas metodologías y cuidando la debida calidad de las medidas de impacto. Pero también desde el sistémico: contemplando la regulación como un ciclo ininterrumpido sujeto a evaluación, permitiendo que las iniciativas regulatorias sean predecibles, promoviendo verdaderamente la participación de

los afectados y órganos consultivos y reforzando el control y escrutinio de la labor de diseño e impulso de regulaciones.

En definitiva, sirva esta contribución para poner de manifiesto que demandar una regulación cada vez más inteligente no debería ser visto como un exotismo burocrático sino como una necesidad cívica y de política pública y que, como tantas otras cosas, su mejora no depende sino de ser concretos en el diagnóstico y sistemáticos en la solución.

Juan Espinosa es Administrador Civil del Estado en excedencia y Socio Fundador de [silverback](#). También ocupó el cargo de Director General de Ordenación del Juego y Subdirector General de Regulación del Juego en los ministerios de Hacienda y Consumo, y Subdirector de Relaciones con las Administraciones Públicas (informes regulatorios y ayudas públicas) en la Comisión Nacional de la Competencia.

#### NOTAS

1. Disponible en:

<https://www.ceoe.es/es/publicaciones/empresa/la-produccion-normativa-en-2024>.

2. Artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Estos principios son: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

3. Recogemos aquí una definición ya empleada en el Documento de Conclusiones (2023) sobre Smart Regulation de la Fundación Fide, disponible en: <https://thinkfide.com/la-fundacion-fide-presenta-el-documento-de-conclusiones-del-ciclo-de-sesiones-fide-smart-regulation/>

4. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

5. Multinationales por Marca España (2023), La buena legislación. Cómo atraer más inversión a España mediante la mejora de los procesos regulatorios. Disponible en: <https://multinacional.es/informebuenalegislacion/>

- 
6. Instituto de Estudios Económicos (2023), Buenas prácticas regulatorias. Una propuesta para el sector eléctrico español. Disponible en: <https://www.ieemadrid.es/es/actualidad/noticias-del-iee/buenas-practicas-regulatorias-una-propuesta-para-el-sector-electrico>
7. Ponce, Juli (2023), El derecho a una buena regulación, Importancia y nuevas perspectivas, en Gobernanza económica, regulación y administración de justicia: Los nuevos paradigmas del Derecho de la regulación de la actividad económica en la Unión Europea. Repensar las interrelaciones entre Estado social de Derecho, sociedad y justicia en un mundo abierto / Patricia Valcárcel Fernández (dir.), 2023, ISBN 978-84-1163-218-8, págs. 193-235.
8. Mora-Sanguinetti, J (2022). Las cuatrocientas mil normas de la democracia española. Cuantificación e impacto de la complejidad normativa de España. Disponible en: <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/1722>
9. Por ejemplo, en el ámbito de la distribución comercial: ASEDAS (2024), Récord legislativo para el comercio: cada día 3.4 nuevas normas impactan a las empresas. Disponible en: <https://www.asedas.org/la-presion-legislativa-sobre-el-comercio-bate-un-nuevo-record-en-2024-34-nuevas-normas-cada-dia/>.
10. Por ejemplo, el Programa de Trabajo para 2025 de la Comisión Europea contiene todo un apartado destinado a simplificar normas, incrementar la efectividad de la implementación y retirar regulaciones innecesarias, incluidas las llamadas “ómnibus”. Vid. Comisión Europea (2025), Programa de Trabajo. En particular, apartado 2. Disponible en: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategy-documents/commission-work-programme/commission-work-programme-2025\\_en?prefLang=es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategy-documents/commission-work-programme/commission-work-programme-2025_en?prefLang=es)
11. Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.
12. Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.
13. Disponible en el Boletín Oficial de las Cortes Generales: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-9-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-9-1.PDF).
14. Disponible en el Boletín Oficial de las Cortes Generales: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-52-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-52-1.PDF).
15. Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
16. El Mundo, 28 de julio de 2025, Fracasan los controles de edad para acceder al contenido adulto en Reino Unido. Disponible en: <https://www.elmundo.es/tecnologia/2025/07/28/6887d27ffdff4a3b8b4596.html>.
17. Al respecto, puede consultarse Ponce, J. (2023), Buen gobierno y derecho a una buena administración desde una perspectiva de calidad normativa. A propósito del libro de la profesora Maria De Benedetto, Corruption from a Regulatory Perspective. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, 24, pp. 377-401. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2023.7679>
18. Dicho contenido está actualmente desarrollado en el actualmente desarrollado por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.
19. Tribunal de Cuentas, Informe de Fiscalización nº 1408/2021, Análisis del impacto normativo en los ministerios del área político-administrativa del Estado. Disponible en: <https://www.tcu.es/es/sala-de-prensa/noticias/EITribunal-de-Cuentas-aprueba-el-Informe-de-fiscalizacion-del-analisis-del-impacto-normativo-en-losMinisterios-del-Area-Politico-Administrativa-del-Estado>.
20. Para un desarrollo más amplio de la exigibilidad jurídica de la falta de justificación de las iniciativas normativas en las MAIN, entre otros aspectos, puede consultarse el documento de Silverback (2025), Las consecuencias de incumplir los principios de buena regulación: el estado de la cuestión. Disponible en: <https://www.silverbackadvocacy.com/las-consecuencias-de-incumplir-los-principios-de-buena-regulacion-el-estado-de-la-cuestion/>
21. Disponible en: [https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:8cdfd017-7c45-46c8-a939-fcea757c95ce/2024-0921\\_Informe\\_anual\\_de\\_evaluacion\\_normativa\\_2023\\_IAEN\\_ACC\\_FINAL.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:8cdfd017-7c45-46c8-a939-fcea757c95ce/2024-0921_Informe_anual_de_evaluacion_normativa_2023_IAEN_ACC_FINAL.pdf).
22. Disponible en: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:330da290-1375-405a-9d98-0100877b1f7f/IAEN%202024%20PT.pdf>.
-

---

# LA BRECHA DIGITAL

MIGUEL SOLANO GADEA

El artículo analiza la brecha digital en España, entendida no solo como la desigualdad en el acceso a las tecnologías de la información, sino también en su uso efectivo y significativo. Aunque la Administración Electrónica (AE) ha avanzado notablemente, persisten diferencias regionales y sociales que dificultan una digitalización inclusiva. El texto examina la arquitectura de la AE —entrada, tramitación, salida, información e interoperabilidad— y señala las dificultades que enfrentan los ciudadanos en comparación con empresas u organismos obligados a usarla. Las causas incluyen aplicativos complejos, falta de interoperabilidad entre administraciones y procesos poco simplificados.

## **Palabras clave:**

Brecha digital, digitalización, reforma administrativa, sector pñubilco, acceso a la información.

## **1. INTRODUCCIÓN**

En España, la "brecha digital" se refiere a las desigualdades en el acceso, uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) entre diferentes grupos de personas. Estas desigualdades pueden surgir por diversos factores, como la edad, el nivel educativo, la ubicación geográfica (urbana o rural), el

género o la situación económica. Esta sería la definición formal amplia. Habría que añadir en las razones a muchos jóvenes que tienen facilidad para usar el móvil y otras tecnologías, lo que podría parecer contradictorio si pensamos en la "brecha digital". Sin embargo, esto ocurre porque 'el gap' no solo se refiere al acceso a la tecnología, sino también a cómo se utiliza y para qué fines.

Esto nos lleva a justificar noticias contradictorias. Por una parte, la administración electrónica (AE) en España ha avanzado significativamente en los últimos años, pero aún enfrenta desafíos importantes. Según los análisis recientes, España ocupa una posición media alta en comparación con otros países europeos en términos de digitalización de las administraciones públicas. Estamos en puestos de cabeza.

Si aplicamos 'la lupa' podemos determinar que hay un uso 'a granel' por parte de los obligados a utilizar la AE y un uso esporádico o 'al detall' por los ciudadanos. Sucede que, aunque haya administraciones con aplicativos difíciles y voluntad escasa, que condicionan aplicativos y forma de actuar, las empresas y otros obligados, conscientes de sus obligaciones, se adaptan para lograr utilizar la AE, así sea teniendo ordenadores dedicados a ese fin.

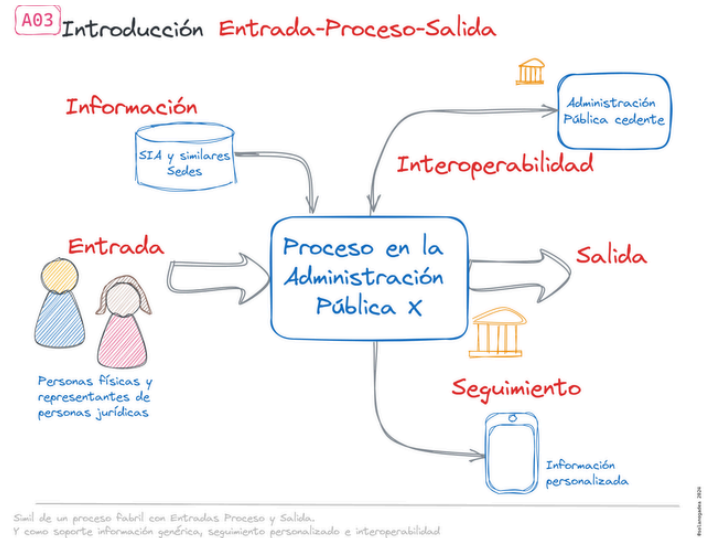
---

Sin embargo, los ciudadanos se encuentran de repente, con una actuación y les genera problemas insalvables. Esta sería la brecha digital amplia a la que nos referiremos.

Matizar lo de 'aplicativos difíciles y voluntad escasa'. Se hace referencia a que cuando por parte de la ciudadanía no se utiliza la transformación hay que detenerse a pensar en los motivos y si se ha desplegado de forma plena o no, por las instituciones. Y claro que no. En esto nos da razón el OBSAE (Observatorio de la AE) que, aunque no dispone de series de uso de servicios en función al universo (p.ej. número de registros electrónicos sobre el total de solicitudes presentadas) si tiene series por comunidad autónoma (CA). Y la comparación entre ellas, sabiendo la población de su censo permite apreciar las enormes diferencias. Tienen que ver con la adopción de la transformación porque el país es el mismo, las instituciones y las normas, también. Por, ejemplo, la plataforma de intermediación de datos (PID) se utiliza diez veces más por mil habitantes en la CA= A, que en la menos sobresaliente CA=B. No deseo dar nombres (A ó B), solo reflejar el hecho. Y esto tiene incidencia en la facilidad o no de la que dispone el que tramita ya que si hay interoperabilidad no tendrá que aportar o digitalizar. Por lo tanto, contribuye a ahondar o eliminar, la brecha digital desde el lado de los 'proveedores' que son las Administraciones Públicas (AAPP) en su conjunto.

### La arquitectura de la AE.

Si quisiéramos resumir y simplificar la arquitectura de la AE, antes de hacerlo recurriendo a leyes y reglamentos, propondríamos que se trata de un sistema de producción 'convencional', con entrada, proceso y salida. Existen otros elementos que son el de información genética, el de interoperabilidad (conexión entre AAPP) y el de consulta-seguimiento de información específica particularizada (datos personales). Lo analizamos con más detalle.



- La 'entrada' en el caso de tramitación ante las AAPP es el Registro Electrónico que se encuentra en la Sede Electronica con la ayuda de la OAMR (Oficina de Asistencia en Materia de Registros). Gran parte de las oportunidades de mejora se centran en la entrada con la simplificación de los procesos de identificación firma, digitalización, cumplimentación y no aportación de documentos que ya obren en poder de las AAPP. Actuaciones: solicitar, formular, rellenar, digitalizar, aportar, asegurar (jurar), identificarse, firmar, comparecer, revisar, etc.
- La 'salida' son las notificaciones de resoluciones motivadas con aviso previo.
- La 'tramitación' en gestión: Abrir expediente, solicitar subsanar, estudiar, procesar, extraer, consultar, decidir, resolver, digitalizar, apuntar, revisar, finalizar, cerrar expediente, etc.
- La información es previa a la tramitación, pero importantísima. España tiene administraciones a tres niveles. Y el reparto de competencias está fijado en la Constitución Española (CE). Esto hace muy complicada la determinación de 'quien es responsable de qué' en relación con ciudadanos. El PAe (Portal de la Administración Electronica) dispone de un censo general de procedimientos administrativos y un buscador. Es el SIA o

Sistema de Información Administrativa. No se utiliza por inoperativo ya que no se han normalizado procedimientos, familias, materias y denominaciones y nos encontramos con más de 2.5 millones de elementos censados. Una gran confusión para el ciudadano.

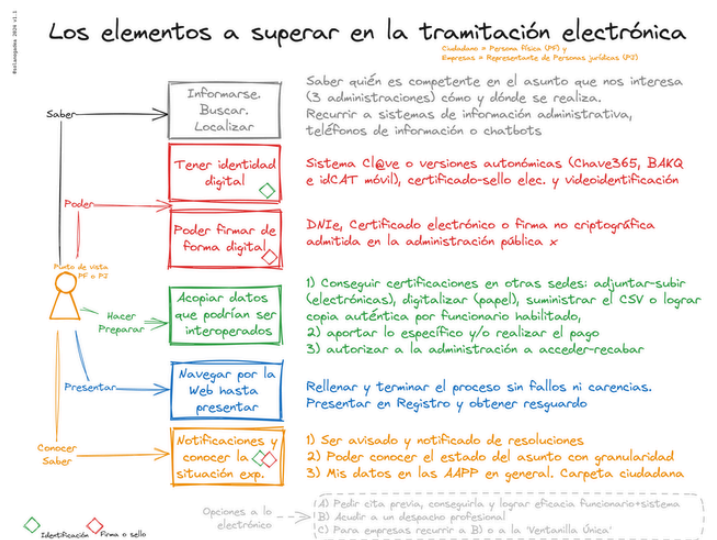
- La interoperabilidad, que debería ser eje de la AE tiene sólo logros parciales. La PID (Plataforma de Interoperabilidad) va dando año a año soporte a más servicios. Pero para que esta sea plena es necesario que todas las AAPP sean contribuidoras a la plataforma (y, sin embargo, a 2025 son menos del 50%) y que se intercambie el 100% de lo necesario en esquemas acordados.. Esto tiene incidencia inmediata en la complejidad. Si las AAPP no simplifican 'por dentro' hay que aportar 'por fuera'.

El ciudadano tiene que tramitar siguiendo pasos: saber, poder, preparar, presentar y esperar informándose o siendo notificado. En detalle:

- **Saber.** Informarse, buscar o localizar. Determinar quién es competente en el asunto que nos interesa en las cinco administraciones (Unión Europea, Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Universidades) cómo y dónde se realiza. Posibilidad de recurrir a sistemas de información administrativa y a los teléfonos de información o chatbots.
- **Poder 1.** Tener Identidad digital si se elige el canal electrónico. Sistema Cl@ve móvil o versiones autonómicas (Chave365, BAKQ e idCAT móvil), certificado electrónico y videoidentificación.
- **Poder 2.** Tener firma digital aceptada si se elige el canal electrónico. DNIE, Certificado electrónico o firma no criptográfica (manuscrita en tableta o por evidencias) admitida en la administración pública X.
- **Hacer.** Preparar. Acopiar datos nuevos y otros que podrían ser interoperados. 1) Conseguir

certificaciones en otras sedes: adjuntar-subir (electrónicas), digitalizar (papel), suministrar el CSV o lograr copia auténtica por funcionario habilitado, 2) aportar lo específico y/o realizar el pago 3) autorizar a la administración a acceder-recabar.

- **Presentar.** Pedir cita en la OAMR para presentar en presencial o navegar por la sede y 'subir'. Rellenar los formularios y terminar el proceso sin fallos ni carencias. Presentar en Registro y obtener resguardo.
- **Ser notificado, conocer y saber.** 1) Ser avisado y notificado de resoluciones, 2) poder conocer el estado del asunto con granularidad y 3) disponer de 'Mis datos en las AAPP' en general. Carpeta ciudadana.



**Las oportunidades de mejora para reducir la brecha digital**

De forma genérica las oportunidades de mejora en la transformación digital tienen ocho aspectos.

Simplificación administrativa. El último intento fue con una propuesta de 2015 coetánea de las leyes 'gemelas' (Ley 39/2015 y Ley 40/2015). Fue un 'brindis al sol'. Hago referencia al 'Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la

Administración General del Estado (AGE) presentado al Consejo de ministros el 19 de septiembre de 2014 y que contenía pautas y criterios metodológicos para simplificar los procedimientos administrativos y reducir cargas burocráticas. Ver.

La inclusión de formularios como modelos normalizados de solicitud ha permitido pasar del documento al dato, lo que es bueno de forma interna, pero ha aumentado la complejidad de la barrera de presentación ya que se constituyen en 'guardianes técnicos' que no dejan firmar-presentar, si la validación no ha sido adecuada.

Buscador generalista con el que se pueda actuar en lenguaje natural y que sea capaz de delimitar nuestro interés. Eso es fácil si se pregunta ¿dónde resides? La localidad permite saber bajo que entidad local se deben realizar las actuaciones que a ella le correspondan (el IBI o un vado, de un municipio en concreto con su regulación específica como ejemplos). Ese conocimiento permite establecer la comunidad autónoma CA con importantes competencias (p. ej. familia numerosa, transmisiones patrimoniales) o de la AGE (Administración General del Estado).

El artículo 103 de la CE determina que:

*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*

La proactividad o adelantarse a lo que el ciudadano debería solicitar porque tiene un derecho (le ha nacido el tercer hijo. Deviene familia numerosa, p. el.) o una obligación latente (renovar el carnet de conducir que conlleva acto presencial por psicotécnico). Se trataría de un 'inicio de oficio empático' a regular. En todo caso, al utilizar formularios, no requerir el acopio de datos ya conocidos. Una forma ya operativa de proactividad por parte de las AAPP es la de propagar datos a modificar, allí donde son útiles, incluso al/del sector

privado. Para entenderlo, un ejemplo. El Registro Civil electrónico es la institución que sabe de la muerte de un ciudadano al recibir el certificado médico oficial. Actualiza -en este caso, inscribe la defunción- e informa del fallecimiento al INE (se deja de estar en el padrón que es continuo y empadronado en la localidad que fuera), a Hacienda (que manda bloquear las cuentas de los difuntos), a la Seguridad Social (se deja de recibir la pensión) y a otras instituciones. Todo son actuaciones proactivas operativas en negativo. Es necesario que 'el adelantarse' se extienda a lo virtuoso. En esta línea hay una iniciativa en ciernes denominada 'Hechos vitales'. Ejemplos son: cumplir 18 años, tener un hijo (permisos en las empresas, alta en el INSS, alta en el sistema sanitario, posible concesión del título de familia numerosa, alta en el padrón, etc.).

Identificación. En presencial la identificación está solucionada a través del funcionario que actúa de fedatario de que quien está delante suyo y le presenta el DNI o el NIE. Verifica que es quien dice ser. Y si tiene que firmar, le ve hacerlo de su puño y letra en el documento adecuado. Sin embargo, en digital hay que disponer de un sistema de acreditación no presencial. El más utilizado es el servicio Cl@ve (o similares autonómicos) o los certificados digitales. Artículo 11.1 LPAC.



Firma. En la normativa Artículo 11.2 LPAC se exige el uso obligatorio de firma en los siguientes supuestos:

- a) Formular solicitudes.
- b) Presentar declaraciones responsables o comunicaciones.
- c) Interponer recursos.
- d) Desistir de acciones.
- e) Renunciar a derechos.

lo que complica el asunto de simplificación de recoger voluntad-autoría pues sólo se puede firmar en autoservicio, -strictu sensu- con certificado electrónico. La firma en tableta digitalizadora está admitida, pero sólo si es utilizada ante funcionario. Y los 'otros sistemas de firma' están a lo dispuesto por cada administración. Por tales hacemos referencia a la firma por evidencias, tipo CSV (código Seguro de Verificación) en que se guardan elementos que acredita la voluntad y Cl@ve Móvil combinada con OTP (One time password o clave de un solo uso), si autorizada.

Presentación. Tiene dos elementos que la complican. Por una parte, el tener que acopiar información que podría estar disponible en interoperabilidad. Eso lleva a tener que digitalizar en las OAMR por un funcionario habilitado, lo que es una complicación o admitir fotografías de documentos, sin validación alguna del proceso y de la originalidad-autenticidad de lo que se presenta. El segundo es el recurso a modelos normalizados de solicitud que se regula en el artículo 66 de la LPAC relativo a las solicitudes de iniciación.

4. Las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas de presentación masiva que permitan a los interesados presentar simultáneamente varias solicitudes. Estos modelos, de uso voluntario, estarán a disposición de los interesados en las correspondientes sedes electrónicas y en las oficinas de asistencia en materia de registros de las Administraciones Públicas. Los solicitantes podrán acompañar los elementos que

estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan.

5. Los sistemas normalizados de solicitud podrán incluir comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras Administraciones u ofrecer el formulario cumplimentado, en todo o en parte, con objeto de que el interesado verifique la información y, en su caso, la modifique y complete.

6. Cuando la Administración en un procedimiento concreto establezca expresamente modelos específicos de presentación de solicitudes, éstos serán de uso obligatorio por los interesados.

La indicación de utilizar un modelo conlleva que no se puede utilizar la solicitud genérica en formato y texto libre, ya que el uso del mismo no es opcional. Y las 'comprobaciones automáticas' constituyen un control que podría subsanarse, pero al que no se puede llegar porque son validaciones previas al registro-admisión. Así el artículo 68. Subsanación y mejora de la solicitud, queda vacío de sentido si la presentación es electrónica.

*1. Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos ... u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución ...*

Las AAPP y sus TIC debe realizar pruebas exhaustivas para que, y es un caso real ejemplo,

un DNI del tipo 01234567X puede ser rechazado si se introduce son el cero, que no es significativo en matemáticas y que el ciudadano no puede concebir que incurra en error eliminándolo en un alfanúmero (mezcla de números y letras que debe tener longitud 9). El proceder informático sin amplitud de comprobaciones provoca indefensión pues no se

**Llega a completar la validación, formar y presentar.**  
**La representación.** Se ha previsto el apoderamiento formal con el REA o Registro de apoderamientos. Pero el caso sencillo para permitir representar a menores o a mayores de cierta edad es complicado. Sería necesario un procedimiento sencilla y general.  
**Interoperabilidad.** No tener que presentar, en ningún caso, información de la que disponen las AAPP. Así lo determina el artículo 53. Derechos del interesado en el procedimiento administrativo de la LPAC.

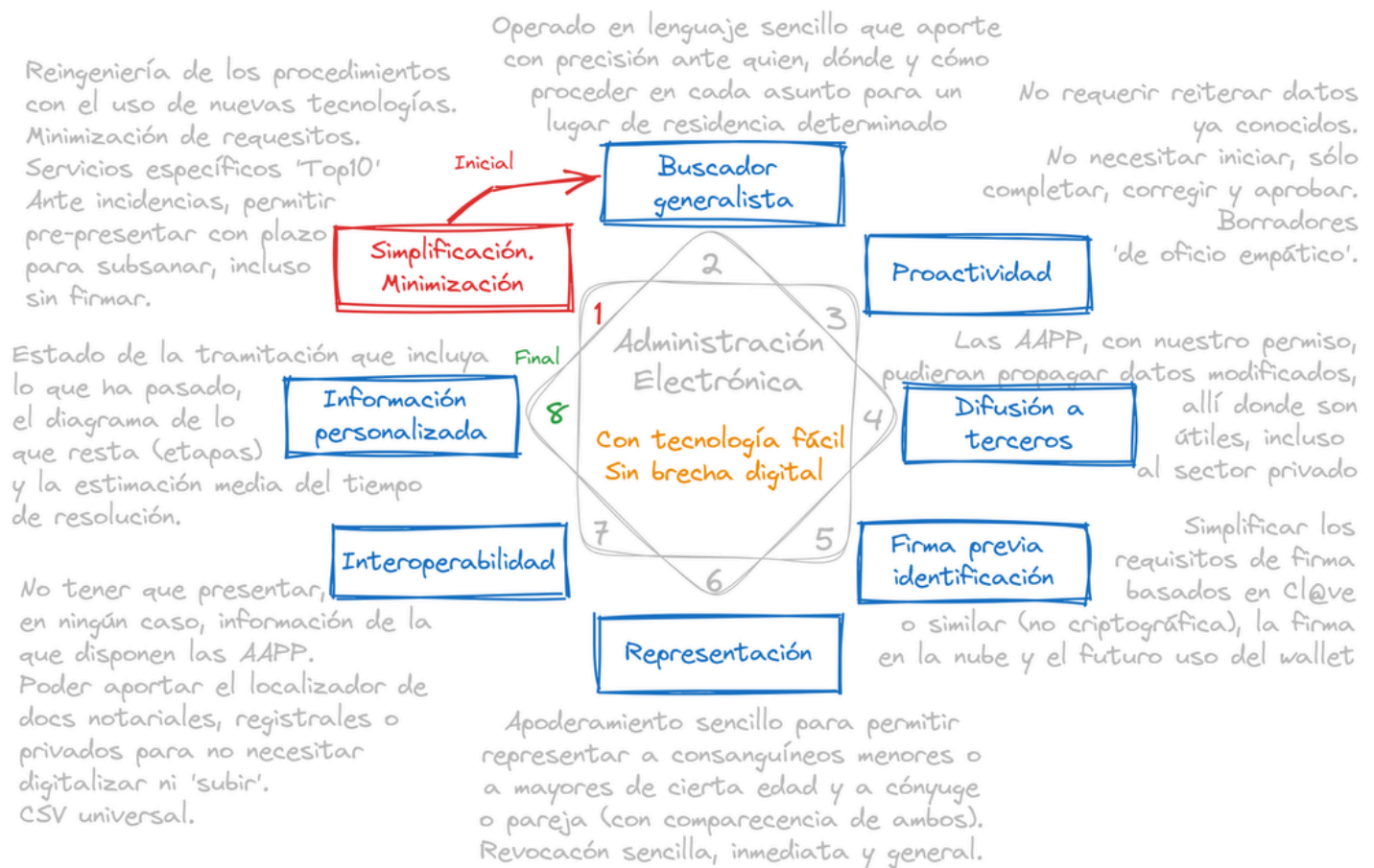
1. d) A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas, ...

El concepto de no tener que aportar conlleva el que las AAPP deban interoperar entre sí. Hace válido el mandato europeo denominado 'Once Only' o 'Sólo una vez'. En caso de ser necesario aportar documentos electrónicos, poder referenciarlos mediante el localizador para documentos notariales, registrales o privados. De esta manera no será necesaria la digitalización ni tener que 'subir' el fichero que puede ser voluminoso. Se aportaría un CSV universal.

EsoLangüada 2024 v2

## Las oportunidades de mejora de la AE

Por las AAPP.  
Para el ciudadano.



Información Personalizada. Permite conocer el estado de la tramitación que incluya lo que ha pasado, el diagrama de lo que resta (etapas) y la estimación media del tiempo de resolución.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se proponen ocho 'paquetes' de iniciativas que afectan directamente al ciudadano en los temas que ya hemos esbozado: Información, Identificación, Aportación, Complimentación, Firma, Presentación, Notificación y Seguimiento.

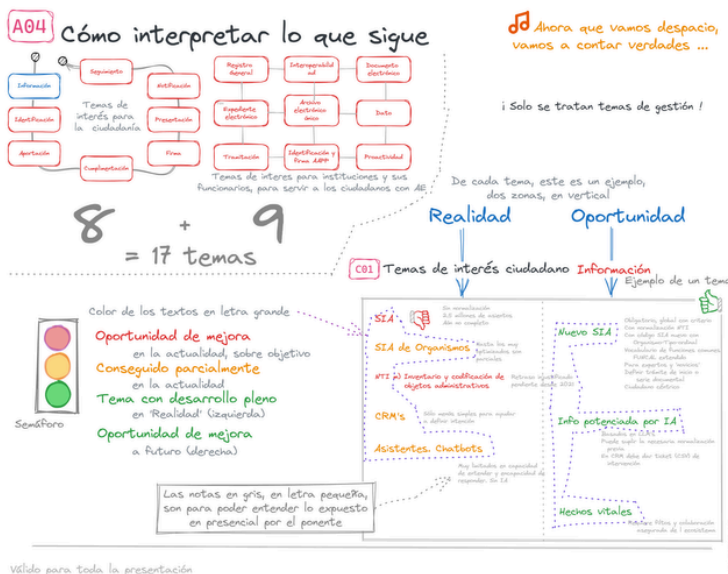
ha visto la luz), con vocabulario de funciones comunes FUNCAL (Vocabulario de Funciones Comunes de la AALL, aprobado por la Conferencia Sectorial de la Administración PúblicaCSAE el 04/05/2019) ampliado para tener en cuenta las tres capas administrativas. Además, tendría que poder ser interrogado-usado por expertos y no iniciados, que definiera el trámite de inicio o serie documental, que aportara las URL's de normativa reguladora, de información y de modelos. Debería ser 'Ciudadano céntrico'.

Si se dispusiera de un SIA+ podrá pensarse en incorporar la sistemática de 'Hechos vitales' como aglutinante de procedimientos que se desencadena al producirse una situación-circunstancia reglada.

También sería de utilidad un CRM (customer relationship management, que es un conjunto de tecnologías integradas que se emplean para documentar, supervisar y manejar las relaciones e interacciones de una organización con sus clientes actuales y potenciales), potenciado con Inteligencia artificial para poder realizar consultas en lenguaje natural dando la opción al ciudadano de poder pedir que se concrete más algo, abriendo un ticket de soporte. La iniciativa SIA no es la única. Las AAPP pretenden crear sus correspondientes 'Sistemas de Información Administrativa'. Pero por bien que se estructuren serán parciales ya que sólo reseñan los procedimientos y servicios de su área de competencias (de la Comunidad Autónoma X, sin info de la AGE y de las EELL).

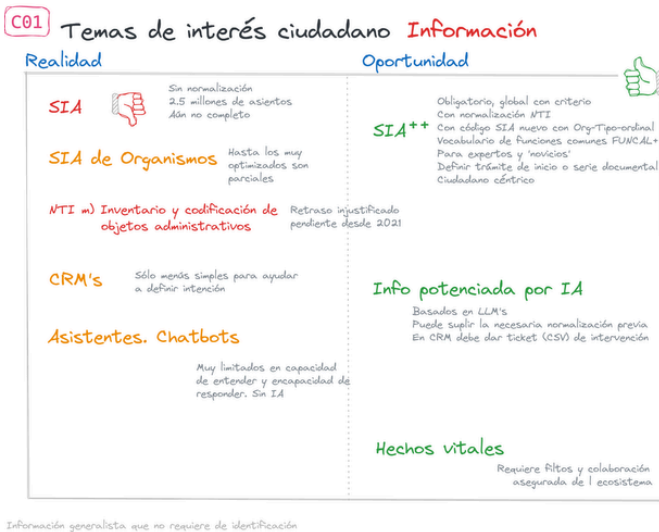
Identificación

En su conjunto está bastante bien regulada con iniciativas como CI@ve móvil o sus similares Chave365 en Galicia, BAKQ en Euskadi e idCAT en Catalunya.



Posibilidades de mejora para con el ciudadano Información

En este epígrafe se trata la necesidad de localizar información generalista sin requerir identificación ya que no es nominal. El SIA o Sistema de Información Administrativa de la AGE es muy poco operativo pues no tiene el cuidado adecuado de las instituciones que lo ven sólo como un censo (código SIA) a lograr para cada procedimiento o servicio de cada institución. Sería necesario un SIA+ (avanzado-renovado) de complimentación obligatoria, global con criterios según una norma NTI (Norma Técnica de Interoperabilidad) específica (la 'm' de Inventario y codificación de objetos administrativos que aún no

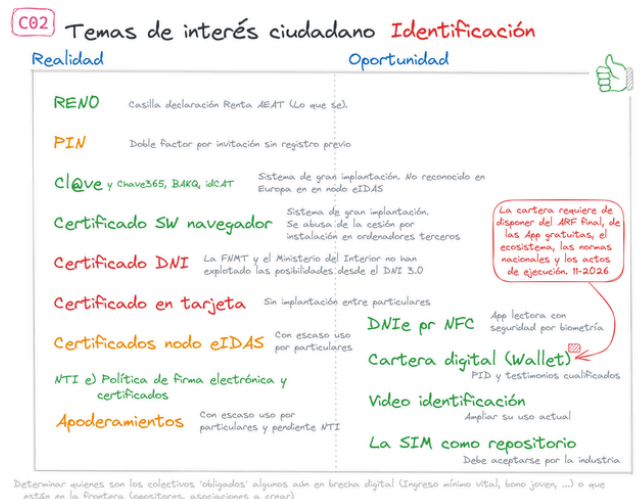


Las oportunidades de mejora son:

- Uso del DNle 3.0 o superior (se prepara la emisión del 5.0) mediante lector de chip asociado al portátil o tableta o mediante móvil con enlace NFC. Permitiría una identificación robusta de la que disponen todos los ciudadanos. Sólo sería necesario instalar una App en el móvil y dar noticia, formación y soporte fomentando el uso.
- A partir de noviembre 2026, si no hay retrasos, la adopción plena de la cartera digital EUDI wallet europea contenedora de la identificación ampliada por atributos verificables. Está regulada en el Reglamento eIDAS2
- Extender la práctica de la video identificación, ya admitida por Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza (artículo 7.2), y disponible en la práctica en Certificado con Vídeo Identificación - Sede
- Facilita eliminar la barrera del registro presencial. La FNMT ya brinda el servicio por menos de 3 euros.
- Que se amplíe el elenco de los certificados reconocidos censados en el nodo eIDAS. De momento España ha presentado de los más de 60 servicios que constan en la TSL (TrustedService List) pero sólo el DNle en el nodo. Similar restricción por

parte de otros países lo que hace que el nodo no sea muy operativo.

- Determinar de forma restrictiva quienes son los colectivos 'obligados', algunos aún en brecha digital (Ingreso mínimo vital, bono joven, ...) o que están en la frontera (opositores, asociaciones a crear). El elenco se regula de manera laxa, en el artículo 14. Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas. En lo relativo a ciudadanos: 1. Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas... 3. Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede



acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

**Aportación**

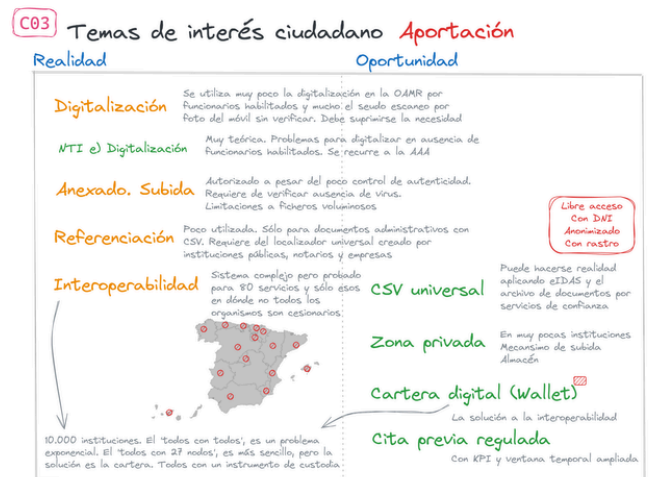
La Digitalización está regulada por una NTI muy teórica. Hay, en principio prohibición para digitalizar si no es en presencia de funcionarios habilitados cuyos datos estén censados en el Registro de funcionarios habilitados (¡asombroso!) o se recurre a la AAA ( Actuación Administrativa Automatizada) con sello de órgano (lo que no permite verificar si en original se ha usado tñpex o hecho 'arreglos'). Este requisito formal es un inconveniente pues hay que pedir cita y comparecer. Adicionalmente hay un rechazo institucional interno a utilizar la digitalización de cualquier documento no propio por la responsabilidad que entraña el convertir un original que resulta difícil validar, en una copia auténtica, que lo convertiría en documento no sometido a duda. Esta posición hace que se bascule hacia el otro extremo y se permita aportar fotografías de documentos de mala calidad, realizadas por el solicitante, sin control.

Las oportunidades de mejora son:

- Suprimir la digitalización porque, o bien las AAPP recaban los documentos en interoperabilidad o bien se consigue dar el localizador (aportándolo o leyendo su QR) que permita a la administración actuante obtenerlo en origen. Esto además soluciona el problema de la no necesidad de comprobación de malware en lo que se pretende 'subir' y en encontrar restricciones por 'peso' entendiendo por tal el tamaño del fichero.
- Enlaza con lo anterior, lograr el CSV universal, dado por AAPP o en las empresas, que custodiaran el original. Lo que se aportaría es un enlace 'enrutable' al origen del documento.
- No aportación por interoperabilidad. Se verá más adelante.
- Zona privada de almacenamiento ciudadano en la sede de la institución. Se constituye un recito seguro donde el ciudadano guarda las certificaciones y volantes que desea adjuntar vía localizador. Debe

velar por la no caducidad de lo custodiado.

- Un mecanismo basado en 'Mi Carpeta Ciudadana', que ahora sólo muestra datos, pero no los certifica. Será cuando esta pueda remitir certificaciones o pasar el QR o URL- Así el ciudadano , si lo desea, podrá pasar info verificada-firmada a quien le solicite una prueba concreta.
- El EUDI Wallet o cartera digital. Desarrolla las 'credenciales verificables' que son conjuntos de datos firmados por el emisor (los certificados antiguos). El ciudadano habrá ido solicitandolos a los emisores y almacenandolos. Puede hacerlas llegar a los verificadores, si le solicitan algo concreto y lo estima adecuado.
- Cita previa regulada. Este mecanismo de acceso a las AAPP carece de regulación en absoluto. Sería necesario darle visibilidad normativa y determinar el acuerdo de nivel de servicio (ANS), el compromiso diario de unidades (puestos de trabajo), número de agentes, gestión de colas, ventana temporal de peticiones (citas en el tiempo), gestión de cancelaciones y lista de espera, etc.



Las solicitudes, en la mayor parte de los casos deben ir acompañadas de documentos acreditativos, o se deben recabar datos

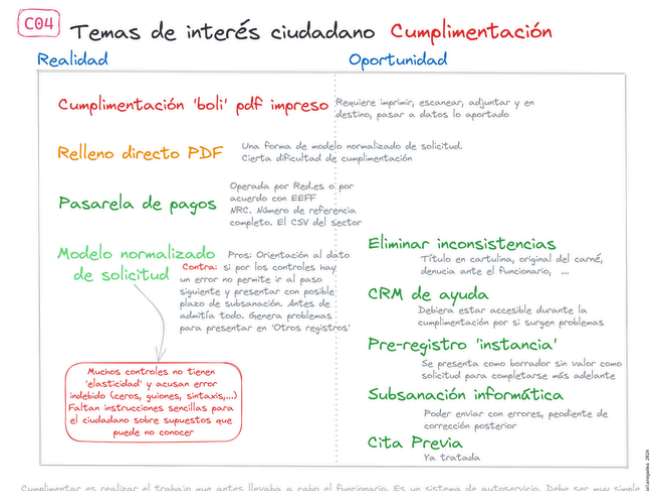
## Cumplimentación

Al igual que sucede en los establecimientos de autoservicio, donde el cliente pasa por caja evitando la actuación del personal (salvo vigilancia y ayuda), en las AAPP se ha pasado de admitir solicitudes no formalizadas en papel, que el funcionario tenía que transcribir para introducir en el sistema a formularios normalizados web o App que permiten que los datos pasen directamente a los sistemas de gestión. Es lógico que se pretenda que poco a poco no haya solicitudes cumplimentadas a bolígrafo, por el trabajo interno que generan. Así surgen los modelos normalizados que son esquemas de datos, para que una vez validados, firmados y presentados, produzcan la 'ingesta' automática en los sistemas de gestión. La plataforma de pagos está bien resuelta por RED.es.

Las oportunidades de mejora son:

- Pre-cumplimentación de modelos y solicitar completarlos sólo en lo no conocido por la administración. Es necesario explicar muy bien el sentido de lo que se solicita, ser tolerante con formas de cumplimentar y dejar la posibilidad de guardar lo que está en curso y no presentado, para reanudar el trabajo. Esto en base a obtener un ID provisional para poderlo completar con la asistencia de un funcionario habilitado o por recurso a un CRM.
- Eliminar inconsistencias en la normativa en vigor (p.ej. el título universitario sólo existe en cartulina)
- Permitir la subsanación informática. Se trataría de una fase previa a la presentación. Se enviaría el formulario en su estado de cumplimentación (validación aún no superada) para recibir propuestas de cambio.
- Introducir versatilidad en los controles informáticos /ceros a la izquierda, guiones, espacios, formato de fechas, etc.)
- Recurso a un CRM de resolución de incidencias que pudiera ver la pre-presentación para poder guiar al

ciudadano hacia la cumplimentación adecuada. Para ello accedería al formulario aún no validado del todo, en base a su ID provisional. Los formularios de este tipo decaerían a los 10 días sin memoria.



## Firma

La firma como concepto sirve para expresar la voluntad o autoría y se regula en el Reglamento eIDAS que permite que sea de tipo básica, avanzada o cualificada. Además de determina en la definición:

*Son los datos en formato electrónico anejos a otros datos electrónicos o asociados de manera lógica con ellos que utiliza el firmante para firmar.*

## Y en el artículo 25

1. No se denegarán efectos jurídicos ni admisibilidad como prueba en procedimientos judiciales a una firma electrónica por el mero hecho de ser una firma electrónica o porque no cumpla los requisitos de la firma electrónica cualificada.
2. Una firma electrónica cualificada tendrá un efecto jurídico equivalente al de una firma manuscrita.
3. Una firma electrónica cualificada basada en un certificado cualificado emitido en un Estado miembro será reconocida como una firma electrónica cualificada en todos los demás Estados miembros.

En relación con ciudadanos que tramitan de forma esporádica, este requisito supone la mayor barrera. Pero la LPAC es abierta en su Artículo 10. Sistemas de firma admitidos por las Administraciones Públicas:

1. *Los interesados podrán firmar a través de cualquier medio que permita acreditar la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, así como la integridad e inalterabilidad del documento.*

2. *En el caso de que los interesados optarán por relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, se considerarán válidos a efectos de firma:*

a) *Sistemas de firma electrónica cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación”.*

b) *Sistemas de sello electrónico cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados electrónicos cualificados de sello electrónico expedidos por prestador incluido en la “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación”.*

c) *Cualquier otro sistema que las Administraciones públicas consideren válido en los términos y condiciones que se establezca, siempre que cuenten con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad...*

El DNle requiere recordar la contraseña que se nos comunicó en el sobre en la comisaria, la que hemos cambiado y un lector o utilizarlo para firmar en una App y leerlo por NFC. Complicado.

Los certificados de software si se han difundido. Su emisión requiere el acto de registro por el que un funcionario nos identifica comparando la foto del DNI o NIE con nuestro rostro y tomando los datos. Pasado ese trámite, que ahora puede realizarse por video presencia, se desencadena el proceso de emisión. Se instala en navegadores y equipos y produce firma avanzada. Si lo instalamos en más de un dispositivo o si lo cedemos a terceros, existe el riesgo de que ellos firmen por nosotros,

suplantándonos.

El punto C del art. 10 de la LPAC, así de abierto, inconcreto y delegando en un reglamento, es base del sistema Cl@ve y variantes autonómicas constituye identificación avanzada, pero no es firma.

Las oportunidades de mejora son:

- Ampliar la NTI de política de firma y certificados a una específica para la AGE (v). Está previsto en el RD 203/2022.

- Aceptar el doble factor como firma. Se entiende por tal el proceso que se inicia con la identificación con Cl@ve que genera una contraseña de un solo uso (OTP One Time Password) que se envía al correo o al móvil, y se reintroduce demostrando que se dispone de esa dirección (email o número de abonado), que se ha recibido y que se acepta. Todo ello determina la voluntad (firma) de terminar la transacción al reintroducirla.

Fomentar la firma en la nube o a distancia. Se basa en que la Seguridad Social dispone de un servidor de certificados centralizado, denominado HSM (Hardware Secure Module) en el que se almacena un certificado expedido al ciudadano para que lo desbloquee y use con Cl@ve móvil. Es una solución conceptualmente complicada pero operativamente sencilla ya que es vista como una identificación que permite firmar. Produce firma avanzada. Debería fomentarse el uso.

- Sala de firmas. Imprescindible, por ejemplo, para que se produzca la compraventa de un vehículo entre particulares. ¿Quién firma primero? ¿Cómo se controla que lo hayan hecho vendedor y comprados? ¿Qué instrumento han utilizado? ¿Dónde se conserva el documento firmado?

- Firma en tableta digitalizadora. Ya está admitida en alguna administración y siembre bajo la supervisión del funcionario que nos identifica previamente y asiste al uso y generación del trazo. Es una firma por evidencias. No está unida a lo firmado de forma solidaria. Es necesario lograrlo con un sello de órgano que ‘envuelva’ el documento y los datos biométricos

recabados (que son cuasi únicos y verificables por perito calígrafo).

• CSV o Código Seguro de Verificación. Es un sistema de firma muy utilizado por las AAPP con base normativa muy débil (Orden HAP/550/2014, de 28 de marzo) por ser por orden ministerial y sólo para la AGE que ha sido adoptado por todas las AAPP. No está autorizado para uso por ciudadanos y representantes de empresa, salvo en la AEAT. Se basa, internamente, en tener identificado al funcionario y sus funciones y dejarle producir (pseudo firmar) resoluciones. Estas se custodian en un repositorio junto al CSV que expresa quien realizó el documento (autor=firmante), de qué organismo, para qué asunto y en qué fecha. Habría que regular su uso para ciudadanos. Y en el caso de empresas, permitir que lo que produjesen con destino a sus clientes (nosotros ciudadanos) fuera admisible por las AAPP facilitando el CSV+.

• EUDI Wallet. Será una de las formas de firma desde noviembre de 2026 en que se expide la cartera digital que tiene la capacidad de firma. Está pendiente de regulación nacional como complemento al Reglamento que ya ha entrado en vigor.

Notificaciones

Notificar es hacer llegar un documento a un destinatario de manera que el receptor tenga certeza de origen y de contenido integro y auténtico y que el emisor tenga certeza de su entrega al destinatario. De esta manera, en un momento posterior, no puede darse por no informado y argumentar indefensión. En términos generales es una función bien desarrollada porque se sigue permitiendo la notificación por correo certificado con acuse de recibo para las personas que no desean tele tramitar y se ha instaurado la DEHú (Dirección Electrónica Habilitada única) como un sistema de mensajería que, además, nos avisa (no vinculante) que tenemos pendiente algo por recoger-acceder.

**C05 Temas de interés ciudadano Firma**

Realidad	Oportunidad
<b>Certificado</b> Forma de firma avanzada (Su) o cualificada (Chip) Problemas por cesión indebida	<b>Registro previo</b>
<b>En la nube</b> El Ministerio del Interior como servicio de confianza Para activarla se usa Cl@ve por lo que es sólo avanzada. Poco recorrido	<b>Cl@ve o Cl@ve365, B@ka, Id@CAT</b>
<b>Doble factor</b> Firma por evidencias. no se admite por todas las AAPP. Parte de guardar la traza de la navegación de un usuario identificado que recibe un OTP (clave de un sólo uso) y la reintroduce	
<b>Firma manuscrita digitalizada</b> Admitida en oficinas públicas bajo supervisión de funcionario que ha identificado al que usa la tableta digitalizadora.	<b>Sala de firmas</b> Contratos con las AAPP o entre particulares
<b>Todas las previstas</b> LPAC A10 Delega en RD	<b>Cartera digital. Wallet</b> Para 11.2026
<b>NTI e) Política de firma y certificados</b> w) ... ámbito estatal Retraso injustificado pendiente desde 2021	<b>DNI 3.0 o superior NFC</b> Uso generalizado. Supone firmar en el chip del DNI mediante una App
	<b>Vídeo firmar</b> Firma manuscrita digitalizada vídeo supervisada
	<b>CSV generalizado</b> Firma el servicio de confianza custodio

Las solicitudes deben firmarse.  
Las AAPP pueden firmar con Sello de órgano y con CSV y sellar con sello de tiempo

Para realizarlo hay que firmar para retirar lo preparado, produciendo la evidencia para el emisor. De no acceder en 10 días, se da por no recogida la notificación y pasa al tablón edictal.

Las oportunidades de mejora son:

•Suprimir el uso de la notificación 'por comparecencia en sede' regulada en la LPAC art. 43. Es muy cómoda para las AAPP y muy tediosa para los ciudadanos y sobre todo, para las empresas. Tienen que acceder a cada sede en búsqueda de lo notificado.

**C06 Temas de interés ciudadano Notificación**

Realidad	Oportunidad
<b>En mano</b> En casos en el que el ciudadano se encuentre en dependencias públicas o se determine que debe hacérsela llegar por agente	<b>La oportunidad de mejora está en la optimización de lo ya desplegado</b>
<b>En la sede</b> Fácil para el Organismo Poco operativo para el ciudadano, a pesar del aviso	
<b>En soluciones de las AAPP</b> Mala coordinación entre servicios. Aumento del gasto. Prima la identidad de la AP que la impulsa.	
<b>Servicio de notificaciones + DEHú</b> Muy buena opción con aviso previo. Para electrónico y papel. Unificado.	<b>Notificaciones a AAPP</b> No atañen a ciudadanos. Deben desarrollarse
<b>Boletines oficiales</b> Sistemas tradicionales aceptados	<b>LEMA</b> No atañe a ciudadanos. Permite que las grandes empresas (WIF) determinen el Dir3 de la notificación futura. Debería adoptarse por las AAPP en procedimientos entre ellas
<b>Tablón edictal</b>	

Mediante notificación se hace llegar una resolución o un acuerdo

- Regular adecuadamente la notificación a grandes empresas, que no deben recibirla en sus oficinas centrales sino en el departamento interesado al que le corresponde llevar el trámite del que se le quiere hacer llegar una resolución. Esto también es de aplicación para las AAPP cuando son iniciadoras de procedimientos, ante otras AAPP. La solución LEMA (ahora DIRE) atiende a estas demandas (accesible en [DIRE](#)).
- Prohibir que las AAPP utilicen canales internos como vía de notificación ya que sólo son canales de interoperabilidad.
- Tablón edictal único para todas las notificaciones no 'recogidas'

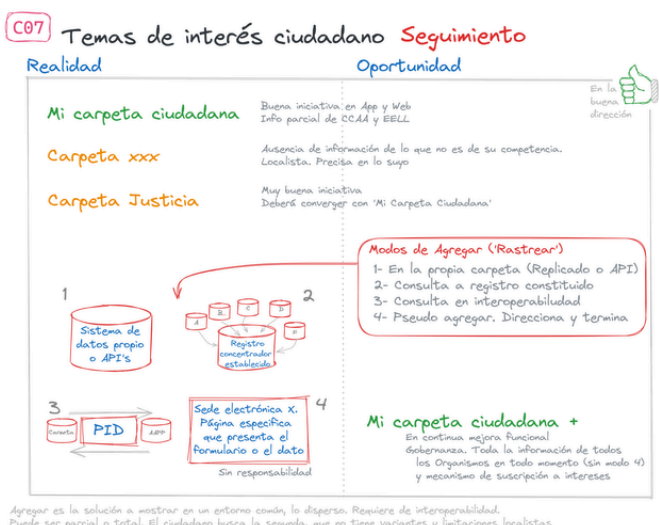
**Seguimiento**

Es un componente al que tiene derecho el ciudadano que no está regulado, de manera que las AAPP cumplen con sólo publicar dos estados para un expediente: en trámite o archivado. Pero lo que se pretende es estar informado de la situación, con granularidad. Eso permite, además, poder prever cuánto tiempo resta hasta la finalización. No sería un plazo concreto ni vinculante. Ejemplo: En vez de estado='cursando carrera universitaria', determinar el curso concluido. Eso permite saber que el que ha superado 3º está, normalmente, más

cerca de terminar del que cursa 1º. En vez de preguntas específicas en cada sede y para cada asunto, se ha creado la función 'Mi Carpeta Ciudadana' en versiones App y escritorio. Es una buena aproximación porque va teniendo información o enlaces a todo lo que nos interesa. Pero es algo compleja de alimentar y que se asemeja a un agregador. 'Mi carpeta' debe localizar todo lo que nos atañe cada vez que se consulta y esto tiene distintos grados de dificultad al tenerse que interesar por instituciones que conoce y otras que desconoce. El Catastro, el Registro Civil, la DGT, la DG de la Policía, el INE -para empadronamiento-, etc.- son instituciones a las que se puede preguntar con sólo realizar el Login. Pero si tenemos un asunto en una determinada entidad local ¿Hay que preguntar a las 8.117? No.

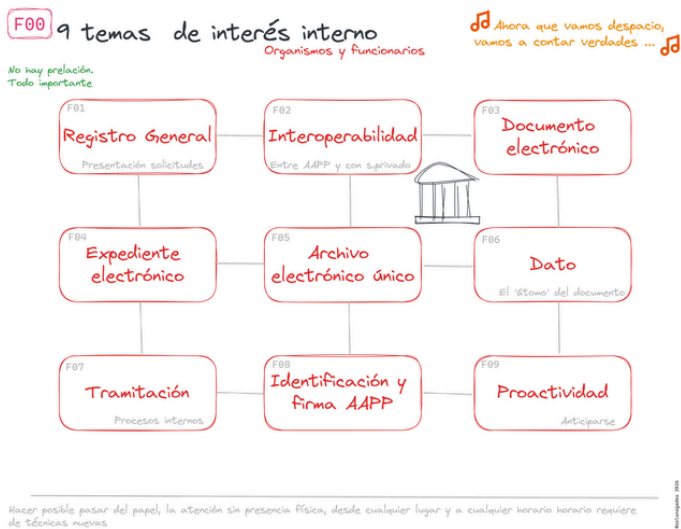
Las oportunidades de mejora son:

- La carpeta debe poder perfilarse, de manera que el ciudadano indique las instituciones por las que se quiere interesar, además de las básicas. Y estas deben informar con precisión del estado de los asuntos.
- Lo que la carpeta nos ofrece, a 2025, es información para nuestro uso. Resulta necesario que aquello de lo que informa pueda ser hecho llegar a terceros y les sea válido. Ejemplos: el volante de empadronamiento si procede del INE, el título académico logrado si procede del Registros Oficial de Títulos, el ser propietario de una vivienda si procede del Catastro - Registro de la Propiedad.
- Superar la situación actual en que 'Mi Carpeta' sólo es vehículo para hacernos llegar a otra Carpeta (de la Administración X) o a un servicio de la misma. En tales casos no es agregador en el sentido de recopilar, sino remitir, en el sentido de 'remitir sin responsabilidad', Cambia el interfaz, nos tenemos que volver a identificar y estamos ante otro servicio de seguimiento con sus dudas y problemas.



**Posibilidades de mejora por cambios en las AAPP**

No son objeto de la contribución directa a eliminar la brecha digital y no se tratan en este artículo ya extenso. Tienen que ver con Registro General, Interoperabilidad, Documento electrónico, Expediente electrónico, Archivo electrónico único, dato, Tramitación, Identificación y firma y proactividad.



**Conclusión**

Hemos recorrido las bases de la AE centrándonos en las oportunidades de mejora para reducir la brecha digital. Hay posibilidades adicionales que se incluyen como cierre. Las AAPP tienen unos recursos limitados para atender a la actividad creciente de procesos administrativos iniciados a instancia de parte o de oficio. La carga de tramitación es cada vez mayor. El autoservicio que no cree inconvenientes es la solución. Piensen en las máquinas de vending en un hospital. Permiten disponer de un café, un aperitivo o un refresco de forma instantánea y a veces en la misma planta dónde se encuentra el enfermo. Proximidad. Esta actividad de autoservicio, para que tenga la apreciación unánime necesita persuadir -no obligar- al ciudadano a usar la vía electrónica. Para que esto suceda, ya se ha expuesto, hay que mejorar distintos

aspectos, pero además... las oportunidades de mejora son:

- Considerar que la tramitación siempre es electrónica, mientras no se exprese otra cosa y favorecerla. No requiere de cita previa, puede realizarse desde cualquier lugar y a cualquier hora. Eso hace, además, que las AAPP sean más eficaces sin comprometer sus recursos que son los limitantes. Tiene que ver con Sede electrónica, registro electrónico, modelos normalizados de solicitud, digitalización (no), identificación y firma. Ya tratado, y ...

- Ampliar las funciones de las OAMR (Oficinas de asistencia en materia de registros) de manera que atiendan a las incidencias en la cumplimentación de formularios aceptando interacción no administrativa vía redes sociales (WhatsApp) o correo electrónico (o formulario). El flujo de mensajes no tendría valor administrativo. Sería de ayuda.

- Si lo anterior no fuera suficiente, que se pueda generar una llamada a un CRM (Customer relationship Management) o CAU ( Centro de atención a usuarios) que puede 'recuperar' la presentación no completa y asesorar a quien se encuentra en dificultad. Si eso no es suficiente, gestionar cita prioritaria en una OAMR.

- LA OAMR da prioridad a las citas que provengan de la actuación por WhatsApp, correo o consulta telefónica gracias a un ticket (un caso) que se habría abierto. No sería del ámbito administrativo

- La OAMR asiste también sin cita a aquellos que han conseguido presentar la solicitud sin firma (botón habilitado al efecto) para que se pueda completar por la realizada en tableta digitalizadora en presencia del funcionario de atención.

Miguel Solano Gadea es experto en Administración Electrónica y transformación digital. Además es 'Owner' del Grupo 'Administración Electrónica. La transformación digital' #AE en LinkedIn

# ENTIDADES LOCALES MENORES Y RENDICIÓN DE CUENTAS

DOMINGO GUERRA PARIS

En este artículo se expone el resultado de la rendición de cuentas de las Entidades Locales Menores al Consello de Contas de Galicia. Así, después del capítulo introductorio, se describe qué son este tipo de entidades para, a continuación, aludir a la Cuenta General, porque se trata del principal documento de la rendición de cuentas públicas. Posteriormente, nos referiremos, también someramente, a las Instituciones de control externo y al informe de fiscalización que realizó el Consello de Contas, para verificar las causas por las que estas entidades no rindieron en plazo sus cuentas durante los últimos años. La colaboración finaliza con un breve apartado de conclusiones.

## Palabras clave:

cuenta general, rendición de cuentas, fiscalización, Consello de Contas, Entidades Locales Menores

## 1. INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas es consustancial a cualquier sistema democrático. Constituye un proceso que posibilita el análisis y evaluación de la ejecución de políticas públicas y su impacto en la sociedad. De ahí

su importancia.

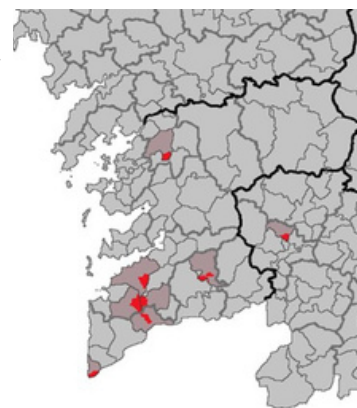
En este artículo, nos referiremos a la rendición de cuentas que deben realizar las Entidades Locales Menores de Galicia al Consello de Contas, porque a pesar de tratarse de un deber inexcusable, durante

## II.- LAS ENTIDADES LOCALES MENORES

En Galicia existen nueve Entidades Locales Menores (en adelante, ELM).

Gráfico 1. Mapa Entidades Locales Menores de Galicia

Una pertenece a la provincia de Ourense: Berán (en el término municipal de Leiro); y las otras ocho están situadas en la provincia



de Pontevedra: Arcos da Condosa (Caldas de Reis), Bembrive (Vigo), Camposancos (A Garda), Chenlo (O Porriño), Morgadáns (Gondomar), Pazos de Reis (Tui), Queimadelos y Vilasobroso (Mondariz).

En síntesis, se trata de entidades con un siglo de existencia como entes de ámbito territorial inferior al municipal, para la gestión descentralizada de núcleos de población separados, con una estructura de gobierno basada en la elección directa de un órgano unipersonal ejecutivo (alcalde pedáneo) y un órgano colegiado de control (junta vecinal), designados en función de los resultados de las elecciones locales.

En cuanto a sus competencias, históricamente tenían encomendadas la vigilancia, mantenimiento y limpieza de vías urbanas, caminos rurales y montes; la administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de los bienes comunales; la ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la entidad, entre otras atribuciones.

1. Para su financiación, a diferencia de otras entidades locales, no pueden tener impuestos propios ni participar en los tributos del Estado, pero sí en los del municipio al que pertenezcan.

2. Además, la Comunidad Autónoma, las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos deben prestar la asistencia técnica, jurídica y económica precisa, para hacer efectivas sus competencias con la mayor economía y evitando la duplicidad de servicios.

3. Por otro lado, las ELM transformaron su naturaleza jurídica con la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013, del 27 de diciembre), dejando de tener la consideración de entes locales y quedando configuradas como entes sin personalidad jurídica y como una forma de organización municipal desconcentrada.

Pero, esa transformación, no afectó a las ELM gallegas, que mantienen su personalidad jurídica y el carácter de entidad local, a todos los efectos, en virtud de lo señalado en la mencionada Ley 27/2013, donde se indica:

«1. Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio existentes en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley mantendrán su personalidad

jurídica y la condición de entidad local.

2. Con fecha de 31 de diciembre de 2014, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio deberán presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva para no incurrir en causa de disolución».

Pues bien, todas las ELM gallegas fueron creadas durante la primera mitad del siglo pasado, y rindieron la cuenta general de 2013 con anterioridad al 31 de diciembre de 2014, por lo que mantienen su condición de entes locales.

Sin embargo, durante los últimos años no estaban rindiendo sus cuentas en plazo. Y este es el motivo por el cual, nuestro órgano estatutario de control externo decidió realizar una fiscalización de regularidad (financiera y de cumplimiento) y horizontal (al conjunto de las nueve ELM), para verificar –como ya se ha indicado–, las causas que provocaron ese reiterado incumplimiento.

### III.- EL PRINCIPAL DOCUMENTO DE RENDICIÓN: LA CUENTA GENERAL

La Cuenta General es el principal documento de rendición de cuentas. Se configura por un conjunto de estados contables que informan sobre la situación económico-financiera y patrimonial de una administración pública y que se conocen como cuentas anuales.

Este conjunto de documentos explicita la situación de los bienes y derechos, los componentes de su financiación y el patrimonio neto al final de un determinado ejercicio. Comprende también el conjunto de gastos e ingresos y, por diferencia, proporciona el resultado económico-patrimonial.

Además, informa de cómo se ha ejecutado el presupuesto, convirtiéndose, así, en el documento esencial para la rendición de cuentas. Su regulación se contiene en la ley de haciendas locales (artículos 208 a 211 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la

ley reguladora de las haciendas locales), donde se detalla que, una vez rendida por el alcalde y formada por la Intervención, se someterá a dictamen de la Comisión especial de cuentas, antes del día 1 de junio del ejercicio inmediato siguiente al que corresponda; se expondrá al público, por plazo de quince días a efectos de reclamaciones, reparos u observaciones y, a continuación, se propondrá al Pleno para que se pronuncie (aprobándola o rechazándola) antes del 1 de octubre. Finalmente, el presidente de la entidad la rendirá, antes del día 15 de octubre, al órgano de control externo para su fiscalización.

Existe, por tanto, un plazo legal de rendición que debe respetarse escrupulosamente, por lo que el órgano de control externo de Galicia, el Consello de Contas, califica como rendición en plazo al envío de la cuenta general dentro del período establecido en la normativa reguladora de las haciendas locales, es decir, antes del 15 de octubre del ejercicio siguiente al de las cuentas sometidas a fiscalización. Por lo anterior, cuando se envíen cuentas entre el 16 de octubre y el 31 de diciembre se juzgan como rendición fuera de plazo y las no entregadas como no rendición.

Esta rendición de cuentas se realiza a través de una «Plataforma» gestionada por las Instituciones de control externo (ICEX), integradas por el Tribunal de Cuentas y los órganos autonómicos de fiscalización externa (organismos a los que nos referiremos en el siguiente epígrafe), que permite a las entidades locales presentar la cuenta general telemáticamente con garantías de integridad y seguridad, accediendo a través de un portal web, donde cada entidad tiene su propio código de usuario y contraseña.

Esta plataforma cuenta con herramientas de validación que permiten verificar que los archivos presentados cumplen con los requisitos técnicos y normativos y asegura la coherencia y exactitud de la información presentada. Una vez validada la cuenta, y tras la revisión por los interventores locales, se envía para su fiscalización externa.

Una de las virtualidades de esta plataforma es que habilita el acceso público. Es decir, permite que los ciudadanos conozcan la información financiera y la gestión de las entidades locales, por lo que, con este sistema, se fomenta la transparencia y se facilita el control social sobre el uso de los recursos públicos.

#### IV.- LAS INSTITUCIONES DE CONTROL EXTERNO (ICEX)

Como sabemos, las ICEX son organismos independientes del poder ejecutivo, lo que les permite actuar con imparcialidad en el ejercicio de sus funciones y auditar a las diferentes administraciones públicas verificando el correcto uso de los recursos públicos.

Por consiguiente, una actividad básica de las ICEX consiste en asegurar la gestión eficiente, además de garantizar que se cumple con las obligaciones (legales, financieras, de transparencia, etc.), por lo que la rendición de la Cuenta General es la condición necesaria para que puedan desempeñar sus atribuciones.

Centrando el análisis en el ámbito de las entidades locales, las ICEX auditan la gestión realizada por diputaciones, ayuntamientos, entidades de ámbito inferior al municipal, empresas públicas locales, mancomunidades, etc. a través de la rendición de cuentas, lo que permite a la ciudadanía conocer la realidad de las principales magnitudes presupuestarias, patrimoniales y económico-financieras y las recomendaciones de mejora que resultan de las revisiones efectuadas.



Insistiendo en lo mismo, la cuenta general es el instrumento donde consta la información necesaria para que puedan ejercer sus competencias, comprobando las posibles irregularidades o el uso ineficaz de los recursos públicos. Por eso, el legislador ha querido que dispusieran de determinados mecanismos para apremiar su rendición.

En el caso concreto del Consello de Contas, las garantías, normas y procedimientos para asegurar la rendición se contienen en su propia ley (artículos 23 a 28 de la ley 6/1985, de 24 de junio), así como en su Reglamento de régimen interior (artículos 43 y siguientes concordantes).

En estas disposiciones se regulan tres medios de apremio que se podrán emplear gradualmente: a) el requerimiento; b) la imposición de multas coercitivas; y c) la formación de oficio de cuenta retrasada y de los estados o documentos que se pidan, a cargo y riesgo del apremiado.

En ese mismo sentido, hace ya muchos años, la Comisión Permanente no legislativa del Parlamento de Galicia para relaciones con el Consello de Contas, ante el escaso cumplimiento de la rendición de cuentas municipales, aprobó en sesión del día 21 de marzo de 2003 una resolución que se reitera, posteriormente, en acuerdo del 30 de diciembre de 2004, por la que el Parlamento insta a nuestro órgano de control externo a incluir en los planes anuales de fiscalización la totalidad de entidades que de forma reiterada incumplen la obligación de presentar sus

cuentas anuales. Además, para corregir esta situación, el Consello de Contas también acordó que se utilizaran las tres siguientes fórmulas: a) aplicar la figura del requerimiento conminatorio; b) recomendar a los dirigentes de las entidades morosas que, en los respectivos plenos, analizaran las causas de no rendición, con la finalidad de adoptar las medidas necesarias para corregir esa situación; y c) advertir, a todas las entidades locales gallegas que, no rendir cuentas, dentro del plazo legalmente establecido, podría dar lugar a la aplicación de multas coercitivas en función de las responsabilidades que se tengan en la formación, tramitación y rendición de las mismas.

Pues bien, en la actualidad, y sin perjuicio de lo anterior, dentro del Programa de actuaciones para el ejercicio 2023 (aprobado el día 29 de diciembre de 2022 y publicado en la web institucional del Consello de Contas), se acordó realizar una fiscalización horizontal y de regularidad a las Entidades Locales Menores gallegas. Porque, como de forma reiterada ya se ha resaltado, la rendición en plazo, a pesar de tratarse de un deber inexcusable, no se produjo durante los últimos años. De hecho, en el año 2021, de las nueve existentes, tan sólo dos lo hicieron como se puede apreciar en la siguiente Tabla I.

El lector observará como en el ejercicio 2021 tan sólo las Entidades Locales Menores de Chenlo y de Pazos de Reis, rindieron la cuenta en plazo.

Entidad Local Menor	Rendición ejercicio 2013	Rendición ejercicio 2018	Rendición ejercicio 2019
Berán	09/10/14	10/10/19	15/01/21
Arcos da Condesa	20/10/14	18/10/19	24/02/21
Bembrive	07/10/14		No se rindió la cuenta ge
Camposancos	11/12/14	13/04/20	03/03/21
Chenlo	14/10/14	26/12/19	30/11/20
Morgadães	29/12/14	17/12/19	07/01/21
Pazos de Reis	07/10/14	09/10/19	19/01/21
Queimadelos	24/10/14	29/10/19	28/10/21
Vilasobroso	29/12/14	05/11/19	05/05/21

Tabla I

Sin embargo, y como ya se indicó en la Capítulo II de este documento, con fecha de 31 de diciembre de 2014, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio deberían presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva, para no incurrir en causa de disolución. Y, como se puede observar en la segunda columna de la anterior Tabla I (coloreada en verde), todas las ELM gallegas rindieron la cuenta general de 2013 con anterioridad a 31 de diciembre de 2014.

No obstante, si bien es cierto que, en la actualidad, las ELM gallegas mantienen su condición de entidad local, al rendir la cuenta de 2013 antes del cierre del ejercicio 2014, también es verdad que la situación de no rendir cuentas en plazo era una incidencia significativa que se reiteraba de forma recurrente, como se acredita en las demás columnas de la tabla anterior, donde se remarca en color rojo la rendición fuera de plazo, evidenciando, de esta manera, que ante la posibilidad de severas consecuencias, como su posible desaparición, la diligencia en el cumplimiento de plazos es absoluta.

Pues bien, ante estas circunstancias, el Consello de Contas decidió analizar las causas de la no rendición de cuentas en plazo, comprobando si las actividades fiscalizadas cumplen, en todos los aspectos significativos, con la normativa que las regula (auditoría de cumplimiento). Asimismo, también se acordó verificar si la información económica presenta conformidad con el marco de información financiera aplicable, comprobando específicamente la cuantificación del resultado presupuestario y del remanente de tesorería; el ahorro neto y el saldo no financiero, así como la capacidad/necesidad de endeudamiento de la liquidación del ejercicio 2021 (fiscalización financiera).

#### **V. EL INFORME DEL CONSELLO DE CONTAS**

No sé si el lector estará de acuerdo con esta afirmación, pero, hasta la aprobación del Informe de Fiscalización de las ELM de Galicia, por el Consello de Contas, no existía un documento tan detallado, completo y objetivo, realizado con la profesionalidad, independencia, rigurosidad, claridad y profundidad en el análisis, que permitiera conocer las verdaderas razones que impedían a estas entidades rendir en plazo.

En cualquier caso, donde no existirá duda es en el acierto en la selección de las variables consideradas en el análisis y que fueron las siguientes:

Las fechas de aprobación del presupuesto y de la liquidación, porque constituyen elementos que permiten opinar sobre la existencia de disciplina en el cumplimiento de plazos. En ese mismo sentido, también se contempló el plazo de envío de información obligatoria sobre control interno.

Además, se consideraron como causas explicativas tanto la dotación de recursos humanos como las disponibilidades técnicas, junto con el modelo contable utilizado, así como el nivel de competencias asumido por las ELM.

Adicionalmente, y con la misma pretensión, se solicitó a las respectivas presidencias de las Juntas Vecinales que expusieran, por escrito, los motivos por los que, a su juicio, no se pudo cumplir con ese deber inexcusable.

Los resultados del trabajo efectuado evidencian que la puntualidad en aprobar y remitir información del presupuesto, liquidación y del control interno, al Consello de Contas, no implica necesariamente que se rinda la cuenta general en plazo.

A esa misma conclusión se llegó también respecto al modelo contable aplicado, a pesar de que, en principio, la utilización del modelo básico podría facilitar la rendición de cuentas en plazo, al ofrecer ciertas ventajas en comparación con los modelos

simplificado y normal, entre otras, la sencillez y facilidad de uso, estados contables más simples y no requiere tantos registros detallados como los otros dos modelos. En definitiva, utilizar el modelo básico no implicó que se rindiera en plazo.

Un resultado predecible es que la práctica inexistencia de funcionarios con habilitación nacional, unido a la carencia de funcionarios propios de estas entidades, constituiría una realidad que dificultaría, sin duda, la rendición de cuentas en plazo, como de hecho se observó.

Asimismo, la escasa dotación de medios propios suficientes, para el desarrollo de funciones administrativas esenciales, unido a la carencia de una infraestructura física y tecnológica adecuada, concretan verdaderas razones que han dificultado o impedido el cumplimiento de la rendición de cuentas en plazo.

Por otro lado, se verificó si todas las ELM de Galicia desempeñaron las competencias que les corresponden por ley. Pero, con el análisis realizado, no se puede concluir que el mayor o menor esfuerzo en la aplicación de esas atribuciones constituya una causa que impida la rendición en plazo de la cuenta general.

En conclusión, como resultado de los trabajos de auditoría y unido a las justificaciones de la totalidad de los alcaldes y alcaldesas pedáneos/as para explicar los motivos del incumplimiento de la rendición de cuentas en plazo, se determinó que se centran, fundamentalmente, en la escasez de recursos humanos, unido a la precariedad de medios materiales que también fue observada, ya que, con la excepción de la ELM de Bembrive (donde el puesto de secretaría-intervención está ocupado por una funcionaria de la escala de habilitación nacional y existen recursos aceptables), esa situación afectó, realmente y en general, al cumplimiento del plazo de rendir la cuenta general del ejercicio 2021.

En ese sentido, en primer lugar, el Consello de

Contas recomendó a las ELM que optimizasen los recursos personales y materiales disponibles, de forma que la rendición de cuentas en plazo constituya un objetivo prioritario para que se cumpla con ese deber esencial.

Y, en segundo lugar, se consiguió el compromiso de todos los alcaldes y alcaldesas pedáneos/as de cumplir con la obligación de la rendición de 2023 en plazo, una vez que se verificaron las causas reales que afectaron a ese irregular comportamiento y se aceptaron las recomendaciones de mejora, como ciertamente ha sucedido.

Respecto de la fiscalización financiera efectuada, estos han sido los resultados:

A nivel agregado, las ELM presentan un resultado presupuestario positivo por importe de 38.620,35 euros, generando un superávit conjunto que constituye un primer indicador de la solvencia financiera de estas entidades.

El resultado presupuestario ajustado agregado presenta también un saldo positivo global de 150.814,91 euros. En consecuencia, se pone de manifiesto, otra vez, la capacidad de los derechos reconocidos en el ejercicio, después de ajustes, para atender las obligaciones generadas en el mismo. No obstante, considerando las incorrecciones materiales detectadas durante la fiscalización, el resultado presupuestario «teórico» del conjunto de las ELM de Galicia también alcanzaría superávit global, pero un poco menor (111.496,02 euros).

Por su parte, el Remanente de tesorería de las ocho ELM que lo han elaborado y aprobado (todas excepto Bembrive), refleja una buena situación de liquidez conjunta al cierre del ejercicio 2021 e, igualmente, de manera individualiza. Como resultado del trabajo efectuado y considerando las incidencias detectadas que afectan al cálculo «teórico» de esta magnitud, el Remanente aprobado (1.021.694,15 euros) seguiría siendo positivo por importe conjunto de, al menos, 1.020.047,87 euros.

Por último, así como de forma agregada el conjunto de estas entidades presenta ahorro neto positivo, no sucede lo mismo de manera individual. Las entidades de Chenlo, Queimadelos y Vilasobroso, teniendo en cuenta la estructura de ingresos y gastos, no podrían hacer frente a nuevas deudas, en caso de precisarlo, ya que este indicador limita la obtención de préstamos a largo plazo, al presentar, en los tres casos, saldo negativo. De todas formas, es oportuno significar que ninguna ELM tiene endeudamiento financiero, ni a corto ni a largo plazo.

Respecto al ahorro bruto conjunto del ejercicio 2021, ha sido suficiente para financiar las inversiones del período, a pesar de que no contar con ingresos de capital. En consecuencia, se generó un superávit conjunto no financiero por importe de 38.620,35 euros que, debido a la inexistencia del saldo de activos y pasivos financieros, ofrece la misma cifra positiva de capacidad de endeudamiento agregada en ese ejercicio. Sin embargo, Camposancos, Chenlo, Queimadelos y Vilasobroso presentaron, aisladamente, saldo no financiero negativo junto con necesidad de financiación. Y, como resultado de las incidencias contables detectadas, la ELM de Bembrive también presentaría necesidad de financiación, por lo que todas esas entidades deberían adoptar medidas de saneamiento financiero que permitan corregir su concreta situación.

En definitiva, las ELM obtuvieron un resultado presupuestario positivo agregado, que constituye un primer indicador de solvencia financiera conjunta. El resultado presupuestario ajustado agregado, presenta también superávit. Además, como el Remanente de tesorería es positivo, las ELM poseen disponibilidad financiera conjunta suficiente para el pago de sus deudas a corto plazo. Y, por último, con relación a los ahorros bruto y neto; al saldo no financiero conjunto y a la capacidad o necesidad de financiación, los resultados ofrecen cifras positivas y,

por tanto, de capacidad de endeudamiento agregada. Asimismo, las ELM, en conjunto, presentan una exigua dependencia financiera efectiva respecto de la Administración estatal, autonómica y provincial. De hecho, la ELM de Berán ha sido la única que percibió fondos de otra administración (Diputación Provincial de Ourense). También se verificó, como se ha señalado, la inexistencia de endeudamiento, por lo que no existe financiación ajena a corto ni a largo plazo, con entidades bancarias. En ese mismo sentido, las ELM cobraron transferencias municipales derivadas de la participación de los ingresos de 2021 de los respectivos ayuntamientos, con la excepción de Arcos de la Condesa, Queimadelos y Vilasobroso.

Por todo lo anterior, se recomendó a las ELM que soliciten al Gobierno central, autonómico y provincial líneas de ayuda específicas para que puedan continuar revitalizando sus núcleos de población desde una dimensión económica, social y medio ambiental, contando con transferencias incondicionadas y finalistas como, de hecho, está sucediendo en otras ELM de España. Se recomienda, además, que se firmen convenios de colaboración o figuras análogas con los municipios donde están radicadas, para disponer de recursos suficientes con el que financiar sus competencias.

## VI.- CONCLUSIÓN

A modo de conclusión general, y ya que las ELM de Galicia continuarán manteniendo su condición de entes locales, este autor considera que, entre todos, debemos preservar y poner en valor a este singular tipo de entidades locales. Por consiguiente, y en esa misma línea de respaldar y dignificar a nuestras ELM, deberían impulsarse líneas de apoyo para consagrar el principio de suficiencia financiera. Para ello, además de efectuar cambios normativos para establecer un fondo incondicionado de participación en los ingresos de las diferentes Administraciones, deberían transferirse también fondos finalistas, para

que la capacidad de gestión de las competencias y la prestación de servicios administrativos básicos, así como la rendición de cuentas en plazo, puedan ser desempeñados con recursos suficientes.

Domingo Guerra es economista y especialista en Economía Pública y Política Económica por la USC, donde también realizó un Máster en auditoría de cuentas. Además de Experto en contabilidad e información financiera y Experto Contable Acreditado, por el Consejo General de Economistas de España (CGE), es Auditor de Sistemas de Información, Máster en ciberseguridad y diplomado en Sistemas de información por la UCAM.



#### BIBLIOGRAFÍA:

- Álvarez Corbacho, X. (2022): Estado de necesidad. Ediciones Bolanda y Consello de Contas.
- Fernández Llera, Roberto (2003): Retos: Revista de Ciencias de la Administración y Economía, ISSN-e 1390-8618, ISSN 1390-6291, Vol. 10, núm. 19 (abril-septiembre), 2020, págs. 29-44.
- Guerra París, Domingo Antonio (2007): La rendición de cuentas de los municipios gallegos. Revista de Auditoría Pública, ISSN 1136-517X, núm. 43, 2007, págs. 31-38.
- Rego, S; Álvarez, J; y Guerra, D. (2024): Competencias locales y control externo. Un diagnóstico y tres estudios de caso. Red Localis, 2024 © La Ley Soluciones Legales, S.A.U. ISBN versión electrónica: 978-84-7052-973-3, págs. 91-114.
- Rego Vilar, Simón (2022): ¿Qué hacemos con la participación en los Órganos de Control Externo? Revista española de control externo, ISSN 1575-1333, Vol. 24, núm. 72, 2022, págs. 146-159.

---

# ATENCIÓN AL CIUDADANO Y CITA PREVIA OBLIGATORIA

DIEGO GÓMEZ FERNÁNDEZ

Se analizan los conceptos básicos que explican que la imposición de una cita previa por la Administración para acceder a registros y oficinas de atención básicas fuera de razones fundadas de salud pública es contraria a derecho. Se aportan también propuestas de mejora de la atención ciudadana.

## **PALABRAS CLAVE:**

Cita; atención; ciudadanía; servicio de utilidad pública; Administración pública.

## **1 El mantenimiento de la obligatoriedad de la cita previa en las Administraciones una vez acabada la pandemia.**

El pasado 14 de marzo se cumplieron cinco años desde la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Si como decía aquella consigna del Gobierno “Saldremos mejores”, ¿cómo es posible que algunas Administraciones y organismos públicos sigan exigiendo hoy en día (1), de manera obligatoria, una cita previa para acceder a servicios de atención básicos?

Recordemos que la imposición de una cita previa constituyó en pandemia una medida de salud pública para impedir la acumulación de personas que favorecía la acumulación de aerosoles y evitar la propagación del coronavirus; formaba parte del “derecho de la peste” (MUÑOZ MACHADO, 2020) (2); y dentro de él tenía todo su sentido. En lo que se refiere a Galicia, concurría el supuesto del art. 38 de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, al existir o haber una sospecha razonable de un riesgo inminente y grave para la salud de la población y ser una medida exigida por razones sanitarias de urgencia o necesidad.

Sin embargo, una vez desaparecida esa causa de salud pública en que se sustentaba, por un lado, las medidas excepcionales como era la cita previa obligatoria para las oficinas de asistencia en materia de registros y servicios de atención básicos no se pueden extender ni prorrogar a supuestos ni a momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas (art. 4.2 Código Civil y art. 38 de la Ley 8/2008 a sensu contrario).

Pese a haber desaparecido la razón de salud pública

---

que llevó a instaurar la obligatoriedad de la cita previa, algunas Administraciones Públicas que se han encontrado muy cómodas con ella, se han negado a “volver a la normalidad” y la mantienen (3). No es posible acceder a servicios de atención básicos sino es previa solicitud de cita, con miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad o seguridad privada que impiden el paso. Llegando incluso al extremo de exigir la cita para presentar una denuncia (ARARTEKO, 2025) (4).

Además de ello, la petición de esa cita previa por las personas físicas debe de hacerse a través de medios electrónicos, lo que además de vulnerar como veremos la ley, aumenta también la brecha digital, una nueva barrera que, no sólo afecta como se podría pensar a las personas mayores, sino también a la población más joven que presenta “incluso más dificultades que sus mayores para realizar trámites administrativos digitales, abandonando con mayor frecuencia los procesos de solicitud de ayudas; lo cual se aprecia con mayor crudeza entre las personas en situación precaria o con menos nivel educativo” (BOTO ÁLVAREZ, 2024) (5).

Incluso cuando se intenta pedir la cita previa a través del teléfono, el ciudadano se ha encontrado muchas veces con que es prácticamente imposible ser atendido (CIVIO, 2023) (6). Esta dificultad ha venido generando en los servicios más demandados, bien un mercado negro de citas (7), bien la necesidad de contratar a un gestor para algo tan esencial y básico como lograr ser atendido por una Administración Pública, convirtiendo de hecho un servicio gratuito, ya pagado a través de los impuestos, en uno de (re)pago.

El pasado 25 de marzo de 2025 la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) publicaba en su web un estudio (8) realizado en 25 ciudades españolas y para seis trámites distintos en los que dice que “Las largas colas frente a una ventanilla han pasado a la historia... pero en realidad en muchos casos han sido substituidas por largas esperas para conseguir la cita

previa que necesitas para poder hacer el trámite. No es teoría: lo hemos comprobado. Seleccionamos 25 ciudades españolas y medimos el tiempo necesario para conseguir cita para trámites tan comunes como renovar el DNI, pedir una fe de vida o una prestación de desempleo. Las esperas, solo para la cita, llegan a dilatarse varias semanas. Inadmisibles”. En suma, con la obligatoriedad de la cita previa se ha creado un muro más entre la Administración y los ciudadanos que se ha venido a sumar a los ya existentes antes de la pandemia. En esta situación, buena parte de la ciudadanía no percibe la Administración como la organización servicial de la comunidad que debe ser, sino que ha acrecentado la sensación de una burocracia defensiva, ahora también digital (BOTO ÁLVAREZ, 2023) (9).

## **2. Algunos conceptos importantes con relación a la cita previa obligatoria.**

Fuera de situaciones excepcionales como es una pandemia, la Administración Pública ¿podría imponer una cita previa obligatorio para acceder a los registros y a los servicios de atención ciudadana básicos?

Antes de contestar esa pregunta, creo que es necesario previamente aclarar algunos conceptos; porque cuando hay confusión en los cimientos, no es posible construir bien un edificio; si éste, además, es la casa creada y pagada por todos nosotros para darnos un servicio efectivo y próximo, creo que merece la pena “discutir los conceptos con el fin de discutirlos”, como decía el inefable Pazos (Manuel Manquiña) en la inolvidable “Airbag”.

### **2.1 El Poder de la Administración es un poder derivado, no directo.**

La primera cuestión que creo conveniente aclarar es que, a diferencia de lo que sucede con los ciudadanos, la Administración no tiene un Poder directo, sino que se trata de un poder vicario (VILLAR PALASÍ, 1974) (10) o delegado y derivado.

El art. 1.2 de la Constitución española dice que “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”. El constituyente hace residir el Poder en la ciudadanía, en el pueblo español; y es del pueblo, en un mito fundacional o parto simbólico, del que nacen todos los poderes e instituciones del Estado. Por lo tanto, aquí tenemos una primera clave; según la Constitución, el ciudadano es primero, como titular del poder originario y las Instituciones vienen después. Es un contrasentido constitucional olvidarse del ciudadano, puesto que todo proviene de su poder.

La posición del ciudadano como pieza central del entramado constitucional no termina ahí. El art. 10.1 CE nos dice que “La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”. Y el art. 9.2 CE obliga a los poderes públicos a “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Frente a este poder originario del ciudadano y su papel central en el sistema, la Administración no posee un poder directo, sino derivado. Es el pueblo, titular del poder, quien nombra a sus representantes (art. 6 CE), quienes en los distintos parlamentos aprueban las leyes que crean y otorgan poder a las Administraciones Públicas a través de la técnica de la asignación legislativa de competencias.

## **2.2 El sometimiento pleno a la ley y el derecho de la Administración.**

El art. 103.1 CE, siguiendo lo dicho a su vez en el art. 20.3 de la Ley Fundamental de Bonn alemana, proclama que la Administración actúa, debe actuar, “

con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. Estas palabras escogidas por el constituyente no son casuales, sino que obedecen y representan ese carácter vicario del poder administrativo del que hablaba antes. El art. 103.3 CE no habla simplemente de cumplir la ley o de respetar el principio de legalidad como hace el art. 9 CE, sino que va más allá; habla de una sujeción total y un sometimiento pleno a la Ley y al derecho.

La explicación de esto se puede deducir fácilmente de lo dicho anteriormente: Si el Poder corresponde al pueblo español, la Administración estará sometida a la voluntad de esa ciudadanía reflejada y plasmada en las leyes que aprueben sus representantes en los distintos parlamentos, estatal y autonómicos.

Precisamente es este sometimiento pleno al Derecho el que provoca que el mayor “pecado” que puede cometer la Administración es salirse de la “vía de derecho” y colocarse en la “vía de hecho”, un vicio de nulidad radical (11).

Dentro de la sujeción a la ley, se ha discutido desde antiguo si la vinculación de la Administración a la ley es positiva (sólo puede actuar si existe habilitación previa) o negativa (podría hacer todo lo que la ley no le prohíba).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2019 (Recurso 5075/2017), transcribiendo literalmente las palabras de García de Enterría (12), dice que “no existe en nuestro Derecho ningún espacio franco o libre de la Ley, en el que puedan actuar poderes públicos. Abundando en lo que afirma el FJ 4 c) de la STC 42/2014, la Constitución se fundamenta en el principio de vinculación positiva de todas las Administraciones públicas al principio de legalidad. Así resulta de los artículos 9.1 (“los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”) y del artículo 103.1 CE “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”, lo que alude a una conformidad total de la actuación a las

normas y a los principios que las inspiran y no una libertad básica de actuación con el único límite externo de las normas mismas”.

Incluso la doctrina contraria, que defiende que, más allá de las materias reservadas a la ley o acciones que limiten la libertad, la vinculación de la Administración a la ley y al Derecho es negativa y que no precisa una norma previa que la habilite específicamente para cada una de sus actuaciones, afirma que “en nuestro ordenamiento jurídico el principio de legalidad exige como mínimo un requisito para considerar conforme a Derecho una actuación de la Administración: que la causa de todos sus actos sea actuar en beneficio del interés general. Todo acto que no responda a esta finalidad es contrario al ordenamiento jurídico y, en consecuencia, al no haberse sometido al Derecho, infringe el principio de legalidad la propia razón de ser de la Administración” (BELADIEZ, 2000) (13). Lo que nos lleva al tercer concepto a aclarar.

### **2.3 El servicio con objetividad a los intereses generales es el servicio próximo y efectivo a las personas.**

Decíamos antes que el ciudadano es la pieza central del sistema. Por eso, cuando pensamos sobre un concepto jurídico indeterminado como el del servicio con objetividad a los intereses generales, necesariamente debe ser un servicio a favor del ciudadano, titular del poder soberano y contribuyente con su dinero y tiempo invertido en obtenerlo (14) al funcionamiento de las Administraciones.

VAQUER CABALLERÍA (2023) (15) nos dice que: “la Administración pública es parte del Estado cuyos poderes —en este caso, el poder ejecutivo— emanan del pueblo. Y su ordenamiento regulador —el derecho administrativo— es, en consecuencia, parte del orden político, por lo que está fundamentado en la dignidad de la persona, sus derechos inviolables y el libre desarrollo de la personalidad. Por eso el

primero de los principios que las Administraciones públicas deben respetar en su actuación y relaciones es justamente el de servicio efectivo a los ciudadanos, según el art. 3.1.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Conforme a la clásica corrección duguitiana, la Administración pública no es poder sino servicio o, si se quiere, un poder puesto al servicio de las personas”.

Y continúa diciendo que “Las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales, reza el inciso inicial del art. 103.1 de la Constitución. Las técnicas desarrolladas por el derecho administrativo al servicio de la objetividad persiguen evitar en los agentes de la Administración las motivaciones distintas del interés general, como pueda ser el interés personal o patrimonial, la emoción o el sentimiento. Pensemos en las causas de abstención y recusación. Ahora bien, la objetividad de la Administración pública no debe ser un obstáculo para su comunicación efectiva con los interesados ni una excusa para frustrar sus intereses legítimos o violar sus derechos subjetivos. La objetividad de la Administración no puede desdeñar la subjetividad de la persona”.

PONCE SOLÉ (2024) (16), en el mismo sentido, señala que “En nuestra cultura administrativa, el interés general ha sido considerado históricamente como una cosa cualitativamente diferente de los intereses presentes en la sociedad, que los burócratas, gracias a su preparación técnica, eran los adecuados para “descubrir”. El debate histórico sobre los intereses generales se ha de resolver hoy en día en favor de la inmanencia: los intereses generales están arraigados en la sociedad, de acuerdo con la definición constitucional que se efectúa del Estado, caracterizarlo como democrático (art. 1.1 CE), propugnando como un valor superior el pluralismo político, en el que la soberanía nacional reside en el pueblo, del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE). El Estado no es otra cosa que la i

nstitucionalización de la sociedad o comunidad política, del pueblo, de las personas. Es por esto que el Preámbulo de la Constitución señala el deseo de la Nación Española de establecer “la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran”. En consecuencia, el servicio a los intereses generales por la Administración Pública ha de efectuarse de acuerdo con el criterio de “servicio efectivo a los ciudadanos” (art. 3.1.a Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público)...Esta moderna concepción de los intereses generales como inmanentes de los particulares supone, en definitiva, situar al ser humano en el centro del Derecho público y considerar a los ciudadanos sujetos que no objetos pasivos en la determinación de estos”.

El Tribunal Supremo Lo ha considerado así. Se refiere a la Administración como “una organización servicial de la comunidad” (STS 5/02/2025, RC 1390/2024), que no es dueña del procedimiento, sino un mero servidor instrumental del mismo (STS de 28/02/2023, RC 4598/2021); que la potestad de autoorganización se integra “por una serie de facultades al servicio del interés general y de la eficiencia en el cumplimiento de sus funciones propias como organización servicial de la comunidad que es la Administración Pública” (STS 24/05/2021, RC 5577/2019) y, finalmente, se define a quién pertenece y a quién va dirigido el servicio objetivo a los intereses generales del art. 103.1 CE: “es menester recordar...que el interés general o público pertenece y beneficia a los ciudadanos, no a la Administración como organización servicial que lo gestiona” (STS 23/03/2021, RC 3688/2019).

3. Algunas razones por las que el derecho ordinario no permite una cita previa obligatoria para registros y servicios de atención básicos.

Existen algunas claras razones por las que, a mi juicio, no es posible imponer la cita previa obligatoria para oficinas de asistencia en materia de registros y servicios de atención ciudadana básicos.

### 3.1 La vulneración de la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo.

- El art. 1.2 de la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (LPAC) señala que “Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley”. La cita previa no está prevista de manera obligatoria por ley; como mucho, por ejemplo, en Galicia, el art. 17 de la Ley 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración recoge la posibilidad de instaurar un servicio de cita previa para el sector público autonómico, pero no su obligatoriedad. Por lo tanto, si esa atención ciudadana o la presentación de algún documento para la que, en su caso, se exija cita previa obligatoria, afecta a un presente o futuro procedimiento administrativo, dicha imposición vulnera dicho art. 1.2 LPAC.

- El art. 16.4 LPAC permite al particular la presentación de escritos en alguno de los lugares allí previstos; incluso siendo un obligado a relacionarse electrónicamente la Administración no podría negarse a que lo presentase en una oficina de asistencia en materia de registros, sin perjuicio de su obligación de subsanar dicha presentación y las consecuencias de ello (art. 68.4 LPAC). La imposición de una cita previa obligatoria para acceder a las oficinas de asistencia en materia de registros afecta a este derecho (STSJ de Asturias de 17/02/2023, recurso nº 95/2022 y STSJ de Madrid de 21/06/2019, recurso nº 1023/2018).

- El art. 13 LPAC indica que las personas, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen el derecho a “ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones” (letra e) y a

cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes” (letra i). Entre estos últimos, tenemos, por ejemplo, el derecho ciudadano y consiguiente obligación impuesta a la Administración de respetar en su actuación los principios de servicio efectivo y proximidad a los ciudadanos (art. 1.3 Ley 40/2015) o el deber de los empleados públicos de actuar con atención a los principios de dedicación al servicio público y accesibilidad y persiguiendo la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos (arts. 52 y 53 del Texto Refundido Estatuto Básico del Empleado Público).

- El art. 53 LPAC que recoge los derechos de los interesados en un procedimiento administrativo se verían afectados con la imposición de una cita previa obligatoria, en especial los de las letras a, e, f e i de dicho artículo.

- El art. 14 LPAC permite a las personas físicas el derecho a la libre elección del modo de relacionarse con la Administración, presencial o electrónico. La imposición de solicitar la cita previa por medios electrónicos vulnera además este derecho (STS de 11/07/2023, RC 6391/2021).

Como resumía el Síndic de Greuges valenciano en su Informe anual de 2022 (17) “El mantenimiento de la cita previa, pasadas las restricciones de la pandemia, infringe derechos reconocidos a la ciudadanía por la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, que obliga a respetar los principios de proximidad y servicio efectivo, ya señalados. Es el resultado de una inercia que muestra la rigidez y la falta de evaluación de los procedimientos y que responde a mecanismos de autoprotección de las Administraciones, contrarios a la eficacia en la provisión de bienes y servicios”.

### **3.2 La cita previa obligatoria y la potestad discrecional de autoorganización.**

Es evidente que la Administración posee una

potestad de autoorganización; pero es muy relevante lo que dice la STS de 12/07/1999 (RC 13571/1991) sobre sus límites: “Este planteamiento general debe revertir al importante extremo de cómo se encuentra sometida la Administración al ordenamiento jurídico en el ejercicio de aquella potestad organizatoria debiendo destacarse que, contra lo que se afirma en ciertas aproximaciones al tema, los poderes para ordenar la organización no pueden constituir, so pretexto de que se trata de una potestad referida a un ámbito doméstico, un coto exento de la sumisión al derecho, lo que sería contrario a los artículos 9.1 y 103.1 de la vigente Constitución española. En definitiva, estamos ante el ejercicio de unos poderes públicos, aunque sean de carácter peculiar, otorgados por el ordenamiento para conseguir fines públicos y justamente por ello la posibilidad de actuación en este campo de las autoridades de la Administración pública constituye en el sentido más ajustado del tema una verdadera potestad...en el ejercicio de la potestad organizatoria no se están regulando in genere los derechos y obligaciones, ni de la totalidad de los ciudadanos, ni normalmente de una pluralidad indeterminada de sujetos. Los afectados por aquel ejercicio son quienes integran el personal al servicio de la Administración, trátase de funcionarios o de personal laboral, encontrándose íntimamente relacionadas las cuestiones que se refieren a organización propiamente dicha y a personal administrativo. Por ello son los agentes de la organización los que en mayor medida pueden verse afectados o concernidos en sus expectativas e intereses por las modificaciones orgánicas que normalmente implica el ejercicio de la potestad organizatoria”.

Por lo tanto, el poder que tiene la Administración para organizarse a sí misma podrá afectar como es lógico a sus empleados públicos, pero no a los ciudadanos porque no es su labor regular los derechos de éstos. Y, como no podría ser constitucionalmente de otra manera, la

Administración al organizarse deberá respetar de manera plena la Ley y el Derecho.

En las conclusiones técnicas del taller preparatorio de las 37 Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo (2024) (18) se dice que “La Administración debe organizarse a sí misma atendiendo a todos los principios que son de aplicación, incluidos los de eficacia y eficiencia. Pero debe hacerlo sin menoscabo de derechos tan básicos como el de ser atendido adecuadamente, presencial y con inmediatez, sin que esté justificada la imposición de una cita obligatoria para esas oficinas de atención ciudadana de carácter básico”.

Al ser la potestad de autoorganización una potestad discrecional, le son de aplicación las técnicas jurisprudenciales de control de la discrecionalidad, entre otras, sus elementos reglados, la motivación, la adecuación a los fines, el control de los hechos determinantes o de los principios generales del derecho, entre los que se encuentra muy especialmente el de buena administración. Y la imposición de una cita previa obligatoria para acceder a los registros o servicios de atención básicos no supera el test de control de varias de estas técnicas.

Sobre los **elementos reglados**, los hemos visto ya en el apartado 3.1.

Respecto a la **adecuación a sus fines**, ya hemos visto que la Administración es y debe ser una organización servicial puesta al servicio del ciudadano (del que deriva su propia legitimidad) y no al revés; y con la imposición de la cita no se respeta. A mi juicio estaríamos incluso en un claro caso de desviación de poder; como dice la STS de 21/11/2023 (RC 934/2022): **“Es algo tradicionalmente aceptado, tanto en sede jurisprudencial como doctrinal, que esos fines distintos de los que son propios de la correspondiente potestad no tienen que ser forzosamente privados o personales, ni tampoco necesariamente ilícitos. Basta que sean**

**fines distintos de los que la legalidad encomienda a la potestad de que se trate.** Véanse en este sentido, entre otras, las sentencias de esta Sala de 24 de mayo de 2001 (rec. n.º 7/1998), 18 de marzo de 2011 (rec. n.º /2007), 24 de enero de 2012 (rec. n.º 505/2011) y 4 de mayo de 2016 (rec. n.º 226/2015). Es más: **la propia Constitución así lo ordena expresamente cuando, en su art. 106, habla del sometimiento de la actuación administrativa “a los fines que la justifican”.**”

Con relación al **principio de buena administración**, explica la STS de 3/12/2020 (RC 8332/2019) derivado en nuestro derecho de los arts. 9.3 y 103 CE nos dice que: “...la buena administración es algo más que un derecho fundamental de los ciudadanos, siendo ello lo más relevante la buena administración es algo más que un derecho fundamental de los ciudadanos, siendo ello lo más relevante; porque su efectividad **comporta una indudable carga obligación para los órganos administrativos a los que se les impone la necesidad de someterse a las más exquisitas exigencias legales en sus decisiones, también en las de procedimiento...**”.

La imposición de esa cita previa obligatoria para registros y servicios de atención básicos no superaría ese estándar de actuación que debería de respetar la Administración a la luz del principio/derecho/ obligación a una buena administración. El papel central del ciudadano en el sistema impide que la Administración no le preste un servicio efectivo y próximo en dichos lugares (19). Si no hay recursos, deben priorizarse frente a otros gastos, ya que se trata de la esencia misma del servicio público que debe de prestar la Administración.

#### **4. Algunas propuestas para mejorar la atención ciudadana.**

Sin que sea una lista cerrada, en primer lugar y con carácter previo, creo que sería bueno repasar los conceptos antes citados. Esta imposición de la cita

---

previa, como decía la STS de 4/10/2022 (RC 5518/2020) en relación con el silencio administrativo, “implica una grave patología indebida del funcionamiento desde la perspectiva del principio de buena administración”. Si el ciudadano está en el centro del sistema, debe ser tratado como tal; prestarle la debida atención es un objetivo prioritario y la razón de ser del servicio público. Lo contrario es propio de una idea anterior a la Constitución en la que la Administración se encuentra al servicio del Poder.

En segundo lugar, creo que es útil observar lo que han hecho aquellas otras Administraciones que se han sabido organizar, eliminando la obligatoriedad y dejándola como lo que debe ser, una opción más que puede elegir el ciudadano. No hay nada mejor que aprender por imitación de quienes han conseguido hacerlo mejor que nosotros.

En tercer lugar, tener claro que en la revolución tecnológica en la que estamos inmersos, el empleado público siempre podrá aportar algo que las máquinas más potentes no podrán, por lo menos a medio plazo: su humanidad (empatía, escucha activa, ganas de ayudar, proactividad, flexibilidad, etc.). Estoy seguro que si los ciudadanos se sienten escuchados, los clichés y generalizaciones respecto a los empleados públicos desaparecerán y los ciudadanos sentirán las Administraciones como propias; un lugar en el que les ayudan a ejercer sus derechos y a cumplir con sus obligaciones ciudadanas.

Ese cambio de actitud por parte del empleado público, si no se hace por convencimiento y comunión con los nobles principios del servicio público, sería bueno hacerlo al menos por salvaguardar su propio interés; no vaya a ser que el carácter estatutario de la función pública (STC 99/1987, de 11 de junio o STS 3/04/2001, RC 9474/1996) haga que los Gobiernos se vean tentados a sustituir a todo empleado público que no aporte al servicio, algo distinto de una máquina.

En cuarto lugar, ALMONACID LAMELAS (2025) (20) da una serie de opciones interesantes para acabar con la obligatoriedad (Atención presencial, portales de internet, sedes electrónicas y carpetas ciudadanas, correo electrónico, teléfono, redes sociales, la no necesidad de atención al ser proactivos en el reconocimiento de los derechos del ciudadano, etc.). En suma, se trata de **dar muchas opciones y abrir muchos canales, todos voluntarios, para que los ciudadanos podamos elegir aquel que nos resulte más útil.**

En quinto lugar, como sucede en la empresa privada, pero también con las normas administrativas y su **necesaria evaluación** ex post (art. 130 LPAC), es necesario evaluar si el servicio que se está dando está satisfaciendo al cliente o tenemos algo que mejorar. Para ello, hay que escuchar al ciudadano.

Y en sexto lugar, para mejorar la atención digital BOTO ALVAREZ (2024) (21) nos habla de **dos experiencias extranjeras que pueden resultar interesantes**; la italiana, en la que destaca el papel que tiene el responsable del procedimiento como persona con la que el ciudadano puede contactar personalmente para interesarse por la marcha de su asunto; y la francesa, en que el sistema France Services instaurado en 2019 “apuesta por la proximidad y el acompañamiento humano a los usuarios en la realización de un conjunto de trámites administrativos a través de consejeros disponibles en todo el territorio, incluido el de ultramar”.

Diego Gómez Fernández es abogado especializado en derecho urbanístico, administrativo y contencioso-administrativo, Compagina su labor profesional con una amplia trayectoria docente en la Universidad de Vigo, la Universidad Complutense de Madrid y otras instituciones. Ha intervenido como ponente en numerosos foros jurídicos de ámbito estatal y es autor del blog “Es de Justicia”, premiado en varias ediciones de los Blogs de Oro Jurídicos. Es

---

además uno de los principales impulsores de la eliminación de la cita previa obligatoria en las Administraciones Públicas, labor por la que fue galardonado con el VIII Premio Hay Derecho.

#### NOTAS

1 “La cita previa sigue siendo obligatoria” La Voz de Galicia, 25/01/2025  
<https://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2025/01/25/cita-previa-sigue-siendo-obligatoria/00031737823421251601415.htm>

2 S. MUÑOZ MACHADO “El poder y la peste de 2020”. El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, N°. 90-91 (diciembre-enero), 2020-2021, págs. 114-131.

3 “La cita previa se estanca en las oficinas de la Administración del Estado en Salamanca” La Gaceta de Salamanca 10/02/2025  
<https://www.lagacetadesalamanca.es/salamanca/cita-previa-estanca-oficinas-administracion-estado-salamanca-20250209200351-nt.html>

4 Resolución 2025R-3644-24 del Ararteko, de 27 de febrero de 2025.

5 A. BOTO ÁLVAREZ “(Re)acción administrativa ante la ciudadanía digital vulnerable: Propuestas organizativas y funcionales”. Revista Jurídica de Asturias nº47/2024, pp. 137-152

6 “Las colas invisibles de la Seguridad Social: ni un robot consigue encontrar cita previa” Civio 21/03/2023  
<https://civio.es/lo-publico/2023/03/31/cita-previa/>

7 “Te piden entre 50 y 400 euros por una cita previa, así es el mercado negro de las citas con la administración” Antena 3, 25/10/2023  
[https://www.antena3.com/programas/espejo-publico/noticias/piden-50-400-euros-cita-previa-asi-mercado-negro-citas-administracion\\_202310256538ea9ce8e7a50001412390.html](https://www.antena3.com/programas/espejo-publico/noticias/piden-50-400-euros-cita-previa-asi-mercado-negro-citas-administracion_202310256538ea9ce8e7a50001412390.html)

8 “Trámites: largas esperas para la cita previa” OCU 25/03/2025  
<https://www.ocu.org/consumo-familia/derechos-consumidor/informe/cita-previa-tramites>

9 A. BOTO ÁLVAREZ “Nuevas barreras burocráticas: la Administración defensiva digital” Documentación Administrativa, nº 10/ 2023 págs. 40-58.

10 J.L. VILLAR PALASÍ “Apuntes de derecho administrativo. Parte General. Tomo I” UNED Universidad a Distancia. 1974, páginas 57 y siguientes.

11 Como dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2008 (Recurso 1007/2007) “el elemento definidor de la vía de hecho es la carencia de cobertura jurídica, bien sea porque no exista acto previo de habilitación, o bien porque la actuación material va más allá de lo que dicha cobertura autoriza”.

12 E. GARCÍA DE ENTERRÍA “Curso de derecho administrativo I”. Civitas 1997, págs. 430 y siguientes.

13 M. BELADIEZ ROJO “La vinculación de la Administración al Derecho” Revista de administración pública, N° 153, 2000, págs. 315-350.

14 En el Informe día de la liberación fiscal de la Fundación Civismo de 2024 se dice que “Teniendo en cuenta que 2024 tiene 366 días, se obtiene como resultado 212 días necesarios de renta familiar para los tributos de obligado cumplimiento durante el presente año”  
<https://civismo.org/informes/dia-de-la-liberacion-fiscal-2024/>

15 M. VAQUER CABALLERÍA “El humanismo del derecho administrativo de nuestro tiempo” Revista de Administración Pública, 2023, N° 222, 33-64.

16 J. PONCE SOLÉ “Manual de Fonaments del Dret Administratiu i de la Gestió Pública. Textos legals, materials per practicar, dades empíriques”.

17 “Informe anual a les Corts Valencianes 2022” Síndic de Greuges Comunitat Valenciana.

18 <https://www.ararteko.eus/sites/default/files/2024-10/Conclusiones%20t%C3%A9cnicas%20del%20Taller%20de%20Alicante.%20pdf.pdf>

19 Esto no es incompatible con que se establezca un sistema de citas para ser atendidos por otros técnicos o especialistas que, para poder trabajar y dar un servicio efectivo a los ciudadanos, no pueden estar continuamente a disposición del público. Exactamente como se hacía antes de la pandemia.

20 V. ALMONACID LAMELAS "Burocracia. Guía para la eliminación de la burocracia en la era de la IA"

Fundación Novagob 2025, págs. 124-132.

21 A. BOTO ÁLVAREZ. Ver obra citada nota 9.



# Entrevista: Carles Ramió, una visión de futuro.

POR FRANCISCO SEOANE PÉREZ

La administración pública española, ese gigante silencioso que sostiene el Estado del Bienestar, atraviesa un momento crítico. Lo que durante décadas fue un modelo de éxito, hoy muestra signos de fatiga sistémica. Para analizar este fenómeno, conversamos con Carles Ramió, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la UPF y una de las voces más autorizadas en gestión pública. Su diagnóstico es claro y alarmante: nos acercamos a un colapso total si no repensamos las estructuras que heredamos del siglo pasado.

**Francisco Seoane: Yo quería empezar preguntándote por la aparente paradoja de que estamos en un momento en que la tecnología podría ser de gran ayuda y nos encontramos con una calidad de provisión de servicios que no la recordamos en la memoria. ¿Qué está pasando?**

Carles Ramió: Pues, de hecho, las administraciones públicas en España han funcionado más que razonablemente bien durante los últimos 40 años. Y además hemos hecho cosas muy meritorias como descentralizar el Estado, ampliar el Estado del

bienestar con una calidad de servicios más que notable y con indicadores internacionales de los mejores del mundo. Y eso ha sido gracias al sacrificio de los empleados públicos, directivos públicos y también, por qué no decirlo, del liderazgo político. Después de 40 años de buen desempeño -cierto que con una cierta decadencia y una falta de renovación y de modernización- de golpe, como señalo en mi libro "El colapso de la Administración", podemos estar ante el colapso de la administración si no la reformamos de forma rápida. Y aunque este vaticinio sólo lo hago yo, otros muchos expertos coinciden en una decadencia que la hará morir poco a poco.

La respuesta a esto es algo tan sencillo como que la demografía nos ha atropellado, por tres dimensiones: Primera dimensión, porque nos dimensionamos intuitivamente para atender a 40 millones de habitantes y en España somos 49. Con incrementos de población en los últimos 25 años de entre el 38% en Madrid o Cataluña, o más del 50% en Baleares. Todos estos nuevos ciudadanos, muchos producto de la inmigración, son ciudadanos consumidores de servicios públicos y además muchos de ellos son vulnerables y necesitan todavía más apoyo de la Administración Pública.

---

Segunda dimensión, se empieza a notar el envejecimiento de la población. Todos nos preocupamos por la sostenibilidad de las pensiones, que es un problema serio, pero nos olvidamos del sobrecoste económico solo en gastos sociales y sanitarios. La sanidad está estresada porque atiende a más millones de habitantes de lo previsto y por el envejecimiento de la población.

Y la tercera dimensión demográfica tiene que ver con el envejecimiento de los propios empleados públicos: estamos ante el relevo generacional. En los próximos 10 años se puede jubilar el 50% del personal, el más cualificado y el personal fundacional de las administraciones públicas modernas, de las CCAA, los que han creado los ayuntamientos, que conocen las reglas formales e informales de una forma exquisita. Así es que estas tres dimensiones demográficas nos han atropellado. A esto hay que sumar que llevamos 75 años sin reformar conceptualmente la Administración. La última reforma en España fue a finales de los años 50. Las comunidades autónomas como la Xunta de Galicia han copiado el modelo de la AGE y hemos caído en lógicas de isomorfismo institucional, de un modelo muy anticuado.

Y otro factor importante es el desgaste de la crisis económica de 2008, sin tasas de reposición, precarizaron de los servicios, de las políticas públicas por recortes más o menos uniformes, etc. No se tomaron decisiones drásticas, no se priorizó y eso fue debilitando la Administración Pública y, justo cuando nos recuperábamos, irrumpe la COVID, que yo creo que no hemos analizado suficientemente el impacto laboral, sociológico y social de la COVID y del confinamiento. De hecho, las empresas privadas ya observan que ha cambiado las relaciones laborales antes y después de la COVID, como por ejemplo en las bajas laborales que se ha doblado. En la Administración Pública este fenómeno puede ser incluso mayor, con ámbitos de

gestión pública delicados como servicios sociales que están en el 25% o en los cuerpos policiales puede estar cerca del 20%.

Hay un riesgo de colapso inminente por la combinación de un aumento poblacional no gestionado, el envejecimiento social y el relevo generacional de los empleados públicos,

En la Administración Pública estuvimos un año confinados, en algunos sitios, como en las universidades, un

año y medio, y eso hizo todavía más daño. Con lo cual se han transformado las actitudes y la implicación de un buen número de empleados públicos hacia su trabajo y la administración. Ser directivo público y dirigir al personal ahora es mucho más difícil que antes de la COVID.

Todo esto en conjunto es lo que para mi anuncia el colapso. Es posible que esto suceda en un momento de florecimiento tecnológico porque en la Administración Pública todavía no hemos aprovechado este florecimiento tecnológico derivado de la inteligencia artificial. Yo considero que esta puede ser muy positiva, pero para que sea útil en la Administración Pública, más allá de pequeñas ayudas de secretaría, tienes que tener una buena gobernanza de datos, en cuanto a la calidad, la trazabilidad y la propia gobernanza de datos. Al no tener suficientemente maduro todo esto, todavía no podemos aprovechar todas las espectaculares externalidades positivas que nos puede aportar la inteligencia artificial en la gestión pública.

**FS: Hablemos de la IA. ¿Puede existir el problema de se empiece a utilizar esta en la peor de sus versiones, como lo están haciendo algunas empresas?**

CR: El uso de las empresas privadas del canal digital e incluso de la inteligencia artificial con chatbots, etcétera, es sencillamente impresentable porque eso además no funciona. Para la administración pública es otra externalidad negativa de la COVID. En esa época

vimos que la administración digital funcionaba, que éramos un país avanzado digitalmente porque está en la posición 17 del mundo de administración más digitalizada. De hecho, estamos más digitalizados nosotros que el sector privado del país. Durante el confinamiento estricto no hubo más remedio que tratar digitalmente a los ciudadanos, pero nos fuimos arriba. Esto y el teletrabajo, que después de tantas pruebas piloto se vio que también funciona, nos permitió ser resilientes dinámicos, cambiamos el modelo de gestión que hacía falta y luego lo incorporamos. A posteriori, establecer como canal prioritario la administración digital no es una buena idea si tienes en cuenta que el 40% de la población, que además es la más vulnerable, no tiene las competencias digitales necesarias para interaccionar con la administración pública. Somos potentes digitalmente, pero es una administración digital no del todo empática y a veces muy complicada. Incluso aquellos que tienen competencias administrativas y digitales son incapaces de culminar algunos de los procedimientos administrativos. Y luego se nos ocurrió la auténtica tontería de la cita previa obligatoria. La cita previa es un gran mecanismo para ordenar, pero ponerla obligatoria no es la solución, más cuando la forma de pedir cita es digitalmente, pero el 40% de la población no sabe y luego lo que hicimos fue diseñar las citas y dar horas en función de nuestro confort, no de la carga potencial de necesidad que tenían los ciudadanos. Y de golpe hemos creado cuellos de botella sorprendentes en trámites que antes bastaba un día de gestión ahora tardas meses, como la prestación de jubilación, el cobro del desempleo, la renovación del DNI, del carnet de conducir, etcétera. Obvio que la administración pública tiene que utilizar varios canales, una visión más 360°.

La atención presencial debe estar en el centro del sistema y complementarla con la opción digital porque la presencialidad siempre va a ser necesaria.

Además, hay servicios públicos donde el elemento de presencialidad es el que le da valor como los servicios sociales, la educación, la sanidad, etcétera. con lo cual tenemos que reinventar la presencialidad y que la administración digital sea un buen complemento. Tenemos que hacer sistemas integrados.

**FS: Pasando al tema de la selección de personal ¿cómo ves la posibilidad de cambiar el sistema de selección desde un planteamiento casi decimonónico a un sistema más ágil que sea más parecido al de otras administraciones de nuestro entorno?**

CR: El cambio va a ser sí o sí porque el relevo generacional nos obliga. Ahora no tenemos que hacer una selección ordinaria, tenemos que hacer una selección extraordinaria para traer el talento que tiene que reponer a todas estas personas que se van a jubilar. Es evidente que la juventud no quiere pasar por este peaje de hacer oposiciones, estar 1 ó 7 años memorizando temas. La abundancia de candidatos son para administrativos, auxiliares y carteros, pero en cambio en los cuerpos de élite apenas tienen ningún tipo de vocación ni ningún tipo de candidato. La juventud ya no estudia memorizando temas. Dicho sea, el modelo memorístico no funcionaba del todo mal porque tenía la ventaja de que, según los psicólogos organizativos, tenía una fiabilidad de más del 65%. El problema está en la equidad, ya que no todas las personas se pueden permitir prepararse unas oposiciones después de acabar el grado, el máster... en una actividad especulativa con muchos gastos donde no ganas, con lo cual acaba por ser un acceso muy elitista y muy endogámico. El segundo problema grave son los falsos negativos, es decir, hay muchos potenciales buenos empleados públicos que no son primeras espadas de la memoria y los perdemos. Es el momento de cambiar los sistemas de selección para atraer el talento, porque el empleado público del futuro no únicamente tiene que tener

memoria, sino tiene que tener otro tipo de competencias.

No obstante, nos encontramos con muchas resistencias, especialmente en la AGE, donde además de señalar la tradición y la cultura del esfuerzo, advierte sobre que el modelo memorístico ha sido claramente meritocrático y neutral, pero que si cambiamos y flexibilizamos el sistema de selección va a haber un neoclientelismo. Esta crítica sí hay que tenerla en cuenta, pero si miramos en el mundo de las administraciones públicas, hay muy pocos países que hagan oposiciones memorísticas. De hecho, el concepto oposición es español, con lo que nosotros podemos mirar a muchos otros países que son estrictamente meritocráticos, que utilizan

otros tipos de sistemas de selección, que hay muchísimos distintos. Eso sí, tenemos que aplicarlos o adaptarlos a nuestra cultura.

Es urgente flexibilizar los mecanismos de acceso para perfiles tecnológicos y directivos, para afrontar el relevo generacional y permitir la captación de talento.

El sistema alemán consiste en hacer un test de cultura general y estar en la administración pública a prueba 5 años y luego te hace una evaluación y no tiene ningún problema en echarte. Aquí en España esto no funcionaría, porque aquí si entras ya te quedas, pero sí puede funcionar otros mecanismos que utilizan en Bélgica, que utilizan en Holanda, que utilizan en Gran Bretaña. Tomemos de referencia a la Unión Europea. Antes tenía el modelo clásico memorístico. Hay síntomas de movimiento, por ejemplo, la AGE, porque hay dos procesos de reforma abiertos ahora en España profundos, uno es la AGE y el otro es la Generalitat de Cataluña. Por ejemplo, el AGE quiere cambiar los sistemas de selección de una forma sorprendente y disruptiva mediante una maestría de acceso, de esta forma el proceso sería: un proceso selectivo, entonces una maestría oficial de 2 años que hace un examen final

y se queda la tercera parte que ha sacado las mejores notas. Este modelo funciona, pero en ámbitos minoritarios, elitistas y muy especializados, por ejemplo, los bancos centrales o las agencias reguladoras. En nuestro caso y aplicado a la administración general no daría buen resultado. En un ámbito muy específico funciona porque la administración se queda los mejores, pero el resto van a tener trabajo y van a ganar más que los seleccionados, porque todos van a ser fichados por las empresas reguladas. Eso funciona ahí, pero en la administración pública general no se dan esas condiciones.

La Generalitat de Cataluña lo que va a proponer es

abrir sistemas de selección y ya tenemos muy avanzado un anteproyecto de ley de ocupación pública donde se establecen distintos mecanismos de selección en función de los perfiles o los ámbitos funcionales. En algunos

casos se puede hacer test, en algunos casos se puede hacer casos prácticos, en otros casos entrevistas, en otros casos pruebas escritas y evidentemente una combinación de varios de ellos. De hecho, desde el grupo de Reforma impulsamos un programa de programas que se llama Cataluña futuro, en el cual para ámbitos de gestión novedosos hacíamos un proceso de selección por competencias. Esto sería factible para los interinos vinculados a proyectos, para un ámbito de la propia reforma, o para un ámbito de introducción de la inteligencia artificial, un ámbito de competitividad de país, un ámbito de transición ecológica, etcétera. Y ahí, más que ofrecer los habituales A21, que es el acceso clásico, ofrecemos desde A22 e incluso A28 Porque si quieres atraer el talento, por ejemplo, en inteligencia artificial, con un A21 no vas a ninguna parte. ¿Cuál es la idea de seleccionar con competencias? Que sea una prueba

piloto para que experimentemos con sistemas alternativos de selección para que todos sean eficaces, estrictamente neutrales y meritocráticos. Intentamos experimentar, vamos a crear mejores tablas retributivas, mejores procesos de selección, mayores controles, mayor exigencia, mayor disciplina y también mayores niveles. Vamos a ver si esto la juventud juega o no juega con estas reglas.

**FS: Para terminar me gustaría abordar la cuestión de la dirección pública profesional. ¿Cómo pueden conjugar los políticos sin experiencia y los altos funcionarios con muchos conocimientos pero sin poder político?**

CR: La relación entre político y alto funcionario es una relación que Zafra dice que es una relación donde el inexperto gobierna al experto y eso es un acto de violencia para dos, pero ahí reside parte de la esencia democrática. Lo que no puede ser es que funcionarios hagan de políticos, como sucede en la AGE, donde los funcionarios han cooptado los dos grandes partidos, eso es funcionarizar la política. En las comunidades autónomas y en ayuntamientos se politiza la dirección pública mediante la libre designación para nombrar a amigos o afiliados. Todos aceptamos la legitimidad democrática que permite que el partido que ha ganado las elecciones tiene que cambiar el presidente y resto de cargos políticos. Pero existe el spoil system de circuito cerrado, que es entre los propios funcionarios, donde por afinidad no siempre se escoge a la persona más idónea.

Para evitar esto primero tenemos que tener una carrera horizontal donde la gente que haga crecer su trabajo y que muestre buenas competencias profesionales vaya subiendo de nivel sin necesidad de ocupar ninguna jefatura. Ahora, la única forma de ascender en la vertical, donde no siempre el que

asciende tiene las competencias para dirigir, además de generar inflación orgánica y estructuras disparatadas. Una cosa muy distinta es la carrera vertical, que son aquellos que tienen competencias y habilidades, quizás no son los mejores en la materia, pero es el mejor organizador y el mejor gestor de personal. Luego se puede imponer la dirección pública profesional y acabar con los puestos de libre designación, para que no sean caprichosamente elegidos por los políticos por afinidades; exigir que los que ocupen estos puestos tengan las competencias directivas para poder ejercerlos y que no sean de libre designación política, para que exista una cierta estabilidad. Porque está demostrado que en aquellos países donde hay más estabilidad entre sus directivos profesionales, cuando hay un cambio de gobierno, tienen mayor calidad institucional, por ejemplo, Dinamarca.

Tenemos que introducir ya la dirección pública profesional que consiste en que para acceder a estos puestos tienes que acreditar, mostrar una trayectoria, una formación y unas competencias directivas y luego solo se puede elegir entre estos. Con esto aseguramos además que existe una cierta continuidad.

En Cataluña, tenemos un borrador donde serían directivos públicos profesionales los directores generales, porque hay una cantidad mínimo más de la mitad o quizá 75% de direcciones generales de una comunidad autónoma que son técnicas. Su elección inicial correría a cargo de un centro independiente que dé al político una terna para que él elija al que le inspire más confianza, con lo cual, para un puesto de director general, objetivamente son los tres mejores, eso es meritocracia; pero que el político elija de estos tres es el ingrediente de confianza necesario entre ambos. Eso es lo que tienen muchos países y que nosotros o no desarrollamos, como en Andalucía, o creamos imposturas como la AGE.

---

**FS. Ya por último, ¿por qué en la administración se desarrolla desde hace mucho tiempo una mentalidad defensiva y cerrada?.**

CR: En Cataluña, para evitar la administración defensiva hemos aprobado el derecho al error, donde los ciudadanos tienen derecho a equivocarse y los funcionarios también, de modo que no te persigan penal o administrativamente en aquellos casos en que te equivocas por acción de buena fe. Si lo haces por omisión, que no hagas nada, entonces sí es perseguible. Eso es lo que intentamos introducir, al igual que Francia o Polonia.

El audio de la entrevista está disponible en el podcast 'Comunicación & Política', de la Asociación de Comunicación Política (ACOP) en el siguiente enlace: <https://tinyurl.com/carlesramio>

Carles Ramió i Matas es Catedrático de ciencia política y de la administración en la UPF, ha ocupado diversos cargos en la gestión pública y es conferenciante y escritor de numerosos libros y artículos sobre la administración pública, entre ellos, el muy reciente *"El colapso de la Administración en España"*. Tal como él se define...*"Enamorado de la gestión pública, de la defensa del bien común por las vías institucionales. He dedicado mi carrera profesional como investigador, profesor, gestor, político (sin pertenecer a ningún partido), consultor y ensayista a promover la regeneración institucional y la mejora organizativa de las administraciones públicas"*.

Francisco Seoane Pérez es profesor titular de Periodismo en el Departamento de Comunicación de la Universidad Carlos III de Madrid.



Foto: Carles Ramió i Matas.

