Número **22**
Nueva época
Noviembre-Abril, **2019**

Gestión y Análisis de Políticas Públicas

Estudios

La opinión pública en la teoría de la Administración Pública
Public opinion in Public Administration theory
Juan Andrés Díaz Guerra / Manuel Tamayo Sáez / Ernesto Carrillo Barroso 6-23

La nueva actividad pública de fomento: el «green nudge» en la actual contratación pública
The new public activity of promotion: the «Green Nudge» in the current public contracting
Daniel Terrón Santos 24-39

Reorganización y modernización de las Administraciones Públicas: sucesión laboral y despidos colectivos
Reorganization and modernization of the Public Administrations: labor succession and collective dismissals
José Luis Monereo Pérez / María Nieves Moreno Vida / Belén del Mar López Insua 40-58

El procedimiento arbitral para resolver las reclamaciones en las elecciones a órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas
Arbitration proceeding to resolve claims on elections to representative bodies for public employees
Ángel Luis de Val Tena 59-71

El impacto económico de la better regulation. Un análisis para España
The economic impact of better regulation. An analisys for Spain
Marisa Álvarez Suárez 72-85

Consideraciones políticas de la asignación presupuestal en salud en México 2010-2017
Political factors in health budget allocation in Mexico 2010-2017
Gabriela Tapia Téllez 86-101

La otra mirada. Evaluación participativa y mejora de los Servicios de Prevención y Atención del Cáncer en Valle de la Estrella, Costa Rica
***The other gaze**. Participatory Evaluation and Improvement of the Cancer Prevention and Care Services in Valle de la Estrella, Costa Rica*
Esteban Tapella / Juan Carlos Sanz 102-119

Experiencias y casos

La política pública de transporte de viajeros: el caso de la Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia
The public politics of travelers' transport: the case of the Public Entity of the Transport of the Region of Murcia
Saturnino Espín López / Antonia González 120-139

GOBIERNO DE ESPAÑA · MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA · INAP INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

https://inap.es
https://revistasonline.inap.es

ISSN: 1989-8975 – DOI: 10.24965/gapp.i22 – https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP

Número **22**
Nueva época
Noviembre-Abril, **2019**

GAPP

Gestión y Análisis de Políticas Públicas

ISSN: 1989-8991
DOI: http://dx.doi.org/10.24965/gapp.v0i21
www.inap.es
http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP

Directora del INAP: María Isabel Borrel Roncalés
(Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado)

Director de la Revista: José Antonio Olmeda Gómez

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
(Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED)

Coordinación:
Centro de Estudios y Gestión del Conocimiento del INAP

Redacción y administración:
Atocha, 106, 28012 Madrid
Tel.: 91 273 91 62
correo electrónico: revistagapp@inap.es

Edita: Instituto Nacional de Administración Pública

ISSN: 1989-8991
NIPO: 278-19-014-X
Depósito legal: M-39.657-1994

Catálogo general de publicaciones oficiales:
https://publicacionesoficiales.boe.es/

CONSEJO DE REDACCIÓN

Director: Jose Antonio Olmeda Gómez, UNED, España

Vocales: Miquel Salvador Serna, Universidad Pompeu Fabra (España). Laura Román Masedo, Universidad de la Coruña (España). Antonio Natera Peral, Universidad Carlos III (España). Juan Ignacio Criado Grande, Universidad Autónoma de Madrid (España). César Colino Cámara, UNED (España). Carmen Alemán Bracho, UNED (España). Xavier Ballart Hernández, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Nieves Saniger Martínez, Universidad de Granada (España). Miguel Anxo Bastos Boubeta, Universidad de Santiago de Compostela (España). Lourdes López Nieto, UNED (España).

Secretario: Jose Manuel Ruano de la Fuente, Universidad Complutense de Madrid (España).

Vicesecretario: Alfonso Fernández Burgos, Jefe del Servicio de Publicaciones del INAP (España).

CONSEJO ASESOR

Javier Quintana Navío, Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración Pública (España). Ana María Ruiz Martínez, AEVAL Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (España). Gregorio Montero Montero, CLAD (México). Enrique Cabrero Mendoza, CIDE-Centro de Investigación y Docencia Económicas-México-Toluca (México). Rafael Catalá Polo, Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado (España).

GAPP es la revista pionera y más significativa en España dentro de su especialidad. Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), desde sus comienzos, en 1994, se ha distinguido por impulsar los estudios interdisciplinares en la materia y el análisis de experiencias y casos de especial interés para los profesionales de las administraciones públicas. Con ello ha contribuido a dinamizar el debate sobre los modelos teóricos y empíricos de gestión pública, así como sobre los procesos de transformación de los escenarios de acción gubernamental. A partir del año 2009 ha emprendido una Nueva Época, buscando un mayor impacto y proyección internacional. No obstante, fiel a sus señas de identidad, continúa persiguiendo los objetivos de potenciar la reflexión analítica en el campo de las políticas públicas y de priorizar la aplicabilidad y utilidad de los estudios sobre las mismas. **GAPP** es una publicación de periodicidad semestral (mayo-noviembre) editada en formato digital que asume los criterios de exigencia aplicados en aquellas revistas que gozan de máximo reconocimiento internacional, empezando por la selección (mediante el protocolo del Open Journal System para la evaluación anónima por pares) de trabajos originales y conformes a las directrices para autores. En la evaluación participan revisores externos nacionales e internacionales ajenos al Consejo de Redacción y al INAP.

GAPP se publica bajo bajo el sistema de licencias Creative Commons según la modalidad Reconocimiento-NoComercial (by-nc): Se permite la generación de obras derivadas siempre y cuando no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar el original con fines comerciales.

Sumario

Table of contents

Estudios

La opinión pública en la teoría de la Administración Pública

Public opinion in Public Administration theory

Juan Andrés Díaz Guerra / Manuel Tamayo Sáez / Ernesto Carrillo Barroso 6

La nueva actividad pública de fomento: el «green nudge» en la actual contratación pública

The new public activity of promotion: the «Green Nudge» in the current public contracting

Daniel Terrón Santos 24

Reorganización y modernización de las Administraciones Públicas: sucesión laboral y despidos colectivos

Reorganization and modernization of the Public Administrations: labor succession and collective dismissals

José Luis Monereo Pérez / María Nieves Moreno Vida / Belén del Mar López Insua 40

El procedimiento arbitral para resolver las reclamaciones en las elecciones a órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas

Arbitration proceeding to resolve claims on elections to representative bodies for public employees

Ángel Luis de Val Tena 59

El impacto económico de la better regulation. Un análisis para España

The economic impact of better regulation. An analisys for Spain

Marisa Álvarez Suárez 72

Consideraciones políticas de la asignación presupuestal en salud en México 2010-2017

Political factors in health budget allocation in Mexico 2010-2017

Gabriela Tapia Téllez 86

La otra mirada. Evaluación participativa y mejora de los Servicios de Prevención y Atención del Cáncer en Valle de la Estrella, Costa Rica

The other gaze. *Participatory Evaluation and Improvement of the Cancer Prevention and Care Services in Valle de la Estrella, Costa Rica*

Esteban Tapella / Juan Carlos Sanz 102

Experiencias y casos

La política pública de transporte de viajeros: el caso de la Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia

The public politics of travelers' transport: the case of the Public Entity of the Transport of the Region of Murcia

Saturnino Espín López / Antonia González 120

Recensiones

RAMIÓ, Carles: *Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público*

RAMIÓ, Carles: Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público

RAÚL ENRIQUE RIGO 140

RODRÍGUEZ BILELLA, Pablo y TAPELLA, Esteban, *Dejar huella. Historias de evaluaciones que marcaron la diferencia*

RODRÍGUEZ BILELLA, Pablo y TAPELLA, Esteban, Dejar huella. Historias de evaluaciones que marcaron la diferencia

LUIS SOBERÓN ÁLVAREZ 145

Autores 149

GAPP, número 22, noviembre-abril de 2019
Sección: ESTUDIOS
Recibido: 29-01-2019
Aceptado: 07-03-2019
DOI: 10.24965/gapp.i22.10653
Páginas: 6-23

La opinión pública en la teoría de la Administración Pública

Public opinion in Public Administration theory

Juan Andrés Díaz Guerra
Universidad Complutense de Madrid (España)
jadiazgu@ucm.es

NOTA BIOGRAFICA

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Gerente de Facultad. Anteriormente profesor de la UCM, URJC y UNED. Opinión pública y política de seguridad.

Manuel Tamayo Sáez
Universidad Rey Juan Carlos (España)
manuel.tamayo@urjc.es

NOTA BIOGRAFICA

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Profesor Contratado Doctor. Opinión pública y políticas públicas. Grupo de Investigación Diseño de Políticas: Transferencia e Innovación Social.

Ernesto Carrillo Barroso
Universidad Complutense de Madrid (España)
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9500-659X
ecarrillo@cps.ucm.es

NOTA BIOGRAFICA

Doctor en Sociología (UCM). Catedrático de Universidad. Instituto Complutense de Ciencia de la Administración. Grupo de Investigación Diseño de Políticas: Transferencia e Innovación Social. Opinión pública y políticas públicas.

RESUMEN

El propósito del artículo es reconstruir las aportaciones normativas que han realizado sobre la opinión pública algunos de los principales teóricos de la Administración, desde Wilson a Bozeman. Compartiendo con Lasswell la idea de que en democracia la relación entre opinión pública y políticas públicas debe ser bidireccional, las preguntas centrales desde esta perspectiva serían: ¿cuál debe ser el papel de la opinión pública en relación con la administración y las políticas públicas? y ¿hasta dónde es legítimo que desde las instituciones públicas se intente gestionar la opinión pública? Las respuestas ofrecidas podrían agruparse en una escala cuyo primer peldaño circunscribiría la opinión pública al papel de crítica autorizada que vigila el proceso de formación de las políticas, sin inmiscuirse en los asuntos cotidianos de la gestión; el segundo, estaría dirigido a sondear la opinión para definir estrategias y planes que garanticen el apoyo del público a las políticas, las regulaciones y los servicios; finalmente, el

ciudadano, asumiría un papel más relevante y cotidiano, participando directamente e incluso eligiendo a los productores de los servicios públicos. La gestión de la opinión con fondos públicos podría considerarse legítima y necesaria, siendo de aplicación las herramientas de investigación de la opinión y de la comunicación institucional.

PALABRAS CLAVE

Marketing público; política pública; sondeos de opinión.

ABSTRACT

This article reconstructs the normative contributions that some of the main theorists of the Administration have made about public opinion from Wilson to Bozeman. We agree with Lasswell that in a democracy the relationship between public opinion and public policies should be bidirectional. From this perspective, the central questions to be answered would be: what should be the role of public opinion in relation to public administration and policies? And to what extent is it legitimate for public institutions to try to manage public opinion? The answers offered could be grouped into a scale whose first step would circumscribe public opinion to the role of authoritative criticism that would oversee the process of policy formation without interfering in the day-to-day management issues; the second, would be aimed at probing opinion to define strategies and plans that guarantee public support for policies, regulations and services; finally, the citizen, would assume a more relevant and daily role participating directly and even choosing the producers of public services. The management of the opinion with public funds could be considered legitimate and necessary, with the application of opinion research and institutional communication tools.

KEYWORDS

Marketing government; opinion polls; public policy.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. LAS REFERENCIAS A LA OPINIÓN PÚBLICA EN LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 1.1. WILSON Y LA OPINIÓN PÚBLICA COMO CRÍTICA AUTORIZADA QUE VIGILA LAS GRANDES FUERZAS DE LA FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. 1.2. WHITE Y LA FUNCIÓN DE INTERPRETAR Y DEFENDER LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL PROBLEMA DE LA GESTIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA DESDE LOS ORGANISMOS OFICIALES. 1.3. LASSWELL Y EL APOYO DE LA OPINIÓN PÚBLICA A LA DEMOCRACIA: EL INTERCAMBIO ABIERTO ENTRE OPINIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA COMO SEÑA DE IDENTIDAD DE LAS DEMOCRACIAS. 1.4. LA OPINIÓN PÚBLICA Y EL APOYO A LAS ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES EN SIMON, SMITHBURG Y THOMPSON: LAS TÁCTICAS PARA OBTENER EL APOYO Y LOS SONDEOS DE OPINIÓN COMO INSTRUMENTO PARA LA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA. 1.5. LAS PREFERENCIAS INDIVIDUALES Y LA ADMINISTRACIÓN DEMOCRÁTICA DE OSTROM. 1.6. LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA GOBERNANZA RECEPTIVA. 1.7. LA SATISFACCIÓN DEL CONSUMIDOR Y EL NUEVO MANAGEMENT PÚBLICO. 1.8. LA CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO: LOS DESEOS DE LOS CIUDADANOS Y SUS REPRESENTANTES Y EL PAPEL DEL MARKETING PÚBLICO PARA INCREMENTAR EL APOYO POLÍTICO A LAS POLÍTICAS. 1.9. BOZEMAN: LA AUTORIDAD POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS, LA IDENTIFICACIÓN DE LOS VALORES PÚBLICOS DE LAS POLÍTICAS Y LOS FALLOS PÚBLICOS. 2. CONSIDERACIONES NORMATIVAS SOBRE LA RELACIÓN ENTRE OPINIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2.1. ¿CUÁL DEBE SER EL ALCANCE DE LA INFLUENCIA DE LA OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LA ADMINISTRACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS? 2.2. ¿HASTA DÓNDE ES LEGÍTIMO QUE EL GOBIERNO ACTÚE SOBRE LA OPINIÓN PÚBLICA?. 2.2.1. La interpretación y defensa de las políticas. 2.2.2. La gestión de la opinión pública mediante recursos públicos. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

La cuestión de la opinión pública, y más concretamente el papel que esta deba desempeñar en la administración de un sistema político democrático, es un tema sobre el que han reflexionado los estudiosos de la Ciencia de la Administración. Nunca ha constituido un tema central de la disciplina, pero las alusiones a la opinión pública son recurrentes en los textos clásicos de Administración y Política Pública, en particular

en Wilson, White, Lasswell o Simon. Con el paso del tiempo las reflexiones sobre este tema se hacen más esporádicas e indirectas, pero ello no impide que su observación pueda abordarse desde una perspectiva administrativa. El propósito de este artículo es, precisamente, reconstruir las aportaciones que sobre la opinión pública han realizado algunos de los principales teóricos de la Administración y ofrecer un estado de la cuestión al respecto.

Desde sus orígenes los estudios de Administración Pública han sido sensibles al tema de la opinión pública planteándose preguntas normativas –incluidos sus detalles más prácticos– que permitieran orientar el comportamiento del directivo público: ¿Qué papel debe tener la opinión pública en la conducción de la Administración? ¿A qué función del Estado debe corresponder el arte de influir en la opinión, a la Política o a la Administración? ¿Es legítimo que un organismo público intente gestionar la opinión pública? ¿Cómo deben ser las relaciones entre opinión pública y política pública? ¿A qué tipo de conocimientos profesionales recurrir para gestionar la opinión pública? ¿Qué utilidad pueden tener los sondeos de opinión y la investigación de mercados en la formulación de estrategias y la planificación administrativa? ¿Qué opiniones nos deben interesar, las de los ciudadanos y sus representantes o las de los consumidores directos de los servicios? ¿En qué medida los estudios de opinión pública nos informan sobre los valores públicos? ¿Es legítimo el uso del marketing en el sector público? ¿Qué limitaciones deben existir en el manejo de las herramientas de promoción en la administración?

Como se verá seguidamente, todas estas preguntas han sido abordadas por la teoría de la Administración desde sus orígenes hasta nuestros días y a ellas se intentará dar respuesta de forma sumaria en este trabajo. Para ello se ha optado por recopilar cronológicamente las principales referencias concernientes al tema de la opinión pública en los textos clásicos y en otros más recientes, desde Wilson a Bozeman, recogiendo las aportaciones que en diferentes épocas y desde distintas escuelas se han ofrecido para esta cuestión[1]. Nos hemos centrado en las reflexiones de carácter normativo y aplicado de mayor interés para los directivos públicos, dejando al margen los estudios que consideran el papel que de hecho ejerce la opinión pública en la administración y la formación de las políticas. Además de la exposición cronológica, en la segunda parte del artículo se han conjugado todas esas reflexiones, dispersas a modo de teselas, en un mosaico que dé respuesta integrada a las preguntas planteadas en esta introducción.

1. LAS REFERENCIAS A LA OPINIÓN PÚBLICA EN LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. Wilson y la opinión pública como crítica autorizada que vigila las grandes fuerzas de la formación de las políticas públicas

Wilson, en el que es considerado el trabajo seminal de este campo de estudios, “The Study of Administration”, publicado en *Political Science Quarterly* en 1887, dedica varios párrafos a tratar el asunto. Este autor se plantea como uno de los problemas de la nueva disciplina de la Ciencia de la Administración el de abordar la pregunta de «¿qué parte debe tener la opinión pública en la conducción de la administración?». Su respuesta fue que «la opinión pública debe desempeñar el papel de crítica autorizada» (Wilson, 1887, pág. 214). Más adelante señala lo siguiente:

> «El problema consiste en hacer que la opinión pública sea eficiente, sin el dolor de que sea entrometida. Ejercida directamente, en la supervisión de los detalles cotidianos y en la elección de los medios diarios del gobierno, la crítica pública es, desde luego, un verdadero fastidio, como un rústico al que se le confiara una maquinaria delicada. Mas, para vigilar las grandes fuerzas de la formación de la política [*policy formation*], tanto en la política [*politics*] como en la administración, la crítica pública es por completo segura y benéfica, a la par que indispensable. Permitamos que el estudio administrativo encuentre los mejores medios de otorgar este control a la crítica pública y ahuyentémosla de cualquier otra interferencia» (Wilson, 1987, pág. 215).

[1] El lector encontrará lagunas importantes como Weber; sin embargo, las reflexiones de este autor sobre la opinión pública son escasas y no están vinculadas a la parte que más nos puede interesar sobre la sociología de la dominación y el tipo ideal racional legal con cuadro administrativo burocrático.

No deja de resultar significativo que en un breve artículo en que intenta poner las bases de la Ciencia de la Administración dedique atención a la cuestión de la opinión pública. Al plantear este asunto, Wilson llama la atención sobre las características y complejidades de la administración en los sistemas políticos democráticos. Concretamente, cabría argumentar que considera más complejo administrar en una democracia que en otros sistemas políticos, debido precisamente al papel desempeñado por la opinión pública en la administración democrática.

En el terreno práctico, ya como presidente de los Estados Unidos, otorgó también especial importancia a la «gestión» de la opinión pública, desarrollando un considerable esfuerzo por comunicar sus políticas. Según White, fue Wilson quien introdujo las ruedas de prensa en Washington (White, 1955, pág. 200), en las que el propio presidente se dirigía directamente a la nación a través de las preguntas y respuestas a los corresponsales. Desde luego, era un presidente muy interesado en la opinión pública y tuvo entre sus asesores al joven Lippman. Según describe este en su libro *Public Opinion* (1922, 2014), la Administración de Wilson llevó a cabo para la época un gigantesco esfuerzo de comunicación directa a la ciudadanía durante la Primera Guerra Mundial, una experiencia en la que se basaron los esfuerzos de propaganda y relaciones con el público que desarrollarán posteriormente tanto las empresas como la administración (Lasswell, 1941).

1.2. White y la función de interpretar y defender las políticas públicas y el problema de la gestión de la opinión pública desde los organismos oficiales

La cuestión de la gestión de la opinión pública ha sido abordada por otros clásicos de la Ciencia de la Administración, planteándose el problema de si es legítimo o no intentar gestionar la opinión pública y, en su caso, a quién compete hacerlo y a través de qué medios. Así, Goodnow parte de la distinción entre dos tipos de funciones del Estado [*government*], Política y Administración: «La Política se relaciona con las políticas o las expresiones de la voluntad del Estado. La Administración con la ejecución de esas políticas» (Goodnow, 1900, pág. 19), ubicando al arte de influir en la opinión pública en la esfera política.

Siguiendo esa misma estela de la dicotomía entre Política y Administración, White –a quien se atribuye el primer manual de Administración Pública, *Introduction to the Study of Public Administration* (1926, 1955)– asigna a la «función de línea en el nivel político» diversas funciones –distintas de las del nivel administrativo–, entre las que se encuentra la de «interpretar y defender la política [*policy*] y sus operaciones» (White, 1955).

Esta sería una función propia del líder del ejecutivo, de los responsables de los departamentos ministeriales y de sus gabinetes políticos, «resultando particularmente inadecuada en el caso de los funcionarios de carrera» (White, 1955). Las comparecencias y debates parlamentarios en los que participan el presidente y sus ministros, los discursos de investidura y del estado de la nación, las ruedas de prensa regulares tras los consejos de ministros, las declaraciones del presidente y de los miembros de su gabinete ante los medios de comunicación o en actos públicos recogidos por la prensa, serían las fórmulas a través de las que se lleva a cabo esta función. A ello podrían añadirse los contactos con los grupos de interés y las campañas electorales.

Estas actividades son consideradas legítimas en cualquier democracia; sin embargo, algunos pasos más allá en esta función pueden resultar más controvertidos planteándose:

> «el problema de la gestión de la opinión mediante medios oficiales. Es importante para las autoridades del gobierno [*government officials*] conocer el estado de la opinión sobre su trabajo y sus organizaciones. Es inteligente, por parte de ellos, tratar de cultivar una opinión pública favorable y reducir la indiferencia o la hostilidad. Hasta dónde tienen derecho a llegar en la formación y administración de la opinión pública, es materia sobre la cual hay grandes diferencias de criterio» (White, 1955).

White menciona distintos instrumentos empleados regularmente por los organismos públicos para sondear la opinión, entre los que destaca las encuestas sobre la opinión pública porque «proporcionan datos sobre cuestiones importantes de política pública», los *referenda* sobre temas específicos, el análisis de los periódicos y otro material impreso y el establecimiento de «puestos específicos de escucha para informarse».

Asimismo, añade que «es parte de la prudencia de todo organismo oficial, no simplemente saber cómo lo valora el público, sino también cultivar una disposición amistosa en quienes pueden afectar a su futuro». Con esta segunda apreciación se adentra en un tema más espinoso, cual es el de la formación y la gestión de la opinión mediante recursos públicos, ya sea a través de la publicidad o de cualquier otra fórmula de

promoción y comunicación institucional de las políticas públicas. Las posiciones varían desde quienes lo consideran ilegítimo o propio de sistemas políticos autoritarios que intentan imponer como única opinión la del propio gobierno; hasta quienes lo ven no solo como algo legítimo, sino también necesario. De hecho, es común que en los sistemas democráticos se establezcan regulaciones para evitar posibles abusos, en especial con la publicidad institucional, si bien, tanto en la época de White como en la actualidad suelen ser de escasa utilidad.

A modo de resumen White concluye:

> «Baste decir que en el mundo contemporáneo las autoridades necesitan aquiescencia, que, por lo tanto, están interesados en el estado de la opinión acerca de su trabajo, que pueden hacer, con toda propiedad, gestiones para pulsar la opinión, que tienen un interés personal y legítimo en ilustrarla, ofreciéndole información exacta sobre hechos, y que, en muchos casos, dan pasos positivos para contribuir a formar una opinión favorable al programa que ellos respaldan. Estas actividades figuran entre los aspectos básicos de la función de línea.».

1.3. Lasswell y el apoyo de la opinión pública a la democracia: el intercambio abierto entre opinión pública y política pública como seña de identidad de las democracias

Lasswell, impulsor de los estudios de política pública, dedicó también especial atención a la cuestión de la opinión pública. En su libro *Democracy Through Public Opinion* (1941), hace depender la supervivencia de la democracia del apoyo proporcionado por la opinión pública a los fines y a los medios del gobierno democrático. Los fines, señala, tienen un carácter permanente y consisten en la práctica de la justicia mediante el gobierno de la mayoría. Los medios, en cambio, son provisionales, ajustados a las necesidades y oportunidades del momento, y se concretan en demandas de políticas públicas que han de ser congruentes con los fines permanentes. Esta distinción entre fines y medios hace reparar en la necesidad de contar con una opinión pública que apoye tanto los procedimientos democráticos a través de los cuales se gobierna como las demandas sustantivas respecto de los temas centrales de política pública de cada momento histórico.

Cuando existe un alto grado de correspondencia entre los actos del gobierno y la opinión mayoritaria durante un cierto periodo de tiempo se produciría el «gobierno por la opinión pública». Aunque el ajuste entre política pública y opinión sea la situación óptima no siempre se produce, pudiendo existir periodos en que las políticas no respondan a las demandas sustantivas de los ciudadanos.

Para Lasswell, la relación entre el gobierno y la opinión pública en los sistemas políticos democráticos debe ser bidireccional. El gobierno actúa sobre la opinión y esta debe hacerlo a su vez sobre el gobierno, siendo «el intercambio abierto entre opinión y política [pública] la seña de identidad del gobierno del pueblo» (Lasswell, 1941). El que la comunicación sea bidireccional es característico de las democracias, puesto que según señala este autor, los regímenes autoritarios intentan influir en la opinión pública, pero en cambio evitan recibir la influencia de la opinión, siendo la comunicación exclusivamente de una sola dirección.

Esta relación entre opinión pública y política pública da pie a que Lasswell plantee numerosas derivadas del problema, como son entre otras: el de los posibles efectos de la congruencia o no entre las políticas públicas adoptadas por los gobiernos y las demandadas por los ciudadanos; la necesidad de que las sociedades dispongan de adecuados niveles de información en los que basar sus opiniones; el papel desempeñado por los científicos y periodistas para generar esa información –unos, descubriendo la verdad, y los otros clarificando los resultados de la investigación científica, haciéndolos accesibles y despertando el interés del público por estas cuestiones–; los riesgos que puede entrañar para la democracia que las noticias que leen, escuchan y ven los ciudadanos estén manipuladas por propagandistas, que puedan operar incluso en contra de la democracia aprovechando las libertades que esta ofrece; el papel fundamental que pueden desempeñar los expertos en relaciones con el público, como asesores de quienes adoptan decisiones de política pública, una especie de *alter ego* del decisor que le ayuda a adaptar las políticas al ambiente en el que han de operar, proyectándolas hacia el futuro y promocionándolas a través de la información, las relaciones con los medios, la publicidad y la propaganda.

Esa relación bidireccional entre opinión pública y política pública, propia de gobiernos receptivos a las demandas de los ciudadanos y de una ciudadanía bien informada que reacciona a las actuaciones de los gobiernos, coloca a la opinión pública sobre las políticas públicas en un lugar central de los sistemas políticos democráticos. Al mismo tiempo, para que esta opinión pública opere a favor del interés general destaca el papel desempeñado por la generación de conocimiento científico sobre los problemas públicos y los medios

de comunicación en su difusión, así como las tareas de promoción y comunicación institucional que deben desarrollar los gobiernos para que los ciudadanos puedan hacerse una sólida opinión sobre las políticas públicas.

1.4. La opinión pública y el apoyo a las organizaciones gubernamentales en Simon, Smithburg y Thompson: las tácticas para obtener el apoyo y los sondeos de opinión como instrumento para la planificación administrativa

Cuando Simon, Smithburg y Thomson escribieron *Public Administration* se propusieron elaborar un libro que reflejara el funcionamiento real del gobierno. A lo largo del texto se recogen reflexiones sobre la opinión pública, que intentaremos compilar y resumir, y que efectivamente permiten reconocer comportamientos reales, al menos de gobiernos receptivos a las necesidades y las demandas de los ciudadanos así como conscientes de la importancia de la opinión pública en una administración democrática.

Los autores consideran a las organizaciones gubernamentales como sistemas sociales que se mantienen en un equilibrio dinámico. En ese sentido, tienen que adaptarse al mundo que les rodea estableciendo relaciones con diversos «participantes» externos. Esas relaciones tienen un carácter esencialmente político y en ellas se producen intercambios entre la organización y los participantes. Estos reciben de la organización incentivos a cambio de las contribuciones que proporcionan a la organización. Entre los participantes con los que se relacionan las organizaciones gubernamentales se encuentran: la asamblea legislativa, el líder ejecutivo, otras organizaciones gubernamentales, los grupos a los que regula o sirve la organización (los grupos de clientes) y el público general.

Bajo el concepto de clientes se alude al grupo de la sociedad que está más directamente interesado en los programas de la organización. Si los clientes forman un grupo amplio, con intereses comunes y bien organizado ejercerán notable impacto sobre la asamblea legislativa; y su apoyo, o al menos su aquiescencia, será importante cuando no necesario para la supervivencia de la agencia administrativa en cuestión. Por otra parte, en el caso de que la organización al planificar o llevar a cabo sus programas requiera de la cooperación de segmentos del público o incluso del público en su totalidad, será importante también el apoyo de los grupos externos, entre otras cosas porque aquellos públicos a los que se regula deberán aceptar los programas, o al menos acceder a ellos.

Generalmente los grupos de presión ejercen más influencia que el público general, pues la opinión pública suele ser más vaga y puede carecer de coherencia general. Sin embargo, en la medida en que el público general vota puede convertirse en una fuente de apoyo o rechazo de la organización administrativa, de modo que la opinión pública deberá ser tenida en cuenta por el partido que está en el poder. En los casos en que los sondeos de opinión muestren una opinión de la mayoría y una opinión entusiasta de la gente, podrá contrarrestarse a los grupos de presión y podrán contribuir a abolir o modificar de forma sustancial cualquier programa gubernamental.

Los autores analizan también las tácticas de supervivencia que adoptan las organizaciones administrativas para buscar el apoyo externo. En lo que respecta al apoyo público, las agencias administrativas deben asegurarse de que los ciudadanos poseen información adecuada de sus programas, ya sea porque les proporcionen servicios o porque regulen sus comportamientos. Si el público no conoce los servicios los funcionarios fracasarán en sus intentos de ofrecerlos. Si no saben lo que tienen que hacer como consecuencia de una regulación no lo harán. Si no están de acuerdo con lo que se supone que tienen que hacer, muchos probablemente tampoco lo harán. Por tanto, las agencias administrativas tienen que dedicar un importante esfuerzo a actividades de educación del público. Para ello diseminan grandes volúmenes de información obtenida mediante la investigación; informan constantemente a los públicos de los servicios disponibles; e informan al público (o a partes de él) de sus obligaciones derivadas de las regulaciones.

Ello conlleva el desarrollo de actividades de información pública y propaganda –incluida la publicidad pagada y no pagada– y actividades de relaciones con el público en general. Con frecuencia, estas actividades van más allá de la mera información al público para pasar a la «venta» de sus programas, lo que puede generar reacciones adversas de las asambleas legislativas y de los grupos de interés hostiles a la agencia o a sus programas. Por ello se suelen producir regulaciones que limitan estas actividades. No obstante, es difícil distinguir las relaciones con el público legítimas e ilegítimas, con lo cual el impacto de estas regulaciones es limitado.

Entre las técnicas de publicidad no pagada a las que recurren las organizaciones gubernamentales los autores mencionan a los gabinetes de prensa, la inclusión en programas de radio y de películas de una ima-

gen favorable de la agencia, las declaraciones públicas de los administradores –planteándose la cuestión del control de estas declaraciones y la necesidad de «negros» que escriban los discursos e intenten prever las reacciones del público–, las filtraciones a la prensa y la formación del personal que está en contacto directo con el público. Es importante, recuerdan, que la propaganda se base en hechos.

Más útil que la propaganda es una buena planificación del programa y se mencionan expresamente las encuestas de opinión: mediante ellas se puede conocer lo que le gusta a la gente y lo que no y el por qué, y con esta información planificar. Entre otros extremos, son útiles para conocer el grado de aceptación de los programas y las regulaciones y, lo que es más interesante, para hacer un diagnóstico de la disconformidad, conociendo el grado de disconformidad de diferentes segmentos de población y en distintas partes del país y, quizá, las razones de la disconformidad. Esta información puede ayudar a decidir si intervenir o no y, en caso afirmativo, qué hacer, así como a las tareas de planificación, educación y propaganda.

Los estudios de opinión pública formarían parte de los sistemas de información y comunicación de las organizaciones, concretamente de las unidades de inteligencia encargadas de recabar la información que necesita la organización; más en particular, de las unidades de inteligencia externa, las cuales recopilan, analizan y distribuyen información que no forma parte de las operaciones cotidianas de la organización. La función de inteligencia del alto grupo ejecutivo consiste en recabar e interpretar la información sobre las reacciones de los grupos externos políticamente importantes para los programas de la organización, incluidos los clientes de la organización y el público en general, recopilando información sobre los impactos de los programas y sobre sus reacciones. Desde luego, una organización que planifique tomando en cuenta este tipo de información no solo tendrá más éxito en sus programas, sino que políticamente se encontrara en mejor posición para la lidiar con los restantes actores políticos.

En síntesis, ya no es solo la democracia la que puede depender de la opinión pública, sino también las organizaciones gubernamentales concretas, las cuales para lidiar con su entorno político y para planificar y gestionar sus programas necesitan investigar el estado de la opinión pública y recurrir a otros instrumentos de comunicación que ayuden a los gestores públicos en la prestación de servicios y para conseguir que se cumplan sus regulaciones.

1.5. Las preferencias individuales y la Administración Democrática de Ostrom

Las distintas Teorías de la Administración Pública que se desarrollan durante las décadas de 1970 y 1980 tienen en común la crítica a la Administración Pública clásica, proponiendo «nuevos» modelos antiburocráticos. Así sucede con la Administración democrática de Ostrom, las Nueva Administración Pública y el movimiento del Nuevo Management Público. Estas tres corrientes comparten también una especial preocupación por uno de los valores democráticos clave, el de la receptividad, formulando propuestas a favor de una Administración receptiva, ya sea –respectivamente– hacia las preferencias de los individuos, las de los ciudadanos o las de sus clientes, según cada una de las teorías arriba señaladas.

En su libro *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (1971, 1989) Ostrom propone un cambio en el objeto de estudio de la Administración Pública que gire en torno al concepto de bienes públicos, frente al de burocracia en el que se había basado la Administración Pública tradicional. Ello es especialmente relevante pues:

> «Cuando se considera que el problema principal de la administración pública es la provisión de bienes y servicios públicos, podemos disponer de formas alternativas de organización distintas de la ampliación y perfeccionamiento de las estructuras burocráticas. Las estructuras burocráticas son necesarias, pero no suficientes para una economía de los servicios públicos receptiva y productiva» (Ostrom, 1971, 1989, pág. 17).

Al dar este giro conceptual se abre la puerta a muy diversas formas de intervención pública, en el entendido de que la fórmula elegida en cada caso concreto tendrá consecuencias respecto de los *outputs* de bienes y servicios públicos, tanto en términos de eficiencia como en cuanto a otros criterios con los que se pueda evaluar el rendimiento del mecanismo institucional elegido. De este modo, para los estudios de Administración Pública la pregunta fundamental que tratan de responder es «¿en qué situaciones es más eficiente y responde mejor a las preferencias de los individuos en distintos contextos sociales el recurso a fórmulas burocráticas u otros tipos de mecanismos organizativos?». El criterio de receptividad a las preferencias de los individuos pasa así a ocupar un lugar central, compartiendo protagonismo con el más tradicional de eficiencia.

Asimismo, cuestiona la centralización y la capacidad de los grandes sistemas administrativos «para dar respuesta a las diversas preferencias existentes entre los ciudadanos respecto de los bienes y servicios públicos», su flexibilidad para adaptarse a las condiciones del entorno e incluso su eficiencia. Al mismo tiempo, propone la fragmentación de la autoridad entre diversos centros de decisión, el desarrollo de múltiples jurisdicciones con diferentes escalas y el recurso a fórmulas de gobierno multiorganizativo.

Lo importante a nuestros efectos es que la propuesta de Ostrom no sólo pone el énfasis en generar una provisión y producción más eficiente de servicios, sino también en que esta sea más democrática. La preocupación por la receptividad del gobierno a las preferencias individuales está, como vimos, en el centro de su razonamiento. De hecho, los criterios que deben servir para elegir unidades de provisión priorizan que permitan abordar los problemas revelados por las preferencias de los ciudadanos, la equivalencia fiscal y la rendición de cuentas. Así, la fragmentación de la división municipal está justificada por la necesidad de que los individuos puedan escoger su lugar de residencia –esto es, que puedan votar con los pies– tomando en consideración el paquete de impuestos y servicios más acorde con sus necesidades dentro de los ofrecidos por los distintos gobiernos locales. El propio concepto de eficiencia en las unidades de provisión y de producción es diferente: una unidad de provisión será eficiente en la medida en que revele y satisfaga adecuadamente las preferencias de los ciudadanos, mientras que la eficiencia de una unidad de producción radica en transformar recursos en productos al menor coste posible. Ello explica que un gobierno pueda adoptar las decisiones de provisión y que, al mismo tiempo, en lugar de producir el servicio con una burocracia pública bajo su mando directo, lo haga contratando a una empresa, suscribiendo convenios con otros gobiernos o con organizaciones no gubernamentales o mediante cualquier otra fórmula.

Aunque no hemos encontrado en Ostrom ninguna referencia a la opinión pública o a la utilización de sondeos para conocer las preferencias –posiblemente porque su modelo, basado en el individualismo metodológico, le lleve a soslayar estas cuestiones–, sin embargo, al haber otorgado un énfasis especial a la cuestión de la receptividad, resulta conveniente tomarlo en consideración en esta revisión de las teorías de la Administración Pública.

1.6. La Nueva Administración Pública y la Gobernanza receptiva

Quizá la principal contribución de la Nueva Administración Pública haya consistido en incorporar el criterio de la equidad social a los objetivos clásicos de eficiencia y economía de la Administración Pública convencional, planteando la pregunta de si «¿este servicio mejora la equidad social?» (Fredericson, 1980). Cuando Frederickson emplea el concepto de equidad social lo hace para referirse a una amalgama amplia de valores, diseños organizativos y estilos de gestión que pretende promocionar, entre ellos el valor de la receptividad. Así, en el libro *New Public Administration* (1980) señala, entre muchos otros atributos, que «la equidad social hace hincapié en la capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos en lugar de a las necesidades de las organizaciones públicas».

Asimismo, atribuye a los ciudadanos un papel activo en su relación con la administración. Lejos de los planteamientos jerárquicos y autoritarios de la administración tradicional propone la participación de los clientes como uno de los conceptos antiburocráticos que caracterizan a la Nueva Administración Pública. Frente a la Administración Pública clásica, que está orientada hacia las instituciones, la Nueva Administración Pública está orientada hacia el impacto sobre sus clientes. Le interesa en particular el impacto que ejerce la organización sobre sus clientes y viceversa, la influencia de estos en la organización. El compromiso con la receptividad y la equidad social lleva a la Nueva Administración Pública a promover la participación en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

Considera a la administración pública como «el vehículo para implementar los valores o preferencias de individuos, grupos, clases sociales o sociedades enteras». Muchos de los valores que promocionan las organizaciones gubernamentales con frecuencia son incompatibles entre sí, siendo necesario establecer alguna priorización. La Nueva Administración Pública propone priorizar nuevos valores frente a los tradicionales, sin renunciar por ello a estos últimos:

> «Los valores tradicionales de la administración pública –economía, eficiencia, eficacia, receptividad hacia las autoridades políticas, responsabilidad– nos han servido bien. Pero las experiencias de la última década indican que otros valores –no necesariamente nuevos– son importantes para cualquier ética de servicio público. Ciertamente, la receptividad hacia los ciudadanos, la participación de los trabajadores y de los ciudadanos en el proceso de decisión, la

> distribución equitativa de los servicios públicos, la provisión de una variedad de opciones entre las que puedan elegir los ciudadanos y la responsabilidad administrativa por la eficacia de los programas son valores que se adaptan a nuestro tiempo. Si existe, o incluso debería haber, una ética de servicio público, estos valores son tan convincentes como lo son los compromisos mejor entendidos con los valores gerenciales» (Fredericson, 1980).

Cuando Frederickson piensa en qué mecanismos estructurales e instrumentos de gestión pueden coadyuvar a la promoción de los valores que propone priorizar, en ningún momento está considerando los sondeos de opinión u otras herramientas de conocimiento de la opinión pública que puedan utilizarse para hacer más receptiva y participativa a la administración. Está pensando, entre otras cuestiones, en consejos vecinales y otros procedimientos que permitan controlar a los «street level»; en el establecimiento de rutinas en las que los gestores interactúen con sus clientes y sus empleados; en potenciar la receptividad no solo hacia los políticos sino también hacia los grupos de interés y las minorías desorganizadas; en el derecho a que los trabajadores y los ciudadanos participen en los procesos de adopción de decisiones que les afectan directamente a sus vidas; etc.

Es decir, está pensando en la primera generación de instrumentos de participación ciudadana diseñados para grupos de ciudadanos organizados –como los consejos de barrio, sectoriales, escolares, etc.– y en promover un tipo de democracia más avanzado, donde los ciudadanos no se limiten únicamente a remplazar a los gobernantes a través de las elecciones, sino que se impliquen de forma directa dentro de todo el proceso de elaboración de las políticas. Sin embargo, lo que nos importa más de su enfoque a efectos de este artículo es la prioridad que otorga a los valores de receptividad y participación.

1.7. La satisfacción del consumidor y el Nuevo Management Público

Una de las características del Nuevo Management Público reside en hacer «hincapié en la calidad del servicio y en la orientación al consumidor» (Pollitt, 2003). El ciudadano pasa a ser considerado como un «cliente» al que se ofrecen servicios diseñados a su mayor conveniencia, «prestando más atención a cómo satisfacer las demandas de los ciudadanos y a proporcionar servicios a través de organizaciones distintas de las burocracias públicas tradicionales» (Hood, 2002).

Según Aucoin (1990) estas ideas, junto a muchas otras de las formuladas por el movimiento del Nuevo Management Público, provienen de los estudios de Administración de Empresas, en particular del libro de Peters y Waterman *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-run Companies*. En este texto se identifica la «proximidad al cliente» como uno de los ocho atributos que caracterizan a las empresas sobresalientes:

> «Estas empresas aprenden de las personas a quienes sirven. Ofrecen calidad sin igual, servicio y fiabilidad...consiguen diferenciar entre sí los productos más análogos. Muchas de las empresas tuvieron sus mejores ideas de los clientes, y eso se consigue a fuerza de escuchar con atención y de modo regular» (Peters y Waterman, 1992).

Se trataría de empresas orientadas hacia el cliente, al que escuchan mediante procedimientos formales e informales –incluida la investigación de mercados–, que buscan sus huecos de mercado en que puedan destacar frente a sus competidores, que segmentan a sus consumidores en grupos para proporcionarles servicios a su medida, que están preocupadas por la calidad del servicio y que miden la satisfacción de sus clientes (Peters y Waterman, 1982, 1992).

En uno de los textos más conocidos a favor del Nuevo Management Público, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* de Osborne y Gaebler, se traducen al sector público estos planteamientos empresariales. Así, proponen un «customer-driven government» preocupado por las necesidades del cliente y no de la burocracia. Esta última, según su crítica, está más orientada hacia los grupos de interés que hacia los ciudadanos; ignora a sus clientes, pues no se financia directamente de ellos; es arrogante con sus consumidores tratándolos como públicos cautivos, cuando una proporción muy notable de la población está muy cualificada y demanda que se la trate como cliente; y ofrece servicios estandarizados sin posibilidad de elección, a pesar de la heterogeneidad de la población.

Para Osborne y Gaebler la alternativa a la burocracia pasa porque las instituciones públicas se financien como las empresas, de modo que el ciudadano tome las riendas y pueda elegir. Ese será el camino más directo para que los gobiernos atiendan las necesidades de sus clientes. Para ello proponen el abanico de

mecanismos institucionales que había identificado la teoría de la elección pública, distintos de las burocracias tradicionales, para permitir a los consumidores elegir a su proveedor[2]. Paralelamente, sugieren recurrir a los métodos de la calidad total, ofreciendo al ciudadano servicios amigables, claros e integrales. Por último, reclaman de las organizaciones públicas que estén próximas al cliente, escuchándole mediante diferentes herramientas en las que se conjugan, entre otras, técnicas de investigación de mercado, métodos de participación ciudadana y sistemas de control de calidad: encuestas dirigidas a distintos universos (consumidores de servicios, antiguos usuarios, residentes de ciudades o comunidades), grupos de discusión, entrevistas en profundidad, consejos de usuarios y consejos vecinales, oficinas de atención al cliente y el establecimiento de la figura defensor del pueblo o del usuario, atención directa al público a cargo de altos funcionarios de forma limitada pero con carácter periódico para entender mejor a los clientes, recepción y respuesta de correo electrónico por parte de los servicios de la administración, cursos de atención al público para funcionarios, cartas de servicios, inspecciones de servicios –recurriendo también al «comprador misterioso»–, buzones de quejas y sugerencias –incluidos números de teléfono de llamada gratuita para informar sobre atención inadecuada por parte de funcionarios–, comisiones de seguimiento de reclamaciones y traslado de informes de quejas a los empleados públicos afectados (Osborne y Gaebler, 1992).

1.8. La creación de valor público: los deseos de los ciudadanos y sus representantes y el papel del marketing público para incrementar el apoyo político a las políticas

Moor, en su libro *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, también reflexiona sobre estas cuestiones. Para este autor «el objetivo del trabajo gerencial en el sector público es crear valor público, al igual que el objetivo del trabajo gerencial en el sector privado es crear valor privado» (Moor, 1995). Sin embargo, llegar a determinar en qué consiste el valor público no es una tarea sencilla.

Según Moor el valor está enraizado en los deseos y percepciones de los individuos. Algunos de estos deseos los proporciona el mercado, otros en cambio no. A los gestores públicos les interesan únicamente aquellas aspiraciones de los ciudadanos respecto de bienes y servicios proporcionados por el Estado y que se expresan a través de las instituciones del gobierno representativo. En este sentido, los gestores públicos crean valor en la medida en que satisfacen las preferencias y deseos políticos de los ciudadanos. Los mercados a los que se dirigen son de dos tipos diferentes: los clientes o beneficiarios directos de los bienes y servicios públicos, y los ciudadanos y sus representantes –sería algo parecido a lo que sucede a los gestores de empresas que deben satisfacer al consumidor y a los accionistas–. Los «accionistas» en el sector público –los ciudadanos y sus representantes– demandarán no solo una producción y distribución de bienes eficiente, sino también justa. Las aspiraciones de los ciudadanos son cambiantes, lo cual obliga a los gestores a experimentar e innovar. Finalmente, señala que:

> «Los ciudadanos y sus representantes (en contraposición a los clientes y beneficiarios de los programas) lo que "compran" a los administradores públicos es un relato de la empresa pública, una historia contenida en una política. En este sentido, una política es para el gestor del sector público lo que es un prospecto para un empresario privado. Vista la transacción desde la perspectiva del gerente, este recibe una autorización para usar recursos para lograr fines públicos a través de medios concretos. Vista la transacción desde el lado del ciudadano, la autorización es la compra de una actuación agregada que promete crear valor. Es un acuerdo colectivo, político para resolver un problema (o explotar una oportunidad) de una manera particular. La política es la respuesta que una sociedad democrática liberal ha dado a la cuestión (analíticamente insoluble) de qué cosas deben ser producidas para fines colectivos con recursos públicos».

Para generar valor público los gerentes deben diseñar lo que Moor denomina «triángulo estratégico», intentando responder a tres preguntas: si su visión de los propósitos que atribuye a la organización que dirige son de valor público; si conseguirá el apoyo político y legal necesario para llevarlos a cabo; y si serán factibles desde un punto de vista administrativo y operativo. Para que su estrategia prospere necesitará integrar estos tres componentes que afectan a los aspectos sustantivos de la política, a los políticos y a los administrativos.

[2] La teoría de la elección pública, especialmente de la obra de NISKANEN, *Bureaucracy and representative government* (1971) constituye, según AUCOIN (1990), otra de las fuentes principales de las que se nutre el Nuevo Management Público.

Para la gestión política señala varias técnicas a las que puede recurrir el gerente público: entre ellas menciona el marketing del sector público y la comunicación estratégica. Consciente de las dudas que pueda plantear el manejo de este tipo de herramientas en el sector público señala que «lo que es estratégico de la comunicación no es que esté diseñada para manipular, sino que está pensada para hacer progresar políticas concretas o estrategias organizativas haciéndolas comprensibles y alentando el apoyo y la cooperación de aquellos que deben trabajar juntos para producir el resultado pretendido». Concibe el propio marketing como un instrumento que incrementa la rendición de cuentas hacia los consumidores. Una orientación de mercado –como es la propuesta por el marketing actual– donde los administradores investiguen a través de encuestas y grupos de discusión los atributos de los productos que demandan los consumidores y que diseñe productos para satisfacer esas demandas, lejos de ser manipulador y debilitar a los ciudadanos se convierte en una forma de reforzar la rendición de cuentas hacia los ciudadanos y sus representantes. Por otra parte, la comunicación es vital para hacer llegar la información a los ciudadanos y conseguir una movilización social para alcanzar los objetivos que persigue la organización. Obviamente, debe tratarse de una comunicación «sincera, precisa y consistente con la misión general de la organización en lugar de engañosa, falsa y manipuladora».

1.9. Bozeman: la autoridad política de las políticas, la identificación de los valores públicos de las políticas y los fallos públicos

Cuando Bozeman, en su libro *Todas las organizaciones son públicas: tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas* (1987, 1998), formuló su famosa proposición de que «algunas organizaciones son gubernamentales, pero todas las organizaciones son públicas» quiso llamar la atención sobre la existencia de dos fuentes de autoridad, la económica y la política, que influyen en el comportamiento de las organizaciones. Al mismo tiempo, quiso subrayaba la conveniencia de representar ambos tipos de autoridad como dimensiones, por lo que una organización no es totalmente «pública» o «privada», sino que es una u otra en mayor o menor grado (págs. 43-44 edición español). Asimismo, se refirió al concepto de «lo público» (*publicness*) para hacer referencia al grado en que una organización se ve afectada por la autoridad política.

Desde esta perspectiva, el estudio de la opinión pública sobre las políticas públicas nos informa también sobre la autoridad política, concretamente respecto de lo que el autor denomina la «autoridad política primaria», esto es, la que emana directamente de los ciudadanos. «La autoridad primaria, aunque es difícil de sondear, tiene efectos sobre las valoraciones de: la legitimidad del Estado (*State*); el papel y alcance del Estado (*government*); y las políticas. Respecto a estas últimas influye sobre las valoraciones de las macropolíticas [*macropolicies*] (opiniones centradas en clases generales de acciones de política [*policy actions*] y las de las micropolíticas [*micropolicies*] (opiniones de política pública concretas)» (pág. 69-71 edición inglés). Ello es relevante, entre otros motivos, porque tanto las organizaciones como las políticas se pueden ver afectadas en un grado u otro por la autoridad económica o por la autoridad política. Por regla general se da un mix de ambos tipos de autoridades. De este modo, los estudios de opinión pública podrían aproximarnos al conocimiento del grado de «publicness» de las políticas.

En un desarrollo posterior de esta misma teoría en su libro *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism,* el autor intenta ofrecer una alternativa filosófica y práctica al individualismo económico. En el terreno práctico propone la gestión de lo público [*managing publicness*] como alternativa práctica a la privatización y al Nuevo *Management* Público. La gestión de lo público toma como punto de partida los valores públicos y el ideal del interés público es su objetivo final. Desde el punto de vista filosófico, recurre a un enfoque pragmático de la teoría del interés público –de carácter empírico y deliberativo– y a un modelo para entender el criterio de los valores públicos, un modelo para trazar los valores públicos [*public value mapping model*]) que pueda ayudar en la deliberación de las políticas. Concretamente, su modelo intenta establecer criterios para ayudar a determinar el grado en que los valores públicos están teniendo éxito o están fallando. En última instancia, el «fallo de los valores públicos» se produce «cuando ni el mercado ni el sector público proporcionan los bienes y servicios necesarios para lograr los valores públicos».

Desde esta perspectiva, identificar los valores públicos que están en juego en una política será el punto de partida, tanto para deliberar sobre cómo debe ser esta hasta para evaluarla, y los estudios de opinión pública pueden ayudar en esta tarea.

Define el término valores públicos de una sociedad como:

> «aquellos que proporcionan un consenso normativo sobre (a) los derechos, beneficios y prerrogativas a los que los ciudadanos deberían (y a los que no deberían) tener derecho; (B) las

> obligaciones de los ciudadanos con la sociedad, el Estado y entre sí; y c) los principios sobre los que deben basarse los gobiernos y las políticas».

Distingue entre valores públicos y valores públicos individuales. Estos últimos:

> «son las preferencias concretas de cada individuo en lo que respecta, por una parte, a los derechos, obligaciones y beneficios a los que tienen derecho los ciudadanos y, por otra, las obligaciones que se esperan de los ciudadanos y sus representantes designados».

Los valores individuales son detectables a través de encuestas y otros instrumentos de revelación de preferencias, como las elecciones o los comportamientos de los consumidores. Más problemático resulta identificar los valores públicos de una sociedad y, aún en mayor medida, desarrollar acciones concretas –en particular políticas– que permitan alcanzarlos.

En cuanto a los valores públicos y la opinión pública, señala lo siguiente:

> «¿Cómo difieren los valores públicos de la opinión pública? La línea no siempre es clara, porque las opiniones públicas son a menudo opiniones sobre los valores públicos. Pero la distinción es de duración temporal. Mientras que la opinión pública es altamente volátil, tanto en sus preocupaciones como en sus direcciones, los valores públicos son mucho más estables. Pueden entrar nuevos valores públicos y los viejos pueden salir, pero generalmente sólo después de un gran cambio social y el paso de generaciones.».

La identificación de los valores públicos se convierte así en una vara de medir con la que evaluar los fallos públicos y el horizonte normativo que guíe a los directivos públicos.

2. CONSIDERACIONES NORMATIVAS SOBRE LA RELACIÓN ENTRE OPINIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

De acuerdo con el plan de exposición esbozado en la introducción corresponde ahora juntar las piezas y construir el mosaico. Desde un punto de vista normativo hacemos nuestra la idea de Lasswell de que en una democracia la relación entre opinión pública y política pública es bidireccional: el gobierno actúa sobre la opinión y esta debe hacerlo a su vez sobre el gobierno, estableciéndose un intercambio abierto entre opinión y política pública. A partir de aquí cabe plantearse dos preguntas: ¿cuál debe ser el alcance de la influencia de la opinión pública sobre la administración y las políticas públicas? Y ¿hasta dónde es legítimo que el gobierno actúe sobre la opinión pública?

2.1. ¿Cuál debe ser el alcance de la influencia de la opinión pública sobre la administración y las políticas públicas?

Respecto a la primera pregunta ¿hasta dónde debe influir la opinión pública sobre la administración y las políticas públicas? la teoría ha ofrecido diferentes respuestas que podrían ordenarse en una escala de menor a mayor influencia.

El primer peldaño de esa escala, el más elemental de todos y no por ello menos relevante, nos lo proporcionaría Wilson al atribuir a la opinión pública un papel de «crítica autorizada» que controla las grandes fuerzas de la formación de las políticas. Desde esta perspectiva, la opinión pública bien pudiera proporcionar un marco, más o menos difuso, dentro del cual debieran desenvolverse las políticas, aunque en ocasiones quienes adoptan decisiones opten por elaborar políticas fuera de los límites de ese marco, ya sea porque sacrifiquen la receptividad ante la responsabilidad y compromiso con los valores públicos y el interés general o por otros motivos.

Un segundo peldaño, atribuiría a la opinión pública un papel más activo en el que la administración escucharía a los ciudadanos como parte de su proceso de definición de estrategias y planificación, recurriendo entre otros instrumentos a técnicas de investigación de mercados. Así, si retomamos las ideas de Simon, Smithburg y Thomson los sondeos de opinión serían una herramienta administrativa que nos proporcionan información de inteligencia para planificar políticas, ajustar regulaciones y diseñar servicios. Moore, en esta misma línea, recomienda hacer uso del marketing para diseñar servicios e incluso la investigación de mercados puede servir también para indagar los propósitos de las políticas y los valores públicos a promocionar en

última instancia, en torno a los cuales los gerentes añadan valor público. Lasswell nos recuerda también que los expertos en opinión pública y comunicación a través de sus investigaciones pueden aportar información valiosa en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas.

En el último peldaño, los ciudadanos adquieren un control mayor de la situación respecto a la administración mediante diferentes vías: ya sea porque, como recomienda la Nueva Administración Pública, participen directamente en los procesos de adopción de decisiones que les afectan; o bien, como propondría la teoría de la Elección Pública, porque se diseñen mecanismos institucionales de provisión y producción de servicios que permitan a los ciudadanos votar con los pies, esto es, elegir paquetes de servicios e impuestos que se ajusten mejor a sus preferencias individuales; finalmente, como sugiere esta misma teoría o la de la Nueva Gerencia Pública, porque cuando sea posible cada individuo pueda elegir su productor de servicios públicos.

Obviamente, estos escalones no son incompatibles entre sí y pueden recorrerse todos ellos. De hecho, forman parte de la práctica cotidiana de las administraciones públicas, aunque bien es verdad que las posibilidades técnicas de aplicación de cada uno de ellos varía en función del nivel de gobierno, el área de política pública y el tipo de bien o servicio. Asimismo, pueden llevar asociados concepciones distintas de la democracia y de la administración democrática.

2.2. ¿Hasta dónde es legítimo que el gobierno actúe sobre la opinión pública?

La segunda pregunta que nos planteábamos era la de ¿hasta dónde es legítimo que el gobierno actúe sobre la opinión pública? Las teorías que hemos repasado y los propios comportamientos de las administraciones nos pueden ayudar a contestar esta cuestión.

2.2.1. *La interpretación y defensa de las políticas*

La función de interpretar y defender las políticas públicas a la que alude White es aceptada, al menos cuando la llevan a cabo los miembros del gobierno y del área de dirección política de los distintos departamentos del poder ejecutivo en determinados foros. Este sería el caso de los marcos institucionales de rendición de cuentas, deliberación y decisión –en particular los parlamentos–; también en las comparecencias ante los medios de comunicación o en actos recogidos por estos; en los órganos en los que participan los grupos de interés y en las reuniones informales con estos; y durante las campañas electorales.

La «defensa de la política» (*policy advocacy*) entendida como «la investigación y búsqueda de argumentos con el propósito de influir en la agenda de las políticas ya sea desde dentro o desde fuera del gobierno» (Parsons, 1995) es una de las formas que adquiere el análisis de políticas aplicado por los analistas que trabajan para los gobiernos o para los grupos de presión. De hecho, la argumentación y la comunicación de las políticas forma parte del proceso de elaboración y desarrollo de las políticas –ya sea de forma prospectiva o retrospectiva respecto de la decisión–, y por medio de ellas se buscan argumentos con los que participar en los procesos de deliberación, persuadir a los actores y, en su caso, a la opinión pública, propiciando el consenso, el apoyo político a la política o, al menos, intentando aminorar resistencias para hacer viable políticamente la política pública (Majone, 1989); hasta el punto de que el análisis de las políticas y su argumentación se convierte en un poderoso recurso en la lucha política en torno a las políticas. El enfoque de la construcción social de las políticas ha destacado en qué medida el diseño de la política y la forma en la que se delimitan los públicos objetivos de las políticas pueden ayudar a conformar la opinión pública (Schneider y otros, 2014). En enfoques más recientes, como los desarrollados desde el marco de la Narrativa de las Políticas, se abunda en esta misma línea intentando descomponer la estructura narrativa de los relatos de las políticas y las estrategias de comunicación a las que recurren las coaliciones promotoras y opositoras de ellas, con objeto de ganarse el apoyo de la opinión pública y así favorecer o dificultar el cambio de las políticas (Jones y otros, 2014).

2.2.2. *La gestión de la opinión pública mediante recursos públicos*

Todas estas actividades son consideradas legítimas; más problemático puede resultar, en cambio, el gestionar la opinión mediante recursos públicos. En la gestión de la opinión cabe distinguir dos tipos de actividades: conocer el estado de la opinión y cultivar una opinión pública favorable.

2.2.2.1. *Conocer el estado de la opinión*

La primera de estas actividades, conocer el estado de la opinión, no debiera plantear objeciones. De hecho, algunos gobiernos crean organismos especializados para ello, como pueda ser en España el Centro de Investigaciones Sociológicas, o existen unidades organizativas que recaban sondeos de opinión para informar sobre el estado de la opinión a los líderes de los ejecutivos, como los Eurobarómetros encargados por la Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea. Lo importante es la transparencia con la que se lleve a cabo esta actividad. En el caso de las encuestas que se financian con fondos públicos es razonable esperar que los datos obtenidos tengan una amplia difusión. En los sistemas más avanzados la información es accesible, estando a disposición del público en plazos breves desde que han sido recabados y depurados los datos, de forma gratuita o a precios asequibles y en formatos que permiten consultar tanto la información agregada como los microdatos. Ello no obsta para que puedan existir periodos de embargo de la información sin poner a disposición del público algunas variables o el conjunto del estudio durante un período razonable.

Las encuestas, con ser importantes, no son las únicas herramientas a las que recurren los gobiernos para conocer el estado de la opinión pública. Es frecuente que las administraciones públicas hagan uso de diversas técnicas de investigación de mercados como puedan ser: los buzones de quejas y sugerencias, los grupos de discusión, los paneles de encuestas, las entrevistas en profundidad, la observación directa, la investigación etnográfica, el comprador misterioso, el análisis de contenido de los medios de comunicación y de los documentos de los grupos de interés y otros actores involucrados en las políticas, el análisis de datos del comportamiento de los ciudadanos en relación con políticas y servicios o la investigación experimental. Cualquier técnica de investigación de mercados sirve para «escuchar» a los ciudadanos y puede ser considerada a su vez como un instrumento de participación ciudadana.

Por otra parte, cualquier instrumento de participación puede servir como una herramienta de investigación de mercados. Así sucede con los mecanismos de información a los ciudadanos que emplean las administraciones públicas, como los periodos de alegaciones a documentos o planes expuestos al público, las exposiciones en las que se muestran esos mismos planes en formatos asequibles, o los ruegos y preguntas al final de las reuniones de los órganos de gobierno que se llevan a cabo en el ámbito local. Asimismo, son de utilidad para conocer la opinión los *referenda* y las consultas ciudadanas en las que los ciudadanos expresan sus preferencias sobre temas concretos. Finalmente, los espacios de intercambio entre la administración y los ciudadanos, como los foros o consejos sectoriales y territoriales, las webs interactivas, los ejercicios de visión de futuro o los jurados ciudadanos, son herramientas de participación que ayudan a sondear la opinión.

Las redes de oficinas y sistemas de información directa al público, ya sean en formato físico o telemático, no solo cumplen una función de información y promoción directa de los servicios públicos, sino que también pueden ser aprovechados por el contacto entre los empleados públicos que los atienden y los ciudadanos para recabar información de inteligencia que ayude a diseñar políticas y servicios. Los programas piloto, y cualquier tipo de prueba o incentivo utilizado por el sector público, permite escuchar a los ciudadanos y llevar a cabo una «prueba de mercado» de políticas y servicios públicos. La figura del defensor del pueblo o de los usuarios de los servicios es también una fuente importante para conocer las demandas ciudadanas.

Más recientemente, la observación de las redes sociales junto con los estudios de grandes cantidades de datos mediante las herramientas del análisis de redes nos ofrecen oportunidades adicionales para indagar la opinión pública, especialmente ante temas concretos, incluso en espacios territoriales muy delimitados y comunidades específicas de usuarios de servicios. Utilizadas con prudencia, especialmente por los sesgos que contienen las muestras, ofrecen oportunidades adicionales de indagación en tiempo real de la opinión pública sobre políticas y servicios.

En definitiva, el dedicar recursos públicos para conocer el estado de la opinión pública –ya sea mediante encuestas o con cualquiera de los mecanismos arriba mencionados– no debería resultar objetable. De hecho, todas estas herramientas son de uso común en el sector público y ayudan a escuchar la opinión de los ciudadanos.

2.2.2.2. *La formación y administración de la opinión*

La gestión de la opinión no solo implica llevar a cabo una adecuada investigación de mercados, sino también cultivar una opinión pública favorable hacia las instituciones, las políticas, los programas y los ser-

vicios públicos. Es en este terreno donde entra de lleno el marketing público y las campañas de promoción y comunicación institucional, incluyendo las que recurren a la publicidad.

Una adecuada estrategia de marketing sin duda contribuye a generar una opinión pública favorable. Ahora bien, ¿hasta qué punto es legítimo el uso del marketing en el sector público? Nadie discute la pertinencia del marketing político que desarrollan los partidos, pagado con sus propios fondos, con objeto de incidir en el comportamiento electoral. Sin embargo, puede resultar más dudosa su aplicación por parte del sector público una vez que se ha celebrado la fiesta de la noche electoral y llega la hora de gobernar.

El concepto de marketing tiene un perfil de imagen muy preciso. Con frecuencia se asocia a la venta y a intensas campañas de publicidad que tienen como propósito estimular el consumo e incluso la manipulación deliberada de la demanda. En este sentido, la aplicación de las herramientas de marketing al sector público, pagadas además con fondos públicos, sería inapropiada cuando no éticamente dudosa y poco profesional, no teniendo otro sentido que el de intentar manipular a la opinión pública con objeto de obtener un buen rendimiento electoral del partido o la coalición que se encuentre en el gobierno. Ahora bien, este perfil de imagen, que se ajusta muy bien a las organizaciones orientadas hacia la venta, poco tiene que ver con una concepción más avanzada del marketing.

El marketing puede ser considerado como la suma de una filosofía más un conjunto de herramientas para implantar esa filosofía. La filosofía podría sintetizarse en la idea de que la justificación de cualquier organización es satisfacer las necesidades de sus clientes (Crompton y Lamb, 1986). Si sustituimos la palabra organización por administración y la de clientes por ciudadanos –la justificación de cualquier administración es la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos– obtenemos un concepto muy cercano al de la administración receptiva, esto es, la de una administración que da respuesta e incluso se anticipa a las necesidades y demandas de los ciudadanos. Una organización orientada hacia el marketing –o si se prefiere, una administración orientada hacia el mercado– lo primero que hace es indagar las necesidades de los distintos grupos de clientes –o segmentos de mercado–. Posteriormente, desarrolla programas o servicios que satisfagan las necesidades identificadas en la etapa anterior. Finalmente, hace un esfuerzo de promoción para informar a sus clientes de la existencia de dichos programas con objeto de que los utilicen. Una administración que opere con esa filosofía y que sea capaz de implementarla conseguirá no solo ser más eficiente, sino obtener notables niveles de apoyo de los públicos a los que se dirija. Por otra parte, nada cabe objetar a este modo de proceder pues, lejos de entrar en contradicción con los valores públicos, contribuye a reafirmarlos.

Para implantar esta filosofía se hace necesario desarrollar una serie de actividades de marketing. «El marketing consiste en el análisis, la planificación, la realización y el control de programas cuidadosamente formulados con objeto de efectuar intercambios voluntarios de valor con mercados-objetivo». Ello significa, sobre todo, «adecuar la oferta de la organización a las necesidades y deseos de los mercados-objetivo, y al uso eficaz de las técnicas de determinación de precio, de la comunicación y de la distribución para informar, motivar y servir al mercado» (Kotler y Lee, 2006).

El concepto de intercambio resulta central para el marketing. Desde esta perspectiva, el propósito del marketing público consiste en facilitar el intercambio entre la Administración y los ciudadanos. En este sentido, la Administración elabora programas que satisfacen las necesidades materiales y simbólicas de los ciudadanos y a cambio la Administración obtiene de los ciudadanos su apoyo. Este se expresa de diversas maneras: a través de impuestos y otros instrumentos financieros, como tasas o precios públicos que el ciudadano paga directamente a la administración; aportando diversos costes económicos para el ciudadano que son necesarios para la utilización del servicio o el cumplimiento de la regulación y que no percibe la administración –por ejemplo costes de desplazamiento hasta el punto donde se ofrece el servicio– y otros costes no monetarios –tiempo, energía, costes sicológicos, etc.– necesarios para consumir el servicio o cumplir la regulación. Asimismo, existen otras formas de expresión del apoyo que no implican costes para el ciudadano, como pueden ser determinados comportamientos observables –el consumo de servicios públicos o el cumplimiento de las regulaciones– o a través de la expresión de actitudes o predisposiciones para actuar a favor de algo o alguien. Los sondeos de opinión nos ayudan a determinar en qué medida existen o no esas actitudes favorables, así como lo hacen también muchas de las formas de participación política, tanto convencionales como no convencionales.

Para facilitar el intercambio entre la Administración y el ciudadano, una administración orientada hacia el mercado desarrollará diversas actividades de marketing: recabará información de marketing (la investigación de mercados tiene este propósito); establecerá la misión de la organización; diseñará estrategias de marketing; las implementará y las evaluará. La estrategia de marketing consistirá en el establecimiento de objetivos, la selección de públicos y segmentos de mercado que se quiera atender –incluida la asignación

de recursos para cada segmento– y la elaboración del mix o combinado de marketing. Este último consistirá en tomar decisiones relativas a los programas que se proporcionarán, su distribución en el territorio y el tiempo, el precio monetario y no monetario que los ciudadanos deberán pagar y el sistema de promoción y comunicación más adecuado (Crompton y Lamb, 1986).

Si se observa con detenimiento esta relación de actividades de marketing, conciernen todas ellas a cuestiones sobre las que los gobiernos y administraciones deciden cotidianamente y nada hay que objetar. La peculiaridad del marketing es que las impregna de una filosofía –la orientación hacia mercado– y las planifica conjuntamente aprovechando las sinergias entre todas ellas[3].

No obstante, dentro del mix de marketing hay un punto, el de la promoción y la comunicación institucional, sobre el que puedan plantearse objeciones, especialmente cuando se recurre a campañas publicitarias. Veamos con detenimiento esta cuestión.

Las campañas de promoción y comunicación institucional pueden recurrir a uno o varios instrumentos de comunicación: la publicidad, la información directa, las pruebas o incentivos, la información de servicio público, la publicidad no pagada[4], las relaciones con los medios de comunicación y la participación en redes sociales[5]. A todas estas herramientas recurre también la administración y, en general, la única cuestión sobre la que se plantean objeciones es cuando se emprenden campañas publicitarias con fondos públicos, el resto de elementos del mix de promoción suelen considerarse legítimos.

Pero incluso la publicidad financiada con fondos públicos puede ser aceptada en determinadas circunstancias. Desde la óptica del marketing la promoción es básicamente un ejercicio de comunicación. Consiste en facilitar los intercambios con los clientes actuales o potenciales mediante la información, la educación, la persuasión, y recordando los beneficios ofrecidos por la administración, sus programas o servicios (Crompton y Lamb, 1986). Los ciudadanos necesitan información básica sobre los servicios y regulaciones, incluidos datos de fechas, lugares en los que se pueda acceder a los servicios, importes de precios o tasas que deben pagar, etc. Asimismo, la administración con frecuencia debe desarrollar una labor pedagógica mostrando a futuros usuarios el valor de sus programas y servicios; e incluso para determinadas cuestiones de interés social, intentará incidir en sus actitudes, creencias y valores para intentar influir en sus comportamientos posteriores. También deberá persuadir a los ciudadanos para que acudan a los servicios, cumplan las regulaciones o modifiquen comportamientos en su propio beneficio y/o en el del interés general. Finalmente, a aquellas personas que ya son consumidores de programas o servicios, o que cumplen las regulaciones, habrá que recordarles los beneficios que obtienen de ello para que en su caso lo sigan haciendo. Ninguna de estas metas es, en principio, objetable y de hecho observamos como la administración las procura de forma activa en multitud de áreas de política pública y de servicios públicos. Más bien al contrario, si la administración no cuenta con una promoción y comunicación adecuadas los servicios y políticas públicas no funcionarán eficientemente y el cumplimiento de las regulaciones se resentirá.

Caso distinto es interpretar que las campañas han sido diseñadas para otros propósitos, como pueda ser la promoción de las autoridades en ejercicio en lugar de las instituciones que dirigen –lo que coloquialmente se denomina «autobombo»–, o el intento de influir en el comportamiento electoral, en particular cuando se llevan a cabo en periodos cercanos a la campaña electoral. La promoción de políticas suele ser más problemática que la promoción de servicios y las campañas que intentan promover un cambio social sobre los valores y comportamientos pueden ser también cuestionadas en la medida en que no exista una amplio consenso social y político sobre ellos. Obviamente, aquellas campañas que no son rigurosas en cuanto a la veracidad de la información que trasmiten, engañosas y manipuladoras son poco tolerables en general y más cuando se llevan a cabo con fondos públicos. Hay también aspectos formales que se deben cuidar,

---

[3] La administración por lo común opera como una suerte de déspota ilustrado manteniendo una orientación hacia la producción –desarrolla los servicios o programas que considera oportunos, esperando que estos satisfagan las necesidades de los clientes– o hacia la venta –desarrolla sus programas y hace un intenso esfuerzo de promoción esperando que sus servicios satisfagan las necesidades de sus clientes–, y no hacia el mercado –mediante la identificación de necesidades consultando a los propios ciudadanos, con el desarrollo de programas ajustados a esas necesidades e informando de la existencia de esos programas–. Asimismo, lejos de planificar de forma integrada el conjunto de las actividades de marketing, las gestiona todas ellas pero de manera inconexa.

[4] La publicidad no pagada son noticias o comentarios editoriales sobre una organización y sus programas que se transmiten a través de medios de comunicación de masas sin cobro alguno para la administración.

[5] Todas ellas, excepto la última, implican una forma de comunicación unidireccional que va de la administración al ciudadano –que puede estar mediada o no por los medios de comunicación de masas–. En cambio, la participación en redes sociales implica una comunicación de carácter bidireccional y requiere para gestionarla adecuadamente un importante esfuerzo por parte de la administración.

como son la pertinencia institucional de los contenidos o el evitar la aparición de autoridades en ejercicio en los materiales impresos o audiovisuales de las campañas.

En definitiva, con sus limitaciones, las campañas de publicidad disponen de una amplio espacio mediante el que intentar gestionar la opinión pública con fondos públicos de una manera legítima.

Finalmente, hay una cuestión más desde el punto de vista normativo que merece ser tomada en consideración: se refiere a quién compete la interpretación y defensa de las políticas y la gestión de la opinión mediante recursos públicos, tanto en lo que respecta a conocer el estado de la opinión como a la formación y administración de la opinión. Como vimos más arriba, para White esta era una función propia del nivel político, en particular de los líderes del ejecutivo, de los responsables de los departamentos y sus gabinetes políticos, «resultando particularmente inadecuada en el caso de los funcionarios de carrera» (White, 1926, 1955). Desde luego la esfera política está claramente involucrada en estas cuestiones; ahora bien, tanto el tamaño del sector público, como su alcance funcional y la complejidad y especialización técnica que requieren estas tareas en el siglo xxi poco tiene que ver con los de la época en que White escribió la primera edición de su manual. Hoy en día cualquier directivo público se encuentra involucrado en estas cuestiones y cuenta para ello con el apoyo de estructuras organizativas, empleados públicos, investigadores y empresas especializadas en conocer la opinión e intentar cultivar una opinión pública favorable.

CONCLUSIONES

La cuestión de la opinión pública es un asunto que ha recibido la atención de los autores clásicos de la Ciencia de la Administración debido, entre otros motivos, a los papeles que cabe atribuir a la opinión en la Administración Pública de un sistema político democrático. En la medida en que la deferencia hacia la Administración y otras instituciones jerárquicas vaya en descenso, la competencia democrática de la ciudadanía continúe creciendo y la democracia representativa se vea complementada con fórmulas de democracia directa que supongan un incremento de la participación de los ciudadanos, se hará cada vez más necesario volver a reflexionar sobre la opinión pública desde una perspectiva administrativa. No solo en lo que atañe a su papel en el cambio profundo de las políticas que de cuando en cuando tiene lugar, sino también en otros procesos administrativos más comunes y cotidianos, incluida la planificación y gestión de las organizaciones y de los servicios públicos, o su participación directa mediante diferentes instrumentos de participación ciudadana.

Es importante destacar que la relación entre opinión pública y Administración es de intercambio, de influencia de la opinión sobre la Administración y de influencia también de la Administración sobre la opinión. La Administración no solo debe estar atenta a las demandas de los ciudadanos y ser receptiva a ellas, sino que también debe gestionar la opinión de forma responsable, promocionando con ello los valores públicos y el interés general. Los autores que hemos revisado aluden a ambos lados de la ecuación con lo que ello comporta del uso de múltiples herramientas para conocer la opinión pública e intentar influir sobre ella, de las que hemos hecho mención y que forman parte el repertorio cotidiano de instrumentos de gestión pública.

Desde una perspectiva convencional puede pensarse que el conocimiento y la gestión de la opinión pública son tareas que competen a la esfera política y que los empleados públicos profesionales deberían estar alejados de esas actividades. Si se mantiene una rígida separación entre política y administración y entre la formulación de las políticas y su implementación, debería de ser así. Sin embargo, la función ejecutiva actual poco entiende de rígidas separaciones entre política y administración o entre formulación e implementación de políticas, de modo que los directivos públicos, sean estos de nombramiento político o funcionarios profesionales, con frecuencia están directamente involucrados en escuchar y gestionar la opinión. Por otro lado, el sondeo de la opinión y la gestión de esta se han vuelto tan complejos que requieren de unidades organizativas especializadas y de empleados públicos profesionales, cualificados en estos campos para atenderlas.

Al margen de las consideraciones normativas, la propia observación del comportamiento de las organizaciones públicas nos muestra como la opinión pública desempeña numerosos papeles no excluyentes entre sí, desde ejercer la crítica autorizada y el establecimiento de un marco dentro del cual se lleve a cabo la formación de las políticas, hasta otras más avanzadas que incluyan la participación directa de los ciudadanos, pasando por tener en cuenta la opinión pública en los procesos de definición de estrategias y la planificación administrativa. Además, observamos los importantes esfuerzos que mediante diversos mecanismos realizan los directivos públicos, tanto políticos como funcionarios, por conocer y tener en cuanta a la opinión pública; y como, al mismo tiempo, se dirigen a ella para informarla, intentar conformarla y hacer más eficaz y responsable la gestión de políticas y servicios públicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUCOIN, P. (1990): "Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums", en *Governance*, núm. 3, págs. 115-137. DOI: *https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x*.

BERRET, E. J. (1996): "The Role of Public Opinion in Public Administration", en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 537, págs. 150-162.

BOZEMAN, B. (1998): *Todas las organizaciones son públicas: tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica. Edición en inglés de 1987.

BOZEMAN, B. (2007): *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington D. C.: Georgetown University Press.

FREDERICKSON, H. G. (1980): *New Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.

CROMPTON, J. L. y LAMB, C. W. (1986): *Marketing Government and Social Services*. Nueva York: John Wiley.

GOODNOW, F. J. (1900): *Politics and Administration. A Study in Government*. Nueva York: Macmillan.

HOOD, C. (2002): "New Public Management", en *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, págs. 12.553-12.556. Elsevier. DOI: *https://doi.org/10.1016/b0-08-043076-7/01180-3*.

JONES, M. D., SHANAHAN, E. A. y MCBETH, M. K. (2014): *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework*. New York: Palgrave. DOI: *https://doi.org/10.1057/9781137485861*.

KOTLER, P. y LEE, N. (2006): *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance*. Upper Saddle River: Wharton School Publishing.

LASSWELL, H. D. (1941): *Democracy Through Public Opinion*. Menasha: George Banta.

LIPPMAN, W. (1922): *Public Opinion*. Project Gutenberg EBook. 2014.

MAJONE, G. (1989): *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.

MOORE, M. H. (1995): *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

NISKANEN, W. A. (1971): *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine-Atherton. DOI: *https://doi.org/10.4324/9781315081878*.

OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.

OSTROM, V. (1989): *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2.ª ed. La primera edición es de 1971.

PARSONS, W. (1995): *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.

PETERS, T. J. y WATERMAN, R. H. (1992): *En busca de la excelencia. Lecciones de las empresas mejor gestionadas de Estados Unidos*. Barcelona: Ediciones Folio. Edición en inglés de 1982.

POLLITT, C. (2003): *The Essential Public Manager*. Philadelphia: Open University Press.

SCHNEIDER, A. L., INGRAM, H. y DELEON, P. (2014): "Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations", en SABATIER, P. A. y WEIBLE, C. M. (eds.): *Theory of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 3.ª ed.

SIMON, H. A., SMITHBURG, D. W. y THOMSON, V. A. (1950): *Public Administration*. Nueva York: Alfred A. Knopf.

WHITE, L. D. (1995): *Introduction to the Study of Public Administration*. Nueva York: Macmillan, 4.ª ed. La primera edición es de 1926.

WILSON, W. (1887): "The Study of Administration", en *Political Science Quarterly*, vol. 2, núm. 2, págs. 197-222. DOI: *https://doi.org/10.2307/2139277*.

GAPP, número 22, noviembre-abril de 2019
Sección: ESTUDIOS
Recibido: 24-10-2018
Modificado: 24-01-2019
Aceptado: 24-01-2019
DOI: 10.24965/gapp.i22.10597
Páginas: 24-39

La nueva actividad pública de fomento: el «green nudge» en la actual contratación pública

The new public activity of promotion: the «Green Nudge» in the current public contracting

Daniel Terrón Santos
Universidad de Salamanca (España)
ORCID: http://orcid.org/0000-0001-9538-2248
datersa@usal.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, ocupa el puesto de Ayudante Doctor en la Facultad de Derecho. Docente en el Grado de Ciencias Políticas y Administración Pública y Director del Curso del INAP sobre «Nuevos Retos de la Contratación Pública», la contratación pública constituye una línea principal de investigación, integrada dentro de la actividad de la Administración Pública.

RESUMEN

Con la nueva Ley de Contratos del Sector Público se ha pasado a utilizar la contratación pública para lograr fines públicos distintos de los inicialmente previstos, hasta el punto de generar un probable encarecimiento del precio del contrato, en un uso desconocido, en principio, en los servidores públicos. No lo es tanto, la obligatoriedad de la inclusión de las cláusulas ambientales, imperativas en virtud de normativa específica. En su conjunto se presenta una actividad de fomento distinta de la tradicionalmente empleada por la Administración Pública. Cuestiones que es inevitable abordar, sin perder de vista la disyuntiva acerca del posible incumplimiento del principio de eficiencia que debe revestir la actividad contractual de toda Administración.

PALABRAS CLAVE

Contratos públicos; actividad de fomento; nudge; cláusulas ambientales; transversalidad; eficiencia.

ABSTRACT

With the new Law of Contracts of the Public Sector it has passed to use the public contracting for achieving public ends different from the initially foreseen ones, up to the point of generating a probable increase of the price of the contract, in an unknown use, at first, in the public servants. It it is not so much, the obligatiry nature of the incorporation of the environmental, imperative clauses by virtue of specific regulation. In his set one presents an activity of promotion different from the traditionally used one for the Public Administration. Questions that it is inevitable to approach, without losing of sight the dilemma it brings over of the possible breach of the beginning of efficiency that must re-dress the contractual activity of any Administration.

KEYWORDS

Public contracts; public promotion activity; nudge; environmental clauses; transversality; efficiency.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. CONTRATACIÓN PÚBLICA: «GREEN NUDGE» ¿LA NUEVA ACTIVIDAD DE FOMENTO? 3. LA TRANSVERSALIDAD AMBIENTAL EN LA LCSP, LA POSITIVACIÓN DEL NUDGE. 4. PERSPECTIVA AMBIENTAL EN EL OBJETO DEL CONTRATO. 5. LOS PLIEGOS: EL EJE DEL GREEN NUDGE. 6. SELECCIÓN DEL CONTRATISTA: UNA PERSPECTIVA AMBIENTAL. 7. REFERENCIA MEDIOAMBIENTAL EN LA ADJUDICACIÓN Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO. 8. CONCLUSIONES. 9. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

La nueva Ley de Contratos del Sector Público, pese a su juventud, ya está ampliamente comentada por la doctrina por citar algunos (Gimeno Feliú, *et al.*, 2018), (Palomar Olmeda y Garcés Sanagustín *et al.,* 2018), luego no es objeto de este trabajo glosar la misma, ni en todo ni en parte, sino sólo analizar el texto legal desde la perspectiva del *nudge.* La Unión Europea, al aprobar las Directivas 2014/24/UE, 2014/25/UE, y 2014/23/UE, finalizó con la revisión y modernización de las normas sobre contratación pública, con los objetivos de incrementar la eficiencia del gasto, la participación de PYMES en la contratación pública, así como facilitar que los Poderes Públicos empleen la contratación en apoyo de objetivos sociales comunes, incluyendo una integración adecuada de requisitos medioambientales, más allá de aquellos que son impuestos por las normas vigentes sobe la materia.

En ese punto, diríamos que se persigue, que el control del cumplimiento de las disposiciones de Derecho ambiental, *social y laboral deba realizarse tanto cuando se apliquen los principios generales relativos a la elección de participantes y la adjudicación de contratos, como en la ejecución de éstos o al aplicar los criterios de exclusión o las disposiciones relativas a ofertas anormalmente bajas*[1].

La Directiva 2014/24/UE destaca el **carácter estratégico** de la contratación pública como medio de consecución de políticas sociales y ambientales[2], siguiendo el principio de horizontalidad o transversalidad de la protección del medio ambiente, de acuerdo con el art. 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea –antiguo art. 6 TCE–[3]. A estas referencias ambientales, ya incluidas en las Directivas de 2004, se añaden otras nuevas como el control de las obligaciones aplicables en materia medioambiental en la ejecución de los contratos, o la incorporación del coste del ciclo de vida de un producto[4], servicio u obra como criterio de adjudicación del contrato; criterios que han de estar relacionados con la prestación objeto del contrato, puesto que, en otro caso, podrían ser contrarios a la libre competencia y a la igualdad de trato.

Con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP en adelante)[5], por la que se trasponen las directivas comunitarias sobre la materia, se interiorizan los objetivos de las Directivas, tal como expresa su Exposición de Motivos (Apdo. II), al afirmar con claridad que *los mismos son lograr una mayor transparencia en la contratación pública y conseguir una mejor relación calidad-precio, y para lograr éste último*, se añade, *se establece la obligación de los órganos de contratación de velar por que el diseño de los criterios de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, concretamente mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato*.

---

[1] Así se recoge en la propia Exposición de Motivos de la Directiva 2014/24/UE, en particular *vid.* apartados 37, 40, 41 y 99.

[2] Precisamente es aquí donde se aprecia de forma directa la presencia de lo que se ha dado en denominar *nudge*, procurando así que la «nueva Administración» utilice todas las herramientas que posee, entre las que se incluye la contratación pública, para perseguir genéricamente el «buen gobierno» –llamado gobernanza– y procurar alcanzar una serie de resultados y tendencias entre las que, por supuesto, se incluyen las cuestiones ambientales y sociales.

[3] Expresamente se determina que *las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible*.

[4] Este concepto sirve para positivar de forma rotunda otra de las novedosas exigencias comunitarias: la economía circular. Si con algo podemos poner en relación a esta figura, sin lugar a dudas es con la sostenibilidad, dado su principal objetivo, que no es otro que procurar que no se pierda el valor de los productos, materiales y recursos (agua, energía, etc.), de forma que éste, una vez que entra a formar parte del ciclo económico no salga del mismo, de modo que se reduce la generación de residuos a niveles aceptables. Esto es la génesis de una nueva economía, caracterizada por la pérdida del tradicional carácter lineal que ha revestido a esta. Así se apuesta decididamente por lo que se ha dado en denominar «cerrar el ciclo de vida» de productos, servicios, residuos, materiales, tan fundamentales algunos de ellos como puedan ser el agua y la energía, lo que además hace necesario amparar bajo el paraguas de una perspectiva medioambiental a esta nueva realidad económica. A modo de resumen, la economía circular podría definirse como el punto donde confluyen los aspectos ambientales con los económicos.

[5] Debe tenerse en cuenta, en su caso, la incidencia puntual sobre el texto de la Ley de la Orden HFP/1298/2017, de 26 de diciembre, por la que se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2018 (BOE del 29).

2. CONTRATACIÓN PÚBLICA: «GREEN NUDGE» ¿LA NUEVA ACTIVIDAD DE FOMENTO?

Como es preciso todo sistema de contratación, algo que no desconoce el actual de la LCSP, se caracteriza necesariamente por tener que ser más eficiente, transparente e íntegro que el anterior, en aras de mejorar el cumplimiento de los objetivos públicos[6]. Luego lo que vamos a observar es en el fondo una transformación precisamente de estos objetivos públicos y de los medios para alcanzarlos, al menos de la forma de emplearlos, distinta de la tradicional.

Por otra parte, «nudge» es un término anglosajón cuya traducción libre equivale a «pequeño empujón», es decir, un «toque», un impulso que consigue, al menos lo intenta, producir efectos en el sentido deseado. Luego la nueva normativa de contratación, en un sentido cierto –medioambiental en el caso que nos ocupa–, no es más, tampoco menos, que una estrategia de intervención pública dirigida a orientar inercialmente las decisiones en la línea considerada correcta por el poder público y el *establishment*, sin recurrir a la coacción ni a los incentivos económicos[7]. *No se trata si no de encauzar los comportamientos hacia el logro de determinados objetivos públicamente deseables, sin forzar la libertad ni la autonomía de las personas, ni de las instituciones* (Almonacid Lamelas, 2013).

Dicho de otro modo, nos encontramos ante la ya conocida actividad de fomento de los poderes públicos, de antiguo definida como *la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos* (Jordana De Pozas, 1949: 41-54) o por (Garrido Falla, 1952: 266) *aquella actividad administrativa que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter público protegiendo o promoviendo, sin emplear coacción, las actividades de los particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen*, pero alejada de los sistemas y mecanismos tradicionales de la misma.

En este punto nada nuevo parece que suponga la teoría del nudge de lo que a mediados del siglo XX ya apuntaba la doctrina administrativista patria. Ahondando en la otra de Thaler, el punto diferenciador lo encontramos, parcialmente, todo hay que decirlo, en el específico componente económico. En tanto que desde la perspectiva administrativista, se contemplaba la posibilidad, no siempre positivada, de intervención pública directa mediante aportaciones económicas tales como ayudas, becas, subvenciones, etc., algo que descarta el nudge, donde el poder público coadyuva pero siempre de forma indirecta, procurando que sea el sujeto privado el que cambie su comportamiento, ciertamente por tener en ciernes un resultado positivo, una recompensa, como pueda ser la adjudicación de un contrato, como consecuencia de un mayor grado de cumplimiento de medidas medioambientales, no obligatorias, o de otros comportamientos facultativos en ese mismo ámbito.

Esto lleva a plantearnos si la teoría del nudge no equivale a la búsqueda de un término medio entre la inhibición y el intervencionismo público, o lo que es lo mismo, acomodar la libertad de licitador al interés público a través de una influencia indirecta sobre su voluntad, *para que quiera lo que conviene para la satisfacción de la necesidad pública de que se trate*[8].

Llámese fomento, en su concepción carente de intervención pública directa, o nominado como nudge, lo cierto es que la gobernanza va a encontrarse fuertemente influenciada por estos enfoques de influencia pública indirecta, que, sin duda alguna, van a innovarla. Empleando términos manidos, se persigue el siempre deseable «buen gobierno», como también se hace con otro tipo de actuaciones más concretas como pueda ser la implantación de la administración electrónica[9].

---

[6] *Vid.* Exposición de Motivos –Preámbulo– Apartado II.

[7] Como es bien sabido, la teoría nudge saltó a la fama mundial en 2008 con el lanzamiento del libro *Nudge: Improving decisions about Healt, Wealth and Happiness*, de RICHARD THALER y CASS SUNSTEIN, en su edición en papel de 2017, Taurus, editado con el título *Un pequeño empujón (nudge): el impulso que necesitas para tomar las mejores decisiones en salud, dinero y felicidad*. Tal ha sido el impacto. Pero lo más importante, sin duda alguna, ha sido el seguimiento y aplicabilidad de la teoría, desde un primer momento, inicialmente en Estados Unidos y Reino Unido, sobre todo dentro del sector privado y luego adaptado a la sanidad pública y campos afines, pero se ha terminado por imponer, cierto es que mayoritariamente en el ámbito político, para procurar la consecución de objetivos de política interna. Este concepto, teoría, se basa en que el refuerzo positivo y las sugerencias indirectas son medios eficaces para terminar logrando, sin acudir a la imposición del cumplimiento forzoso, influir en las motivaciones, incentivos y toma de decisiones de grupos e individuos por igual. Se abandona la idea de que la forma más eficaz de lograr un comportamiento es la orden directa, la legislación, o la propia ejecución de la decisión previamente adoptada sin influencia externa alguna.

[8] DE LA CUETARA MARTINEZ, J. M.: "Revisión de la noción española del fomento", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XLV-1979, núm. 1, págs. 29-35.

[9] *La administración electrónica o «eGovernment» se define como la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las administraciones públicas, asociada a cambios en la organización y nuevas aptitudes del personal. El objetivo es*

Tradicionalmente se ha mostrado sumamente eficaz el empleo de técnicas pensadas para favorecer la superación de las *tentaciones negativas* que se presentan a los seres humanos en nuestros procesos de toma de decisiones. Nos vemos en la obligación de hacer nuestra la reflexión conforme la cual *tendencias a las aproximaciones cortoplacistas, a la falta de establecimiento de prioridades, al despilfarro, etc., pueden ser atajadas más eficazmente si se utilizan mecanismos de autocontrol, apoyados en la filosofía del «empujoncito». La tendencia a reproducir comportamientos ajenos puede ser una ayuda, si enfatizamos los correctos. La gestión de la información en las organizaciones que componen el ámbito local puede ser determinante a la hora de implementar esos mecanismos de autocontrol. Junto a las rigurosas prohibiciones (pocas y muy cargadas de razón) hay que establecer mecanismos que garanticen que las buenas prácticas son puestas en el escaparate y las malas censuradas. La reflexión vale tanto para políticos como para funcionarios* (Almonacid Lamelas, 2013). Defectos que no se solucionan normativamente. Sirva de ejemplo el texto del Estatuto Básico del Empleado Público, que nunca se ha terminado por cumplir en su totalidad, aun reconociendo su buen hacer teórico, o la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio de alto cargo, por no decir la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia. Debemos dejar paso a los códigos éticos y, sobre todo a herramientas como la evaluación del desempeño, en lo que supone una aplicación directa del propio *nudge,* que precisamente permite ese salto del papel a la realidad.

Ya se manifestó acertadamente y se recordó (Rivero Ortega y Merino Estrada, 2013 a: 10 y ss., b: 10 y ss.) que *una de las prácticas más rechazables generada en la etapa de «bonanza» y que actualmente irrita y deslegitima, es la de los gastos municipales «irracionales»: edificios faraónicos y gastos suntuarios. Aeropuertos innecesarios o paradas de AVE en los terrenos del sobrino*. No es cuestión de establecer rigurosas normas reguladoras, o ahondar en la potestad de control o policía de la Administración, al fin y al cabo, sería redundar en lo mismo. En definitiva, la norma, per se, no cambia conductas, como tampoco la licitación electrónica conseguirá acabar con la contratación pública fraudulenta, aun cuando se cumpla escrupulosamente el nuevo procedimiento automático y transparente diseñado con tal fin[10].

Dado que las normas ni pueden, ni deben desaparecer, no cabe ningún reproche si afirmamos que el *nudge* se convierte en el complemento ideal de las mismas. Bien entendido, previene gastos injustificados, procura una contratación y un manejo de las partidas de gastos en base a prácticas deseables y trasparentes, sin olvidar que dada la economía de escala en la que se nueve la Administración, casi siempre debería pagar menos que lo que pagaría un particular por el mismo producto.

Dicho esto, es difícil no entender que el *nudge* comprende un componente económico, lo que hace que se confunda, al menos hay riesgo de que así sea, con la tradicional actividad de fomento. Pagar más por el «mismo producto», puede verse sin duda alguna como un mecanismo de ayuda económica, aunque pueda considerarse indirecta dada la contraprestación de bienes y servicios existente.

No obstante, el componente económico del *nudge* hay que verlo y entenderlo desde la perspectiva de la eficacia y la eficiencia, ya que cuando hablamos de Administración y gasto público, no puede ser de otra manera. Como planteábamos al principio de este texto, pudiera parecer complicado defender que la Administración pague más por lo mismo. Prima facie, nos encontraríamos con la oposición frontal, no sólo de la opinión pública, si no muy probablemente de los órganos interventores del gasto público. Pero ambos conceptos, eficacia y eficiencia, también han sufrido considerables mutaciones en los últimos tiempos, no tanto en su conceptualización como en la aplicación efectiva de éstos a la realidad económica y social actual.

No debemos perder de vista que el medioambiente se ha terminado por convertir en un parámetro transversal de eficiencia, que cada área social debe cumplir para lograr satisfacer sus objetivos, por lo que debe *concebirse de tal forma sus principios de protección y recomposición como el camino adecuado para poder hacer de las metas un hecho satisfactorio* (Lucero Pantoja, 2018). Tradicionalmente, el derecho y la economía han sido las áreas más conscientes de esta realidad, transformándose continuamente para lograr satisfacer la armonía social en un sistema de intercambio mundial y condiciones de escases de recursos.

Aunque no siempre fue así, hoy todas las construcciones del modelo económico y jurídico evitan entrar en contradicción frente a los planteamientos ambientales, para así profundizar en el objetivo concreto que

---

mejorar los servicios públicos, reforzar los procesos democráticos y apoyar a las políticas públicas. Vid. Comunicación de la Comisión, de 26 septiembre 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa [COM (2003) 567 final].

[10] Sólo queremos apuntar aquí de forma muy somera, que el algoritmo cuando menos corre el riesgo de ser el nuevo «ente» corrupto, o al menos debería considerársele susceptible de serlo, debiendo merecer todos los desvelos regulatorios o de cualquier otro tipo que se puedan mostrar eficaces para evitar o corregir tal circunstancia.

se persigue tras las estructuras en formación del derecho ambiental. Tanto es así que la sensibilidad hacia el medio ambiente impregna, prácticamente, sino toda Ley, aunque quizás la herramienta más destacable para su protección, claramente dirigida hacia la sostenibilidad, sea la inclusión de criterios ambientales en aquellos ámbitos donde imperan otros principios.

Esta transformación no es precisamente nueva. Los primeros sesgos de cambio los encontrábamos en la legislación sobre contratación aparecida tras la C. E., máxime tras la incorporación de España a la Unión Europea[11]. La ímproba labor de la Comisión Interministerial para la Incorporación de Criterios Ambientales en la Contratación Pública, terminaría dando sus frutos[12], sobre todo a raíz de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público[13].

El siguiente salto cuantitativo, pero sobre todo cualitativo, lo da el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Este texto, según contiene su propio art. 1, entre otros fines, perseguía, *asegurar una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa*[14].

Por tanto, pagar más por lo mismo, no puede considerarse como una ayuda encubierta o indirecta, en el mejor de los casos, sino que se trata de una mera consecuencia del nudge, en tanto que lo que ocurre es que el cumplimiento de los fines que la Administración persigue por parte de los particulares va a encarecer el coste de un producto, sobrecoste que se va a trasladar al precio del mismo. Nada nuevo aportamos al decir que los productos ambientalmente sostenibles son más caros de producir que aquellos que no lo son. Pero a la vez, dado que los particulares adecúan su comportamiento a lo que la Administración previamente ha determinado como objetivos deseables, implica que ésta tenga que destinar menos recursos públicos

---

[11] Una primera pincelada la encontramos en la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, que estableció para las Administraciones públicas l*a obligación de promover el uso de materiales reutilizables y reciclables en la contratación de obras públicas y suministros (*Disposición Adicional 13.ª*).* Cuestión a la que, en el ámbito del Ministerio de Medio Ambiente, dio cumplimiento la Orden Ministerial de 14 de octubre de 1997, por la que se fijaban los criterios de modificación de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares que habían de regir la contratación en el Ministerio de Medio Ambiente para incluir la valoración ambiental como exigencia objetiva de resolución de los concursos que se convoquen (derogada por Orden MAM/2116/2007, de 10 de julio, sobre requisitos y criterios medioambientales a introducir en los pliegos de cláusulas administrativas que rijan en los contratos del Ministerio de Medio Ambiente y los Organismos Públicos de él dependientes). Por su parte, la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, vino a obligar a las Administraciones Publicas *a promover el uso de materiales reutilizables, reciclables y valorizables, así como de productos fabricados con material reciclado que cumplan las especificaciones técnicas requeridas, en el marco de la contratación pública de obras y servicios* (art. 26.2), y la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, determinó que *las Administraciones Públicas promoverán el uso de maquinaria, equipos y pavimentos de baja emisión acústica, especialmente al contratar las obras y suministros* (Exposición de Motivos –IV–).

[12] Tras su creación por Acuerdo de 22 de mayo de 2006, fue la sede en la que se gestó el Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de enero de 2008, y publicado en la Orden PRE/116/2008, de 21 de enero.

[13] Este nuevo texto legal tuvo por finalidad incorporar a nuestro ordenamiento la Directiva 2004/18/CE, incluyendo con normalidad los criterios ambientales en los procesos de contratación. Con carácter previo, ya en la STJUE de 17 de septiembre de 2002, conocida como Sentencia Concordia, comentada acertadamente por MARTÍNEZ PALLARES, 2004: págs. 161-171, se analizaba *la validez de incluir entre los criterios de adjudicación del contrato la organización del empresario en materia de calidad y de medio ambiente (debían concederse puntos adicionales por un conjunto de criterios cualitativos y por un programa de conservación del medio ambiente acreditados mediante certificación) y la reducción de las emisiones de óxido de nitrógeno o del nivel de ruido de los vehículos (criterios de naturaleza ecológica) se afirma que*:

«(…), en el marco de un contrato público relativo a la prestación de servicios de transporte urbano en autobús, la entidad adjudicadora decide adjudicar un contrato al licitador que ha presentado la oferta económicamente más ventajosa, puede tener en cuenta criterios ecológicos, como el nivel de las emisiones de óxidos de nitrógeno o el nivel de ruido de los autobuses, siempre que tales criterios estén relacionados con el objeto del contrato, no confieran a dicha entidad adjudicadora una libertad incondicional de elección, se mencionen expresamente en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación y respeten todos los principios fundamentales del Derecho comunitario y, en particular, el principio de no discriminación. 2) El principio de igualdad de trato no se opone a que se tomen en consideración criterios relacionados con la protección del medio ambiente, como los controvertidos en el asunto principal, por el mero hecho de que la propia empresa de transportes de la entidad adjudicadora sea una de las pocas empresas que pueden ofrecer unos vehículos que cumplan los criterios mencionados».

[14] Todo ello directamente relacionado con la calidad del medio ambiente y, sobre todo, con el uso de los denominados recursos naturales. En definitiva, se procura dar una definición al producto, obra o servicio que el adjudicador quiere/necesita adquirir desde una perspectiva ambiental. Definición que estará caracterizada por la ausencia de influencias, siendo su único límite el respeto a los principios y normas, tanto comunitarias como nacionales, sobre la materia. En todo caso habrá que respetar la normativa sobre libre competencia y transparencia en los procedimientos de contratación; pero haciéndolo desde una perspectiva ambiental, de tal forma que quede vinculado el objeto del contrato con los criterios ambientales, utilizando conceptos y justificaciones relacionadas con el desarrollo sostenible y el medio ambiente. También sienta las bases de las prohibiciones de contratar relacionadas con el medioambiente, siendo pionera en incorporar cuestiones ambientales en relación con la capacidad y solvencia de los empresarios.

directos al mismo fin. Por ello, habrá que elaborar un análisis que comprenda el sobrecoste de la nueva contratación y lo ponga en relación con el previsible ahorro inversor de la Administración en aquellos campos donde el nudge ha conseguido que los sujetos se adecuen «voluntariamente» a estándares o parámetros públicamente deseables. Sólo de esta manera podremos hablar realmente de eficiencia en el nudge.

Obviamente hay un riesgo que a simple vista a nadie se le debe escapar. Los números son empíricos y, cuando el sobrecoste sea mayor que el ahorro de inversión, cuestión aparte es lo complicado de determinar estos extremos y por tanto poder llevar a cabo la operación, será más que cuestionable poder hablar de eficiencia, debiendo basar el comportamiento público en otros principios.

3. LA TRANSVERSALIDAD AMBIENTAL EN LA LCSP, LA POSITIVACIÓN DEL NUDGE

Con todo, es mucho más profusa la redacción de la LCSP sobre la materia, al incluir a lo largo de todo su articulado referencias directas a este concepto, cierto es que sin nombrarlo, pero respondiendo perfectamente al tipo que hemos detallado. No hay más que detenerse en el propio art. 1, relativo al objeto y finalidad de la misma, que proclama rotundamente, conforme al Derecho europeo y la trascendencia actual de la cuestión –empujón mediante–, la incorporación legal de los aspectos medioambientales (y también de los sociales, aunque estos no son objeto de este trabajo), al precisar que, *en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios medioambientales siempre que guarden relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos*.

Precisamente el recurso a la transversalidad, uno de los conceptos más mencionados, pero menos comprendidos y abordados en los procesos de gestión social y ambiental[15], es lo que caracteriza el nuevo texto de contratación pública. A nuestro juicio, *nudge* y transversalidad son dos conceptos que indefectiblemente han de ir de la mano. De poco sirve al legislador utilizar la contratación pública para logar ciertos fines mediatos de carácter ambiental, si ello no supone afectarla transversalmente en todos, o en la mayor parte, de sus aspectos, desde idéntica perspectiva.

No obstante, este es un tema que, por necesario que resulte, no va a carecer de complejidad. Dada la necesaria relación entre los criterios ambientales y el propio objeto del contrato, no podemos entender ésta sino es partiendo del hecho cierto de que ambos criterios (principalmente en cuanto se refiere a la adjudicación de los contratos), no pueden ir en contra o suponer un obstáculo a los principios esenciales de la contratación pública-igualdad y no discriminación. Es el propio art. 1 LCSP el que se encarga de establecer esta premisa[16]. La finalidad del principio de igualdad es favorecer el desarrollo de una competencia real y efectiva, por lo que impone que todos los licitadores dispongan de las mismas oportunidades al formular sus ofertas y que estas se sometan a las mismas condiciones para todos los licitadores[17]; de ahí la necesidad de utilizar la incorporación de criterios ambientales en el objeto del contrato de forma positiva, nunca como obstáculos para la igualdad y la libre competencia[18].

De hecho, las Entidades del sector público valorarán, entre otras, la incorporación de consideraciones medioambientales y de innovación como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública,

---

[15] Contemplar el medio ambiente desde una perspectiva transversal implica que sus valores, principios y normas, contenidos tanto en instrumentos internacionales como, sobre todo, en la legislación interna de los Estados, nutren e impregnan por entero al ordenamiento jurídico.

[16] Literalmente el art. 1.3 dispone que *en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos.* Tampoco podemos olvidarnos del art. 132 LCSP, en la parte dedicada a la adjudicación de los contratos (teniendo en cuenta que en la Directiva 2014/24/UE se establecen en su art. 18 los principios aplicables a toda la contratación, como afirma la STJUE de 16 de septiembre de 2013, T-2/07, España/Comisión).

[17] Así pueden verse las Sentencias del TJUE de 12 de marzo de 2015, C-538/13, y de 14 de diciembre de 2016, C-171/15, entre otras muchas.

[18] Tanto es así, que el propio texto del art. 18 de la Directiva 2014/24/UE, estipula que *los Estados miembros tomarán las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución de contratos públicos, los operadores económicos cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en el anexo X*. Es decir, el medioambiente no sólo sirve claramente como criterio de selección, entendiendo que quienes no cumplen las obligaciones ambientales vulneran pues las propias condiciones de igualdad entre licitadores, sino que afecta igualmente a la transparencia, en tanto que la contratación, en sus documentos (pliegos), tiene que contemplar expresamente el cumplimiento de la obligación ambiental para todos los licitadores.

en los términos previstos en la propia Ley –*vid.* art. 28.2–. Ya se puso de manifiesto que *es posible una contratación pública sostenible que combine adecuadamente criterios económicos con criterios sociales y ambientales,* (Vara Arribas, 2008: 128), siendo reafirmada la idea posteriormente (Pernas García, 2012: 299-323). Así se convierte el medio ambiente en un criterio estratégico para la contratación pública. Luego son tres los conceptos relacionados y presentes en la contratación pública: *«green nudge»*, *«transversalidad»* y *«uso estratégico»*.

También incide de manera importante en la capacidad del ofertante, al incluirse la cuestión ambiental en el contenido de los requisitos que ha de cumplir para poder ser contratista[19]. En relación con la capacidad para contratar, la LCSP establece una serie de prohibiciones de contratar que impiden hacerlo a las personas en quienes concurran determinadas circunstancias, entre las que se incluyen: *haber sido condenadas mediante sentencia firme por delitos relativos a la* ***ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente*** (prohibición que alcanza a las personas jurídicas que sean declaradas penalmente responsables, y a aquellas cuyos administradores o representantes, de hecho o de derecho, vigente su cargo o representación y hasta su cese, se encontraran en la situación mencionada), y *haber sido sancionadas con carácter firme por infracción muy grave en* ***materia medioambiental*** *de conformidad con lo establecido en la normativa vigente*[20].

Igualmente impide contratar, haber incumplido las cláusulas que son esenciales en el contrato, incluyendo las condiciones especiales de ejecución establecidas de acuerdo con lo señalado en el art. 202, *cuando dicho incumplimiento hubiese sido definido en los pliegos o en el contrato como infracción grave, concurriendo dolo, culpa o negligencia en el empresario, y siempre que haya dado lugar a la imposición de penalidades o a la indemnización de daños y perjuicios*[21]. Este precepto establece que *los órganos de contratación puedan determinar condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos*[22].

En cuanto a los efectos de las anteriores, el art. 72 señala que la prohibición de contratar por las causas previstas en el art. 71.1, a y b, se apreciará directamente por los órganos de contratación, cuando la sentencia o la resolución administrativa se hubiera pronunciado expresamente sobre su alcance y duración, subsistiendo durante el plazo señalado en las mismas; en el caso de que la sentencia o la resolución administrativa no contengan pronunciamiento sobre el alcance o duración de la prohibición de contratar y en los supuestos del art. 71.2 el alcance y duración de la prohibición deberá determinarse mediante un procedimiento administrativo instruido al efecto (regulado en el mismo precepto). En los casos en que por sentencia penal firme así se prevea, la duración de la prohibición de contratar será la prevista en la misma, si no se ha establecido plazo, esa duración no podrá exceder de cinco años desde la fecha de la condena por sentencia firme; en el resto de los supuestos, el plazo de duración no podrá exceder de tres años[23].

Sobre las prohibiciones de contratar y sus efectos, hay de distinguir entre aquellas cuya declaración corresponda al Ministro de Hacienda y Función Pública[24], que producirá efectos en todo el sector público (desde la fecha en que devinieron firmes la sentencia o la resolución), y las del art. 71.2 (cuyos efectos se producen desde la fecha de inscripción en el registro correspondiente), en las que la prohibición de contratar afectará al ámbito del órgano de contratación competente para su declaración (aunque pueden extenderse a todo el sector público correspondiente, según los casos). Prohibiciones de contratar que se comunicarán sin dilación para su inscripción al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o el equivalente en el ámbito de las Comunidades Autónomas; y su inscripción caducará a los 3 meses desde que termine su duración, debiendo procederse de oficio a su cancelación en dicho Registro.

---

[19] En todo caso se deben cumplir los requisitos que se explicitan –art. 65 LCSP–, entre los que se incluyen que tengan plena capacidad de obrar, no estén incursas en alguna prohibición de contratar, y acrediten su solvencia económica y financiera y técnica o profesional (o, en los casos en que así lo exija la Ley, se encuentren debidamente clasificadas).

[20] Art. 71.1, letras *a)* y *b)*.

[21] Art. 71.2.*c)*.

[22] Será obligatorio establecer en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares al menos una de las condiciones especiales de ejecución de entre, en especial, las relativas a consideraciones relacionadas con la innovación o de tipo medioambiental, entre otras. Las prohibiciones de contratar afectan también a aquellas empresas de las que, por razón de las personas que las rigen o de otras circunstancias, pueda presumirse que son continuación o que derivan, por transformación, fusión o sucesión, de otras empresas en las que hubiesen concurrido aquellas.

[23] En todo caso, habrá que estar a lo dispuesto en el propio art. 72 en cuanto se refiere a plazos –art. 72.6–, competencia para declarar la prohibición –art. 72.4– y excepciones –art. 72.5–.

[24] *Vid.* art. 73 LCSP.

Corresponderá la carga de la prueba de no estar incurso en prohibición de contratar al empresario, pudiendo realizarse mediante testimonio judicial o certificación administrativa, según los casos (art. 85 LCSP). De hecho, entre la documentación que los empresarios interesados en la licitación han de acreditar –mediante declaración responsable– se incluye la de no estar incurso en ninguna prohibición de contratar (art. 140 LCSP).

Por otra parte, para poder contratar se exige a los empresarios acreditar solvencia técnica o profesional, o, si así se prevé, estar clasificados[25]. Los medios para acreditar la solvencia del empresario varían en función del contrato concreto, haciendo referencia al medio ambiente algunos de los previstos. Así, en los contratos de obras y de servicios, se incluye la indicación de las medidas de gestión medioambiental que el empresario podrá aplicar al ejecutar el contrato (arts. 881.d) y 90.1.f); en el supuesto de contratos de suministro se admiten los certificados expedidos por los institutos o servicios oficiales encargados del control de calidad, de competencia reconocida (art. 89.1.f), en los restantes contratos, se aplica la referencia a las medidas de gestión medioambiental que se podrán aplicar al ejecutar el contrato (art. 91). Los contratos de regulación armonizada (art. 19), exigirán certificados de organismos acreditados para certificar el cumplimiento de las normas de gestión medioambiental, necesariamente referidos al Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales (EMAS) de la Unión Europea[26], o a otros sistemas de gestión medioambiental reconocidos por esta u otras normas de gestión medioambiental basadas en normativa europea o internacional (art. 94 LCSP)[27].

Quizá los términos nudge y uso estratégico son los más coincidentes, sin perjuicio de que este último puede atender también a otras definiciones, aunque aplicado a la materia ambiental en la contratación supone emplear los contratos públicos para procurar objetivos ambientalmente deseables, lo que lo convierte en una auténtica actividad de fomento o nudge. Transversalidad, sin embargo es un concepto, obviamente con relación directa, pero sentido distinto. Más bien, hace referencia a que no se puede limitar la cuestión ambiental al mero objeto del contrato o al cumplimiento de ciertos requisitos por los licitadores, sino que, muy al contrario, ésta debe estar presente a lo largo de todo el proceso y todos los trámites de la contratación.

4. PERSPECTIVA AMBIENTAL EN EL OBJETO DEL CONTRATO

Transversalidad mediante, no podemos dejar de referir que una de las novedades más destacables de la LCSP en relación con la integración de las consideraciones ambientales en su texto, son los cambios producidos en la regulación del objeto del contrato (cuya importancia para impedir que los criterios ambientales se consideren contrarios al principio de igualdad ya hemos subrayado). Como negar que el objeto de los contratos públicos es uno de sus elementos esenciales. Precisamente es el objeto, por referirse a aquello que ha de realizar el contratista (obras, suministros, prestación de servicios, etc.), lo que permite distinguirlos y establecer su régimen jurídico.

Como consecuencia, la LCSP (art. 99.1) establece que el objeto de los contratos del sector público, igual que en los privados, será determinado, pues las partes han de saber a qué se obligan. Por analogía, el Código Civil (arts. 1261 y 1271 a 1273) obliga a que el objeto de los contratos sea cierto, posible, lícito y determinado; exigencias que, por derivar del Ordenamiento en su conjunto, pueden aplicarse a los contratos públicos, pese a no mencionarse expresamente en la LCSP.

Pero la novedad más destacable introducida por la LCSP en cuanto al objeto del contrato es que se podrá definir en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, sin cerrarlo a una solución única. Especialmente, se definirán de este modo en aquellos contratos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones tecnológicas o ambientales que mejoren la eficiencia y

---

[25] Ex art. 65 LCSP.

[26] El Registro EMAS es una herramienta de carácter voluntario, diseñada por la Comisión Europea para la inscripción y reconocimiento público de aquellas empresas y organizaciones que tienen implantado un sistema de gestión ambiental que les permite evaluar, gestionar y mejorar sus impactos ambientales, asegurando así un comportamiento excelente en este ámbito. Este reconocimiento, ya sean compañías industriales, PYMES, organizaciones del sector servicios, administraciones públicas, etc., acredita que tienen una política ambiental definida, hacen uso de un sistema de gestión medioambiental y dan cuenta periódicamente del funcionamiento de dicho sistema a través de una declaración medioambiental verificada por organismos independientes. Con el logotipo EMAS, se garantiza la fiabilidad de la información dada por dicha empresa.

[27] En estos supuestos, la acreditación de la gestión ambiental reconocida se acredita mediante el correspondiente certificado, no siendo necesario realizar ningún otro trámite adicional. Resumiendo, la obtención o distinción con un determinado logotipo terminará por servir de acreditación al respecto.

sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten. Precisamente es aquí donde se positiviza de forma expresa el *green nudge* en la contratación pública.

Al margen de las prohibiciones o restricciones en la contratación vinculadas a cumplimiento de condiciones ambientales o a la ausencia de incumplimientos, la posibilidad por la que el Sector Público pueda actuar a favor de actuaciones sostenibles, de una manera transversal u horizontal, pero de forma directa, qué duda cabe, confiere carácter estratégico *(green nudge)* a la contratación pública, de acuerdo con las directrices de la Unión Europea.

Debe acentuar la consideración de los criterios de adjudicación de los contratos como verdadera extensión de la definición del objeto de éstos, de ahí que volvamos a encontrarnos con la trascendencia de las consideraciones ambientales como uno de tales criterios, y su estrecha relación con la igualdad de trato y la transparencia. Se logra con ello positivizar el manido concepto de economía circular al comprenderlo como una manifestación del green nudge. Al fin y al cabo, su objetivo no es otro que implementar una nueva economía, circular –no lineal–, basada en el principio de «cerrar el ciclo de vida» de los productos, los servicios, los residuos, los materiales, el agua y la energía, todo ello bajo el paraguas de una clara perspectiva medioambiental[28].

Viene dado que la contratación pública necesita de un procedimiento determinado, que por la propia naturaleza de la materia, necesariamente va a ser de cierta complejidad[29]. No hay que olvidar que es preciso procurar la mejor solución para el interés general, apreciando el mismo desde la perspectiva más amplia posible, lo que exige tener en cuenta consideraciones ambientales. Así, entre aquellas actuaciones que resultan preciso para la preparación de los contratos al objeto de lograr la su adjudicación, se encuentren los pliegos de cláusulas. Tanto los PCAP como los PPT, son los documentos en los que se contienen las condiciones jurídicas, económicas y técnicas a las que ha de ajustarse la licitación, adjudicación y ejecución de los contratos públicos; es decir, fijan el contenido de los contratos afectando al objeto del contrato, en tanto que lo detallan, perfilan e incluso, condiciones ambientales mediante, pueden determinan como se ha de procurar por los licitadores.

5. LOS PLIEGOS: EL EJE DEL GREEN NUDGE

No cabe duda de que el principio de legalidad impera en la contratación pública, lo que no es óbice para que las Administraciones se beneficien del principio de libertad de pactos (art. 34 LCSP). Así visto, respetando el límite que supone el primero de los principios enunciados, los poderes públicos tienen *cierta libertad* para incluir en los contratos algunas condiciones[30]. El imperio de lo público se plasma precisamente en estos documentos, pliegos de cláusulas, con la finalidad de poner a salvo a las Administraciones y demás entes de sorpresas e incertidumbres que podrían derivar de la asunción de la libertad del ámbito privado. La discrecionalidad sólo va a suponer poder elegir entre las herramientas legales a emplear para alcanzar el objetivo de satisfacer el interés público, nunca para ponderar otros fines ajenos al mismo.

La LCSP, como ya es tradicional, distingue entre los Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales y Particulares, que de carácter jurídico, administrativo y económico, determinan los derechos y obligaciones del contrato[31].

---

[28] En este sentido, el art. 145.1 LCSP, vincula la adjudicación de los contratos con el empleo de una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio. Entre ellos, siempre que se encuentre justificado en el expediente, *los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 148*. Este último, de forma expresa a la hora de determinar la definición y cálculo del ciclo de vida de un producto, de forma específica, contempla la valoración de aquellos costes que sean imputados a externalidades medioambientales vinculadas al producto, servicio u obra durante su ciclo de vida. La única exigencia, con el fin de poder ponderar cuantitativa o porcentualmente los mismos y así poder tenerlos en cuenta a la hora de evaluar una oferta que los contenga, lo que supone previamente tener que incluirlos en los pliegos, es que *su valor monetario pueda determinarse y verificarse;* estos costes podrán incluir el coste de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otras emisiones contaminantes, así como otros costes de mitigación del cambio climático. En todo caso, remite a la normativa comunitaria, siempre que ésta *haga obligatorio un método común para calcular los costes del ciclo de vida, se aplicará el mismo a la evaluación de los citados costes.*

[29] Esto deriva, en la mayoría de los casos, de la importancia económica y social de este ámbito, y, en todo caso, es consecuente con el propio significado de todo procedimiento administrativo.

[30] Esto no supone una aplicación, en el ámbito de la contratación pública, de la autonomía de la libertad que existe en el ámbito privado. Las Administraciones en este ámbito han de actuar siempre sobre modelos y marcos que garanticen el interés público.

[31] *Vid.* arts. 121 y ss.

Los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) conforman el documento básico del contrato, en el que se establecen los pactos y condiciones que definen los derechos y obligaciones que asumirán las partes del mismo, y a su contenido ha de ajustarse el propio contrato, considerándose las cláusulas parte integrante de propio contrato (art. 122), por lo que, siendo vinculantes para las partes, es frecuente que impropiamente se les considere como «la ley del contrato». Tienen carácter necesario y naturaleza contractual, en sentido de resultar obligatorio su cumplimiento para las partes[32]. En su contenido deben incluirse, entre otras cuestiones, las consideraciones ambientales que, como criterios de solvencia, de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución se establezcan. Por otra parte, podrán establecer penalidades para los casos de incumplimiento o de cumplimiento defectuoso de la prestación que afecten a características de la misma, en especial cuando se hayan tenido en cuenta para definir los criterios de adjudicación, así como por incumplimiento de las obligaciones ambientales exigibles en la ejecución de los contratos (previstas en el art. 211 LCSP).

En relación con el contrato de concesión de obras, la LCSP (art. 250.1.d.7.ª LCSP) prevé que, en relación con el contenido de las proposiciones de los PCAP, *los licitadores podrán introducir las mejoras que consideren convenientes, y que podrán referirse a características estructurales de la obra, a su régimen de explotación, a las medidas tendentes a evitar los daños al medio ambiente y los recursos naturales, o a mejoras sustanciales, pero no a su ubicación.*

En cuanto se refiere a los Pliegos de Prescripciones Técnicas (PPT), *pueden ser generales, contienen instrucciones de orden técnico con arreglo a las cuales ha de ejecutarse la prestación objeto del contrato, y particulares, pliegos y documentos que contienen las prescripciones técnicas particulares prestación y definen sus calidades, sus condiciones sociales y ambientales, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la Ley* que hayan de regir la realización de la (art. 124). Tras una visión rápida de los pliegos, se puede observar que, tanto en la definición de las prescripciones técnicas como en las reglas para su establecimiento, se han de tener en cuenta los aspectos ambientales, configurándose esta figura como el auténtico motor de la contratación sostenible, lo que sin duda constituye una verdadera manifestación del *green nudge* aplicado a la contratación pública.

Las prescripciones técnicas se definen, en función de los contratos concretos[33]. Así, en el contrato de obras, además de las características requeridas de un material, producto o suministro, que permitan caracterizarlos de manera que respondan a la utilización a que se destine, se incluyen, entre otros, los procedimientos de aseguramiento de la calidad, el impacto social, laboral, ambiental y climático de dichos materiales, productos o actividades que se desarrollen durante la elaboración o utilización de los mismos. En el contrato de suministros o de servicios, aquella especificación en la que se definan las características exigidas de un producto o de un servicio, como, puedan ser los niveles de calidad, los niveles de comportamiento ambiental y climático, y la evaluación de la conformidad, el rendimiento, la utilización del producto, su seguridad, o sus dimensiones, entre otras[34].

Por su parte, las reglas para establecerlos se determinan en el art. 126 LCSP, debiendo proporcionar a los empresarios un acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia.

Estas Prescripciones Técnicas podrán referirse al proceso o método específico de producción o prestación de las obras, suministros o servicios requeridos, o a un proceso específico de otra fase de su ciclo de vida, ex art. 148 LCSP, incluso cuando dichos factores no formen parte de la sustancia material de las obras, suministros o servicios, siempre que estén vinculados al objeto del contrato y guarden proporción con el valor y los objetivos de este. Al vincular las Prescripciones al ciclo de vida, se vinculan a uno de los procesos más destacables a favor de la sostenibilidad de las actividades.

Además, se prevé que, siempre que el objeto del contrato afecte o pueda afectar al medio ambiente, las prescripciones técnicas se definirán aplicando criterios de sostenibilidad y protección ambiental, de acuerdo

---

[32] Pese a lo dicho, no es posible asimilarlas a las cláusulas contractuales al uso, ya que no hay ningún tipo de negociación, ni incluso en los contratos negociados o en los de diálogo competitivo, tampoco en el nuevo tipo del contrato de asociación para la innovación, al no poder confundir la negociación para la determinación del objeto del contrato, con las propias prescripciones técnicas que están presentes en el contrato en sí mismo.

[33] *Vid.* art. 125 LCSP.

[34] Llegados a este punto, también debemos estar a lo dispuesto en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, incluyendo todas sus posteriores modificaciones y redacciones. Entre otras cuestiones, el Código Técnico es un instrumento para la transposición de directivas comunitarias. Así la Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética en los edificios, que propone un endurecimiento de los requisitos mínimos hasta conseguir, objetivo 2020, edificios de consumo energético prácticamente nulo.

con las definiciones y principios regulados en los arts. 3 y 4 del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación[35].

Desde una perspectiva ambiental, las Prescripciones Técnicas se podrán formular, sin descartar otras fórmulas, en términos de rendimiento o de exigencias funcionales, incluidas las características medioambientales, siempre que los parámetros sean lo suficientemente precisos para permitir a los licitadores determinar el objeto del contrato y al órgano de contratación adjudicar el mismo (en cuyo caso, los órganos de contratación no podrán rechazar una oferta de obras, de suministros o de servicios que se ajusten a una norma nacional que transponga una norma europea, a un documento de idoneidad técnica europeo, a una especificación técnica común, a una norma internacional o a un sistema de referencias técnicas elaborado por un organismo europeo de normalización, con precisiones), o en relación con normas europeas o internacionales de Organismos de normalización, con algunas precisiones.

Con el fin de salvaguardar el principio de igualdad, con la excepción de los productos con origen sostenible, se establece que, salvo justificación por el objeto del contrato, las prescripciones técnicas no harán referencia a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto que caracterice a los productos o servicios ofrecidos por un empresario determinado, o a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción determinados, con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos; aunque tal referencia puede autorizarse, con carácter excepcional[36].

En todo caso, la propia LCSP, art. 127, permite el uso de productos o la prestación de servicios con etiquetas (definidas como cualquier documento, certificado o acreditación que confirme que las obras, productos, servicios, procesos o procedimientos de que se trate cumplen determinados requisitos), al establecer que, *cuando los órganos de contratación tengan la intención de adquirir obras, suministros o servicios con características específicas de tipo medioambiental, podrán exigir, en las prescripciones técnicas, en los criterios de adjudicación o en las condiciones de ejecución del contrato*, *una etiqueta específica* (siempre que cumplan los requisitos establecidos) *como medio de prueba de que las obras, los servicios o los suministros cumplen las características exigidas, etiquetas de tipo medioambiental, como aquellas relacionadas con la agricultura o la ganadería ecológicas, y se indicarán los requisitos de las mismas exigibles*.

Como complemento de lo anterior, y con el fin de facilitar la licitación, se prevé que el órgano de contratación *pueda señalar en el pliego el organismo u organismos de los que los candidatos o licitadores puedan obtener la información pertinente sobre las obligaciones relativas a la protección del medio ambiente, entre otras cuestiones*[37].

6. SELECCIÓN DEL CONTRATISTA: UNA PERSPECTIVA AMBIENTAL

El sesgo ambiental también está presente en la selección del contratista y en el procedimiento de adjudicación del contrato. Ambas figuras son parte esencial de la contratación pública (distinguiéndose en tal punto de la privada). Sin duda alguna, se trata de ámbitos en los que es primordial que las Administraciones se sometan a ciertas reglas, debido al hecho de que las solicitudes de los sujetos se han de tener en

---

[35] Llama poderosamente la atención que pese a haberse publicado este texto en el BOE del 31 de diciembre de 2016, sin embargo, la LCSP, del año 2017, noviembre nada menos, hace referencia al texto legal del año 2002. Con el fin de dejar a un lado el afán crítico acerca de la poca diligencia de legislador en este caso, sólo podemos entender este craso error en el espíritu del propio legislador, que, desde los primeros borradores de la LCSP, anteriores al texto refundido de 2016, quiso incluir, de forma expresa, los aspectos previstos en la normativa sobre control integrado de la contaminación en la legislación sobre contratos del sector público.

[36] Esta redacción que se corresponde con el art. 126.6 LCSP, introduce un elemento de polémica, ya que de esta prohibición pudiera deducirse que, con carácter general, no se podrá exigir una procedencia determinada del producto, lo que desecharía la posibilidad de exigir el suministro o utilización de productos fruto de procesos de reciclado o ambientalmente sostenibles, es decir productos «ecológicos». No obstante, se hace necesario confrontar este enunciado con el del propio art. 126.2 LCSP, que por su parte determina que *las prescripciones técnicas podrán referirse al proceso o método específico de producción o prestación de las obras, los suministros o los servicios requeridos, o a un proceso específico de otra fase de su ciclo de vida, según la definición establecida en el artículo 148, incluso cuando dichos factores no formen parte de la sustancia material de las obras, suministros o servicios, siempre que estén vinculados al objeto del contrato y guarden proporción con el valor y los objetivos de este.* Luego, la interpretación acertada es que sí se podrá exigir un origen sostenible del producto, por la aplicación del propio art. 148 LCSP y la propia trascendencia del concepto de economía circular, pero no será posible ir más allá.

[37] *Vid.* art. 129 LCSP.

cuenta sin discriminación[38]. Luego razones de eficacia y eficiencia económica en el uso de fondos públicos, se traducen en la necesidad de que la Administración Pública o el ente contratante definan previamente las necesidades públicas a satisfacer con el contrato, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

Principios que se reafirman con intensidad al comienzo del régimen de la adjudicación de los contratos, al señalar que los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad[39]. Además, en ningún caso podrá limitarse la participación por la forma jurídica o el ánimo de lucro en la contratación, salvo en los contratos reservados para determinadas entidades, encomendando a los órganos de contratación velar en todo el procedimiento de adjudicación por la salvaguarda de la libre competencia. La contratación no puede amparar la elusión de los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda, ni restringir artificialmente la competencia, favoreciendo o perjudicando indebidamente a determinados empresarios[40].

Precisamente la regulación de la selección del adjudicatario del contrato público es donde las cuestiones ambientales se convierten en trascendentales en la LCSP. La legislación contractual anterior a 2007, contemplaba la adjudicación de los contratos generalmente mediante subasta (precio más bajo) o concurso (mediante varios criterios objetivos, en casos tasados). El TRLCSP, recoge las mismas formas de adjudicación, si bien, el sistema gira hacia una adjudicación basada en la oferta económicamente más ventajosa, ya sea manteniendo el precio como criterio único, o estableciendo varios criterios objetivos de adjudicación (entre ellos contempla los relativos a la calidad y a las características ambientales de la prestación del contrato). Finalmente, la LCSP establece que se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio, ex art. 131.

Era ineludible que la LCSP estableciera una adjudicación de contratos como la del art. 131. Se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio, siguiendo las propuestas de la Unión Europea[41], que será la regla general, pues este precepto prácticamente proscribe utilizar un solo criterio. Cierto que la Ley permite tener como base el precio o coste, pero ligado al ciclo de vida de un producto obra o servicio; por tanto, teniendo en cuenta también cuestiones medioambientales.

Aplicando el art. 145 LCSP, la mejor relación calidad-precio se ha de evaluar con arreglo a criterios económicos y cualitativos, y éstos últimos podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato, que podrán ser, entre otros, la calidad, incluido el valor técnico, y las características medioambientales e innovadoras; características ambientales que pueden referirse, entre otras, a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero, al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato, y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Estos criterios cualitativos deben acompañarse de un criterio relacionado con los costes, que, según el órgano de contratación, podrá ser el precio o un planteamiento basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida[42].

---

[38] Conforme a los principios del art. 1 LCSP, la contratación pública debe garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores.

[39] Ex art. 132 LCSP.

[40] Desde el pronunciamiento del Dictamen del Consejo de Estado núm. 1270/1993, de 1 de diciembre, se estableció que *el procedimiento de selección de contratistas está orientado a garantizar un trato igual a todos los licitadores y servir al interés público*.

[41] *Vid.* art. 145 LCSP. Aunque la LCSP no la recoge, la Comunicación de la Comisión "Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa" [COM (2017) 572 final, Estrasburgo, 3-10-2017], considera que*, para las autoridades públicas, la contratación es una potente herramienta para gastar el dinero público de una manera eficiente, sostenible y estratégica*, especialmente en tiempos en los que los presupuestos nacionales están muy ajustados, ya que la misma asciende a 2 billones de euros cada año, lo que supone el 14 % del PIB de la UE, y por ello la considera un instrumento estratégico en el conjunto de medidas económicas, reafirmando la trascendencia de la relación calidad precio cuando se gasta el dinero público, pues el precio más bajo no siempre garantiza el mejor valor; además, estima que los Estados Miembros, enfrentados a restricciones presupuestarias y a desafíos globales (como el cambio climático), deben gastar el dinero público de una manera más eficiente, sostenible y estratégica, debiendo utilizar la contratación pública como una herramienta para abordar los problemas actuales.

[42] Conforme el art. 148 LCSP *se entenderán comprendidos dentro del «ciclo de vida» de un producto, obra o servicio todas las fases consecutivas o interrelacionadas que se sucedan durante su existencia y, en todo caso: la investigación y el desarrollo que deba llevarse a cabo, la fabricación o producción, la comercialización y las condiciones en que esta tenga lugar, el transporte, la utilización y el mantenimiento, la adquisición de las materias primas necesarias y la generación de recursos; todo ello hasta que se produzca la eliminación, el desmantelamiento o el final de la utilización.*

La importancia de los criterios anteriores, la enfatiza aún más la LCSP al exigir a los órganos de contratación que velen por que se establezcan criterios de adjudicación que permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades; y, en especial, en los procedimientos de contratos de servicios que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura (previéndose, además, que, en los contratos de servicios del Anexo IV, así como en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51% de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas).

Los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los PCAP o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación; debiendo cumplir varios requisitos: que en todo caso estarán vinculados al objeto del contrato[43]; deberán formularse de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada, y deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación (aclarando que, en caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores).

Pero no se detiene ahí la LCSP. El texto legal permite que se establezcan mejoras como criterio de adjudicación[44], que propuestas por el adjudicatario pasarán a formar parte del contrato y no podrán ser objeto de modificación.

Hay que recordar que, el propio art. 145.1 LCSP permite, justificándolo en el expediente, que los contratos se puedan adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como pueda ser el cálculo del coste del ciclo de vida (con arreglo al art. 148). Pero no basta con establecer unos criterios de adjudicación de los contratos, también es preciso determinar su aplicación (art. 146 LCSP). Como ya hemos señalado, cuando se utilice un solo criterio de adjudicación, este deberá estar relacionado con los costes, pudiendo ser el precio o un criterio basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida.

Entre los criterios de adjudicación serán preferentes, siendo posible, aquellos que referencien características del objeto del contrato y puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la

---

[43] La vinculación de un criterio de adjudicación al objeto del contrato se entiende que existe *cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas, o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material. Vid.* Resolución núm. 136/2018 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, de 10 de mayo de 2018.

Junto a la vinculación de los criterios al objeto del contrato, una jurisprudencia reiterada exige que los mismos sean adecuados y pertinentes, precisamente en atención a las características concretas de cada contrato, y que no tengan efectos discriminatorios respectos a unos empresarios frente a otros.

El cálculo de coste del ciclo de vida incluirá, según los casos, la totalidad o una parte de los costes en que se hubiere incurrido a lo largo del ciclo de vida de un producto, un servicio o una obra; en concreto, los costes sufragados por el órgano de contratación o por otros usuarios (tales como los costes relativos a la adquisición, los costes de utilización, como el consumo de energía y otros recursos, los costes de mantenimiento, y los costes de final de vida, como los costes de recogida y reciclado), los costes imputados a externalidades medioambientales vinculadas al producto, servicio u obra durante su ciclo de vida, a condición de que su valor monetario pueda determinarse y verificarse Instrucción 27/2018, de 18 de mayo, del Secretario de Estado de Defensa, por la que se establecen directrices en materia de contratación en el ámbito del Ministerio de Defensa publicada en BOD núm. 102 de 25 de mayo de 2018 (siendo posible incluir el coste de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otras emisiones contaminantes, así como otros costes de mitigación del cambio climático); método que deberá estar basado en criterios verificables objetivamente y no discriminatorios, ser accesible para todas las partes interesadas, y que la información necesaria debe poder ser facilitada con un esfuerzo razonable por parte de las empresas.

En el supuesto de que se evalúen los costes mediante el cálculo del coste del ciclo de vida, los órganos de contratación indicarán en los pliegos los datos que deben facilitar los licitadores, así como el método que aquellos utilizarán para determinar los costes de ciclo de vida sobre la base de dichos datos. *Vid.* SOLA TEYSSIERE, J. (2017): "El coste del ciclo de vida como criterio de adjudicación del contrato", en *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, ISSN 1579-3036, núm. 151, págs. 6-13.

[44] *Vid.* art. 143.1 en relación con el art. 145.7. Por mejoras se entiende aquellas prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el Pliego de Prescripciones Técnicas, sin que puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones ni del objeto del contrato; y deben cumplir ciertos requisitos, como que estén suficientemente especificadas, fijando ponderadamente, con concreción los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, y su necesaria vinculación con el objeto del contrato, y se prevé un límite estricto, pues no podrá asignársele una valoración superior al 2,5%.

mera aplicación de las fórmulas establecidas justificadamente en los pliegos (precisándose los órganos que han de aplicarlos). En todo caso, la evaluación de las ofertas mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejando constancia documental y haciéndola pública en el acto de apertura del sobre que contenga los elementos de la oferta que se valoraran mediante la aplicación de fórmulas. Será obligatorio precisar en el PCAP o en el documento descriptivo, la ponderación relativa atribuida a cada uno de los criterios de valoración[45], fijando una banda de valores con una amplitud máxima adecuada, excepto que se tome en consideración exclusivamente el precio. Si el procedimiento de adjudicación se articulara en varias fases, se debe indicar igualmente en cuales de ellas se irán aplicando los distintos criterios, estableciendo un umbral mínimo del 50% de la puntuación en el conjunto de los criterios cualitativos para continuar en el proceso selectivo. No obstante, cuando, por razones objetivas debidamente justificadas, no sea posible ponderar los criterios elegidos, estos se enumerarán por orden decreciente de importancia.

Por razones de cautela, y sentido común, el art. 147 LCSP prevé que los órganos de contratación puedan establecer en los PCAP criterios de adjudicación específicos para el desempate en los casos en que, tras la aplicación de los criterios de adjudicación, se produzca un empate entre dos o más ofertas (regulando con detalle la forma y los criterios para solucionarlo)[46].

Asimismo, las cuestiones medioambientales también tienen relación con las bajas temerarias u ofertas anormales o desproporcionadas, que son aquellas que resultan inviables por haber sido formuladas en términos que las hacen anormalmente bajas o desproporcionadas. La LCSP (art. 149) no permite la exclusión automática de estas proposiciones, pero permite a los órganos de contratación excluirlas del procedimiento de licitación previa tramitación del procedimiento administrativo previsto, por el cual la mesa o el órgano de contratación pueden requerir al licitador la información pertinente sobre el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en cuya virtud se haya definido la anormalidad de la oferta. Concretamente, podrán pedirles justificación sobre aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma, en particular, en lo que se refiere al ahorro que permita el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción; la innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras, o, entre otros, el respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental.

En relación con éstas, la Ley es tajante, al prever que, en todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque, entre otras cuestiones, no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, nacional o internacional[47].

7. REFERENCIA MEDIOAMBIENTAL EN LA ADJUDICACIÓN Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO

Con toda la información analizada, la mesa de contratación (o el órgano de contratación, en su defecto) evaluará cuanta información y documentación proporcione el licitador en plazo y elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación, pero, en ningún caso, se acordará la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la mesa esté debidamente motivada. Seguidamente, el órgano de contratación podrá excluir dicha oferta de la clasificación.

La mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación, tras clasificar por orden decreciente las proposiciones presentadas, elevará la correspondiente propuesta al órgano de contratación, salvo que el propio órgano haya realizado la propuesta. Realizada la clasificación conforme a los criterios de adjudicación señalados en el pliego, podrán solicitarse informes técnicos, excepto que el precio sea el único criterio a considerar, dado que se entenderá mejor oferta la que incorpore el precio más bajo.

Aceptada la propuesta por el órgano de contratación, presentada por el licitador la documentación justificativa pertinente, se adjudicará el contrato, mediante resolución motivada, notificada a los candidatos y licitadores y publicada en el perfil de contratante, procediendo a la formalización del mismo[48].

---

[45] *Vid.* art. 146.3 LCSP.

[46] En su momento, ya hemos resaltado la trascendencia del ciclo de vida de los productos o servicios en relación con los criterios mencionados y en la propia adjudicación de los contratos, por lo que la LCSP (art. 148) lo define y establece la forma de calcularlo. Este criterio puede ser utilizado también como criterio de desempate.

[47] Así resulta de la aplicación del art. 201 LCSP sobre ejecución de los contratos.

[48] *Vid.* arts. 150 y ss. LCSP.

Por lo demás, los documentos en los que se formalicen los contratos del sector público, salvo que ya se encuentren recogidas en los pliegos, deberán incluir, necesariamente, la definición del objeto y tipo del contrato, teniendo en cuenta en la del objeto las consideraciones ambientales y de innovación, entre otras[49].

Ninguna duda cabe sobre que las cuestiones ambientales son esenciales como criterios para adjudicar el contrato a un licitador concreto. Pero también cobran una gran importancia en la ejecución del contrato, precisamente porque su incidencia medioambiental, en este punto, puede llegar a ser considerable, y una vez más la protección medioambiental se hace visible como una cuestión transversal u horizontal, de acuerdo con lo previsto en Derecho europeo.

En efecto, el art. 201 LCSP obliga a los órganos de contratación a tomar las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, entre otras, establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional, o por las disposiciones de derecho internacional medioambiental que vinculen al Estado[50]. También pueden adoptar medidas dirigidas comprobar que los candidatos y licitadores cumplen estas mismas obligaciones durante el procedimiento de licitación, resultando del incumplimiento de estas obligaciones la imposición de penalidades[51].

Además, la LCSP, ex art. 202, establece que los órganos de contratación puedan establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato (se exigirán a los subcontratistas que participen en la misma), siempre que vinculadas al objeto del contrato, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el Derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos. Condiciones que podrán referirse, en especial, a consideraciones económicas, relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social; siendo obligatorio, en todo caso, que el PCAP incluya al menos una de estas condiciones de entre las previstas.

En particular, la Ley permite *establecer, entre otras, consideraciones de tipo medioambiental que persigan la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato, una gestión más sostenible del agua, el fomento del uso de las energías renovables, la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables, o el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica*[52].

El incumplimiento de estas condiciones puede dar lugar a la aplicación de las penalidades establecidas, e incluso, en la forma prevista, la resolución del contrato o ser considerado como infracción grave.

8. CONCLUSIONES

Resulta difícil no entender la nueva Ley de Contratos del Sector si no es desde la perspectiva *nudge*. La integración de criterios ambientales, también de otros sociales, en todas las fases de la contratación pública, dada su regulación, hace que ésta sea una herramienta eficaz para conseguir ese objetivo de nudge de forma transversal. No se va a emplear de forma sesgada, ni tampoco como mero criterio orientador, si no que termina por convertirse en un factor de decisión a la hora de adjudicar un contrato, al igual que lo ha sido para seleccionar adjudicatarios o impedir a licitadores presentar su oferta, basándose exclusivamente en criterios ambientales.

Luego no es discutible que la nueva contratación pública responda perfectamente a ese concepto: green nudge. Concepto que no sólo es entendible y justificable, sino que además es un elemento sumamente válido y positivo en cuanto los objetivos que persigue. Sin embargo ya no resulta pacífico afirmar que ese concepto es tan nuevo como se cree. Podrá serlo su sesgo ambiental, pero no su conceptualización, al menos así lo creemos entrever, analizando obras clásicas del Derecho Administrativo, que al hablar de actividad de fomento, lo hace desde la ausencia de coacción ni de prestación directa por la Administración, que son elementos esenciales, junto con la satisfacción de necesidades de carácter público, mediante la influencia indirecta sobre la voluntad del individuo para que quiera lo que conviene para la satisfacción de

[49] Ex art. 35.1.c) LCSP.

[50] En particular las establecidas en el Anexo V de la Ley en materia de protección de la capa de ozono, control de residuos peligrosos, contaminantes orgánicos persistentes o plaguicidas y productos químicos peligrosos.

[51] Tal y como dispone el art. 192 LCSP, *los pliegos o el documento descriptivo podrán prever penalidades para el caso de cumplimiento defectuoso de la prestación objeto del mismo o para el supuesto de incumplimiento de los compromisos o de las condiciones especiales de ejecución del contrato que se hubiesen establecido conforme al apartado 2 del art. 76 y al apartado 1 del art. 202.*

[52] *Vid.* art. 202.2, párrafo segundo LCSP.

dichas necesidades. No hay que denostar lo patrio por el hecho de emplear términos en lenguas extranjeras que parecen modernos y, sobre todo, desconocidos, cuando la realidad es bien distinta.

9. BIBLIOGRAFÍA

ALMONACID LAMELAS, V. (2013): *Herramientas para el «buen gobierno» y la calidad del servicio público local en la era de las comunicaciones (o de cómo ser el ayuntamiento que el ciudadano espera)*, consultado el 1 de marzo de 2018, en *http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/Buen_gobierno-calidad_del_servicio_publico_local-ayuntamiento_11_577930002.html*.

DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M. (1979): "Revisión de la noción española del fomento", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XLV, núm. 1.

GARRIDO FALLA, F. (1962): *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

GIMENO FELIÚ, J. M. (dir.) (2018): *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Cizur Menor: Aranzadi.

JORDANA DE POZAS, L. (1949): "Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, págs. 41-54.

LUCERO PANTOJA, J. E. (2018): "FUNCION DE UTILIDAD. Entre el Ambiente y el Sostenimiento de la Economía", en *Medio Ambiente & Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 32. *https://huespedes.cica.es/gimadus/32/07_funcion_de_utilidad.html*.

MARTÍNEZ PALLARES, P. L. (2004): "El recurrente debate sobre los criterios de adjudicación de los contratos públicos. En especial la inclusión de criterios medioambientales", en GIMENO FELIÚ, J. M. (coord.): *Contratación de las Administraciones Públicas: análisis práctico de la nueva normativa sobre contratación pública*. Barcelona: Atelier.

PALOMAR OLMEDA, A. y GARCÉS SANAGUSTÍN, M. (dirs.) (2018): *Comentarios a la Ley de Contratos del Sector Público*. Madrid: La Ley.

PERNAS GARCÍA, J. (2012): "El uso estratégico de la contratación pública como apoyo a las políticas ambientales", en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.): *Observatorio de políticas ambientales 2012*. Cizur Menor: Civitas.

PERNAS GARCÍA, J. (2011): *Contratación Pública Verde*. Madrid: La Ley.

RIVERO ORTEGA, R. y MERINO ESTRADA, V. (2013a): "La reforma del Régimen Local en España: necesidad, alcance, orientación y contenidos básicos", en *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 162.

RIVERO ORTEGA, R. y MERINO ESTRADA, V. (2013b): "La Necesidad de innovación para un buen gobierno local", en *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 157.

SOLA TEYSSIERE, J. (2017): "El coste del ciclo de vida como criterio de adjudicación del contrato", en *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 151.

THALER, R. y SUNSTEIN, C. (2017): *Un pequeño empujón (nudge): el impulso que necesitas para tomar las mejores decisiones en salud, dinero y felicidad*. Madrid: Taurus.

VARA ARRIBAS, G. (2008): "Novedades en el debate europeo sobre la contratación pública", en *Revista Española de Derecho Comunitario*, núm. 26.

GAPP, número 22, noviembre-abril de 2019
Sección: ESTUDIOS
Recibido: 05-12-2018
Modificado: 18-03-2019
Aceptado: 18-03-2019
DOI: 10.24965/gapp.i22.10630
Páginas: 40-58

Reorganización y modernización de las Administraciones Públicas: sucesión laboral y despidos colectivos[1]

Reorganization and modernization of the Public Administrations: labor succession and collective dismissals

José Luis Monereo Pérez
Universidad de Granada (España)
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0230-6615
jmonereo@ugr.es

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada. Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AESSS). Árbitro del Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales de Andalucía (SERCLA). Investigador Principal de diversos Proyectos de Investigación I+D+i del Ministerio de Ciencia y Tecnología, así como de Excelencia de la Junta de Andalucía. Miembro de los Consejos de Redacción de distintas Revistas Nacionales e Internacionales. Director de los Foros Aranzadi Social de Granada y Almería.

María Nieves Moreno Vida
Universidad de Granada (España)
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0600-8332
mnmvida@ugr.es

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrática y Directora del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada. Consejera del Consejo Económico y Social de Andalucía, como miembro del grupo de expertos en el ámbito socioeconómico dentro del Grupo Tercero (Decreto 4/2014, de 1 de julio). Investigadora Principal de múltiples Proyectos de Investigación I+D+i en materia de Seguridad Social y políticas de empleo. Evaluadora de la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP), para la evaluación de proyectos o actividades científicas.

Belén del Mar López Insua
Universidad de Granada (España)
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1248-6015
blinsua@ugr.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora Contratada Doctora (Acreditada como Titular de Universidad) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada. Miembro de la Junta Directiva de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AESSS) y dentro de ella de su Comité Ejecutivo. Miembro permanente del

[1] Artículo publicado en el marco del Proyecto de Investigación financiado por el INAP «Público y Privado en la gestión de los servicios públicos: reestructuración, externalización y reversión a la Administración».

Consejo Asesor de *Laborum. Revista de Derecho de la Seguridad Social*. Responsable de la sección permanente sobre Crónica de Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas en la *Revista Laborum de Derecho de la Seguridad Social*.

RESUMEN

Los procesos de externalización implican numerosos problemas en la esfera iuslaboral, y de mayor envergadura cuando se trata de supuestos en los que estén implicados alguna Administración Pública o un ente público instrumental, porque, entre otras cosas, entra en juego directamente el interés público en el mantenimiento en condiciones de eficiencia del servicio público, los entes públicos tiene que respetar las garantías de acceso a los empleos públicos, existen límites presupuestarios, etcétera).

Tanto en el sector público fundacional y empresarial como en el sector público administrativo no cabe duda que ha incidido la supresión de la autorización administrativa previa en los despidos colectivos, en el sentido de determinar un intervencionismo administrativo menos intenso. Ahora bien, los despidos colectivos en el sector público comportan por su propia lógica interna un mayor peso de la intervención administrativa a distinto nivel o en distintos ámbitos. Al tiempo no sólo es el marco de referencia sino también –y en relación a ello– el carácter público de los fines que se pretenden, que se centrarían en la búsqueda de la mayor eficiencia de la entidad y organismo público a través de la reestructuración de plantillas laborales.

PALABRAS CLAVE

Reversión; sector público; despido colectivo; límites y garantías laborales.

ABSTRACT

Outsourcing processes involve numerous problems in the labor sphere, and of greater scope when dealing with cases in which any Public Administration or an instrumental public entity is involved, because, among other things, the public interest in the public sphere directly comes into play. maintenance in conditions of efficiency of public service, public entities have to respect the guarantees of access to public jobs, there are budgetary limits, etc.).

Both in the foundational and corporate public sector and in the administrative public sector, there is no doubt that the elimination of prior administrative authorization in collective dismissals has impacted, in the sense of determining a less intense administrative interventionism. However, collective dismissals in the public sector involve, by their own internal logic, a greater weight of administrative intervention at different levels or in different areas. At the same time, it is not only the frame of reference but also –and in relation to it– the public nature of the intended purposes, which would focus on the search for greater efficiency of the entity and public body through the restructuring of work templates.

KEYWORDS

Reversion; public sector; collective dismissal; limits and labor guarantees.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. NORMATIVA SUCESORIA LABORAL Y REVERSIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.
2. REESTRUCTURACIONES DE ENTES PÚBLICOS. LOS DESPIDOS COLECTIVOS EN EL SECTOR PÚBLICO (DISPOSICIÓN ADICIONAL 16.ª DEL ET Y NORMAS CONCORDANTES). REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN. NORMATIVA SUCESORIA LABORAL Y REVERSIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Es sabido que la multiplicación de las actividades de las Administraciones Públicas ha propiciado las políticas de gestión privada de servicios públicos en todos los niveles administrativos (central, autonómico y local). Esas prácticas se han extendido y más que desaparecer, como resulta visible, se vienen produciendo

flujos y reflujos, es decir, procesos de atribución de gestión indirecta por entidades privadas, y de ésta a su retorno o reversión a manos públicas (fenómeno de republificación institucional de la gestión –en el ámbito local, remunicipalización de la gestión de servicios municipales–; no de la titularidad del servicio público que siempre ha sido pública). La recuperación de la gestión del servicio público se puede instrumentar a través de la integración directa en la Administración Pública actuante, o a través de entes instrumentales (como es el caso de las sociedades mercantiles)[2]. Todo ello bajo el presupuesto de que no necesariamente la eficacia es un atributo *per se* de la gestión directa pública o indirecta privada, sino que dependerá de las circunstancias concurrentes, sin obviar por ello la política del Derecho dirigida a revalorizar la gestión pública precisamente por su eficiencia y racionalización de costes de la gestión de los servicios públicos.

Los procesos de externalización implican numerosos problemas en la esfera iuslaboral, y de mayor envergadura cuando se trata de supuestos en los que estén implicados alguna Administración Pública o un ente público instrumental, porque, entre otras cosas, entra en juego directamente el interés público en el mantenimiento en condiciones de eficiencia del servicio público, los entes públicos tiene que respetar las garantías de acceso a los empleos públicos, existen límites presupuestarios, etcétera). A este respecto, hay que tener en cuenta la importante incidencia en esta materia de la Disposición Adicional vigésima sexta, «Limitaciones a la incorporación de personal laboral al sector público», de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, conforme a la cual: «Uno. Con efectos desde la entrada en vigor de esta Ley y *vigencia indefinida*, las Administraciones Públicas del artículo 2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, *no podrán considerar como empleados públicos de su artículo 8, ni podrán incorporar en dicha condición en una Administración Pública o en una entidad de derecho público*: a) *A los trabajadores de los contratistas de concesiones de obras o de servicios públicos o de cualquier otro contrato adjudicado por las Administraciones Públicas* previstas en el artículo 2.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuando los contratos se extingan por su cumplimiento, por resolución, incluido el rescate, o si se adopta el secuestro o intervención del servicio conforme a la legislación de contratos del sector público que resultase aplicable a los mismos. b) *Al personal laboral que preste servicios en sociedades mercantiles públicas, fundaciones del sector público, consorcios, en personas jurídicas societarias o fundacionales que vayan a integrarse en una Administración Pública»*. Esta norma impide que los trabajadores que presten servicios para las empresas descritas en los apartados a) y b) puedan considerarse como «empleados públicos» ex art. 8 EBEP, y por tanto impide que puedan considerarse «indefinidos no fijos», que era la calificación que hasta el momento los tribunales han aplicado a los trabajadores que han sido objeto de alguno de los procesos señalados y a los que había de aplicarse el art. 44 ET[3].

La supresión por el apartado uno de la Disp. Final 42.ª de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de PGE para el año 2018 del último párrafo del apartado uno de la Disp. Adic. 26.ª sexta de la LPGE para el año 2017, que decía «*Al personal referido en los apartados anteriores le serán de aplicación las previsiones sobre sucesión de empresas contenidas en la normativa laboral»,* no significa, sin embargo, que en estos casos no se aplique la Directiva 2001/23 sobre transmisión de empresa, ni la doctrina jurisprudencial establecida al respecto por el Tribunal deJusticia de laUnión Europea, ni la normativa de transposición en nuestro ordenamiento interno contenida en el art. 44 ET(cfr. Artículo 130. Información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo, de laLey 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014[4].

---

[2] Sobre la problemática iuslaboral de los entes instrumentales, véase MONEREO PÉREZ, J. L. (2015): "Las reestructuraciones en el sector público y su incidencia en el empleo público laboral", CASTILLO BLANCO, F. A. y MONEREO PÉREZ, J. L. (dirs. y coords.): *Reestructuración de las Públicas: Aspectos administrativos y laborales*, Granada: Comares, pág. 211 y ss.

[3] MONEREO PÉREZ, J. L. (2017): "Tratamiento jurídico-laboral de la transmisión de empresas: funciones y disfunciones ante los «casos difíciles» en la jurisprudencia reciente", en *Trabajo y Derecho*, núm. 5.

[4] «1. Cuando una norma legal un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente que tal información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el presente artículo. A estos efectos, la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de los trabajadores afectados estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de este. Como parte de esta información en todo caso se deberán aportar los listados del personal objeto de subrogación, indicándose: el convenio colectivo de aplicación y los detalles de categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad,

Además, la Disp. Adic. 34.ª de la LPGE para el año 2017 («Exigencia de responsabilidades en las Administraciones Públicas y entidades dependientes de las mismas por la utilización de la contratación laboral»), en su apartado Dos, tras establecer la responsabilidad de los órganos competentes en materia de personal en cada una de las Administraciones Públicas y en las entidades que conforman su Sector Público Instrumental respecto del cumplimiento de la normativa laboral (evitando en especial cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal que pueda dar lugar a la conversión de un contrato temporal en indefinido no fijo), establece que estos órganos de personal no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial. Esta norma se recoge nuevamente en la Disp. Adic. 43.ª de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de PGE para el año 2018.

Sin embargo, la STC de 31 de octubre 2018 (rec. 4710/2017) ha declarado la inconstitucionalidad de este apartado Uno de la Disp. Adic. 26.ª de la Ley 3/2017, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 y de la parte del apartado Dos de la Disp. Adic. 34.ª de la misma Ley, donde se hace referencia a «ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva» (reiterado, sin embargo, como se ha dicho en la DA 43.ª de la LPGE para 2018). La declaración de inconstitucionalidad se produce por una cuestión de carácter formal, no por su contenido sino por haber sido incluidas en una norma, la Ley de Presupuestos, que no era la adecuada. Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, «el contenido de las leyes de presupuestos está constitucionalmente determinado, a partir de su función como norma que ordena el gasto público (art. 134 CE)» y, por tanto, «no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que éstas guarden la suficiente conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto)». Considera el Tribunal Constitucional que, en este caso, el contenido de la DA 26.ª no se puede calificar como una medida de contención del gasto público [«tales trabajadores serán retribuidos por la Administración pública en cualquier caso, pues no a otra conclusión conduce la aplicación del régimen laboral (sucesión de empresas)»], sino que se trata de una medida regulatoria, de carácter sustantivo (se incorpora una precisión de lo dispuesto en el art. 8 EBEP), que de acuerdo con la doctrina consolidada de este Tribunal no puede encontrar acomodo en una ley de presupuestos.

El resultado es, por tanto, la supresión, por inconstitucional, de esta DA 26.ª Uno y de parte de la DA 34.ª de la LPGE de 2017 y en consecuencia se vuelve a la situación anterior a esta Ley: en estos casos, los trabajadores deberán considerarse como indefinidos no fijos. No obstante, queda pendiente posiblemente la declaración de inconstitucionalidad de la Disp. Adic. 43. Dos de la LPGE para 2018, que prohíbe la declaración de un trabajador como indefinido no fijo sin previa declaración judicial (aspecto que, como ya se ha indicado, se recogía igualmente en la Disp. Adic. 34. Dos de la LPGE para 2017 y que también ha sido declarado inconstitucional).

---

vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación. La Administración comunicará al nuevo empresario la información que le hubiere sido facilitada por el anterior contratista. 2. Lo dispuesto en este artículo respecto de la subrogación de trabajadores resultará igualmente de aplicación a los socios trabajadores de las cooperativas cuando estos estuvieran adscritos al servicio o actividad objeto de la subrogación. Cuando la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar fuese un Centro Especial de Empleo, la empresa que resulte adjudicataria tendrá la obligación de subrogarse como empleador de todas las personas con discapacidad que vinieran desarrollando su actividad en la ejecución del referido contrato. 3. En caso de que una Administración Pública decida prestar directamente un servicio que hasta la fecha venía siendo prestado por un operador económico, vendrá obligada a la subrogación del personal que lo prestaba si así lo establece una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general. 4. El pliego de cláusulas administrativas particulares contemplará necesariamente la imposición de penalidades al contratista dentro de los límites establecidos en el artículo 192 para el supuesto de incumplimiento por el mismo de la obligación prevista en este artículo. 5. En el caso de que una vez producida la subrogación los costes laborales fueran superiores a los que se desprendieran de la información facilitada por el antiguo contratista al órgano de contratación, el contratista tendrá acción directa contra el antiguo contratista. 6. Asimismo, y sin perjuicio de la aplicación, en su caso, de lo establecido en el artículo 44 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, el pliego de cláusulas administrativas particulares siempre contemplará la obligación del contratista de responder de los salarios impagados a los trabajadores afectados por subrogación, así como de las cotizaciones a la Seguridad social devengadas, aún en el supuesto de que se resuelva el contrato y aquellos sean subrogados por el nuevo contratista, sin que en ningún caso dicha obligación corresponda a este último. En este caso, la Administración, una vez acreditada la falta de pago de los citados salarios, procederá a la retención de las cantidades debidas al contratista para garantizar el pago de los citados salarios, y a la no devolución de la garantía definitiva en tanto no se acredite el abono de éstos».

La reversión de la gestión del servicio es con mucho el supuesto más complejo[5]. Interesa realzar que en los supuestos de reversión de contratas o concesiones administrativas siempre se han suscitado arduos problemas y con muchas oscilaciones en la doctrina judicial y, desde luego, científica, en lo que se refiere a las transmisiones de empresas, despidos colectivos, etcétera. En el momento actual respecto a transmisión de empresa en este escenario (Directiva 2001/23/CE; y art. 44 del ET), cabe diferenciar diversos supuestos:

1.º En primer lugar, que la transmisión actualice el supuesto de hecho *típico* de la norma aplicable, a saber: Que haya transmisión de elementos instrumentales o infraestructura necesaria para el ejercicio o continuidad de la empresa u organización productiva (la integración de la noción de entidad económica). Su concurrencia determina la aplicación *ope legis* del art. 44 del ET[6]. Si hay transmisión de empresa o unidad productiva (lo que no cabe equiparar al supuesto excluido en la Directiva 2001/23/CE de una mera reorganización administrativa interna ni del simple traspaso de funciones administrativas entre autoridades públicas administrativas) se convendrá, pues, en que hay que aplicar la normativa legal sucesorio laboral con todas sus consecuencias (por ejemplo, SSTS de 16 de octubre de 2013, rec. 1640/12; 30 de diciembre de 2013, rec. 3633/2012; STSJ Andalucía de 13 de mayo de 2015, rec. 498/2015; 30 de mayo de 2011, rec. 2192/2010; 11 de julio de 2011, rec. 2861/2010). En los supuestos de reversión a la Administración Pública hay que señalar lo siguiente: En caso de trabajadores de la empresa anterior adjudicataria del servicio público con contrato de duración indefinida se considerará aplicable la figura de los indefinidos no fijos, y aplicando el art. 44 del ET con todas las consecuencias previstas en el mismo. Es manifiesto que si, al contrario, se trata de contratos temporales la sucesión laboral operará en los mismos términos del contrato estipulado sin afectar a su vigencia originaria.

2.º El segundo supuesto relevante se puede plantear en los siguientes términos: que pese a ello –al no existir transmisión de elementos instrumentales necesarios para el ejercicio de la actividad o servicio– se esté ante una entidad económica donde lo relevante no sea la infraestructura sino la mano de obra adscrita a la actividad organizada, y entonces podría concurrir la doctrina de la *sucesión o asunción de plantilla* con el mismo resultado de aplicar la normativa sucesoria laboral legal en la transmisión de empresa [en un sector en el que la actividad se basa esencialmente en la mano de obra –y no tanto en los elementos de activo, materiales o inmateriales– la identidad de una entidad económica no puede mantenerse si el supuesto cesionario no se hace cargo de la mayor parte de su plantilla (véase, en este sentido, SSTJUE 20 de enero de 2011, CLECE, C-463/09, apartado 41; 10 de diciembre de 1998, Hernández Vidal, C-127/1996; 24 de enero de 2002, Temco, entre otras muchas)[7], y SSTS 27 de octubre de 2004, RJ 7202; de 12 de julio de 2010, rec. 2300/09; de 7 de diciembre de 2011, rec. 4665/10; 19 de mayo de 2015, rec. núm. 358/2014; 9 de febrero de 2016, rec. 400/2014, entre otras)][8]. En tal caso, se aplica también el art. 44 del ET, al considerarse que el cambio de titularidad ha tenido por objeto una «entidad económica». Este criterio aporta tan sólo una cobertura muy limitada y condicionada a la decisión voluntaria y discrecional de la empresa o entidad cesionaria o a quien revierte la actividad o servicio objeto de contratación, pues, en última instancia, de ella depende la opción unilateral de asumir un número esencial o sustancialmente relevante del personal laboral de la empresa contratista o concesionaria. Y a sabiendas de que ello supondría la aplicación *ex lege* del conjunto de garantías previstas en el art. 44 del ET y demás normas del grupo regulador de las garantías sociolaborales en la sucesión de empresas: la sucesión de plantilla es un supuesto específico de transmisión de empresa ex art. 44 del ET, esto es, la sucesión legal de empresa se produce por sucesión de

---

[5] RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (2015): "Reorganización y extinción de estructuras o unidades administrativas", en CASTILLO BLANCO, F. A. y MONEREO PÉREZ, J. L. (dirs. y coords.): Reestructuración de las Administraciones Públicas: Aspectos Administrativos y Laborales, págs. 343-368. Granada: Comares.

[6] Incluidos los supuestos de contratas o concesiones materializadas que implican traspasos de infraestructura empresarial. Así, por ejemplo, STJUE de 20 de noviembre de 2003, Abler C-340/01, relativa a los cambios de titularidad del comedor de un hospital; STJUE 26 de noviembre de 2015, Asunto Aira Pascual, C-509/2014; SSTS 9 de febrero de 2016, rec. 400/2014; 13 de enero de 2016, rec. 615/2015; 19 de mayo de 2015, rec. núm. 358/2014; 21 de abril de 2015, rec. núm. 91/2014.

[7] STJUE de 20 de enero de 2011 (Asunto C-463/09), entiende que la Directiva 2001/23/CE «no se aplica a una situación en la que un Ayuntamiento, que había encargado la limpieza, decide poner fin al contrato celebrado con ésta y realizar por sí mismo los trabajos de limpieza de dichas dependencias, contratando para ello nuevo personal». También nuestro Tribunal Supremo, entiende que la reversión al Ayuntamiento de una Escuela de Música por abandono del concesionario no hay sucesión empresarial ex art. 44 del ET, porque el Ayuntamiento no continúa la actividad.

[8] Para la fenomenología de supuestos subrogación y reversión del servicio a las Administraciones Públicas, con o sin (sucesión de plantilla) infraestructura material, y su recepción en la doctrina judicial, puede consultarse el repertorio de sentencias recogido en ARETA MARTÍNEZ, M. y SEMPERE NAVARRO, A. V. (2017): *Sucesión de empresa: contratas, subcontratas y otros supuestos,* Madrid: Francis Lefebvre, pág. 64 y ss.; MARTÍNEZ SALDAÑA, D. (coord.): *La sucesión de empresa,* cit., pág. 135 y ss.

plantilla. Por ello convendría realizar una interpretación extensiva de la noción de «entidad económica» que permitiera incluir a los supuestos de cambio de titularidad en contratas o concesiones administrativas cuyo objeto son actividades o servicios desmaterializados (en este sentido el esfuerzo interpretativo reflejado en la jurisprudencia del TJUE, siendo en sí mismo muy importante, resulta todavía insuficiente y se ha quedado a medio camino para extraer todas las consecuencias respecto a las empresas desmaterializadas del sector terciario; a medio camino porque debería incluirse en el supuestos de hecho de la normativa sucesoria –con las especialidades que se consideren pertinentes–, de manera que se generalizaría la aplicación del sistema de garantías sociolaborales en los supuestos de cambio de titularidad de empresas desmaterializadas, que son las propias del sector terciario, sin tener que recurrir a la doctrina de la «sucesión de plantilla»); o, en otro caso, *de lege ferenda* incluir expresamente estos cambios de titularidad en el art. 44 del ET dotándolos de las peculiaridades que se estimen pertinentes. Y, en ambos casos, prescindiendo del criterio de la sucesión o asunción voluntaria por el nuevo titular de una parte esencial de la plantilla como *condictio iuris* para la aplicación automática e *ipso iure* del sistema de garantías sociolaborales en la transmisión de empresa[9].

3.º Ante las dificultades de la *subrogación convencional*[10] en los supuestos de reversión de servicios públicos externalizados para su gestión directa por la Administración actuante no son pocos los convenios colectivos sectoriales que ya establecen previsiones específicas al respecto, pero con arduos problemas de aplicación práctica (por ej. art. 26.2 del XI Convenio Colectivo de ámbito estatal de centro de asistencia y educación infantil de 2010; art. 17 del I Convenio colectivo del sector de limpieza de edificios y locales de 2013; también, como ejemplo paradigmático, art. 50 del Convenio General del sector de saneamiento público, de limpieza viaria, riegos, recogida, tratamiento y eliminación de residuos, limpieza y conservación de alcantarillado, pactado en 2013).

En este contexto hay que tener en cuenta el cambio de criterio del Tribunal Supremo al desligar la subrogación convencional (esto es, en virtud de convenio colectivo, que comporta en sí misma sucesión de plantilla) del sistema de garantías ex art. 44 del ET, en relación con la Directiva 2001/23, de 12 de marzo, sobre garantías de los derechos de los trabajadores en las transmisiones de empresas (SSTS de 7 de abril de 2016, rec. 2269/2014; 3 de mayo de 2016, rec. 3165/2014). No resulta baladí dejar constancia de que incluso en supuestos de empresas de servicios con elementos materializados necesarios para el ejercicio de la actividad empresarial el Tribunal Supremo no ha apreciado la existencia de transmisión de empresa: así, STS de 9 de diciembre de 2016, rec. 1674/2015 (reversión de un servicio de comedor escolar del IES «Universidad Laboral» a la Junta de Castilla-La Mancha); STS de 12 de julio de 2016, rec. 349/2015 (Caso «Liceo»); STS 26 de enero de 2017, rec. 3847/2015 y 2982/2015 (relativas a la reversión del centro «Universidad laboral»). Doctrina discutible partiendo en términos de principio del hecho mismo de que se entregó la infraestructura necesaria para la continuación del servicio y que, por tanto, se debería estimar la existencia de sucesión de empresa en la línea que estableciera la STJUE de 20 de noviembre de 2003, caso Abler C-340/01, conforme a la cual la restauración colectiva no puede considerarse como una actividad que se base esencialmente en la mano de obra, en la medida en que exige unos equipamientos importantes propios del servicio desplegado[11].

---

[9] MONEREO PÉREZ, J. L. (1999): *La noción de empresa en el Derecho del Trabajo y su cambio de titularidad. Estudio del ordenamiento interno y comunitario,* Madrid: Ibidem Ediciones; *Íd.* (2010): "Dimensión laboral de la transmisión de empresa y nuevas formas de organización productiva", en *Tribuna Social,* núms. 238-239-240; igualmente, y con cuidada argumentación, VICENTE PALACIO, A. (2016): *Empresas multiservicios y precarización del empleo. El trabajador subcedido,* Madrid: Atelier.

[10] Vía convenio colectivo –normalmente de ámbito sectorial y no generalizada– que opera como fuente de Derecho objetivo realizando un tratamiento singular del supuesto de hecho de la subrogación laboral y sus consecuencias jurídicas, y siempre que la Administración actuante esté incluida en su ámbito de aplicación (lo que no debe confundirse con la exigencia de una necesaria firma de la norma colectiva por el ente público concernido). La cuestión no está exenta de litigiosidad (v. gr., la problemática del convenio aplicable a los trabajadores afectados; la vinculación de la Administración al convenio colectivo). Pero ante una subrogación o sucesión convencional que la imponga la Administración o ente público administrativo actuante ha de atenerse al cumplimiento de la normativa laboral aplicable (art. 7 del EBEP; art. 130 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Puede consultarse MONEREO PÉREZ, J. (1986): "Continuidad de las relaciones de trabajo en la gestión indirecta de servicios y actividades. El cambio de titularidad en las contratas y en las concesiones administrativas", en *Relaciones Laborales,* núm. 7; *íd.:* "Dimensión laboral de la transmisión de empresa y nuevas formas de organización productiva", en *Tribuna Social,* núm. 239 (2010); y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (2013): *Despidos y otras medidas de (re)estructuración de plantillas en el sector público,* Madrid: Iustel, pág. 328 y ss.

[11] Véase, en este sentido, el Comentario de BELTRÁN DE HEREDIA RUÍZ, I. (2017): "Una reversión del servicio de comedor escolar no puede describir una sucesión de empresa? ¿Ni a la luz del caso Abler", en *Una mirada crítica a las relaciones*, Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. URL: *https://ignasibeltran.com/2017/03/22/una-reversion-del-servicio-de-comedor-escolar-no-puede-describir-una-sucesion-de-empresa-ni-a-la-luz-del-caso-abler/*.

Es importante destacar aquí la reciente Sentencia del TJUE de 11 de julio de 2018, asunto C-60/17, Somoza Hermo. Esta Sentencia da respuesta parcial a la cuestión prejudicial formulada por la Sala de lo Social del TSJ de Galicia (Auto de 30 de diciembre de 2016), relativa a las obligaciones de las empresas cedente y cesionaria cuando se produce una sucesión de empresa. La tesis mantenida por el Tribunal Supremo ha sido hasta ahora que en el caso de subrogaciones convencionales la norma aplicable es el convenio colectivo y no el art. 44 del ET, por lo que no se aplican directamente las garantías previstas en esta norma, sino las que se hayan determinado en el convenio colectivo. Frente a la misma, la STJUE de 11 de julio de 2018 (asunto C-60/17) establece que el artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de [transmisiones] de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad, debe interpretarse en el sentido de que esta Directiva se aplica a una situación en la que un arrendatario de servicios ha resuelto el contrato de prestación de servicios de vigilancia de instalaciones celebrado con una empresa y, a efectos de la ejecución de la prestación, ha celebrado un nuevo contrato con otra empresa que se hace cargo, en virtud de un convenio colectivo, de una parte esencial, en términos de número y de competencias, del personal que la primera empresa destinaba a la ejecución de dicha prestación, siempre y cuando la operación vaya acompañada de la transmisión de una entidad económica entre las dos empresas afectadas (reitera aquí su doctrina de que «una actividad de vigilancia de un museo (…), que no exige el uso de materiales específicos, puede considerarse una actividad que descansa fundamentalmente en la mano de obra y, por consiguiente, un conjunto de trabajadores que ejerce de forma duradera una actividad común de vigilancia puede, a falta de otros factores de producción, constituir una entidad económica»).

El TJUE no ha dado respuesta, por considerar que no es competente para ello, a la segunda pregunta, relativa si el artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2001/23 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que, en virtud de un convenio colectivo, se excluya la obligación de que el cedente y el cesionario de la entidad económica afectada respondan solidariamente de las obligaciones, incluidas las retributivas, derivadas de los contratos de trabajo anteriores a la cesión de dicha entidad. No obstante, si la subrogación convencional (que entraña la «sucesión de plantilla») entra dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, la consecuencia directa es que se aplica la normativa interna de transposición de ésta, es decir, el art. 44 del ET. En este sentido, se pronuncia la STS 873/2018, de 27 de septiembre de 2018, en relación con un supuesto de sucesión de contratas en el servicio de limpieza, CLECE, en la que, rectificando doctrina para concordarla con la STJUE de 11 de julio de 2018, establece que, pese a la previsión contraria del convenio colectivo, el nuevo empresario responde de las deudas del anterior en los términos del art. 44.3 del ET.

4.º En una cuarta fenomenología de supuestos, cabría pensar en que no se esté en ninguno de los supuestos anteriores, y en tal caso, haya todavía la posibilidad de aplicar las previsiones –*conforme a la Ley aplicable*– del pliego de condiciones administrativas en la contratación pública[12].Para este último supuesto de subrogación o sucesión laboral por acto de autoridad contractual instrumentado a través de las condiciones generales de la contratación en las que se resuelve técnicamente los pliegos de cláusulas administrativas, véase STS 30 de abril de 2014, rec. 1416/2013, y en relación a ello discutiendo la obligación de subrogación sin apoyo legal o en las condiciones generales de la contratación administrativa (pliegos de cláusulas de contratación, STS 16 de marzo de 2015, rec. 1009/2014). En todo caso hay que tener en cuenta que el art. 98 de la LCSP (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014) contempla los «supuestos de sucesión de contratista», y que deja bien nítidamente que «la obligación de subrogarse en las relaciones laborales derivadas de la ejecución de un contrato, cuando un contratista sucede a otro en ella, *no deriva del contrato mismo sino de las normas laborales*, normalmente de los convenios colectivos que se encuentren vigentes en el sector de actividad laboral de que se trate». En tal caso, resulta obvia la remisión implícita del art. 98 de la LCSP al sistema legal de garantías laborales previsto en el art. 44 del ET, norma de transposición en Derecho interno de la Directiva 2001/23/CE y que, por tanto, ha de interpretarse con arreglo a ella, sin perjuicio de poder incluir una normativa más favorables (art. 8 de la Directiva).

[12] La sucesión laboral del empleador público puede venir impuesta en el pliego de condiciones. En tal caso se configura una «subrogación por vía contractual administrativa».

De cualquier modo, la regulación que puedan contener los pliegos de contratación administrativa no es ilimitada. Por un lado, no pueden impedir la aplicación *ex lege* de las garantías previstas en la normativa laboral (señaladamente, organizadas alrededor de su eje, el art. 44 del ET). Por otro lado, se plantea el problema de si los pliegos de contratación pueden imponer la subrogación al margen de la normativa legal, lógicamente en supuestos que no son subsumibles en el art. 44 del ET. Aquí parece existir una solución contrapuesta desde la doctrina administrativista y la jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo. Desde aquélla se afirma que de no existir convenio colectivo, el pliego de cláusulas administrativas no podría, en principio, establecer la obligación de subrogación *ex novo*, toda vez que –se afirma– afectaría a terceros (trabajadores de la empresa saliente), y excedería del ámbito administrativo y de la relación jurídica entre la Administración y el contratista. Sin embargo, para la doctrina del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, es posible establecer este tipo de subrogación independiente y fuera de los supuestos típicos ex art. 44 del ET, pues la experiencia jurídica de la contratación administrativa contempla la realidad de su establecimiento en el pliego de condiciones aunque no sea muy frecuente (SSTS de 20 de septiembre de 2010, rec. 17/2010, y de 4 de junio de 2013, rec. 58/2012)[13].

5.º Es posible que no estándose ante ninguno de los supuestos anteriores, se produzca una sucesión contractual mediante acuerdo entre la empresa cedente y cesionaria, aun no concurriendo los requisitos del art. 44 del ET (aunque no exista convenio colectivo o pliego de cláusulas administrativas que la imponga con amparo legal, ni tampoco «sucesión de plantilla»). Se trata de una subrogación o sucesión laboral que opera una típica *cesión de contrato* de Derecho común, cuya validez ha sido admitida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, señaladamente en relación a las empresas de *handling* (STS 29 de febrero de 2000, entre otras), que constituye una modificación subjetiva de los contratos de trabajo por cambio del empleador y que exigiría necesariamente el consentimiento de los trabajadores afectados en aplicación modalizada del art. 1205 del Código Civil.

En este contexto problemático, la STJUE de 26 de noviembre de 2015, asunto C-509/2014, ADIF/Algeposa Terminales Ferroviarios S. L., resulta clarificadora de la posición actual del Alto Tribunal comunitario respecto a la identificación y delimitación del objeto de la transmisión que actualiza el supuesto de hecho de la normativa sucesoria laboral, pues distingue entre reversión de actividad que se basa esencialmente en el equipamiento o infraestructura material y reversión de actividad sin ese equipamiento. En el primer supuesto entiende que se ha de aplicar la Directiva 2001/23 y la correspondiente normativa de transposición interna. El art. 1.1 de la Directiva 2001/23, acota su ámbito de aplicación indicando que se aplicará a de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o centros de actividad a otro empresario como resultado de una cesión contractual o de una fusión. Precisando que se considerará transmisión a efectos de la Directiva la de una entidad económica que mantenga su identidad, entendida como un conjunto de medios organizados, a fin de llevar a cabo una actividad económica, ya fuere esencial o accesoria, por un lado, y por otro, que será aplicable a empresas tanto públicas como privadas que ejerzan una actividad económica, con o sin ánimo de lucro (precisando, que la «reorganización administrativa» de las autoridades públicas administrativas y el traspaso de funciones administrativas entre autoridades públicas administrativas no constituirán una transmisión a efectos de la presente Directiva)[14].

La normativa de transposición en el Derecho interno establece que se considerará que existe sucesión de empresa cuando la transmisión afecte a una entidad económica que mantenga su identidad, entendida como un conjunto de medios organizados a fin de llevar a cabo una actividad económica, esencial o accesoria (art. 44.2 del ET). En el sistema del art. 44 del ET el objeto de la transmisión puede quedar integrado por la empresa como organización socioeconómica de una actividad productiva determinada (o complejo de actividades productivas), siendo lo transmitido una unidad organizativa empresarial apta para el ejercicio de la actividad productiva después de consumarse el acto productor del cambio de titularidad. A efectos del art. 44 del ET no interesa meramente la empresa, según el modelo clásico, como explotación, negocio o industria, es decir, como objeto del Derecho en términos de complejo de bienes organizados, sino, más

[13] Sobre esta tensión subyacente entre las lógicas administrativa y laboral de percepción de la cuestión controvertida, véase la nítida exposición al respecto de CASTILLO BLANCO, F. (2016): "Remunicipalización de servicios locales y situación del personal de los servicios públicos", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho,* núm. 58-59, Iustel, febrero-marzo, apartado IV («Las previsiones contenidas en la legislación contractual publica y su alcance»).

[14] Ahora bien, si hay transmisión de empresa en el sentido de la Directiva 2001/23/CE y de la normativa interna de transposición ex art. 44 del ET, en la que quede implicada un ente u organismo de Derecho público deberá aplicarse, en principio, el sistema de garantías previsto en dicho grupo normativo. Así, por ejemplo, SSTJUE de 29 de julio de 2010, Asunto UGT-FSP contra Ayuntamiento de la Línea de la concepción; 12 de febrero de 2009, Asunto Klarenberg.

complejamente, como unidad de trabajo susceptible de tener vida propia en la realización de determinados fines técnicos (de producción, de cambo o de servicios para el mercado)[15].

Pues bien, en el caso planteado en la STJUE referenciada –resultante de una cuestión prejudicial– ADIF es una empresa pública titular del servicio de manipulación de unidades de transporte intermodal en la terminal de Bilbao. Este servicio se presta a Renfe Operadora. Mediante un contrato de gestión de servicios públicos, ADIF *externalizó* la gestión de dicho servicio, adjudicándola a la empresa Algeposa. Algeposa prestaba este servicio en las instalaciones de ADIF con grúas propiedad de esta última. Ulteriormente, ADIF comunicó a Algeposa que no deseaba prorrogar la contrata, ya que prestaría ella misma el servicio con su propio personal. ADIF comunicó también a Algeposa su negativa a subrogarse en los derechos y obligaciones de ésta frente a su personal. Como consecuencia de esta situación, Algeposa procedió a un despido colectivo por causas productivas de varios trabajadores, entre ellos el demandante (Sr. Aira Pascual), que antes estaba adscrito a la ejecución de la contrata celebrada con ADIF.

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial: «El art. 1.[1.]b) de la Directiva 2001/23, en relación con su art. 4.1, ¿se opone a una interpretación de la legislación española destinada a darle efectividad, que excluya del deber de subrogación por el hecho de que una empresa del sector público, titular de un servicio inherente a su propia actividad y que precisa relevantes medios materiales, que ha venido realizando mediante contrata, imponiendo al contratista el uso de esos medios de su propiedad, decide no prorrogar la contrata y asumir directamente su realización o ejecución, valiéndose de personal propio, excluyendo al que la contratista empleaba, de tal modo que el servicio se sigue llevando a cabo sin más cambio que el que proviene de la sustitución de los trabajadores que desarrollan la actividad y su sujeción a un empresario diferente?».

En el proceso de decisión de la cuestión prejudicial el TJUE parte de la premisa constituida por los anteriores pronunciamientos del propio TJUE, indicando que ha declarado que la circunstancia de que el cesionario sea un organismo de Derecho público no permite excluir la existencia de una transmisión comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/23/CE (véase, en este sentido, la Sentencia CLECE, C-463/09, apartado 26 y jurisprudencia allí citada). Por tanto, el hecho de que la persona jurídica de que se trata en el litigio principal sea una empresa pública titular de un servicio público no la excluye del ámbito de aplicación de la Directiva 2001/23/CE. En segundo lugar, atiende al alcance de la normativa sucesoria ex art. 1 de la Directiva 2001/23/CE y de la normativa nacional aplicable, precisando que a este respecto, de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia se desprende que el ámbito de aplicación de esa Directiva abarca todos los supuestos de cambio, en el marco de relaciones contractuales, de la persona física o jurídica responsable de la explotación de la empresa, que por este motivo asume las obligaciones del empresario frente a los empleados de la empresa, sin que importe si se ha transmitido la propiedad de los elementos materiales (véanse las sentencias Abler y otros, C-340/01, apartado 41, y CLECE, C-463/09, apartado 30). El TJUE ha considerado asimismo que la Directiva 2001/23/CE es aplicable a una situación en la que una empresa que confía a otra empresa la ejecución efectiva de determinadas tareas decide poner fin al contrato que la vincula a ésta y ejecutar por sí misma esas tareas (véase, en este sentido, la sentencia CLECE, C-463/09, apartado 31). Es así que se desprende que no cabe excluir que la Directiva 2001/23/CE sea aplicable a una situación en la que una empresa pública, titular de una actividad económica de manipulación de unidades de transporte intermodal, confía mediante un contrato de gestión de servicios públicos la explotación de esa actividad a otra empresa, y posteriormente decide poner fin a dicho contrato y explotar ella misma esa actividad con su propio personal (fj. 25-30).

Por otra parte, en esta situación conflictiva se debe destacar que la actividad económica de que se trata (el servicio de manipulación de unidades de transporte intermodal), no puede considerarse una actividad esencialmente basada en la mano de obra, ya que *requiere un equipamiento importante* (por consiguiente, no es un problema de sucesión de plantilla en supuestos de cambio de titularidad, en el sentido de la STJUE 20. 1. 2011, asunto CLECE, C-463/09, apartado 41), sino un típico supuesto de cambio de titularidad de una entidad económica de *base material,* donde resulta fundamental la infraestructura material, equipamiento e instalaciones.

Pero inequívocamente el fallo –que expresa lógicamente la decisión del Alto Tribunal sobre la cuestión prejudicial planteada– no deja sombra de duda (por su misma fisonomía clásica) respecto a la pertinente

[15] MONEREO PÉREZ, J. L. (1999).: *La noción de empresa en el Derecho del Trabajo y su cambio de titularidad. Estudio del ordenamiento interno y comunitario,* Madrid: Ibidem, págs. 60 y 66, *passim.*

aplicación de la normativa sucesoria. En efecto, el TJUE declara que «en virtud de todo lo expuesto»: «El art. 1.1 de la Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de [transmisiones] de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad, *debe interpretarse en el sentido de que está comprendida en el ámbito de aplicación* de esa Directiva una situación en la que una empresa pública, titular de una actividad económica de manipulación de unidades de transporte intermodal, confía mediante un contrato de gestión de servicios públicos la explotación de esa actividad a otra empresa, poniendo a disposición de ésta las infraestructuras y el equipamiento necesarios de los que es propietaria, y posteriormente decide poner fin a dicho contrato sin asumir al personal de esta última empresa porque en lo sucesivo va a explotar esa actividad ella misma con su propio personal». Es difícil expresarse más nítidamente respecto a la cuestión de fondo objeto de la cuestión prejudicial planteada.

Se podría pensar que esta importante Sentencia es totalmente innovadora, pero, aunque pueda parecerlo, en realidad no lo es tanto, porque está extrayendo las consecuencias lógicas de la concurrencia del supuesto de hecho más típico de la normativa sucesoria en su sentido interpretativo y tipológico general y clásico (art. 1 de la Directiva 2001/23/CE) (v.gr., STJUE de 26 de septiembre de 2000, Asunto Didier Meyeur, reversión de una actividad de servicio de publicidad e información al ente público local). En primer lugar, hay transmisión de una entidad económica materializada; en segundo lugar, es irrelevante la propiedad o titularidad de los bienes e instalaciones afectos al ejercicio de la actividad; en tercer lugar, la normativa sucesoria se aplica en los supuestos en que el cesionario sea una Administración Pública o un ente público en conexión con empresas o entes privados con los cuales se contrate la gestión de un servicio público. A mayor abundancia de argumentos, la reversión del servicio se realiza precisamente para continuar su ejercicio pero en régimen de gestión directa por la entidad pública a la cual revierte la actividad, lo cual es una consecuencia necesaria de que el servicio público objeto de la contratación de gestión (sucesión constitutiva) no desaparece, sino que ha de continuar dado su carácter esencial para la comunidad.

Tampoco se pueden oponer sin más preceptos como el art. 308.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) («A la extinción de los contratos *de servicios* [no de gestión del servicio público], no podrá producirse en ningún caso la consolidación de las personas que hayan realizado los trabajos objeto del contrato como personal de la entidad contratante. A tal fin, los empleados o responsables de la Administración deben abstenerse de realizar actos que impliquen el ejercicio de facultades que, como parte de la relación jurídico laboral, le corresponden a la empresa contratista»), si su aplicación contraviene de alguna manera la Directiva 2001/23/CE, pues habría que entender que cedería paso en su aplicación en virtud del principio de primacía del Derecho comunitario y su carácter inderogable frente a la legislación del Derecho nacional[16].

La del art. 308.2 LCSP se trata de una prohibición explícita de la consolidación de trabajadores que haya prestado servicios objeto del contrato de servicios para un ente del sector público en la entidad contratante. Pero los preceptos no pueden ser objeto de aplicación e interpretación aislada en el ordenamiento jurídico. Basta reparar también en la prohibición del art. 43 del ET, y es obvio que el art. 43 del ET concede un derecho de opción de los trabajadores afectados consistente en que «los trabajadores sometidos a tráfico prohibido tendrán derecho a adquirir la condición de fijos, a su elección, en la empresa cedente o cesionaria» (que puede ser un ente público). Añadiendo además una prefiguración *ex lege* del estatuto jurídico-protector del trabajador afectado, a saber: «Los derechos y obligaciones del trabajador en la empresa cesionaria serán los que correspondan en condiciones ordinarias a un trabajador que preste servicios en el mismo o equivalente puesto, sin bien la antigüedad se computará desde el inicio de la cesión ilegal»[17]. Lo que, como bien se apunta, podría chocar con los principios que regulan el acceso al empleo público (art. 23 CE)[18]. Ello no obstante, la Administración y en general los entes del sector público no se puede substraer de la aplica-

[16] Así lo entiende ALFONSO MELLADO, C.: «La afirmación del art. 301 TRLCSP no puede, ni impedir la aplicación del art. 44 del ET, que deviene imperativa en atención a las normas comunitarias cuya interpretación siempre ha considerado que la Administración Pública no queda eximida de las obligaciones en materia de sucesión de empresas (STCE 26-09-2000, C-175/99, asunto Mayer; STUE 29-07-2010, C-151/09, asunto UGT/FSP), ni tampoco debe entenderse como una prohibición absoluta de que la Administración asuma el personal con ciertos condicionamientos» ("La reversión a la gestión directiva de servicios públicos. Problemas laborales", en *RDS,* núm. 73 (2016), pág. 37).

[17] Véase la STC 196/2000, de 24 de julo, relativa al despido de trabajadores después de la declaración judicial de vinculación contractual como trabajadores de la empresa cedente.

[18] CASTILLO BLANCO, F. (2016): "Remunicipalización de servicios locales y situación del personal de los servicios públicos", en Revista *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho,* núm. 58-59, Iustel, febrero-marzo, epígrafe IV.2 y apartado V («La

ción de la legislación laboral en su condición de empleadores. Como es sabido la cuestión se ha resuelto de manera harto insatisfactoria –sin duda– a través de la creación judicial de la figura del «indefinido no fijo» (que después pasaría a consagrarse en el art. 8.2.c) del EBEP, que incluye entre los empleados públicos al «personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal»)[19].

No se olvide que la sucesión o subrogación legal ex art. 44 del ET comporta, en principio el mantenimiento del estatuto regulador aplicable a los trabajadores y que el cambio de titularidad en sí mismo no se puede aducir como justificado motivo para la extinción del contrato de trabajo (Capítulo II. «Mantenimiento de los derechos de los trabajadores», artículos 3-6, de la Directiva 2001/23/CE, de 12 de marzo; y art. 44 del ET, norma nuclear de transposición de la misma al ordenamiento jurídico interno).

En todo caso, esto no resuelve los problemas planteados una vez admitida, en su caso y con las puntualizaciones indicadas, la sucesión laboral del empleador público. En tal caso habría que distinguir dos supuestos[20]:

El primero, que se trate de una reversión para la gestión directa por la propia Administración Pública o entes públicos instrumentales, en cuyo caso el problema que se plantea es si los trabajadores fijos de plantilla de la contratista o concesionaria originaria pasarían como tales trabajadores en esa condición. En principio se podría dar la respuesta afirmativa conforme al principio sucesorio ex art. 44 del ET, esto es, el mantenimiento de la condición de fijos. Ahora bien, la adquisición de la condición de personal fijo puede entrar en colisión con las normas que al amparo del art. 23 CE exigen en el acceso al empleo público el concurso de méritos y capacidad en condiciones de igualdad. Ante lo cual podría resolverse *inadecuadamente* el problema reclamando la figura del trabajador indefinido no fijo, que lo coloca en una situación provisionalidad a la espera de la convocatoria de las plazas de que se trate, de manera que si la obtienen no hay problema, pues consolidan su derecho, pero si no la obtienen verían extinguido su contrato de trabajo con el abono de la indemnización. Pero, recuérdese que, como ya se ha señalado antes, la adquisición en estos casos de la condición de trabajador indefinido no fijo había sido impedida por la Disp. Adic. 26.ª de la LPGE para 2017, que expresamente establecía que no podrían adquirir la condición de empleados públicos. Situación que ha cambiado nuevamente tras la declaración de inconstitucionalidad de esta Disposición por la STC de 31 de octubre 2018 (rec. 4710/2017), si bien queda pendiente posiblemente la declaración de inconstitucionalidad de la Disp. Adic. 43. Dos de la LPGE para 2018, que prohíbe la declaración de un trabajador como indefinido no fijo sin previa declaración judicial (aspecto que, como ya se ha indicado, se recogía igualmente en la Disp. Adic. 34. Dos de la LPGE para 2017 y que también ha sido declarado inconstitucional).

En este sentido se impone la lógica jurídica de aplicar la normativa sucesoria laboral (Directiva 2001/23/CE y art. 44 del ET) con todas sus consecuencias, de manera que se estaría ante la nueva figura jurídica del *personal laboral subrogado* que presta servicios en una Administración Pública. Como *personal laboral subrogado* hay que retener en el supuesto de que la Administración Pública decida prestar directamente el servicio público (Es lo que viene a afirmar el mismo Art. 130.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, a cuyo tener: «En caso de que una Administración Pública decida prestar directamente un servicio que hasta la fecha venía siendo prestado por un operador económico, vendrá obligada a la subrogación del personal que lo prestaba si así lo establece una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general»).

Por otra parte, esta solución hermenéutica no deja de ser problemática por la creación de una nueva figura de personal laboral no prevista en el EBEP. Por lo demás, no se olvide que las propias reversiones no son irreversibles, pues siempre puede tomarse una válida decisión de re-privatizar (externalizar) la gestión del servicio público a través de entes privados, no incluidos en el sector público (ni siquiera en el sector público empresarial o fundacional).

El segundo supuesto consiste en que se trate de una reversión no hacia la Administración Pública o la Entidad de naturaleza pública-administrativa (sector público administrativo), sino de una sociedad mercantil pública (sector público empresarial), rigiéndose en lo principal por el Derecho privado en general (art. 106

---

situación jurídica de los trabajadores que se incorporan a la Administración y de aquellos que se decida prescindir de la prestación del servicio de que se trate»).

[19] Puede consultarse, MONEREO PÉREZ, J. L. (2014): "Aspectos laborales de la interconexión entre Administraciones Públicas y entes instrumentales: irregularidades en la contratación y legislación de emergencia", en *Revista de Derecho Social,* núm. 67, apartado 2 («Irregularidades en la contratación laboral: Fraude de Ley en la contratación laboral y cesión ilegal de trabajadores. La problemática de la adquisición de la condición de personal laboral indefinido no fijo»), págs. 16 a 29, y la bibliografía allí citada.

[20] Véase, MONEREO PÉREZ, J. L. (2016): "Repercusiones laborales de los diversos instrumentos de privatización y reversión de servicios públicos", en *Temas Laborales,* núm. 135, pág. 251 y ss., en particular, 270 y sigs., y la bibliografía allí citada.

de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público); y en lo laboral por el ET (artículos 2 y 7 del EBEP, y art. 1 del ET, señaladamente el apartado 3.a) de dicha disposición estatutaria). En tal caso, no habría problemas jurídicamente relevantes para entender que la sucesión legal comportaría la asunción del personal laboral en las mismas condiciones de fijeza ostentadas con la empresa contratista o concesionaria (sosteniendo ese criterio las SSTS 18 de septiembre de 2014, rec. 2320 y 2323/2013) y el mantenimiento del estatuto jurídico aplicable a las relaciones laborales en curso. En todo caso no son pocas las normas de racionalización del sector público general (v. gr. Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, artículos 3, 5, 8 y 9), autonómico (v.gr., Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía) y local (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local) las que –con buen criterio en esto– establecen expresamente el principio de sucesión legal del empleador del sector público.

Una vez admitida la sucesión de empresas en el caso de la reversión de un servicio organizado para su gestión, dejando a salvo la concurrencia efectiva de los requisitos necesarios para la integración del supuesto de hecho de la normativa aplicable, el imperativo legal y la coherencia con la Directiva 2001/23/CE y el art. 44 del ET (y atendiendo al artículos 7 del EBEP y 130.3 LCSP), obliga a aplicar el régimen jurídico laboral de garantías generales previstas en ese grupo normativo regulador que integra el Derecho social comunitario y el Derecho nacional; en definitiva en las mismas condiciones legales y convencionales que se venían aplicando en la empresa contratista o concesionaria en la cual prestaban servicios con adscripción a la actividad o servicio público objeto de contrata o concesión.

En una reflexión general cabe decir que sería necesaria una reforma *de lege ferenda* del art. 44 del ET consistente en la introducción de un apartado específico que garantizase una mayor seguridad jurídica y la protección más eficiente de los derechos de los trabajadores en los supuestos de cambio de titularidad en contratas y concesiones administrativas. Esta nueva regulación permitiría *generalizar la aplicación imperativa y modalizada* del sistema de garantías del art. 44 del ET en tales supuestos sin condicionarla necesariamente a las previsiones establecidas en los convenios colectivos sectoriales. Dicha regulación de orden público laboral podría incorporar ciertas medidas de flexibilidad de adaptación en materia de responsabilidad interempresarial por obligaciones laborales y de Seguridad Social devengadas e insatisfechas (materia, ésta última, que constituye una mejora lícita respecto al estándar de garantías mínimas establecidas en la Directiva 2001/23/CEdel Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad)[21].

2. REESTRUCTURACIONES DE ENTES PÚBLICOS. LOS DESPIDOS COLECTIVOS EN EL SECTOR PÚBLICO (DISPOSICIÓN ADICIONAL 16.ª DEL ET Y NORMAS CONCORDANTES)

Lejos de lo que sería deseable, hablar de reestructuración de los entes públicos se ha traducido en reestructuración de plantillas en sentido «fuerte» o expeditivo, es decir, despidos colectivos o por causas objetivas. Pero es que, además, la habilitación legal (disposición adicional 16.ª del ET) no ha estado exenta de problemas aplicativos de envergadura, como la experiencia jurídica ha demostrado. Hay dificultades en la invocación de la crisis económica y su concurrencia con las exigencias presupuestarias de control del déficit público como obligación legal; el período, aunque no limita en sí mismo la discrecionalidad de la Administración, le obliga a poner en la mesa de negociación la situación realmente existente atendiendo al principio de buena fe en la negociación, cuya inobservancia ha dado lugar a revocaciones abundantes de los Tribunales de Justicia por incumplimiento del principio en cuestión[22].

---

[21] Conforme al art. 3, apartado 1: «Los derechos y obligaciones que resulten para el cedente de un contrato de trabajo o de una relación laboral existente en la fecha del traspaso, serán transferidos al cesionario como consecuencia de tal traspaso». Precisando en su apartado 2 que «Los Estados miembros *podrán* establecer que, después de la fecha del traspaso, el cedente y el cesionario sean responsables solidariamente de las obligaciones que tuvieran su origen, antes de la fecha del traspaso, en un contrato de trabajo o en una relación laboral existentes en la fecha del traspaso». Por su parte el art. 8 de la Directiva establece que «La presente Directiva no afectará a la facultad de los Estados miembros de aplicar o adoptar disposiciones legales, reglamentarias o administrativas *más favorables* para los trabajadores o de promover o permitir la aplicación de convenios colectivos o acuerdos celebrados entre interlocutores sociales más favorables para los trabajadores».

[22] Véase PALOMAR OLMEDA, A. (2014): "El despido colectivo en el ámbito del sector público", en RODRÍGUEZ-CAMPOS, S. (dir.): *El empleo público en tiempo de reformas,* Madrid: Marcial Pons, pág. 191 y ss., con cita de Sentencias sobre sociedades mer-

Tanto en el sector público fundacional y empresarial como en el sector público administrativo no cabe duda que ha incidido la supresión de la autorización administrativa previa en los despidos colectivos, en el sentido de determinar un intervencionismo administrativo menos intenso. Ahora bien, los despidos colectivos en el sector público comportan por su propia lógica interna un mayor peso de la intervención administrativa a distinto nivel o en distintos ámbitos. Al tiempo no sólo es el marco de referencia sino también –y en relación a ello– el carácter público de los fines que se pretenden, que se centrarían en la búsqueda de la mayor eficiencia de la entidad y organismo público a través de la reestructuración de plantillas laborales.

Pero es que a mayor abundancia en esta problemática, como en cualquier otra de relevancia iuslaboral en el empleo público, se plantea siempre una fuerte tensión entre el Derecho del Trabajo y el Derecho Administrativo. Es una tensión de lógicas operativas realmente existente, pero no irresoluble dependiendo de legítimas opciones de política del Derecho. La lógica de la contradicción es inherente al constitucionalismo democrático-social, con racionalidades plurales.

Por otra parte, se debe tomar en consideración el contexto de crisis económica y las estrategias de política pública de racionalización y reorganización del personal en el sector público donde en las últimas décadas se había venido produciendo una fuerte expansión de los entes públicos instrumentales (sector público instrumental), que remite a un conjunto heterogéneo de entes vinculados o dependientes de las Administraciones públicas territoriales matrices con distintas formas de personificación y régimen jurídico, como sometimiento al Derecho público o al Derecho privado. La reestructuraciones de esos entes instrumentales –difusamente llamada «administración instrumental»– se viene produciendo con un marcado rasgo de publificación en los procedimientos y lógicamente en la mayor presencia de control y decisión de autoridades administrativas, de manera, pues, más intensa que la que se opera en el sector privado tanto más con la supresión legal (reforma de 2012) de la autorización administrativa previa en los despidos colectivos[23].

Como se indicó, el marco normativo coyuntural de referencia viene caracterizado por un proceso de reestructuración, racionalización y modernización del sector público administrativos y del sector público empresarial y fundacional estatal. Se debe recordar al respecto, la incidencia que ha tenido la Orden HAP/583/2012, de 20 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de Marzo de 2012, por el que se aprueba el Plan de Reestructuración y Racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal, y la Orden HAP/1816/2013, de 2 de octubre, de reestructuración del sector público estatal.

Por otra parte, hay que tener también en cuenta que la Administración puede hacer uso de las facultades extraordinarias ciertamente complejas y problemáticas previstas en el art. 32, párrafo segundo, Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, a cuyo tenor: «Se garantiza el cumplimiento de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Convenios Colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público. En este caso –continúa el precepto–, las Administraciones Públicas deberán informar a las Organizaciones Sindicales de las causas de la suspensión o modificación» (Estos párrafos del artículo 32 del EBEP fueron añadidos, significativamente, por el RD-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad). Se deben subrayar, a nuestros efectos, estas facultades excepcionales de los «órganos de gobierno de las Administraciones Públicas», que acentúan la «politicidad» y la «administrativización» de los procesos de reestructuración de plantillas en las Administraciones Públicas.

---

cantiles (STSJ Madrid, de 9 de abril de 2013, sobre Telemadrid, poniendo de relieve la conexión de las dificultades económicas con la dotación presupuestaria y la repercusión de la extinción en la viabilidad económica y empresarial del Ente Público instrumental; STSJ Valencia, de 12 de marzo de 2013, Agencia Valenciana de Movilidad, sobre la aplicación a las Administraciones Públicas del concepto de negociación de buena fe; STSJ Cataluña, de 10 de julio de 2013, obligación de documentación y su alcance; STSJ Valencia de 23 de abril de 2013, Corporación Empresarial Valenciana, negociación de buena fe; STSJ Valencia, de 4 de noviembre de 2013, Grupo de Empresas Públicas, sometido a una unidad de dirección; STSJ Andalucía de 20 de marzo de 2013, Ayuntamiento de Jerez, finalidad de la consulta, documentación a aportar, criterios de selección de trabajadores; y un largor etcétera de pronunciamientos que alcanzan hasta la fecha actual.

[23] Véase el Real Decreto 701/2013, de 20 de septiembre, de racionalización del sector público, en el que recogen determinadas disposiciones de rango reglamentario, y un Acuerdo el que se adoptan medias de reestructuración y racionalización del sector público estatal fundacional y empresarial, publicado mediante la Orden HAP/1816/2013, de 2 de octubre. En esa dirección en Proyecto de Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa (621/000072). BOCG. Senado, núm. 353, 22 de mayo de 204, pretende adoptar las medidas legislativas necesarias para implantar recomendaciones de la CORA, tanto para la reordenación del sector público institucional, como en otros ámbitos de la actividad administrativa.

Dos consideraciones adicionales respecto la lógica interna de la institución del despido colectivo en el Sector Público:

1.º La Disposición Adicional 16.ª del ET, regula la «Aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el Sector Público». Y el procedimiento regulado en la ordenación reglamentaria (RD 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de los procedimientos de despido colectivo y suspensión de contratos y reducción de jornada) respecto de la Administración Pública como empleador *configura un auténtico procedimiento administrativo de carácter formalizado en sentido técnico-jurídico* que culmina en una decisión administrativa objeto de control judicial en el orden jurisdiccional social. Aquí el procedimiento de regulación de empleo se enmarca en la organización administrativa del personal laboral al servicio de la Administración Pública actuante (adviértase que aunque sin carácter imperativo ya el art. 69 EBEP establece que «las Administraciones Públicas *podrán* aprobar planes para la ordenación de sus recursos humanos», realzando que la planificación de personal en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad).

La empresa o entidad afectada por los despidos colectivos puede ser una empresa del sector público fundacional o empresarial o una organización administrativa. En tal sentido, la Disposición adicional 16.ª ET establece que: «El despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público de acuerdo con el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, se efectuará conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 52.c) del ET y sus normas de desarrollo y en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas».

De este modo el régimen del despido colectivo resulta aplicable al sector público de empleo laboral, con mínimas adaptaciones. Se opera, así, una laboralización de las reestructuraciones del sector público. Esta aplicación prácticamente indiferenciada de la ordenación del despido colectivo en el empleo público laboral está facilitando la expulsión de los considerados excedentes de las Administraciones públicas a todos los niveles. La causa económica se entiende existente ante una acreditada situación de insuficiencia presupuestaria *sobrevenida y persistente* para la financiación de los servicios públicos correspondientes. Se presume *iure et de iure* que existe dicha insuficiencia presupuestaria persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos. Es de realzar que la norma utiliza conceptos jurídicos indeterminados que deberán ser objeto de especificación, como la «insuficiencia» presupuestaria que remite un desequilibrio importante, y no menor y meramente transitorio, «sobrevenida», aunque su carácter «persistente» sí está fijado en términos precisos (durante tres trimestres consecutivos).

En cuanto a las causas reorganizativas se establece que se entenderá que concurren *causas técnicas, cuando se produzcan cambios, entre otros en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate y causas organizativas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público*. De un modo u otro, las causas reorganizativas aplicadas a las organizaciones administrativas se vinculan con el principio de eficiencia en la gestión de las tareas administrativas y con los servicios públicos. De este modo, el empleo público laboral se aleja del principio de estabilidad que rige en el empleo público funcionarial, en su sentido de mayor contingencia y precarización de su relación de servicios profesionales.

2.º Al procedimiento de despido colectivo del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades públicas que forman parte del sector público, el RD 1483/2012 le dedica todo el Título III, artículos 34 a 48. Se trata, en el fondo, de una *regulación especial* respecto de la general, que permite comprender su carácter diferenciador y muy detallado. Como se indica en la Exposición de Motivos del RD 1483/2012, se pretende establecer las peculiaridades del procedimiento de despido en el sector público y específicamente en el ámbito de las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional vigésima del Estatuto de los Trabajadores.

Es necesario distinguir entre dos supuestos legalmente sujetos a un régimen jurídico diferente en función de que tengan o no la consideración legal de Administraciones Públicas conforme a lo indicado en el art. 3.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014:

1º. Entes, organismos, sociedades y entidades que formen parte del sector público pero no tengan la caracterización de Administraciones Públicas. En tal caso, se aplicarán en su integridad las reglas generales establecidas en el Título I, tanto en lo relativo a la definición de las causas de los despidos colectivos como en lo concerniente al procedimiento aplicable (art. 34.3 RD 1483/2012). No obstante, para el sector público empresarial y fundacional se contemplan informaciones adicionales a las generales del régimen ordinario (art. 34.3 del Reglamento). Siendo así que la comunicación de inicio del periodo de consultas dirigida debe incluir una «memoria explicativa de las causas del despido y su relación con los principios contenidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, con las medidas o mecanismos previstos en la misma o con los objetivos de estabilidad presupuestaria a que se hace referencia» (art. 38. a) del Reglamento). A estas sociedades mercantiles o fundaciones que forman parte del sector público, que no tienen naturaleza jurídico-institucional de Administración Pública les es aplicable el régimen general previsto en los artículos 51 y 52.c) del ET, de acuerdo con la Disposición Adicional 20.ª del mismo cuerpo legal (véase SSAN de 11 de febrero de 2013, JUR 2013, 85147, y 26 de abril de 2013, JUR 2013, 160462). Debe retenerse, con carácter general, el alcance del control judicial sobre la decisión empresarial, más allá de las afirmaciones del Preámbulo de la Ley 3/2012, especialmente el sometimiento al principio de razonabilidad: la razonable adecuación entre las vicisitudes de la empresa y la decisión de gestión adoptada por el empresario. Al efecto entiende que «por fuerza ha de persistir un ámbito de control judicial fuera de la "causa" como hecho, no sólo por la concurrencia de los intereses constitucionales y compromisos internacionales que están en juego, sino también por aplicación de los principios generales en el ejercicio de los derechos:» a) El derecho al trabajo (art. 35) en su dimensión individual… b) La aplicación de los principios generales del Derecho común en el ejercicio de los derechos subjetivos, y muy particularmente tanto el que impone que el mismo haya de llevarse a cabo «conforme a las exigencias de la buena fe» (art. 7.1 CC), cuanto el que prohíbe el «abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo» (art. 7.2). c) El juicio de razonabilidad en su triple proyección y sucesivo escalonamiento, que obliga en todo caso a excluir –como carentes de razonabilidad y por ello ilícitas– aquellas decisiones que ofrezcan patente desproporción entre el objetivo legalmente fijado y los sacrificios impuestos a los trabajadores, porque en tales supuestos la decisión adoptada por la empresa sería contraria al ejercicio del derecho con la exigible buena fe e incurría en la prohibida conducta contraria a aquélla o en lo también excluidos abuso del derecho o ejercicio antisocial del mismo. En este sentido STS de 17 de julio de 2014, rec. 32/2014, fj. 5 y 6, con cita, entre otras, STS 27 de enero de 2014 –rco. 100/13–, fj. 4; y SG 26 de marzo de 2014 –rco. 158/13, fj. 10)–.

El RDL 5/2013, Disp. Adic. 7.ª, impuso a estas entidades ciertas obligaciones de información previa en procedimientos de despido colectivo. Creó una denominada «Comisión Administrativa Técnica», que asume, en no pocos aspectos, un tipo de intervención próxima a la que asumiera antes de la reforma laboral de 2012 la autoridad «laboral», aunque, como resulta obvio, no alcanza a asumir funciones autorizantes.

2.º Entes, organismos y entidades que forman parte del sector público, tal y como están relacionados en el artículo 3.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, que tengan la condición de Administraciones Públicas. En tal caso, se regula por el capítulo II del Título III, artículos 35 a 48, del RD. 1483/2012, intitulado «Procedimiento de despido colectivo aplicable en las Administraciones Públicas a que se refiere el párrafo segundo de la Disposición Adicional Vigésima del Estatuto de los Trabajadores». Pero hay que tener en cuenta que el Título II juega como ordenación normativa supletoria («En lo no regulado en este Título, y en cuanto no se oponga, contradiga o sea incompatible con el mismo, será de aplicación el procedimiento *general* contemplado en el Título I»). Atendiendo a su régimen jurídico se puede decir que se trata de un procedimiento *especial* de despido colectivo.

Nótese que la reestructuración de plantillas laborales en las Administraciones Públicas tiene que realizarse mediante los correspondientes criterios para la ordenación del empleo público (art. 69 del EBEP). En dicho precepto se prevé, en efecto, que las Administraciones Públicas pueden aprobar planes para la ordenación de sus recursos humanos, incluyendo todos los aspectos relativos a las disponibilidades y necesidades de personal. En principio, a tenor de la norma, la elaboración de esos planes parece tener un carácter facultativo, por lo que la realización de despidos colectivos en las Administraciones Públicas no requiere necesariamente su previsión a través de un Plan de reordenación del personal a su servicio. Aunque lo normal sería exigir esa previsión en una actuación correcta de la Administración Pública. Dada la misma funcionalidad del periodo de consultas-negociación colectiva entre los actores sociales y la Administración, lo más coherente es pensar que ese proceso negociador debería enmarcarse en un plan de ordenación

del empleo público. Por ello mismo, aunque con imprecisión al respecto, se establece que en los despidos colectivos por causas económicas, las Administraciones Públicas correspondientes deberán aportar como parte integrante de la *documentación justificativa* «El Plan de Ordenación de Recursos Humanos, en caso de que este se haya tramitado» (art. 39.5 del Reglamento). Lo que deja entrever que puede no haber sido tramitado. Lo más coherente sería, sin embargo, que se tramitara con carácter imperativo o preceptivo. Por otra parte, conforme al art. 34. 2 del Reglamento, los despidos colectivos contemplados en la disposición adicional vigésima del ET se desarrollarán en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.

Téngase en cuenta que el art. 14 del Convenio Colectivo Único para el personal laboral de la AGE prevé el establecimiento de planes de ordenación de los «recursos humanos» (organización de personas). Dichos planes serán negociados con las organizaciones sindicales representativas en los términos establecidos en la legislación vigente.

En dicho procedimiento se establecen las peculiaridades en la delimitación del umbral cuantitativo-numérico de la definición (art. 35. 1 y 2). Se define el factor causal indicando que se entenderá que concurren *causas económicas* cuando se produzca en las mismas una *situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente* para la financiación de los servicios públicos correspondientes. Los resultados o pérdidas negativas (del régimen ordinario) se traducen aquí en desequilibrio financiero (en línea con el art. 135 CE, que establece un principio de equilibrio presupuestario y un principio de preferencia absoluta en el pago de las deudas contraídas por la Administración Pública). La situación de insuficiencia presupuestaria ha de ser sobrevenida (posterior a la aprobación de los presupuestos anuales), actual (no basada en previsiones de futuro) y persistente (esto es, no transitoria)[24]. En todo caso, se entenderá que la insuficiencia presupuestaria es sobrevenida y persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos y concurran acumulativamente determinadas circunstancias adicionales previstas reglamentariamente (art. 35. 2.º y 3.º). La insuficiencia presupuestaria ha de ser efectivamente sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes (SSTS ROJ: 852/2015, de 24 de febrero de 2015, rco. 165/2014, que reflexiona precisamente sobre la base de los límites de déficit estructural establecidos en el art. 135.2 CE y su desarrollo expreso en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y que es al conjunto de las Administraciones Públicas y en general a todo el sector público; 25 de junio de 2014, rec. 165/2013; 2 de diciembre de 2014, rco. 29/2014). La insuficiencia presupuestara ha de ser cierta y actual y ha de traducirse en una carencia imprevista pero duradera del soporte económico imprescindible para poder mantener los contratos laborales celebrados. Esa insuficiencia presupuestaria enlaza con la imposibilidad de financiar los servicios públicos[25]. Esta causa de despido debe ser objeto de una interpretación en los términos establecidos legalmente, sin que pueda desvirtuarse a través del desarrollo reglamentario. Precisamente, la STS, sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 de mayo de 2015 (rec. Núm. 836/2012), resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra e RD 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada. Al respecto declara que existe una discrepancia patente entre la Ley y el Reglamento que la desarrolla, por lo que la única solución ajustada a Derecho afirmar la nulidad de éste, siendo irrelevante la posible razonabilidad de la opción reglamentaria. A diferencia del Reglamento, lo que la norma legal de referencia –esto es, la disposición final 20.ª del ET– configura como causa justificativa del despido colectivo no es la mera insuficiencia presupuestaria, sino la «insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente». Esta importante adjetivación está literalmente ausente en el art. 35.3 del Reglamento y, sobre todo, este precepto reglamentario no responde a la exigencia legal de que la insuficiencia presupuestaria sea persistente: el simple déficit presupuestario de la Administración Pública de referencia en el ejercicio anterior no implica forzosamente tal persistencia; y en cuanto a la minoración de créditos, aun cuando pueda a veces ser indicio de dicha situación, no conduce ineluctablemente a ella. Más aún, este criterio reglamentario supone una desviación del criterio legal, consistente en un dato material o sustantivo –como es la imposibilidad de financiar los servicios públicos encomendados– sustituyéndolo por un dato puramente formal (fj. 5.º). En consecuencia, se tacha este desarrollo reglamentario de *ultra vires,* por entender que se excede manifiestamente de los previsto en la norma legal objeto de desarrollo.

---

[24] Véase STSJA Sevilla de 7 de marzo de 2013 (AS 2013, 1925, R 26/2012), sobre Consorcios para la Unidad Territorial de Empleo, Desarrollo Local y Servicio Andaluz de Empleo.

[25] RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (2013): *Despidos y otras medidas de (re)estructuración de plantillas en el sector público,* Madrid: Iustel, pág. 72.

Por su parte, se entenderá que concurren *causas técnicas*, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de prestación del servicio público de que se trate *y causas organizativas*, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público (art. 35.3). [Nótese que las causas organizativas incluyen los supuestos de externalización sin sucesión laboral del empleador –por vía legal o convencional– de actividades antes realizadas por la Administración actuante, pues de lo contrario habría que aplicar el principio de continuidad de los contratos de trabajo en curso ex art. 44 del ET]. De este modo, las causas reorganizativas están vinculadas a las condiciones de prestación del servicio público, incorporando nuevas tecnologías, procedimiento a externalizar ciertas funciones, suprimir o reducir determinados servicios, etcétera. Sin embargo, no parece que encuentre acogida en la Administración Pública estricta (a diferencia del sector privado y del sector público empresarial y funcionarial; cfr. Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional, publicado como anexo de la Orden HAP/583/2012, de 20 de marzo) las causas productivas, porque no sólo carecen de regulación concreta en la disposición adicional 16.ª del ET, ni el art. 35 del Reglamento, sino también porque la eventual aplicación supletoria del art. 51 del ET sería impracticable dado que hace referencia a los cambios, entre otros, en la demanda de los productos o servicios que la empresa quiere colocar en el mercado[26].

El procedimiento propiamente dicho se inicial con la comunicación por escrito de la apertura del período de consultas dirigida por el Departamento, Consejería, Entidad Local, organismo estatal de que se trate, a los representantes legales de los trabajadores en el correspondiente ámbito, así como a la autoridad laboral y al órgano competente en materia de función pública en los términos recogidos en los artículos 42 y 43, respectivamente. A dicho escrito deberá acompañarse, según la causa alegada, la documentación establecida en los artículos 38 (*Documentación común* a todos los procedimientos de despido colectivo), 39 (Documentación en los despidos colectivos por causas económicas) o 40 (Documentación en los despidos colectivos por causas técnicas u organizativas). En el periodo de consultas las partes deberán de negociar de buena fe (art. 44.2). La transgresión de la buena fe en la consulta-negociación colectiva ha llevado a la revocación judicial de decisiones extintivas por vulneración de este principio de buena fe que debe ser observado en todo momento en el proceso negociador. La interlocución durante el periodo de consultas corresponderá a las secciones sindicales cuando estas lo acuerden, siempre que tengan la representación mayoritaria en los comités de empresa o entre los delegados de persona, en su caso (art. 46). El plan de recolocación externa, cuando proceda, será elaborado por los correspondientes Servicios Públicos de Empleo (art. 45), sea el SEPE o el correspondiente a la Comunidad Autónoma de que se trate. El procedimiento finaliza con la comunicación de la decisión de despido colectivo al órgano competente de su respectiva Administración, haciendo acompañar, en su caso, el acuerdo colectivo que proponga suscribir o la decisión que proponga adoptar como resultado de dichas consultas, para que éste emita informe al respecto (art. 47, relativo a la comunicación de la decisión de despido colectivo en el ámbito de la Administración General del Estado y de la Administración de las Comunidades Autónomas). En los procedimientos que afecten al personal laboral de las entidades que integran la Administración Local o a los entes u organismos dependientes de ellas, éstos comunicarán a la autoridad laboral competente el resultado del periodo de consultas. Si hubiera alcanzando acuerdo, trasladará a dicha autoridad copia íntegra del mismo. En todo caso, comunicará a los representantes de los trabajadores y a la autoridad laboral la decisión sobre el despido colectivo que realiza, actualizando, en su caso, los extremos de la comunicación a que se refiere el art. 37 (art. 48, concerniente a la comunicación de la decisión de despido colectivo en el ámbito de la Administración Local).

Se comprende, pues, que la publificación se acentúa –se hace más acusada– cuando se trata del sector público administrativo. Advirtiendo de inmediato que la competencia para la toma de decisión de despido colectivo corresponderá siempre a un órgano administrativo. Corresponderá, en efecto, al Departamento, Consejería, Entidad Local, organismo o entidad de que se trate (art. 37 del Reglamento). Aparte de ello, debe comunicarse el inicio del procedimiento administrativo de despido colectivo a la autoridad laboral (art. 42 del

[26] Véase RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (2014): "Los despidos colectivos en las Administraciones Públicas", en MONEREO PÉREZ, J. L. (dir.), TRIGUERO MARTÍNEZ, L. y GONZÁLEZ DE PATTO, R. (coords.): *Las modalidades extintivas del contrato de trabajo*, Granada: Comares, pág. 489 y ss. Sobre la interpretación judicial de las causas de despido colectivos en las Administraciones Públicas, puede consultarse, PURCALLA BONILLA, M. A. (2014): "La extinción colectiva de los contratos de trabajo en las Administraciones Públicas y en el sector público", en *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo,* núm. 162, pág. 37 y ss.

Reglamento), que actuará conforme a lo previsto en el art. 6.3 del Reglamento (dará traslado de la comunicación a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo, así como a la IPTSS a efectos de la emisión del informe a que se refiere el art. 11), y al órgano competente en materia de Función Pública (art. 43 del Reglamento; el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o autoridad equivalente en el ámbito de las Comunidades Autónomas, podrá: acordar la aplicación de la prioridad a la que se refiere el art. 41, que tendrá carácter vinculante en los términos que figuren en el acuerdo o resolución que se dicte; e igualmente *emitir informe* sobre el procedimiento, sobre sus causas y sobre el resto de las circunstancias derivadas del mismo. Dicho precepto puntualiza, sin embargo, que lo dispuesto en este artículo no será de aplicación en los procedimientos que afecten al personal laboral de las entidades que integran la Administración Local o a los entes u organismos dependientes de ellas; art. 43. 3). En la Administración Local, es el Alcalde y el Presidente de la Diputación provincial los que ostentan la competencia.

La terminación o finalización del procedimiento en la Administración General del Estado y en la de las Comunidades Autónomas se produce en los términos previstos en el art. 47.1 del Reglamento. Al finalizar el período de consultas-negociación, el Departamento, Consejería, organismos o entidad de que se trate comunicará al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o autoridad equivalente en el ámbito de las Comunidades Autónomas el resultado del mismo, acompañando, en su caso, el acuerdo que proponga suscribir o la decisión que proponga adoptar como resultado de dichas consultas, para que éste emita informe al respecto. Es de destacar la presencia inicial y final del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o autoridad equivalente en el ámbito de las Comunidades Autónomas, haciendo notar el *refuerzo –esa mayor presencia– del intervencionismo público* en los procedimientos de despido en el marco de las Administraciones Públicas en el ámbito general y autonómico. Debe subrayarse que «este informe será *vinculante* en el caso de la Administración del Estado y en el de otras Administraciones en las que la normativa aplicable contemple, en el ámbito de sus respectivas competencias, la obligación de emitir un informe previo y favorable a la adopción de acuerdos, convenios, pactos o instrumentos similares de los que puedan derivarse costes y obligaciones en materia de personal a su servicio», añadiendo inmediatamente que «serán nulas de pleno derecho, las decisiones o acuerdos que se alcancen sin la concurrencia de dicho requisito» (art. 47.1, último párrafo). Es ésta una intervención como verdadera autoridad administrativa, que se justifica por la necesidad de controlar y poner límites a los costes del personal afectado (incluidas las medidas indemnizatorias, cursos de formación y otros costes añadidos) (cfr. art. 47. 1 del Reglamento). Su función es *materialmente* «autorizante».

Por otra parte, «el Departamento, Consejería, organismo o entidad de que se trate comunicará a la autoridad laboral competente el resultado del período de consultas» (art. 47.4). Además, la ordenación legal bien claro que transcurrido el plazo de diez días de la comunicación «sin que el ente, organismo o entidad pública afectados haya comunicado la decisión de despido colectivo, se producirá la terminación del procedimiento de despido colectivo por caducidad, sin perjuicio, en su caso, de la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento» (art. 47. 6).

En el caso de la Administración Local o de los entes u organismos dependientes de ella, el procedimiento es más simplificado. Dichos entes comunicarán a la *autoridad laboral* competente el resultado del período de consultas. Transcurrido el plazo de quince días de la comunicación «sin que el ente, organismo o entidad pública afectados haya comunicado la decisión de despido, se producirá la terminación del procedimiento de despido colectivo por caducidad, sin perjuicio, en su caso, de la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento» (art. 48. 1 y 2 del Reglamento).

En la disposición adicional 16.ª del ET se establece una prioridad específica en atención a la modalidad contractual del trabajador en la Administración Pública, indicando que tendrá prioridad de permanencia el personal laboral fijo que hubiera adquirido esa condición de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de un procedimiento selectivo de ingreso convocado al efecto. Lo que, como es obvio, supone otorgar prioridad a los trabajadores laborales fijos ordinarios respecto de los trabajadores indefinidos no fijos y aplicarles a los despidos de estos las reglas comunes previstas en el grupo normativo funcional integrado por los artículos 51 y 52.c) del ET. (Véase, entre otras, STSJ Galicia de 2 de mayo de 2013, AS 2013, 1134, y STSJ Castilla y León de 30 de mayo de 2013, AS 2013, 1612).

En definitiva, se trata de una regulación especial que pese a todo sigue de cerca como paradigma a imitar el régimen jurídico general estatutario (que, no se olvide, es normativa de transposición de la Directiva 98/59/CEE del Consejo, de 20 de julio de 1998, sobre despidos colectivos), el cual actúa, significativamente, como ordenación supletoria respecto de lo no contemplado y en cuanto lógicamente no se oponga, contradiga o sea incompatible con el especialmente previsto (art. 34.4). Esta regulación estaba ya originariamente

encaminada a facilitar potencialmente que se produzcan despidos por causas de funcionamiento de las distintas Administraciones Públicas. Pero esa «facilitación» no suponía, ni ha supuesto en la práctica una vía de escape para expulsar sin más los considerados trabajadores «excedentes» de plantilla en las Administraciones Públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARETA MARTÍNEZ, M. y SEMPERE NAVARRO, A. V. (2017): *Sucesión de empresa: contratas, subcontratas y otros supuestos*. Madrid: Francis Lefebvre.

BELTRÁN DE HEREDIA RUÍZ, I. (2017): "Una reversión del servicio de comedor escolar no puede describir una sucesión de empresa? ¿Ni a la luz del caso Abler?", en *Una mirada crítica a las relaciones (Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social)*. URL: *https://ignasibeltran.com/2017/03/22/una-reversion-del-servicio-de-comedor-escolar-no-puede-describir-una-sucesion-de-empresa-ni-a-la-luz-del-caso-abler/*.

CASTILLO BLANCO, F. (2016): "Remunicipalización de servicios locales y situación del personal de los servicios públicos", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58-59, Iustel, febrero-marzo, apartado IV («Las previsiones contenidas en la legislación contractual pública y su alcance»).

MONEREO PÉREZ, J. (1986): "Continuidad de las relaciones de trabajo en la gestión indirecta de servicios y actividades. El cambio de titularidad en las contratas y en las concesiones administrativas", en *Relaciones Laborales*, núm. 7.

MONEREO PÉREZ, J. L. (1999): *La noción de empresa en el Derecho del Trabajo y su cambio de titularidad. Estudio del ordenamiento interno y comunitario*. Madrid: Ibidem Ediciones.

MONEREO PÉREZ, J. L. (2010): "Dimensión laboral de la transmisión de empresa y nuevas formas de organización productiva", en *Tribuna Social*, núms. 238-239-240.

MONEREO PÉREZ, J. L. (2014): "Aspectos laborales de la interconexión entre Administraciones Públicas y entes instrumentales: irregularidades en la contratación y legislación de emergencia", en *Revista de Derecho Social*, núm. 67.

MONEREO PÉREZ, J. L. (2015): "Las reestructuraciones en el sector público y su incidencia en el empleo público laboral", CASTILLO BLANCO, F. A., y MONEREO PÉREZ, J. L. (dirs. y coords.): *Reestructuración de las Públicas: Aspectos administrativos y laborales*. Granada: Comares.

MONEREO PÉREZ, J. L. (2016): "Repercusiones laborales de los diversos instrumentos de privatización y reversión de servicios públicos", en *Temas Laborales*, núm. 135.

MONEREO PÉREZ, J. L. (2017): "Tratamiento jurídico-laboral de la transmisión de empresas: funciones y disfunciones ante los «casos difíciles» en la jurisprudencia reciente", en *Trabajo y Derecho*, núm. 5.

PALOMAR OLMEDA, A. (2014): "El despido colectivo en el ámbito del sector público", en RODRÍGUEZ-CAMPOS, S. (dir.): *El empleo público en tiempo de reformas*. Madrid: Marcial Pons.

PURCALLA BONILLA, M. A. (2014): "La extinción colectiva de los contratos de trabajo en las Administraciones Públicas y en el sector público", en *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 162.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (2013): *Despidos y otras medidas de (re)estructuración de plantillas en el sector público*. Madrid: Iustel.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (2014): "Los despidos colectivos en las Administraciones Públicas", en MONEREO PÉREZ, J. L. (dir.), TRIGUERO MARTÍNEZ, L. y GONZÁLEZ DE PATTO, R. (coords.): *Las modalidades extintivas del contrato de trabajo*. Granada: Comares.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (2011): "Externalización y empleo público en régimen laboral", en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (dir.): *Crisis y externalización en el sector público: ¿Solución o problema?*, págs. 153-272. Madrid: INAP.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (2015): "Reorganización y extinción de estructuras o unidades administrativas", en CASTILLO BLANCO, F. A. y MONEREO PÉREZ, J. L. (dirs. y coords.): *Reestructuración de las Administraciones Públicas: Aspectos Administrativos y Laborales*, págs. 343-368. Granada: Comares.

VICENTE PALACIO, A. (2016): *Empresas multiservicios y precarización del empleo. El trabajador subcedido*. Madrid: Atelier.

GAPP, número 22, noviembre-abril de 2019
Sección: ESTUDIOS
Recibido: 16-10-2018
Modificado: 30-11-2018
Aceptado: 02-12-2018
DOI: 10.24965/gapp.i22.10590
Páginas: 59-71

El procedimiento arbitral para resolver las reclamaciones en las elecciones a órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas

Arbitration proceeding to resolve claims on elections to representative bodies for public employees

Ángel Luis de Val Tena
Universidad de Zaragoza (España)
ORCID: http://orcid.org/0000-0003-3276-5983
adeval@unizar.es

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado y Doctor en Derecho, con premio extraordinario, por la Universidad de Zaragoza. Profesor Titular Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Principales líneas de investigación: contrato de trabajo, relaciones laborales especiales, representación de los trabajadores, negociación colectiva, Seguridad Social, prevención de riesgos laborales, empleo, solución de conflictos.

RESUMEN

Los órganos de representación de los empleados públicos se seleccionan a través de un procedimiento electoral. Las impugnaciones en materia electoral se tramitan conforme a un procedimiento arbitral, salvo las denegaciones de inscripción de las actas electorales, cuyas reclamaciones podrán plantearse directamente ante la jurisdicción competente. El laudo será escrito y razonado, resolviendo en derecho sobre la impugnación del proceso electoral. Además, el laudo arbitral podrá impugnarse ante el orden social de la jurisdicción mediante la modalidad procesal correspondiente.

PALABRAS CLAVE

Órganos de representación; elecciones sindicales; reclamaciones en materia electoral; laudo arbitral; impugnación judicial.

ABSTRACT

Representative bodies for public employees are selected through an electoral procedure. Challenges on electoral matters shall be processed in accordance with an arbitration proceeding, except for refusals to register electoral records, whose claims may be directly formulated before the competent jurisdiction. The arbitration ruling shall be written and justified, and shall rule by law on the challenge to the electoral process. Moreover, the arbitration award may be challenged before the Labour Courts through the relevant procedural methods.

KEYWORDS

Representative bodies; union elections; complaints on electoral matters; arbitration award; judicial challenge.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: SOBRE LA ELECCIÓN DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 2. RECLAMACIONES EN MATERIA ELECTORAL. 2.1. LA SEGMENTACIÓN DEL SISTEMA DE IMPUGNACIÓN: RECLAMACIONES ARBITRALES *VS.* RECLAMACIONES ANTE LA JURISDICCIÓN SOCIAL. 2.2. LAS IMPUGNACIONES ELECTORALES A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ARBITRAL. 2.2.1. Caracterización del arbitraje: obligatorio, legal y de derecho. 2.2.2. Ámbitos subjetivo y objetivo. 2.2.3. Iniciación, desarrollo y finalización: del escrito de impugnación al laudo arbitral. 2.3. LA IMPUGNACIÓN JUDICIAL DE LOS LAUDOS ARBITRALES. 3. A MODO DE CONCLUSIÓN: TRANSCENDENCIA DEL PROCESO ELECTORAL Y RESOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE LOS CONFLICTOS JURÍDICOS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN: SOBRE LA ELECCIÓN DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Con carácter general, se reconoce *ex lege* que los empleados públicos tienen «derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional para la determinación de sus condiciones de trabajo» (art. 31.1 TREBEP), entendiéndose por representación «la facultad de elegir representantes y constituir órganos unitarios a través de los cuales se instrumente la interlocución entre las Administraciones Públicas y sus empleados» (art. 31.3 TREBEP). Así, por una parte, la representación de los empleados públicos con contrato laboral se rige por la legislación laboral (art. 32.1 TREBEP), articulándose la representación unitaria mediante la elección de delegados de personal y comités de empresa[1], cuya regulación específica se encuentra en el vigente texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores[2] (en adelante, TRLET). Por otra, los órganos específicos de representación de los funcionarios y del personal estatutario son los delegados de personal y las juntas de personal, elegidos conforme a lo establecido en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empelado público[3] (en adelante, TREBEP) y, transitoriamente[4], en los preceptos no derogados de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, que se mantienen aplicables con carácter de normativa básica en tanto se determine el procedimiento electoral general previsto en el artículo 39 TREBEP.

Estos órganos de representación unitaria de los empleados públicos tienen en común, ya representen a trabajadores, ya representen a funcionarios o personal estatutario, que son elegidos diferenciadamente por dichos colectivos, según la composición y dimensión de la plantilla que conforme la unidad electoral. Al margen de otras cuestiones de interés, como las relativas al funcionamiento de los órganos de representación, a las funciones y garantías de los representantes legales o unitarios o a la duración de su mandato, el legislador regula de forma expresa la promoción de elecciones y el desarrollo del procedimiento electoral, y lo hace separadamente, en diferentes textos legales y normas reglamentarias, si bien con muchos puntos en común.

En efecto, los preceptos legales que contiene el Estatuto de los Trabajadores fueron desarrollados por el RD 1844/1994, de 9 de septiembre, que aprueba el Reglamento de elecciones a órganos de representación de los trabajadores en la empresa, mientras que los artículos de la Ley 9/1987 –y, ahora, del vigente

---

[1] Esos órganos de representación unitaria conviven con la representación sindical que pudiera existir en la misma, sin que ambos modelos se excluyan, pudiendo coexistir; estamos en presencia, por tanto, de lo que se ha llamado un «doble canal de representación», puesto que junto a los delegados de personal y comités de empresa –canal unitario–, la legislación vigente permite la presencia de secciones y delegados sindicales –canal sindical–.

[2] Cfr. Artículos 62 y 63 del RD-Leg. 2/2015, de 23 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

[3] Cfr. Artículo 39 del RD-Leg. 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

[4] Téngase en cuenta que la disposición transitoria quinta, primero, de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y, después, del RD-Leg. 5/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, derogó la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, excepto su artículo 7, y estableció, no obstante, que «en tanto se determine el procedimiento electoral general previsto en el artículo 39 del presente Estatuto, se mantendrán con carácter de normativa básica los siguientes artículos de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas: 13.2, 13.3, 13.4, 13.5, 13.6, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 26, 27, 28 y 29.».

Estatuto Básico del Empleado Público– fueron desarrollados por el RD 1846/1994, de 9 de septiembre, que aprueba el Reglamento de elecciones a órganos de representación del personal al servicio de la Administración General del Estado. Más allá de la coincidencia en la fecha y parcialmente en su denominación, ambos reglamentos tienen su origen en la leyes de reforma que se aprobaron el año 1994.

Una, la Ley 11/1994, de 19 de mayo, por la que se modificaron determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral y de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, vigentes en aquella fecha; concretamente, interesa destacar algunas novedades importantes, como la nueva redacción de los artículos dedicados a la promoción de elecciones, a la celebración de estas o a las funciones de la mesa electoral, al mismo tiempo que se creaban nuevas figuras e instituciones jurídicas, como la Oficina Pública de registro de actas o el procedimiento de reclamaciones en materia electoral, en el que se sustituye la actuación de órganos tripartitos por un sistema arbitral obligatorio.

Otra, la Ley 18/1994, de 30 de junio, que procedió a la adecuación de la –entonces en vigor– Ley 9/1987 al nuevo sistema electoral, «toda vez que la elección de los representantes de los funcionarios públicos no debe constituir un régimen jurídico diferenciado respecto de otros trabajadores, manteniendo, no obstante, las mínimas diferencias que se derivan de las peculiaridades específicas de las personas jurídicas públicas»[5]. Al respecto, implantó un sistema de medición continuada de la representatividad, la celebración de elecciones conforme caducaran los mandatos representativos y la acreditación de dicha representatividad en el momento de ejercer tales funciones, eliminándose con ello la necesidad de una proclamación global de resultados; simplificó el sistema de cómputo de los resultados electorales y atribuyó a la Oficina Pública de registro las funciones propiamente registrales y de cómputo; y reguló un modelo de solución de conflictos de carácter arbitral, remitiendo, en última instancia, las controversias en materia de elecciones sindicales a la jurisdicción social.

Precisamente, el objeto de estudio del presente trabajo va a ser el procedimiento arbitral que se impone como obligatorio para resolver las reclamaciones o impugnaciones en materia electoral, de manera singular en las elecciones a órganos de representación del personal vinculado a una Administración Pública, tanto a través de una relación laboral como mediante una relación de carácter administrativo o estatutario. Los procedimientos de impugnación y control del conjunto de actuaciones que se desarrollan desde la promoción de las elecciones, durante el *iter* electoral y hasta la atribución de los resultados, y en concreto la identificación de materias conflictivas que han de seguir el procedimiento arbitral obligatorio instaurado, con todo su desarrollo, así como la actuación revisora del orden social de la jurisdicción, se exponen y analizan a continuación.

2. RECLAMACIONES EN MATERIA ELECTORAL

2.1. La segmentación del sistema de impugnación: reclamaciones arbitrales *vs.* reclamaciones ante la jurisdicción social

Los cambios introducidos, que afectaron al control de validez del procedimiento electoral para determinar la composición de los órganos de representación unitaria fueron, sin duda, transcendentes y supusieron, en realidad, una nueva regulación, más que una simple reforma o modificación de la normativa precedente (RUIZ MORENO, 1994: 711, y ESCUDERO RODRÍGUEZ, 1995: 517). Ese marco jurídico se ha consolidado y sigue hoy vigente, de manera que las impugnaciones en materia electoral se deben tramitar conforme al procedimiento arbitral regulado en el artículo 76 TRLET, cuando se elijen órganos de representación de los trabajadores, y en los artículos 44 TREBEP y 28 y 29 Ley 9/1987, si la elección es para escoger a los representantes de los funcionarios, con excepción de las denegaciones de inscripción de las actas electorales, cuyas reclamaciones se pueden plantear directamente ante la jurisdicción social, que es la competente [art. 2.i) LRJS], también cuando se trate de elecciones a órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Procedimientos arbitrales, y así debe subrayarse *ab initio*, que apenas presentan diferencias.

[5] Cfr. Exposición de Motivos de la Ley 18/1994, de 30 de junio, por la que se modifica la normativa de elecciones a los órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones públicas de la Ley 9/1987, de 12 de junio, modificada por la Ley 7/1990, de 19 de julio.

Si con anterioridad la reclamaciones en materia electoral se planteaban directamente ante los órganos del orden social de la jurisdicción por quienes tenían un interés directo en el proceso electoral de referencia[6], sin otro trámite previo que la preceptiva reclamación ante la Mesa Electoral, la nueva regulación del procedimiento electoral instituye una primera instancia arbitral para las reclamaciones relativas a la elección, así como respecto de las decisiones de la Mesa Electoral, que finaliza con un laudo arbitral, pudiendo ser impugnado ante el órgano judicial a través de la modalidad procesal correspondiente (arts. 76.6 *in fine* TRLET y 29.3 *in fine* Ley 9/1987). Solo se excluyen[7] del sistema arbitral previo las impugnaciones de las resoluciones administrativas que denieguen el registro de las actas de la elección [arts. 76.1 TRLET y 44.f) TREBEP].

Las modificaciones sobre el control de validez de los procesos electorales en las leyes sustantivas acarrearon, en paralelo, cambios en la modalidad procesal especial en materia electoral, observándose un efecto reflejo, pues exigió adaptar lo adjetivo o procesal a lo sustantivo. Las innovaciones, que interesa desatacar, consistieron: primero, en la creación de una Oficina Pública dependiente de la Autoridad laboral, encargada del registro de las actas de electorales[8], siendo recurribles sus decisiones denegatorias ante el Juzgado de lo Social, conforme a la modalidad procesal reseñada en los artículos 133 a 136 de la –entonces vigente– Ley de Procedimiento Laboral (hoy, arts. 133 a 136 LRJS); segundo, el establecimiento, ya mencionado, de un procedimiento arbitral obligatorio para la solución del resto de impugnaciones, que concluye con un laudo, pudiéndose impugnar a través del procedimiento especial establecido en los artículos 127 a 132 de la –vigente en aquel tiempo– Ley de Procedimiento Laboral (actualmente, arts. 127 a 132 LRJS).

2.2. Las impugnaciones electorales a través del procedimiento arbitral

2.2.1. *Caracterización del arbitraje: legal, obligatorio y de derecho*

El legislador, en los artículos 76 TRLET y 46.f) TREBEB –de redacción, en esencia, coincidente– dispone que las impugnaciones en materia electoral se tramitarán conforme al procedimiento arbitral que se regula, sin perjuicio de que el laudo arbitral que ponga fin al procedimiento seguido pueda impugnarse ante el orden jurisdiccional social, a través de la modalidad procesal correspondiente. Se establece, así, un arbitraje obligatorio al que se someten las cuestiones litigiosas surgidas a lo largo del proceso electoral hasta la votación, cuyo desarrollo y resultado se refleja en las actas, con la sola excepción de las reclamaciones que versen sobre las denegaciones de inscripción de dichas actas electorales, que se pueden plantear directamente ante los órganos de la jurisdicción competente.

El procedimiento arbitral diseñado para canalizar las reclamaciones en materia electoral se caracteriza por ser un arbitraje laboral específico, colectivo, legal y obligatorio (CASAS BAAMONDE, 1994: 11), ajeno a la autonomía de las partes, al no haber sido pactado individual o colectivamente (LÓPEZ FERNÁNDEZ, 1994: 568), que plantea dudas de índole constitucional. Se ha cuestionado, sobre todo, la acomodación de esta instancia al artículo 117.3 CE[9] ya que «no se regula una vía previa, seguida de demanda ante el órgano jurisdiccional, sino un cauce único que supone el sometimiento de cuestiones litigiosas a órganos no judiciales, con la grave limitación del conocimiento judicial derivada de la naturaleza extraordinaria del recurso contra el laudo, cuyos motivos y contenido (los del recurso) están tasados en la ordenación del mismo» (MARÍN CORREA, 1995: 171). Sin embargo, lo cierto es que la figura del arbitraje obligatorio *ex lege* aparece como un requisito previo a la vía judicial (BLASCO PELLICER, 1994: 92), y ello porque los motivos que facultan a aquellos que tengan interés legítimo para impugnar el laudo arbitral son tan amplios, sobre todo el recogido

---

[6] Por el proceso especial regulado en los artículos 127 a 136 TALPL, se tramitaban las impugnaciones de los procedimientos en materia electoral, y las demás cuestiones relativas a la representación de los trabajadores podían ser objeto de un proceso ordinario o de conflicto colectivo cuando la pretensión no se ajustaba a este proceso especial (BAYLOS GRAU, CRUZ VILLALÓN, FERNÁNDEZ LÓPEZ, 1991: 263).

[7] Así debe entenderse, según el tenor literal de los artículos 76.1 TRLET y 44.f) TREBEP, pues este último ya no reproduce el mismo tenor del artículo 28.1 Ley 9/1987, que establecía una excepción al deber de seguir el procedimiento arbitral aquellas reclamaciones contra las denegaciones de inscripción de las actas electorales, puesto que frente a esas denegaciones –así se decía– «podrá optarse entre la promoción de dicho arbitraje o el planteamiento de la impugnación ante la jurisdicción social».

[8] De conformidad con los artículos 75.7 TRLET y 27.2 Ley 9/1987, corresponde a la Oficina Pública dependiente de la Autoridad laboral el registro de las actas, así como la expedición de copias auténticas de las mismas y, a requerimiento del sindicato interesado, de las certificaciones acreditativas de su capacidad representativa.

[9] El artículo 117.3 CE dispone que «el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan».

en el artículo 128.a) LRJS[10], que *de facto* se crea una segunda instancia en materia electoral de carácter exclusivamente jurisdiccional, que puede significar una auténtica revisión del laudo, «lo que ataca la propia significación y eficacia del laudo» (FALGUERA BARÓ, 1994: 328). De esta manera, también se respeta el derecho a la tutela judicial reconocido en el artículo 24.1 CE, en cuanto que el laudo puede impugnarse, prácticamente sin limitación alguna, ante el orden jurisdiccional social, a través de la modalidad procesal señalada (artículo 76.6 TRLET). De esta manera, queda salvaguardado el derecho de las partes a acceder al órgano judicial competente para revisar los efectos del laudo arbitral.

2.2.2. *Ámbitos subjetivo y objetivo*

Mediante el procedimiento arbitral, de obligada tramitación como se ha señalado, se resuelven todas las reclamaciones relativas al proceso electoral, con excepción de las ocasionadas por la denegación del registro de actas electorales decidida por la Oficina Pública, que podrán tramitarse directamente ante la jurisdicción social.

El arbitraje puede plantearse por todos los que tengan interés legítimo –incluida la parte empleadora– para impugnar la elección, las decisiones de la Mesa o cualquier otra actuación de la misma a lo largo del proceso electoral (arts. 76.2 TRLET y 28.2 Ley 9/1987). Solo si se impugnan actos de la Mesa Electoral, para ejercer la acción impugnatoria se exige la reclamación previa ante la Mesa Electoral por el interesado, en un proceso electoral, dentro del día siguiente hábil al acto objeto de impugnación (arts. 76.2 TRLET) o, en otro, dentro del día laborable siguiente al acto de la votación (art. 28.2 Ley 9/1987). Diferencia el legislador según se trate de procesos electorales para elegir representantes de los trabajadores o de los funcionarios, si bien carece de sentido tener que esperar a la conclusión del acto de la votación, en el segundo supuesto, siendo más lógico poder impugnar de inmediato toda actuación de la Mesa Electoral, para dejar resuelta cualquier incidencia que más tarde puede hacer retrotraer o repetir el proceso electoral.

El ámbito objetivo o material del arbitraje viene concretado por la Ley cuando alude, expresamente, a que se podrán impugnar la elección, las decisiones de las Mesa Electorales, así como cualquier otra actuación de las mismas a lo largo del proceso electoral. Su competencia queda restringida, *a priori*, a las actuaciones de la Mesa a lo largo del proceso electoral, pues no debemos olvidar que dicho proceso se inicia con la constitución de la Mesa o Mesas Electorales el día fijado en el preaviso (arts. 67.1 y 74.1 TRLET y arts. 13.2 y 26.1 Ley 9/1987). De mantener esta inicial postura restrictiva quedarían excluidas todas aquellas cuestiones surgidas con anterioridad a la constitución de la Mesa, como serían la ordenación y convocatoria de las elecciones. Antes de la reforma de 1994, cuando la vía de impugnación no era la arbitral sino la judicial a través de un procedimiento especial, se tramitaban únicamente mediante este último los actos que surgían durante el proceso electoral, es decir, desde la constitución de la Mesa hasta la publicación de resultados y proclamación de candidatos (BAYLOS GRAU, CRUZ VILLALÓN, FERNÁNDEZ LÓPEZ, 1991: 264, y ALONSO OLEA; ALONSO GARCÍA, 2010: 287).

Con todo, el ámbito objetivo del arbitraje se configura no solo con la impugnación de los actos nacidos de la Mesa Electoral, sino también con los «actos de otras personas que inciden en el proceso afectando la licitud del mismo y que, en la mayoría de los casos, se traducirán también en actos de la Mesa que los acepta o convalida» (MATÍA PRIM, 1994: 237).

Esta conclusión, en principio contraria al tenor literal de la Ley, puede fundamentarse, en primer lugar, en la propia intencionalidad del legislador que ha querido que las impugnaciones en materia electoral se tramiten conforme al procedimiento arbitral previsto en los artículos 76 TRLET y 28 Ley 9/1987, con una única salvedad –denegación del registro de las actas electorales– ya reseñada.

Además, en segundo lugar, porque estos actos previos a la constitución de la Mesa Electoral, y no procedentes directamente de la actuación de ella misma, son presupuestos necesarios e imprescindibles para que se inicie el procedimiento electoral legalmente previsto. No puede pensarse en una elección a delegados de personal, miembros del comité de empresa u órganos correspondientes de las Administraciones

[10] Artículo 128 LRJS: «La demanda solo podrá fundarse en:

a) Indebida apreciación o no apreciación de cualquiera de las causas contempladas en el artículo 76.2 del Estatuto de los Trabajadores, siempre que la misma haya sido alegada por el promotor en el curso del arbitraje.
b) Haber resuelto el laudo aspectos no sometidos al arbitraje o que, de haberlo sido, no puedan ser objeto del mismo.
c) Promover el arbitraje fuera de los plazos estipulados en el artículo 76 del Estatuto de los Trabajadores.
d) No haber concedido el árbitro a las partes la oportunidad de ser oídas o de presentar pruebas.».

públicas sin la comunicación inicial de promoción de elecciones, máxime si tenemos en cuenta que en esta se identificará con precisión la empresa y el centro de trabajo o la unidad electoral en que se desea celebrar el proceso electoral y la fecha del inicio de este, que será la de constitución de la Mesa Electoral, y que el incumplimiento de cualquiera de los requisitos que debe reunir el preaviso determinará la falta de validez o nulidad del correspondiente proceso electoral (arts. 67.2 TRLET y 13.6 Ley 9/1987).

Por último, corrobora la tesis ampliatoria de las materias que pueden ser conocidas por el procedimiento arbitral los motivos que necesariamente han de fundamentar la impugnación: la existencia de vicios graves que puedan afectar a las garantías del proceso electoral y que alteren sus resultados, así como la falta de capacidad o legitimidad de los candidatos elegidos, la discordancia entre el acta y el desarrollo del proceso electoral o la falta de correlación entre el número de trabajadores o funcionarios que figuran en el acta de elecciones y el número de representantes elegidos (arts. 76.2 TRLET y 28.2 Ley 9/1987). El primer motivo enumerado –la existencia de vicios graves– permite acoger todas aquellas cuestiones conflictivas previas que condicionan *ab initio* el desarrollo del proceso electoral y que propiamente no son actos o decisiones de la Mesa Electoral, aunque indirectamente esta los acepte o convalide.

Contrariamente, la jurisprudencia sostuvo que el preaviso quedaba excluido del procedimiento arbitral en materia electoral, por lo que su impugnación debía presentarse directamente ante la jurisdicción social[11], bien por el procedimiento ordinario, bien por el procedimiento de conflicto colectivo (CABEZA PEREIRO, 2009: 10-13), o incluso por el de tutela de los derechos fundamentales, al considerar la promoción de elecciones sindicales como parte del contenido adicional de derecho de libertad sindical. Por ello fue precisa la intervención del legislador (MEJÍAS, 2016: 598-600) para, superando finalmente aquella interpretación jurisprudencial, resolver que «se someterán a dicho arbitraje todas las impugnaciones relativas al proceso electoral desde la promoción de las elecciones, incluida la validez de la comunicación a la oficina pública del propósito de celebrar las mismas, así como todas las actuaciones electorales previas y posteriores a la constitución de la Mesa Electoral y las decisiones de esta, y la atribución de los resultados, hasta la entrada de las actas en la oficina pública dependiente de la autoridad administrativa o laboral».

Se logra así llevar al procedimiento arbitral todas las cuestiones conflictivas en materia electoral, desde la primera hasta la última actuación, ya se realice por una parte legitimada para promover la elección o por quienes participan o se ven concernidos por el proceso electoral, incluida la empresa o Administración Pública empleadora, ya por las Mesas Electorales, hasta la recepción de las actas electorales en la Oficina Pública competente para su registro. Lógicamente, como se altera el marco normativo que había permitido al Tribunal Supremo excluir las impugnaciones del preaviso de elecciones del cauce procedimental específico, ahora resulta obligado someter a arbitraje cualquier impugnación de un preaviso[12].

De la redacción de los artículos 76.1 TRLET y 44.f) TREBEP cabe plantearse si las denegaciones de inscripción de las actas electorales pueden tramitarse también a través del procedimiento arbitral previo, antes de acudir al proceso laboral especial previsto en los artículos 133 a 136 LRJS. El legislador, como venimos señalado, permite acudir directamente ante la jurisdicción competente cuando se trate de reclamaciones por denegación de inscripción. En consecuencia, cualquier parte legitimada que entienda indebida la resolución positiva de la Oficina Pública de registrar los resultados no puede acudir directamente a la vía jurisdiccional, sino que debe agotar primeramente la vía arbitral, extendiéndose así el ámbito del arbitraje a una actuación administrativa (MARÍN CORREA, 1995: 171). En caso contrario, el de denegación de registro, la duda se plantea por el tenor literal que el legislador ha utilizado –«podrán plantearse directamente ante la jurisdicción competente»–, en el sentido de si debe permitirse a las partes afectadas por la denegación, a decisión de ellas, que acudan con carácter previo al procedimiento arbitral para resolver la correcta o incorrecta denegación de la inscripción, esto es, el carácter potestativo de la impugnación arbitral.

Aunque ha existido alguna toma de postura doctrinal a favor de que la demanda directa ante la jurisdicción social en los casos de denegación de registro es optativa (MONGE RECALDE, 1994: 153), parece que tal alternativa no cabe, pese a la expresión verbal equívoca, ya que del contexto se sigue que el término «podrán» ha de interpretarse como facultad de demandar y no como fórmula disyuntiva que queda a la voluntad del interesado, y, sobre todo, porque la intervención de la Oficina Pública encargada del registro, con el consiguiente plazo de subsanación de defectos de las actas en caso de observarse alguno (10 días, según

[11] SSTS de 4 de mayo de 2006 (Rec. 2782/2004; RJ 2006, 3108) y de 10 de noviembre de 2009 (Rec. 2745/2008; RJ 2010, 246).
[12] STS de 14 de julio de 2016 (Rec. 161/2015; RJ 2016, 3407).

los arts. 75.7 TRLET y 27.4 Ley 9/1987), «hace imposible con carácter previo la intervención de las partes para determinar la validez o no de la denegación, que tiene lugar mediante la correspondiente resolución administrativa» (LÓPEZ FERNÁNDEZ, 1994: 568).

Esa y no otra ha de ser la conclusión, puesto que, a mayor abundamiento, si el legislador hubiera querido establecer ese mecanismo potestativo y alternativo –acudir al arbitraje o presentar directamente la reclamación judicial– de impugnación contra las denegaciones de inscripción o registro de un acta por la Oficina Pública se hubiese expresado, en los artículos 76.1 TRLET y 44.f) TREBEP, en los mismos términos que lo hizo con motivo de la nueva regulación de las elecciones a órganos de representación del personal al servicio de la Administración General del Estado, respecto de las cuales estableció que «en las reclamaciones contra denegaciones de inscripción podrá optarse entre la promoción de dicho arbitraje o el planteamiento directo de la impugnación ante la Jurisdicción Social» (art. 28.1 Ley 9/1987). Actualmente, la redacción del 44.f) TREBEP, que se mantiene desde la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, viene a corroborar aquella interpretación, al contradecir lo dispuesto en la norma anteriormente vigente y reflejar –literal– lo dispuesto en la legislación laboral, ya desde la reforma de 1994. En fin, de haber querido preservar dicha alternativa, se hubiera conservado la misma redacción, siendo claramente otra la *voluntas legislatoris*[13].

2.2.3. *Iniciación, desarrollo y finalización: del escrito de impugnación al laudo arbitral*

El procedimiento arbitral legalmente establecido podrá promoverse por todos los que tengan interés legítimo en un determinado proceso electoral, incluida la empresa o la Administración Pública afectada cuando en ellas concurra dicho interés. Pueden impugnarse todas las actuaciones o decisiones de la Mesa Electoral, inclusive los actos previos a la constitución de la misma inicialmente dotados de eficacia jurídica y la atribución de resultados. De impugnar actos propios de la Mesa Electoral, como requisito o exigencia legal, se debe acreditar haber efectuado previamente reclamación ante la misma, dentro del día siguiente laborable al acto que motiva la impugnación.

El fundamento de la impugnación será la existencia de vicios graves que puedan afectar a las garantías del proceso electoral y que alteren sus resultados, la falta de capacidad o legitimidad de los candidatos elegidos, la discordancia entre el acta y el desarrollo del proceso electoral o la falta de correlación entre el número de trabajadores que figuran en el acta de elecciones y el número de representantes elegidos (arts. 76.2 TRLET y 28.2 Ley 9/1987). Ciertamente, las tres últimas causas de impugnación enumeradas podrían subsumirse en la primera –existencia de vicios graves que puedan afectar a las garantías del proceso electoral y que alteren sus resultados– por su amplitud (LÓPEZ FERNÁNDEZ, 1994: 569-570), aunque de esa forma se identifican de manera precisa algunos de los vicios que denotan mayor gravedad.

Con carácter previo se mantiene la obligatoriedad de formular la reclamación ante la Mesa Electoral dentro del día laborable siguiente al acto o decisión que motiva la impugnación. Se exceptúa, lógicamente, de dicha reclamación las impugnaciones que tengan por objeto actuaciones anteriores a la constitución de la Mesa Electoral, como la convocatoria o el preaviso de elecciones, o los actos del día de la votación o posteriores, puesto que la actuación de la Mesa concluye con la redacción y remisión del acta de escrutinio, por lo que no podrá resolverlos.

En todo caso, la reclamación previa deberá ser resuelta por la Mesa Electoral en el posterior día hábil, exceptuando el supuesto de empresas con menos de treinta trabajadores, en las que se elige un delegado de personal, en cuyo caso la Mesa resolverá en la misma acta de escrutinio (arts. 74.2, último párrafo, TRLET y 26.2, último párrafo, Ley 9/1987). Solamente en el caso de que la Mesa no hubiera resuelto la reclamación dentro de los plazos fijados, se entenderá que se trata de un acto presunto de carácter desestimatorio, a los efectos de iniciar el procedimiento arbitral (arts. 30.3 RD 1844/1994 y 25.3 RD 1846/1994). El legislador, por lo tanto, se decanta por otorgar valor negativo al silencio de la Mesa ante la reclamación previa presentada por cualquiera de los sujetos legitimados.

---

[13] No se desconoce que la disposición transitoria quinta, primero, de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y, después, del TREBEP, aunque derogó Ley 9/1987, excepto su artículo 7, y estableció que mantiene aplicable el artículo 28, entre otros preceptos, con carácter de norma básica, «en tanto se determine el procedimiento electoral general previsto en el artículo 39 del presente Estatuto», si bien, en este punto concreto y por contradecir lo dispuesto en la nueva ley en vigor, ha de aplicarse esta última porque, como establece la legislación común, la derogación tiene el alcance que expresamente se dispone y se extiende siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible –*lex posterior derogat priori*– con la anterior (art. 2.2 Código Civil)

El procedimiento arbitral se inicia mediante escrito dirigido a la Oficina Pública competente, según el ámbito territorial del proceso electoral impugnado. En el escrito impugnatorio deben figurar obligatoriamente los siguientes datos (arts. 37 RD 1844/1994 y 32 RD 1846/1994):

- La Oficina Pública competente a la que se presenta la impugnación electoral, si bien el error en la determinación de la misma no será impedimento para la tramitación del escrito impugnatorio.
- La identificación –nombre, apellidos, Documento Nacional de Identidad y, en su caso, acreditación de su representación– y el domicilio del promotor de la reclamación.
- La identificación y domicilio de las partes afectadas por la impugnación del proceso electoral.
- Los hechos motivadores de la reclamación, que obligatoriamente será alguno de los previstos legal y reglamentariamente.
- La acreditación de haber efectuado la reclamación previa, en tiempo y forma, ante la Mesa Electoral, cuando ser trate de impugnación de actos llevados a cabo por la misma.
- La solicitud de acogerse al procedimiento arbitral previsto en el artículo 76 TRLET o en el artículo 44.f) TREBEP.
- El lugar, la fecha y firma del promotor de la reclamación.

El contenido mínimo del escrito de impugnación no incluye una exposición de los fundamentos jurídicos que se consideran de aplicación, pero sí es conveniente puesto que el árbitro debe resolver en derecho (arts. 76.6 TRLET y 29.3 Ley 9/1987).

El escrito dirigido a la Oficina Pública podrá presentarse directamente en el registro de dicho organismo, así como en los registros de cualquier otro órgano administrativo –de la Administración General del Estado, de la Administración de una Comunidad Autónoma, de las entidades que integran la Administración Local e incluso del sector público institucional– y en las oficinas de Correos, en la forma reglamentariamente establecida (art. 16.4 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Si bien el procedimiento arbitral que se sigue no es un procedimiento administrativo, no podemos olvidar que la Ley establece, literalmente, que el inicio del procedimiento arbitral se solicitará mediante escrito dirigido a la Oficina Pública y que dicha oficina está integrada en la Administración Pública estatal o autonómica, dependiendo de las competencias transferidas, por lo que resulta de aplicación lo dispuesto en el precepto citado, en cuanto al registro de solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de la Administración[14].

Como regla general, se establece un plazo de tres días para instar el inicio del procedimiento arbitral, contados desde el día siguiente a aquel en que se hubieran producido los hechos o resuelto la reclamación por la Mesa. No obstante, si quienes promueven el procedimiento arbitral son sindicatos que no han presentado candidatura, los tres días se computarán desde que se conozca el hecho impugnable. Esta última previsión plantea la dificultad de probar la fecha en que se ha tenido conocimiento del hecho impugnado; más aún, puede acarrear inseguridad jurídica porque, siendo sindicatos que no han participado activamente en el proceso electoral, el conocimiento de la irregularidad puede retrasarse en el tiempo, siendo factible o quedando abierta su impugnación.

Aquel plazo común de impugnación tiene una importante excepción: el plazo para iniciar el procedimiento arbitral será de diez días hábiles, contados a partir de la entrada de las actas en la Oficina Pública dependiente de la Autoridad laboral, cuando se trate de impugnar actos del día de la votación o posteriores al mismo (arts. 76.5 TRLET y 29.1 Ley 9/1987). La impugnación del acta o de otros actos simultáneos o posteriores al día de la votación goza de un plazo ampliado para su impugnación, plazo que coincide con el de exposición pública de las actas en la Oficina Pública hasta su registro (arts. 75.6 TRLET y 27.3 Ley 9/1987). Al tratarse el último supuesto de una excepción al plazo general de tres días hábiles, conviene distinguir, a efectos de determinar los plazos de impugnación, entre los actos del día de la votación y posteriores, de una parte, y aquellos actos que son conocidos por medio del acta de escrutinio, pero que no son actos del día de la votación[15], de otra. En este último caso, y siempre que se trate de un sindicato que no ha presentado candidatura en el proceso electoral seguido, se aplicará el plazo de tres días hábiles desde su conocimiento

[14] Así se ha aceptado por la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 6 de Zaragoza, de 6 de marzo de 1995 (núm. 130/1995), relativa a la presentación del escrito de solicitud de inicio del procedimiento arbitral en la Delegación del Gobierno.

[15] Por ejemplo, la determinación irregular del número de representantes a elegir que es conocida por un sindicato que no ha presentado candidatura en ese proceso electoral y que, por tanto, no ha participado en él; conocerá dicha irregularidad cuando se registren las actas electorales.

–el registro del acta electoral– y no el de diez días hábiles que corresponde a la impugnación de los actos de día de la votación.

En todo caso, el planteamiento del arbitraje interrumpe los plazos de prescripción, a la vez que impide la tramitación de un nuevo procedimiento arbitral hasta que el primero no finalice, incluyendo en su caso la posterior impugnación judicial del laudo, y todo ello con la finalidad de evitar pronunciamientos contradictorios, dotados de eficacia jurídica. Aunque nada dice *ex lege*, la brevedad de los plazos de tramitación, que a continuación se enumeran, conlleva la no paralización del proceso electoral, puesto que así se deduce de lo establecido en el artículo 132.1.c) LRJS para el inmediato proceso judicial de impugnación del laudo. En efecto, solo se reconoce al Juez de lo Social, previa petición de la parte basada en justa causa, la paralización del procedimiento electoral. El árbitro, por su parte, no puede hacer uso de esta facultad, aunque nada impide que la existencia de una impugnación pueda ser tomada en cuenta por la Mesa Electoral, dentro de su función de señalar los plazos electorales «con criterios de razonabilidad y según lo aconsejen las circunstancias» (arts. 74.2 TRLET y 26.2 Ley 9/1987).

Recibido el escrito de impugnación, la Oficina Pública competente dará traslado del mismo, junto con una copia del expediente administrativo electoral, al árbitro en el día siguiente hábil, suspendiendo el registro de las actas electorales, de haberse presentado, en tanto se resuelva definitivamente el procedimiento arbitral.

El árbitro convocará a las partes interesadas, en las veinticuatro horas siguientes, para que comparezcan ante él, lo que tendrá lugar dentro de los tres días hábiles posteriores. Antes de la comparecencia, y durante ese periodo previo, las partes pueden ponerse de acuerdo para designar otro árbitro, notificándolo a la Oficina Pública para que dé traslado al nuevo árbitro del expediente, a los efectos de que continúe el resto del procedimiento.

En el mismo acto de comparecencia, o incluso con anterioridad, cabe plantear la posibilidad de desistimiento[16] por la parte actora. Parece lógico pensar que el desistimiento ocasionará la terminación (NICOLÁS FRANCO, 1994: 22, y RODRÍGUEZ RAMOS; PÉREZ BORREGO, 2002: 244) del procedimiento arbitral porque en este rige el principio dispositivo y la instancia arbitral solo puede actuar de oficio para impulsar el procedimiento. Ahora bien, una vez iniciado el trámite arbitral y citadas las partes a la comparecencia deberá celebrarse la misma, dictando el árbitro el laudo correspondiente, pues de lo contrario podría lesionarse la expectativa de cualquier parte interesada que teniendo conocimiento de la impugnación registrada no presentó la suya a la espera de alegar y proponer las pruebas que considere oportunas, además de evitar así la posibilidad de transacciones durante ese tiempo entre los distintos sindicatos y la empresa. Si se diera por finalizado, sin más actuaciones, el procedimiento y no se dictara laudo alguno, se privaría la expectativa de tutela judicial, al no poder impugnar tampoco el laudo posterior. En suma, únicamente en el caso de no oponerse ninguna de las partes presentes en la comparecencia, el árbitro dará por concluido el procedimiento arbitral impugnatorio. Por los mismos motivos, el árbitro no está obligado a aceptar el posible acuerdo que surja entre las partes, si no comparte el contenido del mismo, puesto que está obligado a resolver en derecho.

Una vez oídas las partes en el acto de comparecencia[17] y practicadas, de oficio o a instancia de parte, las pruebas procedentes, que podrá incluir la personación en el centro de trabajo y la solicitud de la colaboración necesaria del empresario o de la Administración Pública afectada, así como de cualesquiera otras instancias administrativas, el árbitro dictará el correspondiente laudo dentro de los tres días siguientes a la comparecencia. No obstante, aunque no se diga por las leyes ni tampoco por las normas reglamentarias de desarrollo, dicho plazo final se suspenderá si las pruebas solicitadas al empresario o a la Administración Pública no se han recibido por el árbitro en ese periodo. El laudo deberá ser escrito y razonado[18], resolviendo en derecho sobre la impugnación del proceso electoral y, en su caso, sobre el registro de las actas[19]; con

---

[16] Los mismos efectos que el desistimiento debe producir la incomparecencia o la comparecencia sin acreditar la representación necesaria (Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 4 de Zaragoza, de 10 de febrero de 1995).

[17] Se ha criticado (FALGUERA BARÓ, 1994: 324-325) con acierto, desde un perspectiva estrictamente procesal y formalista, que el legislador no haya establecido expresamente mayores requisitos garantistas del acto de comparecencia.

[18] A pesar de que se dice únicamente que el laudo será escrito y razonado, sin ninguna otra especificación sobre su contenido, parece oportuno que en él se identifiquen las partes que han concurrido en el proceso arbitral, la cuestión o las cuestiones impugnadas, las alegaciones y pruebas practicadas, así como la correspondiente fundamentación jurídica en la que se basa la decisión arbitral, con la advertencia de que en el plazo de tres días desde su notificación se podrá impugnar el laudo ante la jurisdicción social.

[19] Puede darse el caso de impugnar un hecho del día de la votación, o sucedido en días posteriores, y que las actas ya se hubieran presentado para su registro. Dicho registro quedará en suspenso durante la tramitación del arbitraje, decidiendo finalmente el laudo sobre su registro.

ello se está exigiendo, dicho con otras palabras, que el laudo sea una resolución suficientemente motivada y congruente con la petición de parte. Caso de haberse impugnado la votación, la Oficina Pública, conocido el sentido de la resolución arbitral, procederá al registro de las actas o a su denegación.

Se notificará una copia del laudo a las partes interesadas y a la Oficina Pública dependiente de la Autoridad laboral, competente en materia electoral, con la advertencia de que contra el mismo se podrá interponer recurso ante el orden jurisdiccional social, en el plazo de tres días, contados desde que se tuvo conocimiento del laudo (arts. 76.6 TRLET, 29.3 Ley 9/1987 y 127.3 LRJS). Con todo, la eficacia y efectividad del laudo arbitral queda garantizada aun en el caso de que no se impugne ante la jurisdicción social, a través de la modalidad procesal correspondiente, por cuanto la Oficina Pública está vinculada por la decisión arbitral (BLASCO PELLICER, 1994: 94).

2.3. La impugnación judicial de los laudos arbitrales

El laudo con el que finaliza el procedimiento arbitral puede impugnarse ante la jurisdicción social, por la modalidad procesal prevista en los artículos 127 a 132 LRJS, que establecen un procedimiento urgente, en el que podrán actuar aquellos que tengan interés legítimo, incluida la empresa o la Administración Pública afectada, cuando en ellas concurra dicho interés.

El legislador condiciona esta acción a un breve plazo de caducidad, tres días desde que se tuvo conocimiento del laudo arbitral, periodo excesivamente corto si consideramos que el laudo lo pueden impugnar, también, quienes no fueron parte en el procedimiento arbitral (ALFONSO MELLADO, CARRATALÁ TERUEL y MORRO LÓPEZ, 1994: 6) y, por consiguiente, no se les notificó el laudo. La posibilidad de impugnación por quien no fue parte en el procedimiento arbitral puede acarrear, por consiguiente, problemas respecto de la acreditación de la fecha en que se ha tenido conocimiento del laudo[20], creándose así cierta inseguridad jurídica.

La demanda preceptivamente se debe dirigir contra las personas y sindicatos que fueron parte en el procedimiento arbitral de referencia, así como frente a cualquier otro afectado por el laudo objeto de impugnación. Al respecto, se excluyen de la condición de demandados a los delegados de personal, a los comités de empresa y a las juntas de personal, según sea el ámbito electoral, e igualmente a la Mesa Electoral, incluso cuando se impugnen actos de ella misma. La exclusión de esta última como demandada parece discutible (LÓPEZ FERNÁNDEZ, 1994: 577), si bien el Tribunal Constitucional ha entendido que «la Mesa Electoral no es más que una institución de servicio cuya actividad se limita a regir la elección, quedando, en consecuencia, al margen de los derechos que en ella (la impugnación) se cuestionen. De este modo, la Mesa Electoral no es titular de ningún interés respecto del resultado de las elecciones sindicales»[21].

No obstante, la existencia de legitimación pasiva será examinada de oficio por el Letrado de la Administración de Justicia del órgano judicial que vaya a conocer de la demanda de impugnación del laudo arbitral. De advertir errores en la constitución de la relación jurídico-procesal, por no haber sido dirigida contra todos los afectados, citará a las partes a una audiencia preliminar, dentro del día siguiente, en la que, oyendo a todas las partes sobre la posible situación de litisconsorcio pasivo necesario, resolverá lo que proceda en el mismo acto. Se trata, en fin, de subsanar este defecto procesal para evitar posibles indefensiones que llevarían a la nulidad del proceso seguido.

Asimismo, superando las reglas señaladas sobre la correcta constitución de la relación jurídico-procesal desde la óptica de la legitimación activa y pasiva, podrán comparecer como partes, aunque no hubieran sido demandados, los sindicatos, el empresario o la Administración Pública afectada y los componentes de candidaturas no presentadas por sindicatos, si tuvieran interés legítimo. No se trata ya de un mandato preceptivo, como la revisión de la demanda por el Letrado de la Administración de Justicia, sino de una posibilidad que se brinda a estos sujetos para ser oídos en el acto del juicio.

Lo transcendente, empero, de la impugnación judicial del laudo arbitral reside en las circunstancias o hechos que pueden motivar la misma. A estos efectos, la demanda «solo» podrá fundarse en: a) la indebida apreciación o no apreciación de cualquiera de las causas contempladas *ex lege* (arts. 76.2 TRLET y 29.2 Ley 9/1987), siempre que hubieran sido alegadas por el promotor en el curso del arbitraje; b) haber resuelto

[20] Quien pretenda oponer la caducidad deberá probar la fecha de conocimiento del laudo por el impugnante, cuestión esta de difícil prueba si quien reclama es alguien al que no se le ha notificado el laudo (ALBIOL MONTESINOS, 1995: 16).

[21] AATC 209/1991 y 210/1991, de 2 de julio.

el laudo aspectos no sometidos al arbitraje o que, de haberlo sido, no puedan ser objeto del mismo[22]; c) la promoción del arbitraje fuera de los plazos estipulados; o, d) no haber concedido el árbitro a las partes la oportunidad de ser oídas o de presentar pruebas[23] (art. 128 LRJS).

El combate judicial del laudo es, como fácilmente se comprueba, omnicomprensivo (RÍOS SALMERÓN, 1994: 424). Puede impugnarse el laudo por defectos formales, tales como el promover el arbitraje transcurrido el plazo legal o no respetar los principios de audiencia y contradicción, y por cuestiones de fondo, lo que permite calificar a la vía judicial como una auténtica segunda instancia ya que permite analizar aspectos sustantivos que fueron resueltos por el árbitro (RUIZ MORENO, 1994: 711). Aunque aparentemente el legislador creó un recurso extraordinario (MARÍN CORREA, 1995, 172) con motivos tasados, estos son tan amplios que permiten una auténtica revisión, tanto de la forma como del fondo, del proceso arbitral de instancia. Ahora bien, la revisión de fondo del laudo arbitral no se puede hacer sobre la base de una cuestión nueva a resolver por el Juez, sino solamente sobre la temática ya planteada por el promotor en el curso del arbitraje[24] o, incluso, determinada antes en el escrito de reclamación ante la Mesa Electoral, por eso la impugnación se basará en la no apreciación o en la apreciación indebida por el árbitro de la causa correspondiente.

Al admitir la demanda, desde el Juzgado de lo Social competente[25] se recabará de la Oficina Pública una copia del expediente administrativo relativo al proceso electoral, que en todo caso incluirá el texto del laudo objeto de impugnación. Como este proceso es calificado por el legislador de urgente, la documentación citada debe ser enviada por el requerido dentro del día siguiente, el acto del juicio se debe celebrar dentro de los cinco días siguientes a la admisión de la demanda y la sentencia tendrá que dictarse en el plazo de tres días. Quizá por tratarse de un proceso tramitado con urgencia, la demanda está exenta de los requisitos de conciliación o mediación previa (art. 64.1 LRJS), sin admitir tampoco acumulaciones (art. 26.1 LRJS).

La sentencia que resuelva la impugnación del laudo solo podrá confirmar o revocar, de forma total o parcial, la decisión arbitral de nulidad o pronunciarse sobre la validez del procedimiento electoral seguido en la concreta unidad electoral, además de imponer al empleador una sanción cuando aprecie que presentó la demanda para obstaculizar o retrasar el procedimiento electoral, es decir, cuando observe temeridad en la impugnación empresarial. De estimar cualquiera de los motivos señalados en el artículo 128 LRJS, debe anular el procedimiento arbitral, resolviendo sobre el fondo y, en su caso, ordenando reponer el procedimiento arbitral al momento en que se produjo la correspondiente falta procedimental, a los efectos de que se repita el procedimiento observando todas las garantías. Se exceptúa de esta regla general el supuesto de pronunciamiento *ultra vires* del arbitro cuando los aspectos no sometidos a arbitraje o no susceptibles del mismo «tengan sustantividad propia y no aparezcan indisolublemente unidos a la cuestión principal» [art. 128.b) LRJS].

En todo caso, independientemente del sentido del fallo, el Juez deberá comunicar la sentencia a las partes y a la Oficina Pública. La obligada notificación del contenido de la sentencia a ese órgano administrativo, que no ha sido parte en el proceso judicial, tiene su justificación por ser el órgano competente para registrar las actas electorales, pues no debemos olvidar que la impugnación judicial no suspende el desarrollo del procedimiento electoral, a no ser que el Juez lo decida a petición justificada de parte.

Por último, hay que subrayar que contra la sentencia no cabe recurso [art. 132.1.b) LRJS], «aunque, con seguridad, cabe el de suplicación que tenga por objeto subsanar una falta esencial de procedimiento que haya producido indefensión y que haya sido protestada» (RÍOS SALMERÓN, 1994: 424), conforme al artículo 191.3.d) LRJS.

---

[22] Conforme a esta causa, cabe la impugnación del laudo por decisión *ultra vires* del árbitro, al haberse excedido sobre la materia que las partes sometieron a arbitraje o haber resuelto sobre vicios en el proceso electoral no contemplados en el artículo 76.2 TRLET –o también en el art. 29.2 Ley 9/1987– o sobre materias no electorales.

[23] En el supuesto de haberse ignorado como parte a algún legitimado que debiera ser oído preceptivamente, o aun teniéndole como parte no se hubiera respetado sus derechos de alegación y prueba, cabe la impugnación del laudo por no respetar los principios de audiencia y contradicción (RUIZ MORENO, 1994: 716-718).

[24] Es el escrito de promoción del arbitraje presentado en su momento el que, principalmente, fijará los términos del debate en la impugnación judicial del laudo.

[25] En los procesos electorales será competente el Juzgado de lo Social del lugar en cuya circunscripción esté situada la empresa o centro de trabajo; y si los centros están situados en municipios distintos, en que ejerzan jurisdicción Juzgados diferentes, con unidad de comité de empresa o de órgano de representación del personal al servicio de las Administraciones públicas, el del lugar en que inicialmente se había constituido la Mesa Electoral [art. 10.2.g) LRJS].

3. A MODO DE CONCLUSIÓN: TRANSCENDENCIA DEL PROCESO ELECTORAL Y RESOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE LOS CONFLICTOS JURÍDICOS

Se justifica este trabajo, superando la materia singular objeto de análisis, por la doble la función de las –así llamadas– elecciones sindicales (PALOMEQUE LÓPEZ, 1994: 207), y ello porque sirven para elegir a los representantes del personal al servicio de una Administración Pública, que se pueda identificar como unidad electoral, al mismo tiempo que los resultados obtenidos por cada sindicato en las elecciones a los órganos de representación unitaria o electiva de los trabajadores y funcionarios, esto es, la audiencia electoral (NAVARRO NIETO, 1993: 206 y ss.), se toman para determinar en nuestro ordenamiento la denominada «mayor representatividad» y la «mera o suficiente representatividad» de los sindicatos[26]. Dicho con otras palabras, además de la elección de los representantes unitarios o legales, las elecciones sindicales tienen la finalidad institucional de constatar oficialmente el *quantum* de representatividad de los distintos sindicatos, cualquiera que sea su forma de organizarse, a lo que la ley anuda importantes consecuencias, entre otras la de representar los intereses del personal en entidades y organismos públicos[27]. La importancia y significación de esta segunda función –la medición de la representatividad sindical–, que deriva de los resultados de los procesos electorales, distorsiona (NICOLÁS FRANCO, 1994: 9) la propia finalidad de la representación de los trabajadores y funcionarios y aleja el objetivo de alcanzar un equilibrio necesario entre ambas funciones.

No es de extrañar que, tras el pacto previo de los sindicatos estatales mayoritarios –UGT y CC.OO–, que en septiembre de 1992 acordaron una «Propuesta de modificación de la normativa electoral y la representatividad sindical»[28], el legislador reformista de 1994 introdujera uno de los cambios normativos de mayor significación: el régimen de elección de los representantes unitarios o legales de los trabajadores y funcionarios.

Las leyes de reforma, aceptando la validez social del método de medición de la representatividad sindical por la audiencia electoral, modificaron el sistema electoral ante la existencia de problemas prácticos derivados, fundamentalmente, de la concentración de los procesos electorales en un periodo limitado de tiempo, entre los que se mencionaba reiteradamente la innecesaria, por excesiva, confrontación entre las distintas opciones sindicales, así como, también, la gran litigiosidad en el control del cómputo de los resultados electorales; situaciones que, además de dificultar la obtención de datos fiables para medir la representatividad, trasladaban a la sociedad una imagen negativa de la actuación de los interlocutores sociales y de la Administración laboral. Por esos motivos se sustituyó el sistema cerrado de cómputo de resultados electorales por otro abierto en el tiempo, evitando la proclamación global de los resultados y la actuación de los anteriores órganos tripartitos; a cambio, se implantó un sistema de registro administrativo para acreditar la representatividad, según los resultados vigentes en el momento en que, en cada caso, deban ejercerse las funciones representativas. La reforma en esta materia se completó con nuevas reglas sobre promoción de elecciones, celebración de estas o funciones de la Mesa Electoral, a la vez que se crearon nuevas figuras e instituciones jurídicas, como la Oficina Pública de registro de actas, y –lo que fue más novedoso– un procedimiento de reclamación en materia electoral, que sustituía la actuación de los órganos tripartitos por un procedimiento arbitral, dotado de las suficientes garantías en cuanto a la ulterior tutela judicial.

Entre todas las modificaciones enumeradas, interesa subrayar la referida a las reclamaciones en materia electoral. Tras la reforma de 1994, la actuación de la Oficina Pública dependiente de la Autoridad laboral queda limitada al registro de las actas de escrutinio o denegación del mismo, excluyendo su intervención en cualquier tipo de control sobre la validez del proceso electoral. En verdad, se introdujo un sistema extrajudicial de solución de conflictos electorales (BLASCO PELLICER, 1994: 92), para reducir el elevado número de controversias judiciales surgidas en anteriores convocatorias, sin perjuicio, no obstante, del posible control judicial posterior (MATÍA PRIM, 1994: 230).

En efecto, que el legislador haya establecido un sistema extrajudicial de solución de controversias electorales obligatorio no impide el control de validez del proceso electoral puesto que es posible acudir a la ju-

---

[26] Cfr. Artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical (en adelante, LOLS).

[27] STC 7/1990, de 18 de enero (BOE de 15 de febrero de 1990).

[28] Ante la excesiva politización y las disfuncionalidades observadas se convino en la necesidad de revisar en profundidad la normativa electoral. Así surgió el acuerdo entre los sindicatos UGT y CC.OO, llegando a convertirse su propuesta, con alguna variación parcial, en "Anteproyecto de Ley de modificación de la normativa de elecciones sindicales". Finalmente, ante la presentación al Consejo Económico y Social de España de un nuevo "Anteproyecto de Ley por el que se modifican determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores", este recomendó al Gobierno la unificación y discusión coordinada de los diversos textos que abordan la reforma laboral.

risdicción social, bien directamente cuando se impugne la resolución administrativa que deniegue el registro de las actas electorales, bien indirectamente a través del recurso contra el laudo arbitral, que permite revisar el contenido del mismo.

El conjunto de actuaciones que tienen lugar a lo largo del itinerario electoral, desde la promoción hasta el registro y cómputo del resultado, ya provengan de la Mesa Electoral, ya de terceros interesados en la elección, goza de presunción de validez, de manera que mientras no se impugne alguno de los hechos o actos del trámite electoral, dentro del plazo de caducidad legalmente establecido, estos surten plenos efectos jurídicos. La no impugnación en tiempo y forma convalida los vicios o defectos en los que se hubiera incurrido en el decurso de cada elección. En caso contrario, la reclamación por parte de quien o quienes acrediten interés legítimo abre las vías de control en materia electoral. Y ello porque tanto la instancia arbitral como la judicial solamente pueden actuar de oficio para impulsar el procedimiento impugnatorio.

El procedimiento arbitral, diseñado *ex lege* y de obligada tramitación, aparece como una instancia previa a la judicial. Ahora bien, el laudo arbitral, fundado en derecho, debe resolver la reclamación planteada y puede ser impugnado ante los órganos de la jurisdicción social, tanto por razones formales como por motivos de fondo o materiales, con lo que se permite revisar, en realidad, la totalidad del contenido del laudo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBIOL MONTESINOS, I. (1995): "El proceso en materia electoral", en *Tribuna Social*, núm. 50.

ALFONSO MELLADO, C. L., CARRATALÁ TERUEL, J. L., MORRO LÓPEZ, J. J. (1994): *La reforma del proceso laboral*. Valencia: Tirant lo Blanch.

ALONSO OLEA, M., ALONSO GARCÍA, M.ª R. (2010): *Derecho Procesal del Trabajo*, 16.ª ed., Madrid: Civitas.

BAYLOS GRAU, A., CRUZ VILLALON, J., FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.ª F. (1991): *Instituciones de Derecho Procesal Laboral*. Madrid: Trotta.

BLASCO PELLICER, C. (1994): "La reforma del proceso de elección y mandato de los representantes de los trabajadores en la empresa", en *Tribuna Social*, núm. 43.

CABEZA PEREIRO, J. (2009): *Las elecciones sindicales*. Albacete: Bomarzo.

CALVO GALLEGO, F. J. (1997): *El arbitraje en las elecciones «sindicales»*. Valencia: Tirant lo Blanch.

CASAS BAAMONDE, M.ª E. (1994): "Arbitraje laboral, autonomía colectiva y autonomía individual", en *Relaciones Laborales*, núm. 2.

CC. OO. (2014): *Elecciones sindicales: sentencias y laudos arbitrales*, 2.ª ed., Albacete: Bomarzo.

DE VAL TENA, A. L. (1995): "El nuevo procedimiento de impugnación en materia electoral", en *Actualidad Laboral*, núm. 38.

ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. (1995): "El lugar de los sindicatos en la nueva regulación de las elecciones a representantes de los trabajadores y funcionarios públicos", en AA.VV.: *Reforma de la legislación laboral. Estudios dedicados al Prof. M. Alonso García*. Madrid: AEDTSS-Marcial Pons.

FALGUERA BARÓ, M. A. (1994): "La reforma del sistema de elecciones sindicales", en ALARCÓN CARACUEL, M. R. (coord.): *La reforma laboral de 1994*. Madrid: Marcial Pons.

LÓPEZ FERNÁNDEZ, M. (1994): "Reclamaciones en materia electoral", en VALDES DAL-RÉ, F. (dir.): *La reforma del mercado de trabajo*. Valladolid: Ed. Lex Nova.

MARÍN CORREA, J. M.ª (1995): "Modificaciones introducidas en la Ley de Procedimiento Laboral", en BORRAJO DACRUZ, E. (coord.): *El nuevo Estatuto de los Trabajadores: puntos críticos*. Madrid: Actualidad Editorial.

MATÍA PRIM, J. (1994): "Las elecciones en la empresa", en *Relaciones Laborales*, núm. 17-18.

MEJÍAS, A. (2016): *Elecciones sindicales: el preaviso electoral*. Valencia: Tirant lo Blanch.

MONGE RECALDE. J. L. (1994): *Comentarios a la reforma laboral de 1994*. Barcelona: Ed. Bosch.

NAVARRO NIETO, F. (1993): *La representatividad sindical*. Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

NICOLÁS FRANCO, A. (1994): "Apuntes sobre la reforma de la normativa reguladora de las elecciones sindicales", en *Aranzadi Social*, núm. 29.

PALOMEQUE LÓPEZ, M. C. (1994): *Derecho sindical español*, 5.ª ed., Madrid: Tecnos.

RÍOS SALMERÓN, B. (1994): "Aspectos procesales de la reforma laboral de 1994", en *Relaciones Laborales*, núm. 2.

RODRÍGUEZ RAMOS, M.ª J. y PÉREZ BORREGO, G. (2002): *Las elecciones sindicales en la empresa y en el centro de trabajo*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

RUIZ MORENO, J. M.ª (1994): "El nuevo procedimiento electoral sindical tras la Ley 11/1994, de 19 de mayo (Comentario a los artículos 127 a 136 LPL)", en *Actualidad Laboral*, núm. 46.

SEMPERE NAVARRO, A. V. (2015): "Elecciones sindicales y negociación colectiva en el sector público: nota al RDL 1/2015, de 27 febrero", en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 4.

GAPP, número 22, noviembre-abril de 2019
Sección: ESTUDIOS
Recibido: 13-06-2018
Modificado: 21-04-2019
Aceptado: 21-04-2019
DOI: 10.24965/gapp.i22.10540
Páginas: 72-85

El impacto económico de la *better regulation*. Un análisis para España[1]

The economic impact of better regulation. An analisys for Spain

Marisa Álvarez Suárez
Ministerio de Economía y Empresa (España)
marialuisa.alvarez@mineco.es

NOTA BIOGRÁFICA

Técnico Comercial y Economista del Estado. Licenciada en Economía por la Universidad de Oviedo. Máster en Relaciones Internacionales y Comunicación por la UCM. Actualmente Subdirectora de Unidad de Mercado, Mejora de la Regulación y Competencia. Líneas de especialización relacionadas con la promoción de la competencia, la regulación eficiente y el mercado interior de servicios.

RESUMEN

El impacto de las políticas de *better regulation* en relación con la productividad y crecimiento de una economía está ampliamente contrastado. En España, a pesar de los esfuerzos realizados en las últimas décadas, diferentes estudios e indicadores siguen señalando la persistencia de un potencial económico desaprovechado. En consecuencia, aún existe un margen de profundización y mejora en la reducción de cargas administrativas y regulatorias innecesarias y desproporcionadas y en el desarrollo de marcos regulatorios de calidad para el acceso y el ejercicio de las actividades económicas. Para ello, teniendo en cuenta el reparto de competencias entre las diferentes Administraciones públicas, las opciones de política económica deben focalizarse en el incremento de la cooperación interadministrativa, el intercambio de buenas prácticas y el fomento de los mecanismos de participación e iniciativa del sector privado.

PALABRAS CLAVE

Regulación eficiente; cargas administrativas; cooperación; productividad.

ABSTRACT

The impact of better regulation policies in terms of productivity and economic growth is widely contrasted. In Spain, despite the regulatory efforts made in recent decades, studies and indicators reveal an important untapped potential for economic growth. Consequently, there is still room for improvement in the red tape reduction iniciatives and in the development of quality regulatory frameworks to facilitate access and exercise of economic activities. For this purpose, taking into account the distribution of competences among different Administrations, policy options should focus on the encouragement of inter-administrative cooperation, the exchange of best practices and the iniciatives to promote the involvement of civil society.

KEYWORDS

Smart regulation; red tape; cooperation; productivity.

[1] Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad exclusiva de su autora y no representan necesariamente las de ninguna institución.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. METODOLOGÍA. 3. LA RAZONABILIDAD ECONÓMICA DE LA *BETTER REGULATION*. 4. EL ANÁLISIS PARA ESPAÑA. 4.1. LA COMPLEJIDAD DEL MARCO REGULATORIO. 4.2. LOS EFECTOS EN LA PRODUCTIVIDAD Y EN EL CRECIMIENTO. 5. DISCUSIÓN: LOS AVANCES Y EL MARGEN DE MANIOBRA. 5.1. EL FOMENTO DE LA COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA E INTERCAMBIO DE BUENAS PRÁCTICAS. 5.2. EL PAPEL DE LOS AFECTADOS. 6. CONCLUSIÓN. 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

Desde un punto de vista económico y jurídico la regulación es necesaria. La regulación ayuda a la reducción de costes de transacción, reduce los perjuicios y daños generados por los mercados que funcionan de forma ineficiente y permite la protección y el equilibrio de los posibles diferentes intereses públicos afectados. La regulación «cero» no suele ser la solución óptima y la mayoría de los mercados se caracterizan por la existencia de una regulación básica (laboral, fiscal, mercantil, etc.) y por, en su caso, una regulación específica o sectorial.

Sin embargo, a partir de un determinado umbral, la regulación –por innecesaria y desproporcionada– se convierte en excesiva y redundante (conocida entonces como *red tape)* y genera costes relevantes en términos económicos y sociales.

Esta regulación ineficiente es un obstáculo para que los operadores puedan emprender o expandir su actividad económica y no tiene beneficios asociados. Esto supone un desincentivo a las inversiones empresariales y un coste macroeconómico relevante. Así, la mala regulación se puede llegar a convertir en un problema estructural de una economía y generar pérdida de competitividad, productividad, empleo y consecuentemente potencial de crecimiento.

En este artículo se realiza inicialmente una exposición de la razonabilidad teórica desde un punto de vista económico de la implementación de políticas orientadas a mejorar la regulación (a reducir o a eliminar dicha *red tape*) conocidas como políticas de *better regulation* tanto a nivel general como para España. Posteriormente se hace un análisis del potencial y del margen de maniobra para el fomento de la regulación eficiente en España y finalmente se analizan algunas de las posibles vías de actuación al respecto.

2. METODOLOGÍA

El objetivo de este trabajo es, inicialmente, a partir del análisis de la literatura y estudios académicos realizados en relación con variables microeconómicas específicas, resumir y recoger el impacto agregado económico de la *better regulation*. Así, partiendo de los trabajos realizados a nivel internacional que vinculan *better regulation* a variables económicas concretas, este artículo se enfoca, en su primera parte, en proporcionar una panorámica general y sistematizada de dicho impacto.

Una vez reflejado dicho impacto se pretende su particularización para el caso concreto de España. En este sentido, mediante el análisis de diferentes datos, fuentes e indicadores utilizados como «proxy» de la existencia de posibles problemas de complejidad regulatoria se sistematiza –a partir de la descripción de los diferentes estudios realizados al respecto– su posible incidencia sobre variables macroeconómicas como productividad o producto interior bruto. El objetivo de este análisis es intentar evaluar el posible margen económico existente y plantear las posibilidades de profundización y mejora en la parte final de discusión en donde se analizan algunas de las posibles vías, aún de relativo escaso desarrollo en España en comparación con otros países más avanzados en la materia, que podrían permitir una mejora en la solución del problema identificado.

La metodología empleada en la elaboración de este trabajo se ha basado fundamentalmente en el análisis de fuentes primarias y secundarias y en el tratamiento de determinados datos, encuestas de opinión e indicadores agregados. Estos datos e indicadores han sido utilizados con el objetivo de contrastar el impacto económico general y la obtención de los resultados específicos para España. En particular:

- Se ha procedido a la revisión, recopilación y estudio de diversos artículos y referencias documentales publicados por analistas y expertos en el tema tanto a nivel nacional como internacional.
- Se ha consultado diversa normativa de rango legal y reglamentario y otras actuaciones –programas, planes de actuación, convenios, memorias de análisis de impacto normativo etc.– a nivel de la Ad-

ministración General del Estado.

- Se han analizado distintos informes y referencias documentales de diferentes instituciones públicas a nivel nacional e internacional y organismos privados de carácter estatal.
- Se ha procedido al tratamiento de diversos indicadores de mejora regulatoria y de productividad para España proporcionados por diversas instituciones internacionales con el objetivo de proceder a la comparación internacional en relación con otras economías desarrolladas.
- Se han analizado las prácticas regulatorias de diversos países considerados pioneros en la materia (Reino Unido, Alemania, Estonia, etc.) así como de la Comisión Europea a efectos de determinar las posibles vías de mejora.

3. LA RAZONABILIDAD ECONÓMICA DE LA *BETTER REGULATION*

La *better regulation* es un término de compleja definición que se ha ido concretando en el ámbito de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y de la Unión Europea (UE) desde los años 90. La OCDE considera, en general, que la *better regulation* es una política que no tiene como finalidad reducir el número de normas sino aprobar las estrictamente necesarias, teniendo en cuenta que éstas deben ser proporcionadas a sus objetivos y ser claras, eficientes, accesibles y transparentes (OCDE, 2005). En este mismo sentido, para la UE, la *better regulation* es la política que busca mejorar y simplificar el entorno regulatorio y la regulación debe ser necesaria, apropiada, proporcionada, transparente, accesible y simple (Maldelkern, 2001). Ambas instituciones coinciden en señalar que la inversión de recursos en la mejora de la regulación produce beneficios tanto en el funcionamiento de la economía como en los ciudadanos.

En general, la necesidad de tomar medidas de impulso de creación de un marco eficiente de acceso y ejercicio para las actividades económicas como reflejo de esta *better regulation* y como iniciativas fundamentales para fomentar el crecimiento de una economía, está ampliamente respaldada por la teoría económica, las instituciones internacionales, los propios operadores e instituciones de análisis económico como, por ejemplo, las autoridades de defensa y promoción de la competencia.

Desde un enfoque económico, el beneficio para los ciudadanos y empresas de la *better regulation* o de la mejora de la regulación es clara. Las barreras y obstáculos innecesarios y desproporcionados generados por las malas prácticas regulatorias suponen una pérdida de oportunidades de crecimiento. Esto conlleva el desaprovechamiento de economías de alcance y de escala y la pérdida de recursos productivos en el estudio y el cumplimiento de dichas cargas. En consecuencia, se generan efectos negativos directos sobre la economía y el bienestar general.

Son múltiples los estudios realizados en las últimas décadas que señalan las bondades de la regulación eficiente en términos de productividad y crecimiento de una economía. En concreto, cabe señalar los siguientes:

- Las vinculaciones entre el nivel de regulación y el comportamiento económico agregado de un país partiendo del uso de indicadores de regulación han sido demostradas en diferentes estudios tanto con carácter sectorial como horizontal (Véase, por ejemplo: Nicoletti y Scarpetta, 2003; Bassanini y Ernst, 2002 o Schiantarelli, 2005). Estos estudios utilizan indicadores que diversas instituciones internacionales han construido y están utilizando como *proxy* del nivel de regulación de los países. Dichos indicadores se calculan partiendo de una metodología homogénea orientada a facilitar la comparabilidad internacional y temporal. Entre los diferentes indicadores cabría destacar, por su carácter horizontal, popularidad y cobertura internacional, los estimados por la OCDE conocidos como Indicadores PMR (*Product Market Regulation*), los *Indicators of Regulatory Policy and Gobernance* también de la OCDE y los calculados por el Banco Mundial (*Doing Business Indicators*).
- El impacto de la regulación sobre la productividad de las empresas y de una economía es un tema que ha atraído el interés de los expertos en las últimas décadas. La profusión de normas y la inconsistencia en su diseño causa confusión, retrasos e inseguridad jurídica imponiendo a las empresas costes excesivos en términos de recursos infrautilizados. Esto tiene un efecto directo sobre la productividad de las empresas y afecta en su conjunto, directa e indirectamente, a la productividad de una economía al impedir una correcta reasignación de los recursos productivos. El efecto del incremento de productividad asociado a un mercado mayor como resultado de la eliminación de las restricciones regulatorias es especialmente relevante en un contexto de mercados globalizados. Es decir, en un contexto internacional de apertura de mercados y globalización, los países compiten para atraer actividad económica también a través de la calidad y consistencia de su marco regula-

torio. Como señalan numerosos estudios comparativos de las diferencias de productividad entre la UE y Estados Unidos (O'Mahoney y Van Ark, 2003; Skoczylas y Tissot, 2005; Denis *et al.*, 2006 y Timmer *et al.*, 2007, etc.) en economías abiertas, donde se incrementan las posibilidades de intercambio y las ganancias del mismo, la productividad es el principal determinante de la competitividad de un país a medio y largo plazo y, por tanto, del crecimiento real y potencial.

- El impacto del marco regulatorio ineficiente y de la fragmentación del mercado sobre la competencia en el mercado y consecuentemente sobre el crecimiento de una economía es también un efecto claramente contrastado y señalado por distintos expertos y autoridades de competencia. Por ejemplo, el Informe de la Agencia Sueca de Análisis de Políticas de Crecimiento (*The Economic Effects of The Regulatory Burden – a Theoretical and Empirical Analysis*), constata que un marco regulatorio complejo puede afectar negativamente a la competencia, desincentivando las inversiones y la incorporación de nuevos entrantes. Este efecto puede ser relativamente más acusado en los operadores y mercados con mayor capacidad innovadora, lo que provoca una asignación ineficiente de recursos que afectará a la capacidad de crecimiento de las empresas y de la economía en su conjunto.

En definitiva, los estudios realizados al respecto con carácter general para diferentes economías coinciden en señalar que, desde un punto de vista teórico y empírico, las barreras regulatorias innecesarias y desproporcionadas, los marcos normativos complejos, la existencia de duplicidades y la fragmentación del mercado consecuente, tiene un efecto microeconómico evidente sobre las empresas. Especialmente existe un efecto directo relevante en las pequeñas y medianas empresas y en su capacidad de crecimiento, teniendo en cuenta que el estudio del marco regulatorio lleva aparejada la necesidad de emplear recursos que podrían ser utilizados en actividades más productivas. Esta carencia genera incertidumbre e inseguridad jurídica e incluso obliga *de facto* a agentes sociales y a empresas a contratar ayuda externa con el objetivo de hacer frente a los procedimientos necesarios para poder realizar su actividad. Asimismo, afecta a las posibles sinergias derivadas de la diversificación de su actividad, incrementa los costes de sus consumos intermedios y su apertura a nuevas posibilidades de negocio (importante en relación con su capacidad de innovación y los nuevos modelos de negocio asociados a la revolución digital). En consecuencia, afecta a su capacidad de crecimiento y a su competitividad (Correa López, 2017).

A nivel macroeconómico todos estos efectos se traducen en un menor crecimiento de la economía en términos de Producto Interior Bruto (PIB), empleo y bienestar.

4. EL ANÁLISIS PARA ESPAÑA

4.1. La complejidad del marco regulatorio

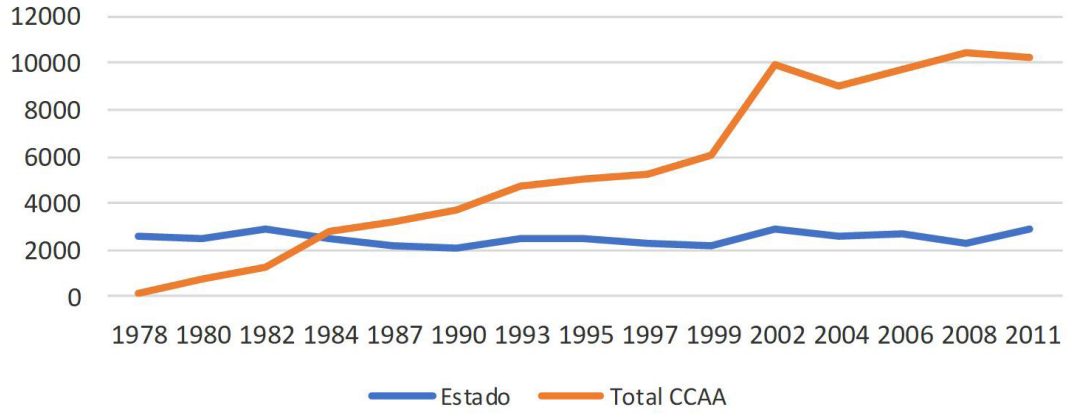
La complejidad regulatoria viene vinculada, en general, a una cuestión de cantidad (las normas son demasiadas o se solapan) o de calidad (las normas son poco claras o están ambiguamente redactadas). En este sentido, la *red tape* en España puede estar relacionada no sólo a las posibles malas prácticas regulatorias y a la posible inercia de cierta «cultura sobreregulatoria» por parte de todas las Administraciones, sino también a la complejidad de nuestro sistema competencial. Así, en contextos caracterizados por la participación de diferentes autoridades competentes, la falta de una coordinación eficaz entre Administraciones puede generar duplicidades y solapamientos y marcos regulatorios inconsistentes o incoherentes.

La abundante producción normativa que se ha desarrollado en España, en diferentes ámbitos de todas las Administraciones Públicas (nacional, autonómico y local), ha creado un marco regulatorio que se suele considerar excesivamente oneroso y arduo para los operadores económicos por su dispersión y complejidad.

La complejidad normativa de España puede ser analizable mediante el estudio del crecimiento del número de normas aprobadas por las diferentes Administraciones públicas. Así, el siguiente cuadro gráfico refleja el número de normas aprobadas por las Comunidades Autónomas (CC.AA) y la Administración General del Estado entre 1978 y 2011. Este gráfico puede dar una idea y servir como aproximación de la tendencia al crecimiento de la intensidad regulatoria en España y, por tanto, del incremento de la complejidad regulatoria desde un punto de vista temporal[2].

[2] Los datos fueron obtenidos a partir de la publicación de normas en boletines oficiales de las CC.AA y del *Boletín Oficial del Estado*. En consecuencia, debe tenerse en cuenta que el cuadro mide la producción normativa estatal y autonómica pero no local y que no incluyen las normas no publicadas. Además, la estimación es conservadora y únicamente serviría para analizar la tendencia

GRÁFICO I. NÚMERO DE NORMAS APROBADAS POR CC.AA Y AGE (1978-2011)



Fuente: Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

Otros estudios realizados reflejan igualmente la existencia de dicha tendencia e intensidad regulatoria en España (en especial en comparación con otros países). Por ejemplo, en España se cumplimentan una media de más de 700.000 páginas anuales de contenido de los diversos boletines oficiales de las distintas Administraciones, 100 veces menos que Alemania (Marcos y Sántalo, 2010). En 2017, la Confederación Española de Organización Empresariales (CEOE) publicó el documento "La producción normativa en 2016" (documento actualizado en 2018 y 2019) que señala que las empresas españolas se enfrentan a un elevado grado de regulación que genera un complejo y denso marco normativo. Según este estudio se publicaron casi un millón (997.616) páginas en Boletines oficiales en 2018. A pesar del proceso de descentralización de competencias, la producción normativa del Estado se ha mantenido relativamente estable (aunque debe tenerse en cuenta la necesidad de realizar transposiciones de carácter básico de normativa comunitaria). Así, según estimaciones de este estudio de la CEOE, entre 1970 y 2018 a nivel del Estado se aprobaron 42.463 normas. Por su parte, la tendencia a la actividad regulatoria de las CC.AA se ha ido siempre incrementando. Debe además tenerse en cuenta que esta maraña normativa se ve ampliada por la regulación existente a nivel local y europeo (en especial, aquella de efecto directo). Especialmente, teniendo también en cuenta la evolución de la normativa local puede señalarse que con anterioridad de la aprobación de la Constitución Española se aprobaban menos de 3.000 normas al año mientras que en 2018 el número de normas se ha multiplicado por cuatro –11.737 normas en total– (Mora-Sanguinetti, 2019).

Las encuestas de opinión al respecto nos pueden proporcionar igualmente una buena aproximación de la percepción de los afectados en relación con la complejidad regulatoria de nuestro país. Por ejemplo, según una encuesta realizada por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) en 2011, entre un 60-67 % de los emprendedores consideran que para crear un negocio las Administraciones no están coordinadas y un 74 % estiman que te preguntan por los mismos documentos varias veces (AEVAL, 2011). En este mismo sentido, el módulo de opinión sobre entorno empresarial incluido por el Instituto Nacional de Estadística en la Encuesta de Confianza Empresarial, hecho por primera vez público en marzo de 2014, reflejaba que las empresas consideraban que la regulación económica (51,6 %) en España era el tercer factor del entorno empresarial –por detrás del entorno macroeconómico y la morosidad– con un impacto más desfavorable en su negocio en el 2013. Desde entonces la consideración de la regulación económica como factor desfavorable ha mejorado (siendo el primer factor de preocupación la demanda de los productos). Aun así, en 2018 la regulación económica continuaba siendo el tercer componente en nivel de importancia (33 %), por encima aún de factores como, por ejemplo, la fiscalidad, la disponibilidad de financiación o la eficiencia del mercado de trabajo. Debe entenderse que factores como la demanda de los productos, el entorno macroeconómico y la morosidad son cuestiones de tipo coyuntural mientras que la regulación económica lo es de tipo estructural. Además, en 2018, aproximadamente el 95 % de los

en la medida en que únicamente se han contabilizado las normas en los años señalados. Es decir la contabilización se ha realizado únicamente para 15 años y no para los 32 de la serie.

encuestados consideraban que los recursos destinados a hacer frente a los trámites de las diferentes Administraciones se mantenían estables o aumentaban y más del 45 % consideraban que no percibían beneficios vinculados a la sustitución de autorizaciones por declaraciones responsables (cuestión vinculada a la mejora regulatoria) frente al 7 %-8 % que sí lo estaba percibiendo.

En definitiva, la complejidad del marco regulatorio de España puede considerarse relativamente elevada en términos cuantitativos. Las malas prácticas regulatorias y la complejidad normativa se ha visto históricamente reflejada en la desfavorable posición relativa de nuestra economía en los indicadores internacionales de regulación (los comentados *PMR* y *Doing Business*) donde España –a pesar de la mejora experimentada en los últimos años y teniendo en cuenta las limitaciones de estimación de estos indicadores (Mora-Sanguinetti y Matute, 2014; Mora-Sanguinetti y Salvador-Mora, 2016) – aún se sitúa en una posición relativa inferior al de otras economías desarrolladas (véase Tabla I). En consecuencia, por comparación, estos indicadores están reflejando, en definitiva, la existencia de problemas de tipo regulatorio en España y la posibilidad de mejora al respecto. En todo caso, cabría señalar que una potencial mejora del indicador PMR debe interpretarse únicamente como una mejora a nivel de la Administración central[3].

TABLA I. CLASIFICACIÓN RELATIVA INDICADORES

	Doing Business (2017)	PMR (2013)
España	28	18
Francia	31	22
Italia	46	9
Australia	27	14
Reino Unido	7	2
Canada	17	17
Finlandia	13	11
Alemania	20	7
Irlanda	18	19
EE.UU	6	27

Fuente: Elaboración propia a partir de los Indicadores PMR y DB de la OCDE y el Banco Mundial.

4.2. Los efectos en la productividad y en el crecimiento

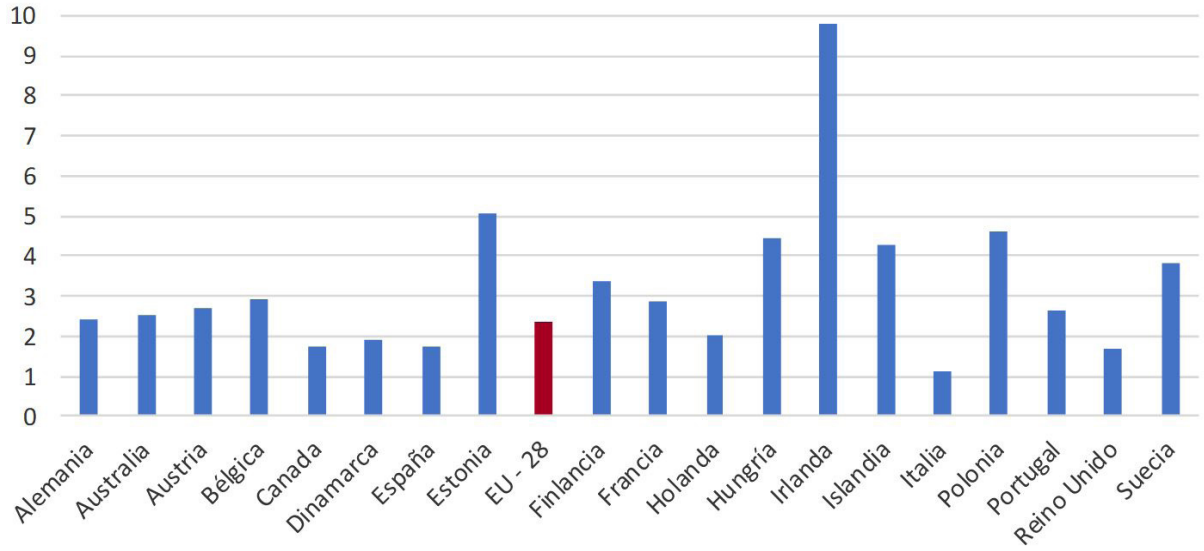
Tal y como se ha comentado en el anterior epígrafe, a partir del análisis de diferentes indicadores, encuestas de opinión y comparativas internacionales es posible concluir que la complejidad normativa en España es relativamente elevada. Partiendo de dicha aproximación es posible, por tanto, analizar si –tal y como se reflejaba desde un punto de vista más general en el apartado 3 de este trabajo– dicha complejidad normativa tiene reflejo directo a nivel macroeconómico en términos, especialmente, de productividad y crecimiento de nuestra economía. Asimismo, cabría tener en cuenta la posible existencia de «costes indirectos» de dicha complejidad regulatoria vinculada a cuestiones como una mayor litigiosidad judicial o un mayor tamaño del sector público (Mora-Sanguinetti, 2019).

En este sentido, si bien durante los últimos treinta años y hasta la llegada de la crisis, el continuo crecimiento de PIB y del PIB per cápita han permitido la convergencia de la economía española con la media de la UE-15, existe consenso entre los economistas en considerar como principal debilidad histórica de la

[3] Los indicadores PMR solo recogen prácticas regulatorias a nivel estatal por lo que no podrían ser usados como proxy de la complejidad de los marcos normativos por la existencia de diferentes Administraciones con competencias regulatorias y sí como indicadores de regulación de la Administración Central. El *Doing Business*, sin embargo, si tiene en cuenta la existencia de diferentes Administraciones. A fecha de última revisión de este artículo se habían publicado ya los resultados del PMR 2018 en los que España se situaba en segunda posición empatado con Dinamarca y sólo por detrás de Reino Unido.

economía española el lento crecimiento de la productividad desde un punto de vista estructural (Malo de Molina, 2005; Pérez, 2006; y Segura, 2006). Este relativo lento crecimiento de la productividad española puede analizarse a partir de los datos proporcionados al respecto para un conjunto amplio de países por la OCDE. Según datos de la OCDE, durante el promedio 1995-2017 el crecimiento de la productividad para la economía española (estimada como valor bruto añadido por hora trabajada a precios constantes) fue del 1,8. Un dato, en general, inferior a los de otras economías desarrolladas e inferior al promedio calculado para el conjunto de la Unión Europea (UE) de 28 Estados miembros.

GRÁFICO II. PROMEDIO PRODUCTIVIDAD (1995-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos OCDE Statistics.

Esta menor productividad relativa de la economía española puede deberse a una multitud de factores. No obstante, diversos análisis han concluido que, entre las diferentes posibles causas, cabría especialmente analizar la presencia de barreras regulatorias (Gual y Al., 2006). Esta vinculación entre complejidad regulatoria y productividad para la economía española se ha señalado con anterioridad en diversos estudios. Por ejemplo:

- Marcos y Santaló (2010) analizan el efecto medio de la intensidad regulatoria de las distintas regiones españolas sobre la productividad y la innovación. En particular, sus estimaciones apuntan a que la reducción de la productividad en la economía española entre los ochenta y mitad de la primera década de este siglo podría haberse evitado con una menor profusión regulatoria[4]. Además, encuentran que el impacto de la intensidad regulatoria incide de forma desigual a las empresas afectando relativamente más a aquellas más innovadoras, lo que genera una peor asignación de recursos.
- Asimismo, Zárate-Marco y Vallés-Giménez (2012) afirman que en España ha existido una tendencia expansiva de la producción normativa, producto del proceso de descentralización de competencias y a pesar de las reformas realizadas en las últimas décadas para la liberalización y el incremento de la competencia de los mercados. Su análisis refleja que la actividad regulatoria en las regiones españolas ha generado costes en términos de bajo crecimiento de la productividad.

En definitiva, el exceso de regulación, entendido éste como aquellas cargas administrativas y regulatorias al acceso y al ejercicio de la actividad económica de carácter innecesario y desproporcionado, parece haber tenido efectos directos sobre el crecimiento de la productividad de nuestra economía. Coherentemente con esto, los diferentes análisis realizados señalan que el coste del cumplimiento de dichas cargas tiene

[4] Sus estimaciones muestran que un incremento del 100 % en el número de normas se asocia a un decrecimiento de entre el 79-81 % del número de patentes regionales y con una más baja tasa de crecimiento de la productividad total de los factores de alrededor del 3,5 %.

una importancia económica en términos de PIB muy destacable. Es decir, varios estudios han vinculado para España la existencia de complejidad regulatoria con menor crecimiento económico. Así:

- Kox (2005) en un análisis comparativo de la mayoría de Estados miembros de la UE estimó que para el caso de España el coste asociado a las cargas administrativas asciende al 4,6 % del PIB.
- López (2006) estimó que una reducción de cargas administrativas del 30 % para la economía española daría lugar a un aumento del PIB del 2,2 % en 10 años sobre el nivel que tendría en ausencia de shock.
- Gelauff y Lejour (2006), en un trabajo para el conjunto de países de la UE, estimó que el impacto en el largo plazo de una reducción de cargas administrativas del 25 % en el caso de España sería equivalente a un incremento del PIB del 1,7 %, respecto al nivel que tendría sin esa reducción de cargas.
- En el "Inventario de las distorsiones de la unidad de mercado existentes en España"[5] la CEOE en 2012 calculó el coste de la fragmentación del mercado por los diversos y complejos marcos regulatorios en 45.000 millones de euros, extrapolando para España los resultados que en su día hizo la Comisión Europea sobre la formación del Mercado Único en el denominado Informe Cecchini. En una posterior actualización de dicho estudio, se recogieron un total de 122 cargas administrativas detectadas por organizaciones de empresas territoriales y sectoriales.

En esta misma línea y con carácter general, para tener una aproximación del impacto económico que tiene la complejidad regulatoria en España, puede tomarse como indicador las estimaciones específicas calculadas en las políticas de mejora regulatoria ya implementadas a nivel estatal en la última década. Estas estimaciones suponen aproximaciones al impacto económico a largo plazo en términos de empleo y PIB –en un horizonte temporal de 10 años– que puede generar políticas orientadas a reducir la complejidad regulatoria. A la inversa, nos proporcionarían una estimación del «coste» de no implementar dichas políticas y, por tanto, de mantener el marco regulatorio a un nivel de complejidad dado. Las estimaciones han sido realizadas por los servicios económicos del Ministerio de Economía e incluidas en las Memorias de Análisis de Impacto Normativo de las normas o en los Programas Nacionales de Reforma (se incluye entre paréntesis el año de estimación). Para dichas estimaciones se ha usado el modelo de equilibrio dinámico *Rational Expectations Model for Simulation* (REMS), un modelo desarrollado en 2010 por el, entonces, Ministerio de Economía y Hacienda para la economía española que describe una economía pequeña y abierta con rigideces nominales y reales. Las estimaciones recogen el efecto acumulado de las reformas, es decir, la diferencia en el nivel de PIB o de empleo, a los 10 años de la implementación de cada medida en comparación con un escenario donde éstas no se hubieran llevado a cabo. Los análisis estiman un impacto agregado de entre el 0.31 % del PIB (para reformas puntuales o sectoriales como las de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización) al 1.63 % del PIB para aquellas más ambiciosas y horizontales como las previstas en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

TABLA II. IMPACTO ECONÓMICO DE REFORMAS DE *BETTER REGULATION* EN ESPAÑA

Reforma	PIB	Trabajo
Reforma Administraciones públicas (2018)	1,49	0,15
Ley Garantía Unidad de Mercado (2018)	1,63	0,89
Transposición Directiva Servicios (2009)	1,2	150.000-200.000
Medidas de reducción de cargas de la Ley de Economía Sostenible – LES (2010)	0,6	–
Medidas para las empresas de la LES (2010)	0,77	–
Medidas no fiscales de la Ley de emprendedores (2016)	0,31	0,15

Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de los Proyectos y de los Programas Nacionales de Reformas.

[5] Este inventario identifica cuestiones, por ejemplo, en el ámbito del sector de alimentación y bebidas, del automóvil, en el sector de la construcción, en el sector farmacéutico, en el sector eléctrico, en el de tecnología sanitaria, en el de consultoría, en el comercio minorista, en el sector financiero y seguros, en instalaciones industriales, juego, publicidad, servicios para la dependencia, turismo, profesiones reguladas, profesionales técnicos, etc.

5. DISCUSIÓN: LOS AVANCES Y EL MARGEN DE MANIOBRA

En el Consejo Europeo de primavera de 2007, el Gobierno español se comprometió a reducir las cargas administrativas derivadas de la legislación nacional en un 30 % para el año 2012. Este objetivo se consideró sobradamente cumplido a partir de las estimaciones calculadas con el método simplificado para la reducción de cargas administrativas[6] y, específicamente, con las medidas tomadas al respecto a partir de la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y con la aprobación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible[7].

Desde entonces otras muchas iniciativas –principalmente desde el punto de vista normativo– por parte de las diferentes Administraciones públicas han sido aprobadas con el objetivo de mejorar la regulación de las actividades económicas. Entre ellas cabría destacar, a nivel estatal, la aprobación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, las medidas de reforma de la Administración pública o las iniciativas de fomento de la administración electrónica y de reducción de cargas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Los avances, por tanto, pueden considerarse importantes, al menos desde el punto de vista normativo, en la última década por parte de las diferentes Administraciones públicas. Este avance ha sido reflejado en los análisis realizados para España al respecto (OCDE, 2014).

Sin embargo, como se ha señalado, estos potenciales avances no parecen haber sido apreciados por los principales afectados –los operadores económicos y los agentes sociales– que siguen considerando que la regulación en España es demasiado compleja y excesiva (ver encuestas de opinión referidas en el apartado 4.1 de este artículo). En definitiva, teniendo en cuenta que, desde un punto de vista normativo, las posibles reformas están en su mayor parte realizadas, cabría preguntarse qué opciones de política económica quedan entonces para el fomento de la mejora de la regulación. En este sentido, atendiendo a las recomendaciones realizadas al respecto por instituciones internacionales[8], y a la comparativa con diferentes países puede hacerse referencia a la necesidad de refuerzo de dos vías fundamentales: el fomento de la cooperación y de intercambio de buenas prácticas entre Administraciones y el papel activo de los operadores económicos para solventar los posibles problemas de implementación[9].

5.1. El fomento de la cooperación interadministrativa e intercambio de buenas prácticas

En un país con un reparto competencial entre diferentes Administraciones públicas el margen de mejora pasa, indisolublemente, por el fomento de la cooperación y el intercambio de buenas prácticas entre Administraciones. Cuando las competencias se encuentran distribuidas entre distintos niveles administrativos, la falta de cooperación entre Administraciones públicas se puede traducir, como se ha señalado, en marcos regulatorios complejos e incoherentes que pueden suponer una deficiencia estructural del sistema económico. En definitiva, no es sólo necesario que cada Administración avance de forma individual en la *better regulation* sino que lo hagan de forma coordinada para generar marcos normativos óptimos. Esta necesidad de cooperación entre Administraciones en aras del impulso de la *better regulation* ha sido tam-

---

[6] Véase para una mayor explicación de este método la "Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo" disponible en: *http://www.minhafp.gob.es/AreasTematicas/Gobernanza/simplifica/guia_metodologica_ain.pdf*.

[7] Como continuación de este proceso la Comisión Europea adoptó, el 2 de octubre de 2013, una Comunicación sobre «Adecuación y eficacia de la normativa: resultados y próximas etapas», conocida como "REFIT, Regulatory Fitness and Perfomance" en la que se establece como uno de sus objetivos la reducción continua de las cargas administrativas que afectan a las empresas –especialmente a las pequeñas y medianas empresas–.

[8] Véase al respecto las últimas recomendaciones realizadas a España en el marco del Semestre Europeo vinculadas a la implementación de la LGUM (disponible las del año 2018 en *https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations_es*) o los Informes del artículo IV del FMI. (disponible el del año 2018 en *https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/11/21/Spain-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-46381*).

[9] Para el impulso de la mejora de la regulación no debe tampoco obviarse la importancia de otros instrumentos de carácter más general orientados a la «modificación» de la cultura regulatoria y administrativa como pueden ser por ejemplo los cursos de formación y difusión específicos para los empleados públicos encargados del diseño y ejecución de las normas y el fomento y desarrollo de los diferentes instrumentos de mejora de la regulación (evaluación ex post y ex ante, reglas de reducción de cargas tipo one in one out) (Álvarez, 2017).

bién señalada a nivel internacional con carácter general (OCDE, 2018) y muy especialmente para España (OCDE, 2014).

Si bien, como se ha comentado, las Administraciones han avanzado desde un punto de vista normativo y en el marco cada una de sus competencias en aras de la mejora de la regulación, el margen para el intercambio de buenas prácticas y la cooperación aún es grande en España. Así:

- El estudio publicado en 2011 por la extinta AEVAL, puso de manifiesto cómo entre las distintas CC.AA españolas existen disparidades importantes en las materias regulatorias que afectan al desarrollo de la actividad económica y, por tanto, en las cargas administrativas que éstas imponen. Bajo el supuesto de convergencia a la media nacional de los costes de creación de empresas en las regiones cuyos costes están por encima de la media, y manteniendo en su nivel actual los costes de las regiones que están por debajo de la media, se ha estimado la posibilidad de una reducción del 35 % de las cargas administrativas asociadas a la creación de empresas.
- En el año 2015, el Banco Mundial publicó el informe "*Doing Business in Spain 2015*" que desagrega y compara a nivel subnacional, la regulación a la que tienen que hacer frente las empresas españolas en las diferentes Comunidades Autónomas y Entes Locales. Usando la metodología básica del Indicador del Doing Business, el Banco Mundial estimó diferentes indicadores de carácter subnacional que pusieron de manifiesto la existencia de solapamientos entre diferentes administraciones territoriales; la necesidad de una mayor coordinación entre ellas; la revisión de la figura de la autorización por otras menos restrictivas como la declaración responsable; y la necesidad de ahondar en la simplificación de cargas para los operadores. Los resultados de dicho estudio concluyeron que La Rioja, la Comunidad de Madrid y Navarra serían las CC.AA donde existe mayor facilidad para emprender un negocio. No obstante, el estudio identificó que en todas las CC.AA existen buenas prácticas en diversas subáreas del análisis y que existe, por tanto, una heterogeneidad importante en la regulación. Esto implica que existe un margen de maniobra relevante para la cooperación y la mejora.

El intercambio de buenas prácticas y el papel de la cooperación interadministrativa es vital para la eliminación de duplicidades y solapamientos, para clarificar y simplificar los marcos regulatorios aplicables a las actividades económicas y, en consecuencia, avanzar en la mejora regulatoria. En este ámbito, a nivel español, asumen una especial relevancia los órganos de cooperación (Conferencias sectoriales u otros órganos o grupos de trabajo de carácter interadministrativo) y el papel de Estado como Administración impulsora de su funcionamiento. Tanto la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (artículo 12) como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (artículo 147 y siguientes) han supuesto un refuerzo jurídico de la regulación y funciones de estos organismos. Sin embargo, la actividad de estos órganos –en términos de acuerdos adoptados o incluso de reuniones convocadas– sigue siendo, en general, escasa y, en consecuencia, las posibilidades de mejora en su funcionamiento aún amplias. Así, por ejemplo, las más de 50 Conferencias sectoriales, u órganos de carácter equivalente, constituidas han mantenido una media total de 62 reuniones al año durante el periodo 2012-2016, es decir, ni siquiera una media de dos reuniones al año por órgano (Ministerio de Presidencia y para las Administraciones Territoriales, 2017).

Asimismo, la Administración electrónica abre nuevas vías de comunicación para las Administraciones (entre ellas y con el ciudadano) y, en consecuencia, incrementa las oportunidades de mejorar el funcionamiento interno del sector público y la regulación (Maudes y Silos, 2016). Debe, por tanto, impulsarse desde un punto de vista material y ejecutivo (y no sólo normativo, cuestión que se puede considerar totalmente realizada con la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre) el uso los medios digitales más avanzados por parte de la Administración.

El intercambio de buenas prácticas entre Administraciones no tiene que circunscribirse al ámbito regional o local. En el ámbito de la Unión Europea y, especialmente, en el de la OCDE (en foros como por ejemplo el Comité de Política Regulatoria) se ha trabajado profusamente en el conocimiento y difusión por parte de los Estados miembros de las diferentes prácticas desde el punto de vista institucional y regulatorio que se consideran de relevancia en el ámbito de la mejora de la regulación. Cabría destacar en este sentido el reciente informe de la OCDE "*Better Regulation Practices across de European Union*" que proporciona abundante información sobre el posible margen de profundización de España en los diferentes ámbitos de la mejora de la regulación por comparación con otros países europeos. Teniendo en cuanta los diferentes indicadores señalados en dicho informe, España tendría margen de mejora claro en la evaluación ex ante (lejos

aún de prácticas[10] de países pioneros en la materia como Reino Unido, Alemania y Estonia). Muy especialmente también, a pesar de los recientes avances normativas al respecto, España aún podría avanzar en la implementación de la evaluación ex post de las normas (donde, según el comentado informe, se encuentra claramente por debajo de la media europea) mediante la implantación de prácticas que han sido ya llevadas a cabo en países como Reino Unido, Italia o Alemania[11].

5.2. El papel de los afectados

La participación de los afectados en el proceso de identificación de cargas administrativas y de fomento de mejora de la regulación es igualmente una pieza clave para la remoción de obstáculos innecesarios y desproporcionados a la actividad económica. De esta forma se permite un enfoque «práctico» basado en los problemas reales y en la evidencia algo que es considerado especialmente relevante para avanzar en la mejora regulatoria (OCDE, 2019).

En esta línea, la Administración debe proporcionar instrumentos a los operadores económicos para que su voz sea oída y escuchada en el ámbito de la mejora regulatoria. Por ejemplo, un instrumento de utilidad puede ser la firma de convenios con las principales entidades representativas para la identificación y remoción de cargas. En este sentido, desde 2008 la CEOE-CEPYME y otras asociaciones han colaborado con el Ministerio de Administraciones públicas mediante la firma, en su caso, de sucesivos convenios para la identificación de cargas[12]. El trabajo debe focalizarse no sólo en la identificación y catalogación de las cargas administrativas y regulatorias, sino también en la búsqueda de propuestas de solución de las mismas y en la evaluación «expost» de los resultados de dichos acuerdos, cuestión donde, de nuevo, la cooperación entre administraciones supone un factor fundamental. En esta línea, puede igualmente tenerse en cuenta la existencia de buenas prácticas de países pioneros en la materia al respecto, como, por ejemplo, en Dinamarca la creación del "*Denmark´s Business Forum for Better Regulation*"[13]. Este foro formado por representantes de operadores económicos y Administración lleva desde 2012 trabajando de forma sistematizada y coordinada para la reducción de cargas administrativas y mejora del clima de negocios.

Como mecanismos de especial relevancia orientados a dar voz a los operadores económicos y a reforzar su papel o rol clave como impulsores de la mejora regulatoria cabría señalar aquellas vías de carácter jurídico-administrativo «privilegiadas» que se han puesto en marcha recientemente en normas como, por ejemplo, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno o la Ley 20/2013, de 9 de diciembre de garantía de la unidad de mercado. Estos nuevos procedimientos, basados en otros ya existentes a nivel europeo, se configuran como vías de disciplina del comportamiento de la Administración pública. Se evita con ellos que las intenciones de mejora regulatoria queden plasmadas únicamente de forma programática en las normas, poniendo a disposición de la sociedad civil ventanillas especiales para denunciar actuaciones de las Administraciones que se consideren contrarias a determinados principios normativos de la *better regulation.* De esta forma, se obliga a las Administraciones públicas al efectivo cumplimiento de dichos principios solventando un posible «déficit» de implementación de la normativa (es decir, cuando la norma no se aplica o se aplica ineficientemente). El funcionamiento de estos mecanismos debe ser, por tanto, reforzado e impulsado (Alvarez y Balsa, 2017).

Por último, en España, la implicación de los interesados en el proceso normativo es un camino a estudiar como vía para el impulso de la mejora de la regulación. Se han hecho grandes avances recientemente como, por ejemplo, con la instauración de la denominada consulta pública previa de los proyectos normati-

---

[10] Por ejemplo, la realización de evaluaciones ex ante internos de normativa comunitaria en negociación, la respuesta obligatoria de las observaciones recibidas relativas al impacto en los procesos de consulta pública, etc.

[11] Por ejemplo, mediante la elaboración de Guías y sistematización de procedimientos para la evaluación expost y la definición de criterios claros.

[12] Como resultado de esta colaboración la CEOE ha publicado diversos informes. Por ejemplo, en 2013 la CEOE emitió el informe de las cargas administrativas soportadas por las microempresas, de menos de cinco trabajadores y los empresarios autónomos españoles, que suponen el 92,4 % del total de empresas del país. En este caso, se identifican dieciocho medidas correspondientes a siete ministerios y un Organismo Autónomo estatal que ahorrarían en conjunto 320 millones de EUR al año. Asimismo, la CEOE y Cepyme en 2014 publicaron el estudio de "Las cargas administrativas soportadas por las empresas derivadas de la fragmentación del mercado interior". El estudio identifica 36 cargas administrativas correspondientes a cinco ministerios, que de reducirse supondrían un ahorro para la Administración Española y las empresas de 1.770 millones de euros. En 2015 como continuación y complementación de este primer documento se realizó el estudio "Las cargas administrativas soportadas por las empresas derivadas de la fragmentación del mercado interior II" en el que se exponen 24 propuestas de simplificación correspondientes a cinco ministerios.

[13] Más información en *https://danishbusinessauthority.dk/business-forum-better-regulation*.

vos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre. No obstante, siguen existiendo ámbitos de la vida pública donde la participación de los potenciales interesados es escasa o nula. Así, siguiendo prácticas de países pioneros en la materia basadas en el principio de gobierno abierto, como por ejemplo Reino Unido o Eslovenia o el propio funcionamiento de la Comisión Europea, es posible incrementar la intervención de los operadores en cuestiones de su interés. Por ejemplo, fomentando su participación en procesos de consulta pública realizados a nivel comunitario, en la negociación de normativa comunitaria o en los procesos de evaluación expost de las normas.

6. CONCLUSIÓN

Uno de los objetivos de toda política económica debe ser el crear un entorno favorable para que los operadores se beneficien de un marco regulatorio eficiente para el acceso y ejercicio de sus actividades económicas, asumiendo siempre que otros posibles intereses públicos afectados quedan convenientemente salvaguardados. Los estudios demuestran que la regulación ineficiente tiene un impacto claro desde el punto de vista micro y macroeconómico. Por ello, la conocida como *better regulation,* conjunto de principios e instrumentos de intervención pública orientados a la consecución de los objetivos previstos al mínimo coste, se convierte en una política pública de indispensable fomento para una economía.

En el caso de España, a pesar de las diferentes iniciativas implementadas en las últimas décadas básicamente desde un punto de vista normativo, los diferentes indicadores de mejora regulatoria y estudios realizados, así como, en general, la percepción de los operadores económicos y los agentes sociales parecen indicar que aún existe un potencial económico desaprovechado. Esto podría ser debido, entre otras causas, a la existencia de un posible «déficit» de implementación (la norma existe, pero no se aplica o se aplica de forma ineficiente) o por la existencia de marcos de regulación complejos, inconsistentes y dispersos, producto de la intervención descoordinada de diferentes autoridades competentes (es decir, no se trataría únicamente de que cada Administración avance de forma individual sino de que lo hagan de forma coordinada).

En definitiva, el margen de maniobra en países con competencias compartidas entre diferentes Administraciones públicas pasa, entre otras iniciativas, por el fomento y el refuerzo del funcionamiento de los diferentes mecanismos de cooperación interadministrativa existentes. Asimismo, para solventar los posibles «déficits» de implementación de la normativa y dar voz a la sociedad civil en estos procesos son igualmente importantes los mecanismos de comunicación, interacción y resolución de problemas con los agentes sociales y operadores afectados. En este sentido, el análisis de las buenas prácticas de otras Administraciones es un instrumento útil para identificar las vías de mejora y los instrumentos que pueden ser implementados en favor de la mejora regulatoria. Especialmente, a nivel internacional, países considerados pioneros en la materia como Reino Unido, Alemania o Eslovenia (así como la propia Comisión Europea) han implementado determinadas prácticas en cuestiones como la evaluación ex ante y ex post de las normas y la participación de los interesados que podrían ser analizadas y, en su caso, replicadas, en el ámbito español.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS (2011): *Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas: segundo informe sobre los trámites administrativos para la creación de empresas.* Disponible en web: *http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/E31-Trabas.pdf*.

AGENCIA SUECA DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS DE CRECIMIENTO (2010): *The Economic Effects of The Regulatory Burden – a Theoretical and Empirical Analysis*. Disponible en web: *http://www.tillvaxtanalys.se/download/18.201965214d8715afd13d8c6/1432670893004/Report_2010_14.pdf*.

ÁLVAREZ SUÁREZ, M. (2017): "La mejora de la regulación en España como política pública: análisis y evolución", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. *Nueva época*, núm. 17, págs. 26-39. Disponible en web: *https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10413/11041*. DOI: *https://doi.org/10.24965/gapp.v0i17.10413*.

ÁLVAREZ SUÁREZ, M., BALSA PASCUAL, C. (2017): "Mecanismos de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. La buena regulación al alcance de los operadores", en GUILLÉN CARAMÉS, J., CUERDO MIR, M. (dirs.), RAMS RAMOS, L. (ed.): *Estudios sobre la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*. Madrid: Thomson Aranzadi.

BASSANINI, A., ERNST, E. (2002): "Labour market institutions, product market regulation, and innovation: cross-country evidence", en *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 316. Disponible en web: *https://www.*

oecd-ilibrary.org/docserver/002243151077.pdf?expires=1528802970&id=id&accname=guest&checksum=FB56FC3688EA1618CE84DC723E3562F2. DOI: *https://doi.org/10.1787/002243151077*.

BOSCÁ, J. E., DOMÉNECH, R., FERRI, J., VARELA, J. (2011): *The Spanish Economy: A general equilibrium perspective*. Reino Unido: Palgrave Macmillan.

CEOE (2012): *Inventario de las distorsiones de la unidad de mercado existentes en España*. Disponible en web: *http://www.cen7dias.es/BOLETINES/422/CEOE_distorsiones_unidad_mercado.pdf*.

CEOE (2019): *La producción normativa en 2018*. Disponible en web: *https://www.ceoe.es/es/informes/Actividad_Economica/la-produccion-normativa-en-2017*.

CEOE-CEPYME (2012): *Informe de las cargas administrativas soportadas por las microempresas y los empresarios autónomos españoles*. Disponible en web: *http://contenidos.ceoe.es/resources/image/cargas_administrativas_microempresas_autonomos_2012.pdf*.

CEOE-CEPYME (2014): *Las cargas administrativas soportadas por las empresas derivadas de la fragmentación del mercado interior*. Disponible en web: *https://contenidos.ceoe.es/CEOE/var/pool/pdf/publications_docs-file-21-cargas-administrativas-derivadas-de-la-fragmentacion-del-mercado-interior-espanol-ii.pdf*.

CEOE-CEPYME (2015): *Las cargas administrativas soportadas por las empresas derivadas de la fragmentación del mercado interior II*. Disponible en web: *https://www.ceoe.es/es/informes/Actividad_Economica/cargas-administrativas-derivadas-de-la-fragmentacion-del-mercado-interior-espanol-ii*.

COMISIÓN EUROPEA (2001): *Informe MaldeKern sobre Mejora de la Regulación*. Bruselas. Disponible en: *https://www.parlament.cat/document/intrade/28773*.

CORREA-LÓPEZ, M. (2017): *Regulación de los servicios, precios de los consumos intermedios y exportaciones*. Madrid: Banco de España (Artículos Analíticos). Disponible en web: *https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/2017/T1/fich/beaa1701-art5.pdf*.

DENIS, D. J., HANOUNA, P., SARIN, A. (2006): "Is there a dark side to incentive compensation?", en *Journal of Corporate Finance*, vol. 12, núm. 3, págs. 467-488. Disponible en web: *http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.458.4441&rep=rep1&type=pdf*. DOI: *https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2005.08.006*.

GELAUFF, G. M., LEJOUR, A. M. (2006): "Five Lisbon Highlights: The Economic Impact of Reaching these Targets", en *CPB Document*, núm. 104. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. Disponible en web: *https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/five-lisbon-highlights-economic-impact-reaching-these-targets.pdf*.

GUAL, J., JÓDAR ROSELL, S., RUIZ POSINO, A. (2006): "El problema de la productividad en España: ¿Cuál es el papel de la regulación?", en *Documentos de Economía «la Caixa»*, núm. 1. Disponible en web: *http://www.caixabankresearch.com/documents/10180/51459/de01_esp.pdf*.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2019): *Indicadores de confianza empresarial. Módulo sobre entorno empresarial y buena regulación. Serie 2013-2018*. Disponible en web: *http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?path=/t37/p199/p01/serie/&dh=0&capsel=0*.

LÓPEZ, P., ESTRADA, A., THOMAS, C. (2008): "Una primera estimación del impacto económico de una reducción de las cargas administrativas en España", en *Boletín económico*, núm. julio-agosto, págs. 81-92. Madrid: Banco de España. Disponible en web: *https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/08/JulAgo/Fich/art1.pdf*.

MALO DE MOLINA, J. L. (2005): "Una larga fase de expansión de la economía española", en *Documentos Ocasionales*, núm. 0505. Madrid: Banco de España. Disponible en web: *https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/05/Fic/do0505.pdf*.

MARCOS, F., SANTALÓ, J., (2010): "Regulation, innovation and productivity", en *IE Business School Working Paper*, WP10-04. Disponible en web: *http://www.cen7dias.es/BOLETINES/422/instituto_empresa.pdf*.

MAUDES GUTIÉRREZ, A., SILOS RIBAS, M. (2016): "Una regulación económica más eficiente en el mundo digital. Las autoridades independientes de productividad", en *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, núm. 891, págs. 61-80. Disponible en web: *http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1865*. DOI: *https://doi.org/10.32796/ice.2016.891.1865*.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD (2013): *Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2010): *Informe sobre la transposición de la Directiva de Servicios*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda. Disponible en web: *http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/enlaces/destacados/Doc3DS.pdf*.

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2019): *Programas Nacionales de Reformas*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Disponible en web: *http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstrategiaPoliticaFiscal/ProgramaNacionalReformas.aspx*.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES (2017): *Informe sobre la Actividad de las Conferencias Sectoriales 2016*. Disponible en web: *http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales/parrafo/0/text_es_files/INFORME_CC_SS_2016.pdf*.

MORA-SANGUINETTI, J. S. (2019): "La «complejidad» de la regulación española ¿cómo medirla? ¿qué impacto económico tiene?", en *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, núm. 907, págs. 147-162 . DOI: *https://doi.org/10.32796/ice.2019.907.6784*.

MORA-SANGUINETTI, J. S., MARTÍNEZ MATUTE, M. (2014): "La regulación en el mercado de productos en España según los indicadores de la OCDE", en *Boletín Económico*, vol. 12/2014, págs. 45-54. Madrid: Banco de España. Disponible en web: *https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/14/Dic/Fich/be1412.pdf*.

MORA-SANGUINETTI, J. S., SALVADOR-MORA, S. (2016): "El impacto económico de la actividad normativa. Los riesgos de la «gran convergencia»", en *Revista de Economia Industrial*, núm. 398, págs. 117-128. Disponible en web: *http://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/398/MORA%20SANGUINETTI%20Y%20SALVADOR%20MORA.pdf*.

NICOLETTI, G., SCARPETTA, S. (2003): "Regulation, productivity and growth: OECD evidence", en *Economic policy*, vol. 18, núm. 36, págs. 9-72. Disponible en web: *https://academic.oup.com/economicpolicy/article-abstract/18/36/9/402823*. DOI: *https://doi.org/10.1111/1468-0327.00102*.

O'MAHONEY, M., VAN ARK, B. (2003): *Eu productivity and competitiveness: an industry perspective. Can Europe resume the catching-up process?*. Luxembourg: European Commission. Disponible en web: *https://www.rug.nl/ggdc/docs/eu_productivity_and_competitiveness.pdf*.

OECD (2008): *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*. Paris: OECD Publishing. Disponible en web: *http://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf*. DOI: *https://doi.org/10.1787/9789264056381-en*.

OECD (2014): *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*. Paris: OECD Publishing. DOI: *https://doi.org/10.1787/9789264210592-en*.

OECD (2018): *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. Paris: OECD Publishing. DOI: *https://doi.org/10.1787/9789264303072-en*.

OECD (2019): *Better Regulation Practices across the European Union*. Paris: OECD Publishing. DOI: *https://doi.org/10.1787/9789264311732-en*.

PÉREZ GARCÍA, F., MAUDOS VILLARROYA, J., PASTOR MONSÁLVEZ, J. M., SERRANO MARTÍNEZ, L. (2006): *Productividad e internacionalización. El crecimiento español ante los nuevos cambios estructurales*. Bilbao: Fundación BBVA. Disponible en web: *https://w3.grupobbva.com/TLFU/dat/DE_2006_IVIE_productividad_e_internacionalizacion.pdf*.

SCHIANTARELLI, F. (2005): "Product market regulation and macroeconomic performance: A review of cross-country evidence", en *World Bank Publications*, vol. 1.791. Disponible en web: *http://fmwww.bc.edu/ec-p/wp623.pdf*.

SEGURA, J. (coord.) (2006): *La productividad en la economía española*. Madrid: Fundación Ramón Areces.

SKOCZYLAS, L., TISSOT, B. (2005): "Revisiting Recent Productivity Developments across OECD Countries", en *BIS Working papers*, núm. 182. Basel (Switzerland): Bank for International Settlements (BIS). Disponible en web: *https://www.bis.org/publ/work182.pdf*.

SUBNATIONAL DOING BUSINESS (2015): *Doing business en España 2015*. Disponible en web: *http://espanol.doingbusiness.org/reports/subnational-reports/spain*.

TIMMER, M., O'MAHONY, M., VAN ARK, B. (2007): "Growth and Productivity Accounts from EU KLEMS: An Overview", en *National Institute Economic Review*, vol. 200, núm. 1, págs. 64-78. Disponible en web: *http://www.euklems.net/data/overview_07i.pdf*. DOI: *https://doi.org/10.1177/0027950107080390*.

ZÁRATE-MARCO, A., VALLÉS-GIMÉNEZ, J. (2012): "The cost of regulation in a decentralized context: the case of the Spanish regions", en *European Journal of Law and Economics*, vol. 33, núm. 1, págs. 185-203. Disponible en web: *https://link.springer.com/article/10.1007/s10657-010-9154-2*. DOI: *https://doi.org/10.1007/s10657-010-9154-2*.

GAPP, número 22, noviembre-abril de 2019
Sección: ESTUDIOS
Recibido: 11-10-2018
Modificado: 14-12-2018
Aceptado: 14-12-2018
DOI: 10.24965/gapp.i22.10588
Páginas: 86-101

Consideraciones políticas de la asignación presupuestal en salud en México 2010-2017

Political factors in health budget allocation in Mexico 2010-2017

Gabriela Tapia Téllez
Universidad Autónoma de la Ciudad de México (México)
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0929-6130
gabriela.tapia@flacso.edu.mx

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política por FLACSO-México. Maestra en Política Pública y Administración por la Universidad de Nottingham en Reino Unido. Actualmente es Profesora/Investigadora de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México en la licenciatura de Ciencia Política y Administración Urbana y Tutora a distancia de la Maestría en Política Pública Comparada en FLACSO-México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus publicaciones e investigaciones se centran en temas de política pública, política social, presupuesto y transparencia y rendición de cuentas.

RESUMEN

La investigación da seguimiento, desde un lente político/institucional conocido como «*the policy making process*», al presupuesto en salud para entidades federativas en México en el periodo 2010-2017. El objetivo de la investigación es observar la influencia de variables político/institucionales en la asignación con énfasis en el Órgano Ejecutivo y Legislativo en tres legislaturas (LXI, LXII y LXIII) y dos sexenios (uno con presidencia del Partido Acción Nacional (PAN) y otro con presidencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI)). Se observaron dos relaciones: 1. La relación entre el partido político en la presidencia y el partido político del gobernador de cada entidad. 2. La relación entre el partido político con mayoría en la Cámara de Diputados y el partido político del gobernador de cada entidad. Las relaciones se observaron a través del cálculo de medias aritméticas de asignación por sexenio para: 1. Entidades gobernadas por el mismo partido que ostenta la presidencia 2. Todas las entidades federativas y 3. Entidades gobernadas por la oposición. Encontramos que durante el sexenio del PAN no se observa politización, las entidades gobernadas por la oposición incluso recibieron en promedio más recursos. Con el PRI sin embargo, entre 2013 y 2017 de manera sistemática e ininterrumpida la cantidad promedio de recursos asignados a entidades federativas gobernadas por su partido siempre fue mayor. Además, en todos los años en los que el PRI tuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (2010-2017) las entidades gobernadas por el PRI recibieron en promedio más recursos en salud que las entidades gobernadas por la oposición.

PALABRAS CLAVE

Entidades federativas; México; politización; presupuesto; salud.

ABSTRACT

Research analyzes, from an institucional/political perspective known as «*the policy making process*», health budget allocation for localities in México during 2010-2017. The main objective of the research was to observe the influence of political/institutional variables of allocation focusing on the Executive and Legislative branch in two presidential periods and three legislatures. Two types of relations were observed: 1. The relationship between political party at the presidency and political party at each entity. 2. The relationship

between political party with majority in the Lower Chamber and political party governing the entity. The relations were observed through arithmetic averages of allocation for each period for: 1. Localities governed by the same political party than the presidential one 2. All localities 3. Localities governed by opposition. We found that politisation of allocation depends on the political party at the presidency. During the presidency of Partido Acción Nacional (PAN) we do not observe more allocation towards entities governed by PAN, on the contrary, entities governed by opposition received in average more health resources. With Partido Revolucionario Institucional (PRI) however, we observe a clear politisation of health resource allocation. Between 2013-2017 every year there is a coincidence between PRI presidency and resource allocation for localities governed by PRI. Also, every year PRI had majority in the Lower Chamber (2010-2017) entities governed by PRI received in average more health resources than entities governed by opposition.

KEYWORDS

Budget; health; localities; Mexico; politisation.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. PRESUPUESTO Y POLÍTICA. 2. MARCO TEÓRICO: THE POLICY MAKING PROCESS. 2.1. ACTORES EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DEL PEF EN MÉXICO. 2.1.1. El Ejecutivo. 2.1.2. El Legislativo. 3. METODOLOGÍA. 3.1. LA VARIABLE PARTIDO DEL PRESIDENTE COMO EXPLICATIVA A LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN SALUD A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. 3.1.1. La No politización de las asignaciones en salud durante el sexenio de Felipe Calderón. 3.1.2. La politización de las asignaciones en el sexenio de Enrique Peña Nieto. 3.2. LA VARIABLE MAYORÍA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS COMO EXPLICATIVA A LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN SALUD A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. 4. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

Estudiar la manera en que se distribuyen los recursos en salud por entidad federativa es importante por muchas razones. Por un lado, el financiamiento federal de la política social representa para algunos estados en México hasta el 85 por ciento de sus ingresos totales (Medrano y M. Smith, 2017). El presupuesto en salud 2018 representó el 15 % del gasto programable del sector público: 564, 937.5 millones de pesos (Belisario Domínguez, 2018: 1) y el presupuesto para programas y proyectos de inversión durante 2010 a 2017 representó para el IMSS e ISSSTE casi el 40 % de su presupuesto.

La propuesta anual de presupuesto en México tiene origen en el Órgano Ejecutivo y depende de la aprobación del Legislativo, específicamente, de la Cámara de Diputados. El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), contempla entre muchas otras asignaciones, la cantidad de recursos autorizados para entidades federativas. En la década de los ochenta, la concentración de la asignación de los recursos en salud en el Ejecutivo y Legislativo Federal tenía entre sus principales objetivos disminuir la inequidad entre regiones y mejorar la eficacia del gasto. A pesar de ello, en México la desigualdad en materia de acceso y calidad de los servicios de salud entre entidades cada vez es mayor (CONEVAL, 2018), por lo que los recursos destinados a la construcción de hospitales y equipamiento son primordiales no sólo para la equidad sino en materia de derechos humanos.

La mayor parte de la investigación que existe sobre gasto en salud en México se concentra en la cantidad de recursos que se distribuyen por institución, per cápita y por enfermedad. Son pocas las investigaciones que analizan la efectividad del gasto y contadas las que intentan explicar el peso que tienen distintos factores (políticos, económicos y sociales) en la asignación hacia las entidades federativas. Esto a pesar de la importancia de las coyunturas políticas en las decisiones públicas (Majone, 1989) y que desde hace algunos años México Evalúa (2011)[1] identificó el uso político del presupuesto en salud como uno de los cuatro elementos que explican la falta de calidad y eficiencia del gasto público.

El objetivo de la investigación es observar la influencia de variables político/institucionales en la asignación en salud a través de la metodología conocida como «*the policy making process*» de Spiller, Stein y Tomassi (2008). Se puso especial énfasis en el papel de los actores e instituciones del Órgano Ejecutivo y

[1] Uno de los centros de pensamiento más importantes en México enfocado a evaluar el ejercicio del gobierno en México, con la intención de facilitar la toma de decisiones al momento de diseñar políticas públicas.

Legislativo en cuanto a variables explicativas y en los recursos en salud aprobados por entidad para IMSS, ISSSTE, FASSA y Secretaría de Salud como variable dependiente. Lo anterior, en dos momentos: los últimos tres años del sexenio de Felipe Calderón (PAN) 2010-2012 y los primeros cinco del sexenio de Enrique Peña Nieto (PRI) 2012-2017.

La investigación responde las siguientes preguntas de investigación: ¿El partido político al que pertenece el presidente de la república favorece la asignación de recursos en salud para entidades gobernadas por su mismo partido? ¿El partido político que tiene mayoría en la Cámara de Diputados favorece la asignación de recursos en salud para entidades gobernadas por su mismo partido? Para responderlas, se observaron dos relaciones:

1. La relación entre el partido político en la presidencia y el partido político del gobernador de la entidad.
2. La relación entre el partido político con mayoría en la Cámara de Diputados y el partido político del gobernador de la entidad.

Las relaciones se establecieron a través del cálculo de medias aritméticas de asignación en salud por sexenio para: 1. Entidades gobernadas por el mismo partido que ostenta la presidencia 2. Todas las entidades federativas y 3. Entidades gobernadas por la oposición. La hipótesis de la investigación es que las entidades gobernadas por el mismo partido al que pertenece el presidente reciben más recursos en salud que las entidades gobernadas por la oposición y que las entidades gobernadas por el mismo partido que tiene mayoría en la Cámara de Diputados reciben más recursos en salud que las entidades gobernadas por la oposición.

Sobre la primera relación, encontramos que la politización de los recursos en salud hacia las entidades federativas depende sobre todo de contar mayoría en la Cámara de Diputados. Durante la presidencia del PAN, por ejemplo, no se observa mayor asignación en salud para las entidades gobernadas por su partido, sino por el contrario, las entidades gobernadas por la oposición recibieron en promedio más recursos. El PAN no tenía mayoría en la Cámara de Diputados. Con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), por su parte, se observa una clara politización del gasto y es que durante la presidencia de Peña Nieto había coincidencia partido en la presidencia y mayoría en la Cámara de Diputados. Entre 2013 y 2017 de manera sistemática e ininterrumpida entidades federativas gobernadas por el PRI recibieron una cantidad promedio mayor de recursos que entidades gobernadas por la oposición. A su vez, todos los años en los que el PRI tuvo mayoría en la Cámara de Diputados las entidades gobernadas por el PRI recibieron en promedio más recursos en salud que las entidades gobernadas por la oposición.

1.1. Presupuesto y política

En 1940 V. O. Key escribió el clásico libro sobre presupuesto *La ausencia de una teoría presupuestal*. En él, propone como solución al vacío en el conocimiento, la utilización de la microeconomía como base teórica de las decisiones presupuestales (Le Loup, 2002: ix). Irónicamente, sesenta años después (en el 2000), aún continuamos modelando en busca de una explicación sobre la manera en que deben tomarse las decisiones presupuestales. De acuerdo a Hyde, la falta de coherencia reside en el campo de conocimiento mismo. El presupuesto público es ecléctico y multidimensional. Es en parte político, económico, contable y administrativo (Khan y Hildreth, 2002: x).

1. La *parte política* de la asignación consiste en la asignación de recursos escasos de una sociedad entre múltiples, competidos y conflictivos intereses.
2. Como *documento económico y fiscal* es un instrumento básico para evaluar qué tan redistributivo es el ingreso, estimulando crecimiento económico y desarrollo, promoviendo el pleno empleo, combatiendo la inflación y manteniendo estabilidad económica.
3. Como *documento contable*, provee un tope al gasto gubernamental prohibiendo el desvío de fondos aprobados.
4. Finalmente, como *documento administrativo y gerencial*, especifica las formas y maneras en que los servicios públicos serán provistos y establece el criterio para su monitoreo, medición y evaluación. Debido a ello, es que resulta difícil que exista una teoría que englobe todos estos elementos en un cuerpo teórico coherente (Khan y Hildreth, 2002: x).

Cuando un único instrumento gubernamental cumple varias funciones a la vez se enfrenta a dilemas y opciones. La figura 1 ilustra los conflictos destacando que cada una de las funciones del presupuesto tiene un norte diferente (Marcel, Guzmán y Sanginés, 2014: 36). Los acuerdos políticos/institucionales entran en conflicto con las variables económicas y gerenciales.

FIGURA 1. FUNCIONES DEL PRESUPUESTO Y SUS CONFLICTOS

Fuente: Marcel, Guzmán y Sanginés, 2014, pág. 37.

La teoría en materia de presupuesto ha variado mucho en las últimas décadas (Frank, 2007). La teoría de inicio de siglo xx se basaba primordialmente en la Economía y la Optimización del gasto a través de herramientas como el Presupuesto Base Cero, la Planeación y la Programación. Basadas en este enfoque teórico, las decisiones presupuestales buscaban niveles óptimos de servicios recreativos, reparación de carreteras y número de policías por jurisdicción. La teoría del presupuesto del siglo xxi: Teorías sobre Administración del Desempeño, ponía énfasis en la efectividad del gasto. Basadas en este enfoque teórico, las decisiones presupuestales buscaban por ejemplo, que los niveles de recreación, reparación de carreteras y policías fueran consistentes con los objetivos, las expectativas de la ciudadanía, y el costo y calidad en jurisdicciones similares (Frank, 2007: 228).

Sobre nuestro objeto de estudio, existen infinidad de investigaciones que contemplan variables político/institucionales como explicativas de la decisión presupuestal. Entre ellas, el trabajo de Sørensen (2003), que estudia la política económica de las asignaciones intergubernamentales en Noruega. La investigación de Solé-Ollé y Sorribas-Navarro (2008), que estudia los efectos del alineamiento partidario en la asignación de transferencias intergubernamentales en España. Abuelafia *et al.* (2009) analizan instituciones presupuestales informales en Argentina. El estudio de la OCDE (2009)[2] vincula el impacto de las elecciones en el presupuesto. Lema y Streb (2013) estudiaron el alineamiento político y los ciclos presupuestarios y Spiller, Stein y Tommasi (2008), quienes fueron la base analítica de esta investigación, resaltan el proceso político de la decisión como central en la política resultante. En México, como mencionamos, la investigación de *México Evalúa* (2011)[3] identifica la politización del gasto en salud como una de las variables que explican su inequidad e inefectividad. Espinosa (2014) analiza mecanismos informales de toma de decisiones, su influencia en las negociaciones presupuestales y la respuesta del gasto de las participaciones federales (Espinosa, 2014: 57). Medrano y M. Smith (2017) analizan la inversión estatal en programas sociales tomando como una de sus tres variables explicativas la ocurrencia de año electoral en el estado.

A pesar de ello, investigaciones que contemplen tres variables: presupuesto en salud, influencia de factores político/institucionales y entidades federativas son escasas tanto a nivel nacional como internacional.

2. MARCO TEÓRICO: THE POLICY MAKING PROCESS

En *The policy making process* Spiller, Stein y Tomassi (2008) sostienen que el problema de las políticas no son las políticas en sí sino el proceso detrás de ellas. El decisor no sólo busca maximizar el bienestar

[2] *Revisiting Political Budget Cycles in Latin America*.
[3] "10 puntos para entender el gasto en salud en México".

público, sino que trae consigo también intereses particulares. El comportamiento de los actores políticos dependerá de:

- las instituciones políticas (el Congreso, el sistema de partidos, y el judicial)
- las reglas institucionales (reglas electorales y reglas constitucionales)
- las reglas de interacción entre ellos y
- sus intereses particulares (Spiller, Stein y Tomassi, 2008: 2).

En ambientes que facilitan acuerdos políticos, la hechura de políticas será más cooperativa y llevará a políticas más efectivas, estables y flexibles (Spiller, Stein y Tomassi, 2008: 2) y viceversa. Cualquier análisis que busque entender la influencia de variables político-institucionales deberá responder algunas de las siguientes preguntas: 1. ¿Quiénes son los actores principales que participan en el proceso? 2. ¿Qué rol y qué poder tienen? 3. ¿Cuáles son sus preferencias, incentivos y capacidades? 4. ¿Cuáles son sus horizontes en el tiempo?

¿En qué arena interactúan y qué características tiene esta arena? 6. ¿Cuál es la naturaleza del intercambio político y las transacciones que llevan a cabo? (Spiller, Stein y Tomassi, 2008: 14-15).

Con respecto al *Órgano Ejecutivo* y la figura del *presidente*, aunque las características personales, ideología y factores culturales e históricos moldean sus decisiones, las instituciones determinan la manera en que son elegidos, y el poder que tienen para decidir tiende a ser igual de importante que sus incentivos y su comportamiento (Scartascini, 2009: 32). En algunos escenarios institucionales, los presidentes se inclinan por el bienestar público y diseñan sus políticas tomando en cuenta los intereses generales de la sociedad. En otros escenarios institucionales, los presidentes tienen incentivos mixtos (políticos y personales) que interfieren con el objetivo de servir el interés público general (Scartascini, 2009: 32). ¿De qué depende?

1. Mientras más poderoso constitucionalmente es un presidente más fácil es tomar decisiones a su conveniencia.
2. Si el presidente tiene amplios poderes legislativos las políticas estarán cerca de las preferencias del órgano ejecutivo (Scartascini, 2009: 33).
3. Se considera que el partido es dominante en un sistema presidencialista cuando el presidente y el legislativo son del mismo partido y se considera que existen dificultades para establecer la agenda cuando el presidente y el legislativo son de partido distinto (Scartascini, 2008: 35).
4. La forma en que fue electo el presidente afecta el grado de apoyo popular y determina si la formación de coaliciones es necesaria. En sistemas electorales en los que el candidato ganador obtuvo un alto porcentaje de votos y cuenta con gran legitimidad la necesidad de formar de coaliciones disminuye.
5. Los incentivos detrás de algunas de las elecciones del ejecutivo se pueden explicar también por la duración en el puesto y temas como la reelección.

En el *Órgano Legislativo* las reglas electorales y la estructura legislativa son determinantes en las decisiones. El método de elección de los representantes por ejemplo, influye fuertemente en los incentivos de los hacedores de política:

1. Cuando los distritos tienen un solo representante y este se elige por mayoría de votos, los legisladores deciden en función de los intereses de sus representados para garantizar su nominación y reelección.
2. Cuando en un distrito hay varios legisladores y estos se eligen en función de la designación en una lista combinado con un sistema de representación proporcional, las decisiones tienden a desviarse de los intereses de los representados.
3. En sistemas de listas cerradas, la disciplina partidaria es mayor ya que los líderes del partido escogen el orden en la lista. En sistemas de listas abiertas, los candidatos compiten entre ellos y deben por tanto cultivar votos.
4. Si los representantes son seleccionados por legislaturas sub nacionales se vuelven actores muy relevantes en algunos temas, como lo son las transferencias intergubernamentales.
5. En sistemas binomiales se fomenta la estabilidad de las coaliciones.

2.1. Actores en el proceso de formulación y aprobación del PEF en México

2.1.1. *El Ejecutivo*

En México el sistema presidencialista actual es muy distinto al que se tuvo previo a la alternancia. Hasta 1997, el presidente en México tenía además de sus facultades constitucionales, poderes tan

amplios como la decisión de posiciones en la alta burocracia con ratificación asegurada, candidaturas a gobiernos estatales y legislaturas con victoria asegurada, iniciativa de ley con niveles de aprobación superiores al 90 %, aprobaciones del presupuesto sin modificaciones e incluso la elección de su sucesor. Los contrapesos que constitucionalmente deberían existir en torno a estos temas, eran prácticamente letra muerta. Durante esos años (1934 a 1997), la administración pública tuvo poca o nula autonomía respecto de la política, dado el largo dominio del PRI en el ejercicio del gobierno (Pardo, 2015: 86). Actualmente, el presidente es mucho menos poderoso. Aunque tiene iniciativa de ley y la propuesta del Presupuesto de Egresos de la Federación sale del ejecutivo, depende de la Cámara de Diputados para su aprobación.

La investigación abarca la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa del PAN (2006-2012), segunda presidencia del PAN post alternancia y de Enrique Peña Nieto del PRI (2012-2018), que representa el regreso del PRI después de haber perdido su predominio político en el 2000. Felipe Calderón impulsó una estrategia de renovación política. Sin embargo, sus propuestas de reforma se vieron limitadas por un Congreso en el que el PRI fue un fuerte contrincante (Pardo, 2015: 86-91). Además, el gobierno de Calderón tuvo desde sus inicios cuestionamientos en torno a su legitimidad que condicionaron su actuar los primeros años (Pardo, 2015: 92). Durante su administración se promulgó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) (2006), el Presupuesto Basado en Resultados (PbR), el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) y la coordinación y establecimiento de los mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales como política pública permanente en los niveles de gobierno (Pardo, 2015: 98).

El sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) inicia en 2012 con el sorpresivo regreso del PRI a la presidencia después de 12 años de gobiernos del PAN. El discurso de inicio de gobierno planteaba la necesidad de implementar reformas estructurales urgentes que lograron ser acordadas en lo que se conoce como Pacto por México: Reforma energética, educativa, político/electoral, en telecomunicaciones. En 2016 se llevó a cabo la Reforma al Presupuesto, que incluía la metodología para su elaboración conocida como «Presupuesto Base Cero» y que contempla que el presupuesto se elabore «sobre una base cero» lo que obligaría a obtener información sobre desempeño y su relación con el presupuesto (Martínez González, 2015: 66). Cabe destacar que en este sexenio, «las Secretarías más importantes fueron ocupadas por personalidades con amplia trayectoria en el PRI y en muchos casos con larga experiencia en funciones ejecutivas en el gobierno federal o en gobiernos estatales y locales (por ejemplo, en el gabinete había cinco ex-gobernadores), aliados políticos de Peña Nieto y miembros de su equipo más cercano durante su mandato como gobernador del Estado de México» (Olmeda y Armesto, 2013: 262).

2.1.2. *El Legislativo*

Como mencionamos, en México, en el proceso anual de formulación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación participan dos grupos de actores: Por parte del Legislativo, la Cámara de Diputados y sus Comisiones correspondientes y del lado del Ejecutivo, el Presidente, la Secretaría de Hacienda y Secretaría de Gobernación (SEGOB). En septiembre del año previo al presupuesto bajo discusión, el presidente envía el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) a la Cámara de Diputados, quien tiene hasta noviembre para analizar, discutir y aprobar el mismo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de formular el PPEF y presentarlo al presidente y junto con SEGOB, es la encargada de la negociación entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo (UNICEF, 2014: 4). La Cámara de Diputados por su parte, es el principal actor en la revisión, negociación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (UNICEF, 2014: 6). Al interior de la Cámara, el grupo responsable de dirigir la discusión y revisión del PPEF es la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Esta comisión envía información a las demás comisiones temáticas (por ejemplo, la de Salud) para que éstas, en el ámbito de su competencia, puedan emitir su opinión. Una vez estudiado el Proyecto, la Comisión presenta al Pleno de la Cámara un dictamen con los comentarios, modificaciones o reasignaciones propuestas. El dictamen se discute en el Pleno, quien debe aprobar el Presupuesto de Egresos el día 15 de noviembre como fecha límite, según el artículo 42 fracción V de la LFPyRH (UNICEF, 2014: 6).

Tomando en consideración estos dos grupos de actores así como los actores que la metodología de «the policy making process» identifica como principales en la toma de decisiones, es que se esta-

blecieron dos variables explicativas como determinantes de la asignación del presupuesto en salud: el Presidente y la Cámara de Diputados. A continuación se muestra la composición de la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura, que inició sus funciones el día 1 de septiembre de 2009 y concluyó el 31 de agosto de 2012.

TABLA 1. COMPOSICIÓN POR PARTIDO DE LA LXI LEGISLATURA 2009-2012

GRUPO PARLAMENTARIO	MAYORIA RELATIVA	%	1.ª	2.ª	3.ª	4.ª	5.ª	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	%	TOTAL	%
PRI	**188**	62,7	11	12	12	8	11	**54**	27,0	**242**	48,4
PAN	**68**	22,7	18	18	16	11	11	**74**	37,0	**142**	28,4
PRD	**33**	11,0	3	3	6	7	9	**28**	14,0	**61**	12,2
PVEM	**4**	1,3	4	4	2	5	3	**18**	9,0	**22**	4,4
PT	**4**	1,3	2	1	1	4	2	**10**	5,0	**14**	2,8
NA	**1**	0,3	2	2	0	2	1	**7**	3,5	**8**	1,6
MC	**0**	0,0	0	0	2	2	2	**6**	3,0	**6**	1,2
SP	**2**	0,7	0	0	1	1	1	**3**	1,5	**5**	1,0
TOTAL	**300**	100,0	40	40	40	40	40	**200**	100,0	**500**	100,0

Fuente: Álbum de Diputados Federales 2009-2012.

En la *LXI Legislatura*, el PRI obtuvo el 48,4 % del total (242 diputados). Si a esto se suma los diputados del PVEM y NA con quien el PRI formó alianza en ese periodo podemos decir que este partido contaba en la LXI Legislatura con 272 votos favorables. Es decir, mayoría absoluta en coalición en las asignaciones presupuestales para el 2010 y 2011. En la *XII Legislatura* (2012-2015), el PRI obtuvo un total de 214 diputados. Nuevamente, si se suma a los legisladores del PVEM y de NA tenemos un total de 251 legisladores favorables al PRI, alcanzando apenas la mayoría absoluta. La LXII Legislatura fue la base para el análisis de la relación entre mayoría (PRI, PVEM y NA) y asignación en salud a las entidades en 2012, 2013, 2014 y 2015.

TABLA 2. COMPOSICIÓN POR PARTIDO DE LA LXII LEGISLATURA 2012-2015

GRUPO PARLAMENTARIO	MAYORIA RELATIVA	%	1.ª	2.ª	3.ª	4.ª	5.ª	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	%	TOTAL	%
PRI	**165**	55,0	11	10	10	7	11	**49**	24,5	**214**	42,8
PAN	**51**	17,0	14	18	11	9	10	**62**	31,0	**113**	22,6
PRD	**57**	19,0	5	5	9	12	11	**42**	21,0	**99**	19,8
PVEM	**12**	4,0	2	3	4	3	3	**15**	7,5	**27**	5,4
MC	**5**	1,7	3	0	1	2	1	**7**	3,5	**12**	2,4
PT	**2**	0,7	1	2	2	2	2	**9**	4,5	**11**	2,2
NA	**0**	0,0	2	2	2	2	2	**10**	5,0	**10**	2,0
MORENA	**6**	2,0	2	0	1	3	0	**6**	3,0	**12**	2,4
SIN PARTIDO	**2**	0,7						**0**		**2**	0,4
TOTAL	**300**	100,0	40	40	40	40	40	**200**	100,0	**500**	100,0

Fuente: Álbum de Diputados Federales 2012-2015.

Finalmente, la *LXIII Legislatura* inició funciones el día 1 de septiembre de 2015 para concluir el 31 de agosto de 2018 con la siguiente composición:

TABLA 3. COMPOSICIÓN DE LA LXIII LEGISLATURA POR PARTIDO

GRUPO PARLAMENTARIO	MAYORIA RELATIVA	%	1.ª	2.ª	3.ª	4.ª	5.ª	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	%	TOTAL	%
PRI	**158**	77,1	10	10	10	6	11	**47**	22,9	**205**	41,0
PAN	**56**	51,4	13	15	8	8	9	**53**	48,6	**109**	21,8
PRD	**29**	53,7	2	3	6	7	7	**25**	46,3	**54**	10,8
MORENA	**22**	46,8	3	2	5	10	5	**25**	53,2	**47**	9,4
PVEM	**22**	55,0	2	4	7	3	2	**18**	45,0	**40**	8,0
MC	**10**	50,0	4	2	1	2	1	**10**	50,0	**20**	4,0
NA	**1**	8,3	2	2	2	3	2	**11**	91,7	**12**	2,4
PES	**0**	0,0	4	1	1	1	2	**9**	100,0	**9**	1,8
SP	**1**	33,3	0	1	0	0	1	**2**	66,7	**3**	0,6
IND	**1**	50,0	0	0	0	0	0	**0**	0,0	**1**	0,2
TOTAL	**300**	**60**	**40**	**40**	**40**	**40**	**40**	**200**	**40**	**500**	**100**

Fuente: Cámara de Diputados 2017 (Datos al 30-10-2017).

El PRI obtuvo 205 legisladores. Si a esos diputados agregamos los 40 del PVEM y los 12 de Nueva Alianza el PRI contaba con un total de 257 votos favorables. Es decir, mayoría absoluta holgada en coalición. La LXIII Legislatura fue la base para el análisis de la relación entre esta mayoría en la Cámara y la asignación en salud a las entidades en 2016 y 2017.

Es importante recalcar que esta mayoría se hace presente de diversas formas en el proceso de asignación presupuestal. Por un lado, con los votos a favor o en contra del PPEF y el PEF, pero también al interior de las distintas Comisiones de la Cámara de Diputados en las que se discute el presupuesto. De acuerdo al art. 43 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, en la integración de las Comisiones se toma en cuenta la pluralidad representada en la Cámara así como el criterio de proporcionalidad del Pleno (UNICEF, 8). Por ejemplo, en la LXI Legislatura, en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública el 45 % de los miembros eran del PRI y en la Comisión de Salud, el 47 % de los miembros eran del PRI. A su vez, cada Comisión tiene una Mesa Directiva, la cual es integrada por un presidente y varios secretarios. El PRI tuvo predominio en la composición de todas las mesas directivas, entre ellas, la de Presupuesto y Cuenta Pública, donde el 43 % de los miembros eran de su partido y la de Salud, donde contaba con el 50 %.

Durante el periodo bajo análisis (2010-2017), si la hipótesis se confirma, debido a que el PRI cuenta con mayoría en la Cámara de Diputados todos los años, las entidades federativas gobernadas por el PRI deberían recibir más recursos en salud.

3. METODOLOGÍA

Con base en el marco teórico «the policy making process» y el proceso establecido de manera institucional para la elaboración y formulación del presupuesto en México presentado en las secciones anteriores se seleccionaron las siguientes variables para análisis:

- Las *variables independientes o explicativas X1* y *X2.*

  X1: Coincidencia de partido político en la presidencia y partido político que gobierna en la entidad.

  X2: Coincidencia de partido político con mayoría en la Cámara de Diputados y partido político del gobernador en la entidad.

- La *variable dependiente Y.*

  Y: Monto total anual por persona que se asigna a la salud en cada entidad (incluye: gasto en obra de la SS + gasto en equipo de la SS + Inversión federal IMSS + Inversión federal ISSSTE+ FASSA, RAMO33).

Se sumó el recurso asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2010-2017 para el IMSS, ISSSTE y FASSA con el gasto identificado en los Planes Maestros de Infraestructura (PMI) de la Secretaría de Salud 2010-2017.

1. El *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) del Ramo 33* asigna recursos a las entidades Federativas y municipios a partir de fórmulas y procedimientos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Las transferencias de los fondos del Ramo 33 se aprueban por la Cámara de Diputados en el ejercicio fiscal aplicable y tienen como objetivo fortalecer los Servicios Estatales de Salud para que respondan con mayor eficacia y eficiencia las necesidades de salud de la población sin seguridad social. Actualmente los recursos otorgados a FASSA representan el 16 % del presupuesto total del sector salud (Belisario Domínguez, 2018: 1).
2. *Los programas y proyectos de inversión del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)*. Estos programas son aprobados por la Cámara de Diputados en el ejercicio fiscal aplicable y representan alrededor del 7 % del gasto de inversión en salud (Belisario Domínguez, 2018: 5). Las dependencias y entidades de la administración pública federal detectan necesidades de inversión, planean y analizan las alternativas que resuelven esas necesidades. La Cámara de Diputados selecciona las alternativas con mayor beneficio social y que cumplen con la normativa en materia de inversión: de impacto regional, que permitan alcanzar las metas contenidas en el Plan Nacional de Infraestructura y en el Plan Nacional de Desarrollo (SHYCP, 2012: 2-3)
3. *Los Planes Maestros de Infraestructura de Secretaría de Salud: Rubro Infraestructura y Equipo por entidad*. Es el instrumento rector para la planeación, desarrollo, reordenamiento de la infraestructura y el equipamiento médico de la Secretaría de Salud y los Servicios Estatales de Salud, con el fin de racionalizar y priorizar los recursos para la inversión pública y garantizar la operación sustentable.

La relación entre variables X1 y X2 con variable Y se observó a través de:

1. Promedios de asignatura en salud de los últimos años del sexenio de Felipe Calderón 2010-2012 en entidades en las que hay coincidencia presidente (PAN) y gobernador (PAN) versus promedios de asignatura en entidades en las que gobernaba la oposición.
2. Promedios de asignatura 2013-2017 en el sexenio de Enrique Peña Nieto en entidades en las que hay coincidencia presidente (PRI) y gobernador (PRI) versus promedios de asignatura en entidades en las que gobernaba la oposición.
3. Promedios de asignatura 2010-2017 en entidades en las que hay coincidencia mayoría en la cámara (PRI/PVEM) y gobernador (PRI, PVEM) del mismo partido versus promedios de asignatura en entidades donde el gobernador es de oposición.

Las hipótesis:

1. Las entidades gobernadas por *el mismo partido* que ostenta la presidencia reciben *más recursos* en salud en el periodo 2010-2017.
2. Las entidades gobernadas por *partidos de oposición* al que ostenta la presidencia reciben *menos recursos* en salud para el periodo 2010-2017.
3. Las entidades gobernadas por *el mismo partido* que tiene mayoría en la Cámara de Diputados reciben *más recursos* en salud en el periodo 2010-2017.

4. Las entidades gobernadas por *un partido de oposición* al que tiene mayoría en la Cámara de Diputados reciben *menos recursos* en salud en el periodo 2010-2017.

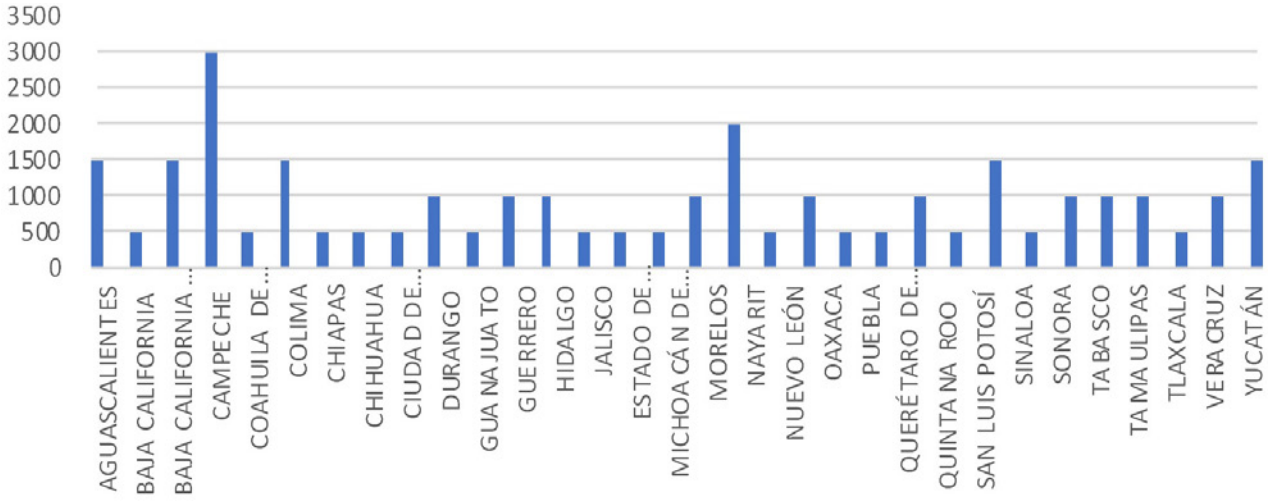
3.1. La variable Partido del Presidente como explicativa a la asignación de recursos en salud a las entidades federativas

De acuerdo con Scarstacini (2008), aunque las características personales, ideología y factores culturales moldean las decisiones presidenciales, las instituciones determinan la manera en que son elegidos y el poder que tienen para decidir tiende a ser igual de importante que sus incentivos y comportamiento. En México, aunque el presidente hasta 1997 solía ser sumamente poderoso y sus deseos eran prácticamente órdenes, ese poder era resultado de cuatro características que actualmente no están presentes en el sistema político. 1. Un sistema presidencialista basado en la constitución 2. Gobierno unificado 3. Disciplina al interior del partido 4. Presidente como líder del partido (Weldon, 1997). La investigación deja ver que el partido al que pertenece el presidente por sí sólo no garantiza mayores asignaciones presupuestales en salud a entidades federativas del mismo partido político. Sin embargo, cuando el presidente cuenta con mayoría en la Cámara de Diputados, sí se observa una politización del gasto en salud hacia las entidades federativas del mismo partido.

3.1.1. *La No politización de las asignaciones en salud durante el sexenio de Felipe Calderón*

Durante el sexenio de Felipe Calderón (PAN), el PAN no tenía mayoría en la Cámara de Diputados. Como se observa en las siguientes gráficas. Los últimos tres años de su sexenio no reflejan una politización de la asignación de los recursos en salud a favor del PAN ya que en México, la aprobación del presupuesto es un trabajo conjunto del Ejecutivo con el Legislativo. Las mayores asignaciones percápita por entidad entre 2010 y 2012 son para Campeche, Nayarit, Aguascalientes y Sinaloa. De estas cuatro entidades, solamente Sinaloa estaba gobernada por el PAN en este periodo. Campeche, Nayarit y Aguascalientes estaban gobernadas por partidos de oposición.

FIGURA 2. ASIGNACIÓN PERCÁPITA PROMEDIO EN SALUD POR ENTIDAD 2010-2012

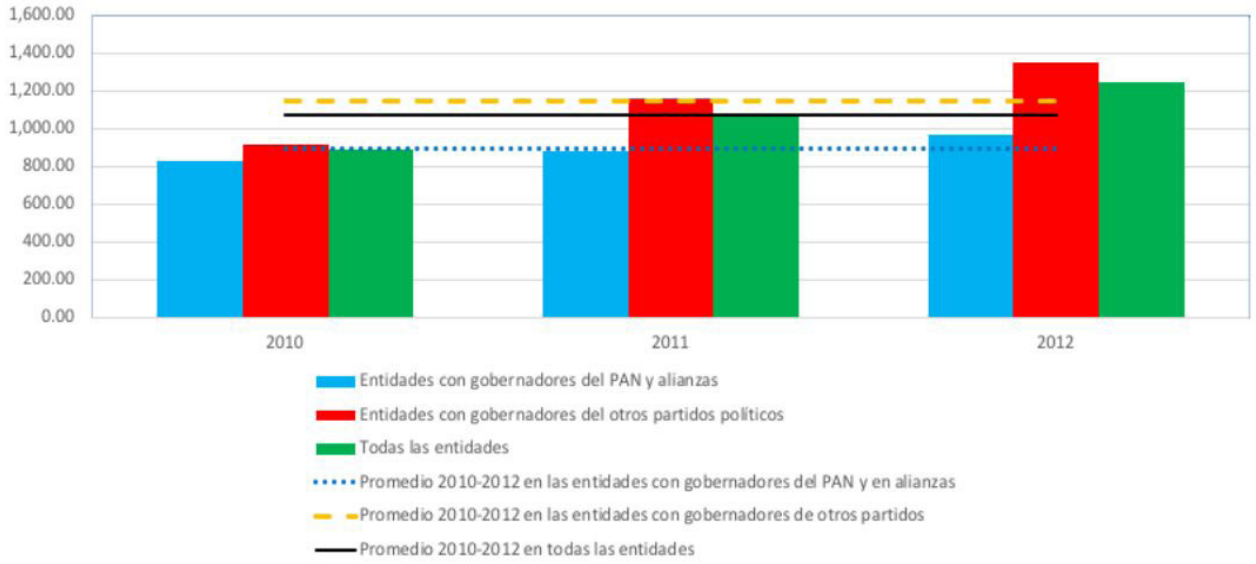


Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2010-2017 y PMI Secretaría de Salud 2010-2017.

La siguiente gráfica nos confirma la ausencia de relación entre partido político en la presidencia y cantidad de recursos que bajan a la entidad. Incluso, se observa lo contrario. La barra azul muestra el promedio del monto total anual que recibe en salud una persona que vive en una entidad gobernada por el PAN durante 2010-2012. Dado que el presidente en ese momento era del PAN, uno esperaría observar que la barra azul fuera más alta que la roja, que representa el promedio que recibe una persona en una entidad goberna-

da por la oposición. Sin embargo, se observa lo contrario. Las entidades gobernadas por partidos distintos al que ocupa la presidencia (PAN Presidencia-Oposición en la entidad) reciben un promedio total anual por persona más alto los tres años bajo análisis que las entidades gobernadas por el mismo partido que el de la presidencia (PAN Presidencia-PAN en la entidad).

FIGURA 3. PROMEDIO DEL MONTO TOTAL ANUAL POR PERSONA QUE SE ASIGNAN A LA SALUD SEGÚN GRUPOS DE ENTIDADES, 2010-2012



Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2010-2017, PMI Secretaría de Salud 2010-2017 y Álbum de Diputados LXI, LXII y LXIII Legislatura.

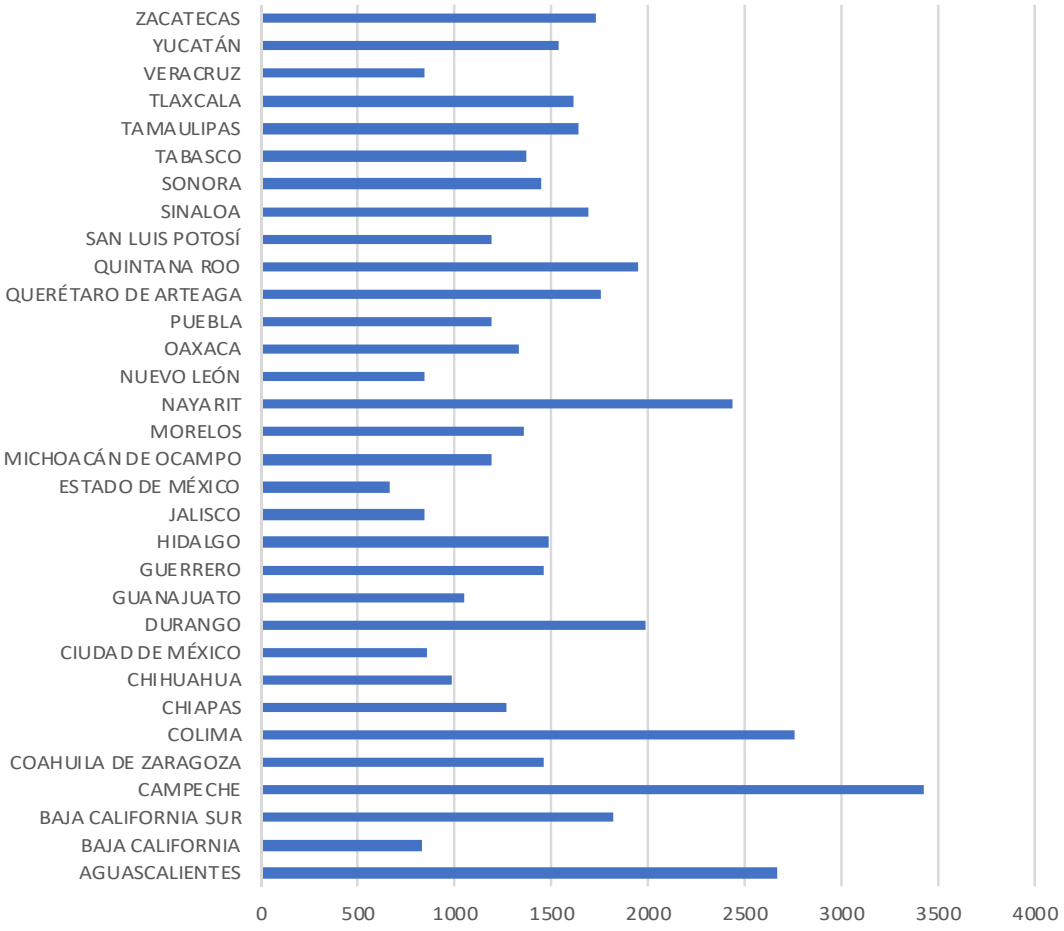
El no contar con mayoría en la Cámara de Diputados es uno de los factores con más peso para explicar estas asignaciones. Sin embargo, no debemos dejar de lado que también puede explicarse por factores que Scarstascini (2008) identifica sobre las presidencias en las que el candidato ganador obtiene un bajo porcentaje de votos al llegar a la presidencia y poca legitimidad. En estos contextos, la necesidad de formar coaliciones aumenta y es poco probable que las preferencias del órgano ejecutivo se reflejen en las políticas. Calderón llega a la presidencia con bajos niveles de aprobación, con cuestionamientos sobre su victoria y conforme fue avanzando el sexenio, con un desgaste político aún mayor por los problemas de violencia que se desataron en el país. El ánimo de calmar la tensión inicialmente, con la ausencia de poder político que fue acrecentándose y una Cámara de Diputados de Oposición probablemente lo obligó a conceder asignar más recursos a entidades de oposición. Esto, junto con la agenda de renovación política que abanderaba el PAN en esos años se reflejó en asignaciones en salud más grandes para estos partidos muy probablemente con objetivos conciliatorios y de pacificación.

3.1.2. *La politización de las asignaciones en el sexenio de Enrique Peña Nieto*

A diferencia de Calderón, Enrique Peña Nieto asume la presidencia con niveles de legitimidad muy por encima de los que tuvo Calderón y además con mayoría en la Cámara de Diputados. Estas variables permiten explicar las decisiones del PRI durante ese sexenio, que claramente favorecen a entidades federativas del mismo partido en detrimento de los habitantes que viven en entidades gobernadas por la oposición.

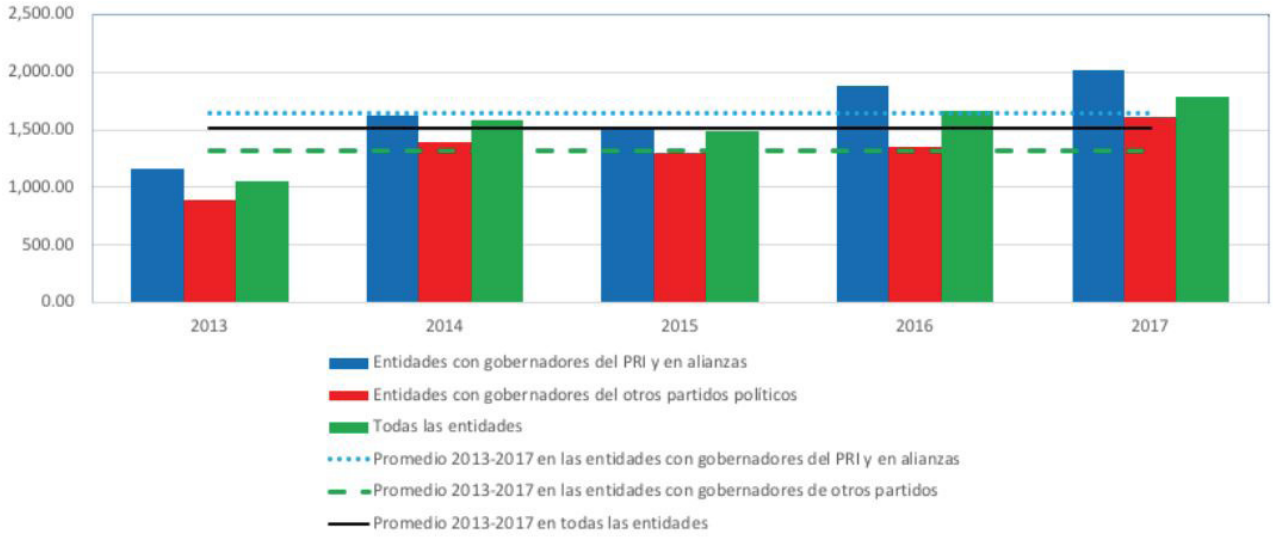
En la siguiente gráfica se puede apreciar que en los primeros cinco años del sexenio de EPN (2013-2017), las cuatro entidades con mayor asignación percápita (Campeche, Aguascalientes, Nayarit y Colima) fueron también entidades que en ese periodo estaban gobernadas por el PRI.

FIGURA 4. ASIGNACIÓN PERCÁPITA PROMEDIO EN SALUD 2013-2017 POR ENTIDAD



Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2010-2017, PMI Secretaría de Salud 2010-2017.

FIGURA 5. PROMEDIO DEL MONTO ANUAL POR PERSONA QUE SE ASIGNAN A LA SALUD SEGÚN GRUPOS DE ENTIDADES 2013-2017



Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2010-2017, PMI Secretaría de Salud 2010-2017 y Album de Diputados LXI, LXII y LXIII Legislatura.

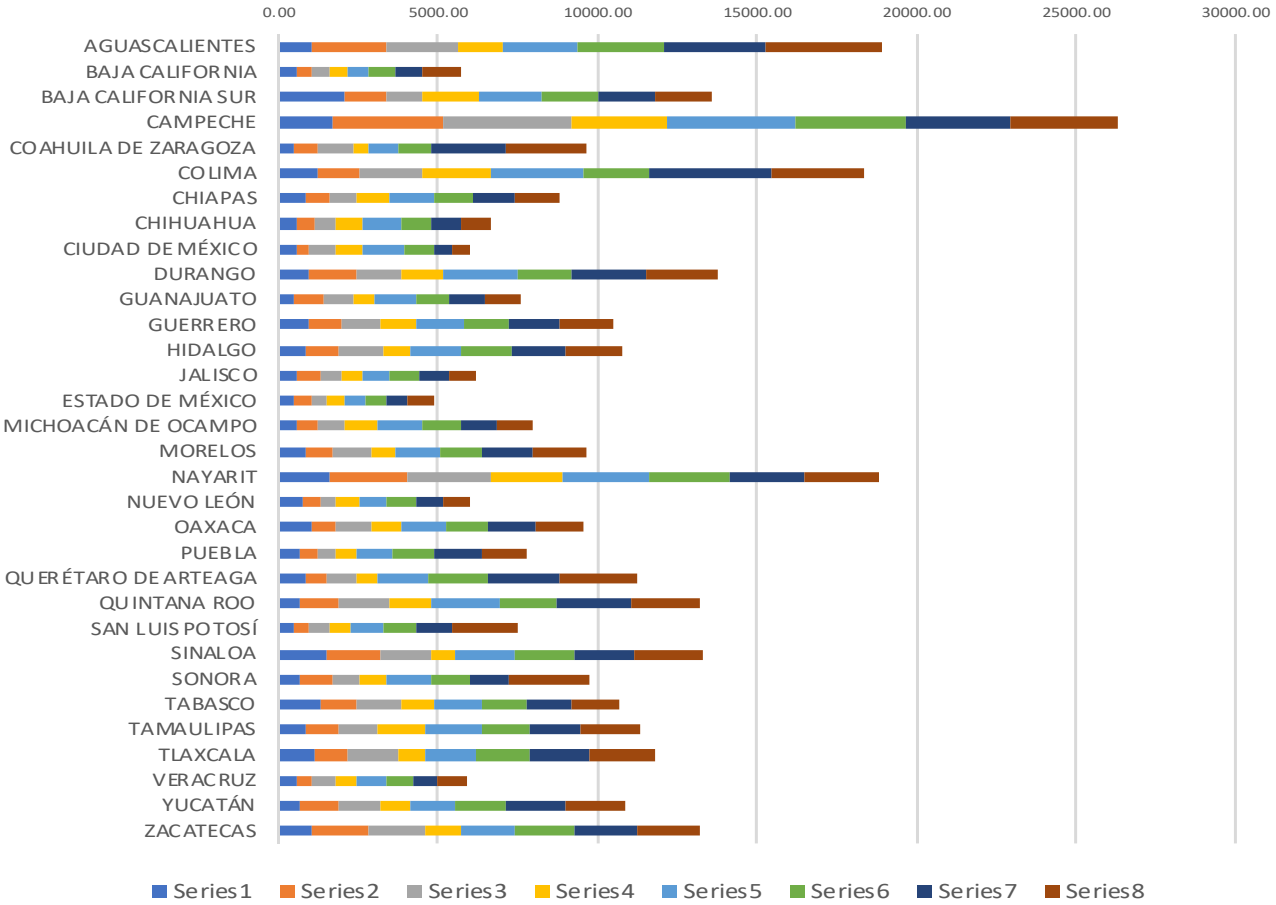
La gráfica anterior nos brinda más certeza sobre el periodo 2013-2017. Como se puede ver, las entidades gobernadas por el PRI reciben todos los años un mayor promedio de recursos en salud por persona que las entidades gobernadas por la oposición. La columna azul muestra el promedio del monto anual por persona que se asigna a salud para entidades gobernadas por el PRI. La columna roja representa el promedio del monto anual por persona que se asigna a salud a entidades gobernadas por la oposición. En los cinco años bajo análisis (2013-2017) las entidades gobernadas por el PRI tuvieron siempre un promedio anual de asignación en salud por persona más alto que las entidades gobernadas por la oposición.

Debemos tener en cuenta que el partido al que pertenece el presidente no es la única variable que explica estas asignaciones. De ser así, en el sexenio de Calderón hubiéramos observado mayores asignaciones para entidades federativas panistas. De acuerdo con las entrevistas de la investigación de Espinosa (2014) «contar con una relación directa con el presidente y miembros estratégicos del gabinete (en particular, secretarios y subsecretarios de Estado) aún tiene una importancia considerable cuando se negocian apoyos financieros adicionales a los obtenidos por medio de los canales presupuestales formales» (Espinosa, 2014: 69). Sin embargo, como veremos, la mayoría en la Cámara de Diputados, parece explicar en mayor medida la capacidad de dirigir recursos hacia entidades federativas del mismo partido político durante la elaboración del PEF.

3.2. La variable Mayoría en la Cámara de Diputados como explicativa a la asignación de recursos en salud a las entidades federativas

La variable de mayoría en la Cámara de Diputados parece ser un mejor predictor de los recursos en salud que recibirán las entidades federativas que la variable partido político del presidente. Durante los ocho años bajo análisis el PRI gozó de mayoría en la Cámara de Diputados y las entidades federativas gobernadas por el PRI recibieron sistemática e ininterrumpidamente más recursos en salud.

FIGURA 6. ASIGNACIÓN PERCÁPITA EN SALUD POR ENTIDAD 2010-2017

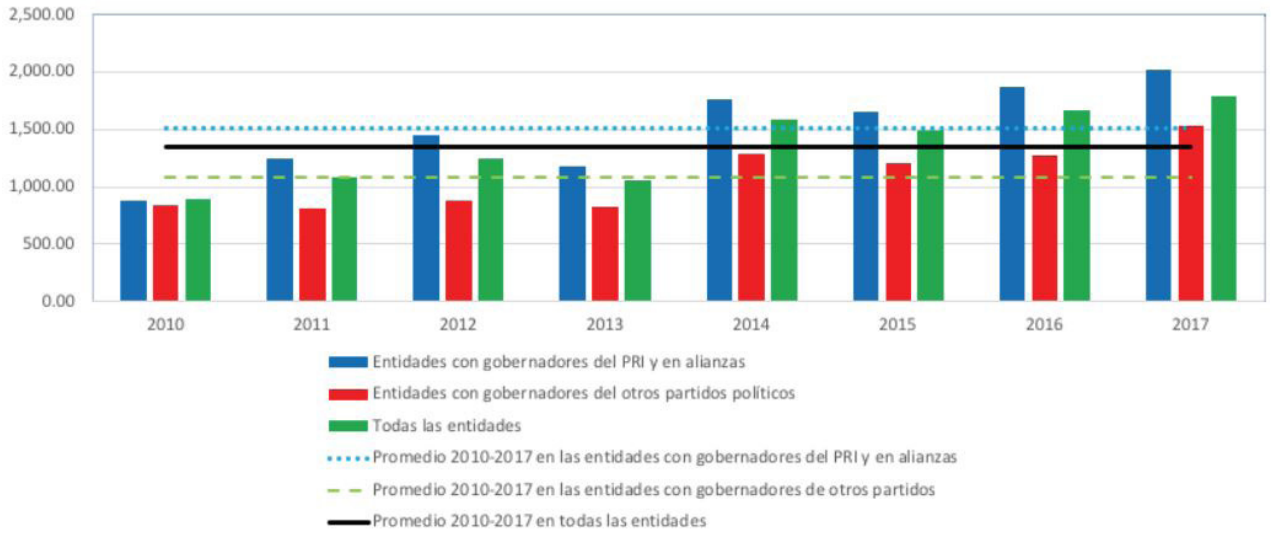


Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2010-2017, PMI Secretaría de Salud 2010-2017.

La anterior gráfica muestra el monto total anual asignado por persona en salud por entidad federativa en el periodo 2010-2017. Como se puede observar Campeche, Aguascalientes, Colima y Nayarit han sido las entidades cuya población ha sido asignada la mayor cantidad de recursos en salud percápita en los últimos siete años. Las cuatro entidades estaban gobernadas por el PRI. Es decir, existe coincidencia (mayoría del PRI en la Cámara de Diputados y PRI en gubernatura).

En la siguiente gráfica se observa también que los ocho años en los que el PRI tuvo mayoría en la Cámara de Diputados la asignación en salud promedio para las entidades gobernadas por el PRI (columna azul) siempre fue mayor que en las entidades gobernadas por la oposición (columna roja) y mayor siempre también que el promedio de asignación anual de todas las entidades juntas (columna verde).

FIGURA 7. PROMEDIO DEL MONTO TOTAL ANUAL POR PERSONA QUE SE ASIGNAN A LA SALUD SEGÚN GRUPOS DE ENTIDADES 2010-2017



Fuente: elaboración propia con base en PEF 2010-2017, PMI Secretaría de Salud 2010-2017 y Album de Diputados LXI, LXII y LXIII Legislatura.

Es decir, se observa una clara politización del gasto en salud que se explica por la variable de mayoría del PRI en la Cámara de Diputados. De acuerdo a las entrevistas de Espinosa (2014), «la capacidad de las autoridades estatales para atraer fondos federales adicionales aumenta cuando el gobernador tiene aliados políticos cercanos en comisiones estratégicas en la Cámara de Diputados (v. gr., las comisiones de presupuesto, al interior de las cuales se definen las asignaciones de gastos federales).... aunque los gobernadores no participan de manera formal en la integración de las comisiones legislativas, lograr que su partido político obtenga resultados electorales favorables en su estado natal puede otorgarles el poder para negociar posiciones para sus aliados con los líderes de su partido. El orden institucional existente y la enorme dependencia que tienen los estados de las participaciones federales, incentiva a los gobernadores a fungir como agentes electorales. las necesidades de gasto público y para entregar resultados tangibles en el ámbito estatal» (Espinosa, 2014: 70).

4. CONCLUSIONES

La investigación muestra que los pesos y contrapesos establecidos en la Constitución para la formulación del presupuesto en México no lo exentan de la influencia de factores políticos en su asignación. La presencia de variables como mayoría en la Cámara de Diputados, altos niveles de legitimidad y coincidencia con partido que gobierna en la entidad son determinantes importantes de que los recursos se politicen. Por el contrario, también pudimos constatar que el presidente por sí solo no parece tener poderes que le permitan tomar decisiones cercanas a sus preferencias. Cuando el presidente no cuenta con mayoría en la Cámara

de Diputados, como sucedió durante la administración del PAN con Calderón (2006-2012) y encima existen problemas de legitimidad, el presidente se ve obligado a negociar con la oposición y tomar decisiones que no necesariamente lo favorecen a él ni a su partido. Evidencia de ello es que durante este sexenio, las entidades federativas panistas, no recibieron en promedio más recursos percápita para salud, sino por el contrario, las entidades gobernadas por la oposición recibieron mayores asignaciones.

En el caso del sexenio del PRI, donde existe coincidencia Mayoría en la Cámara de Diputados, gobierno con altos niveles de aprobación y entidades gobernadas por el mismo partido, se observa una fuerte politización de los recursos en salud. Entre 2013 y 2017 todos los años sin excepción se observan dos situaciones: una coincidencia entre partido del presidente (PRI) y una mayor cantidad promedio de recursos en salud para entidades federativas del PRI y dos, una coincidencia entre mayoría del PRI en la Cámara de Diputados y una mayor cantidad promedio de recursos en salud para entidades federativas del mismo partido.

El PRI se ha caracterizado históricamente por una fuerte disciplina partidaria. En años previos a la alternancia, los premios a los gobernadores más leales y disciplinados se traducían en mayores asignaciones presupuestales. Actualmente, en un contexto de alternancia política, los «premios» y «castigos» parecieran dirigirse a gobernadores del mismo partido político. Si a este incentivo le sumas la enorme dependencia financiera que tienen las entidades federativas de los recursos federales, es fácil entender que los incentivos para que los gobiernos estatales recurran a mecanismos de negociación que no están contemplados, de manera explícita, en las leyes presupuestales sean tan altos. Lo anterior es grave de muchas formas, pero sobre todo porque implica la apropiación de recursos públicos con intereses partidistas en un contexto de gran inequidad en materia de salud en las entidades federativas del país.

Actualmente, aunque tuvimos alternancia política y la izquierda (Morena) llega por primera ver a ocupar la presidencia de México nuevamente están presentes variables que podrían politizar el presupuesto en salud: gobierno unificado, altos niveles de legitimidad y cinco entidades gobernadas por este mismo partido político. Esperemos que la distribución de recursos este sexenio refleje una verdadera vocación de redistribución y los recursos se dirijan a las entidades con mayores necesidades en salud.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CÁMARA DE DIPUTADOS (2012): *Álbum de Diputados Federales 2009-2012. Legislatura LXI (08 de agosto de 2012)*. URL: *http://sitllxi.diputados.gob.mx/album_dips.pdf* [accesado: 08-11-2017].

CÁMARA DE DIPUTADOS (2015): *Álbum de Diputados Federales 2012-2015. Legislatura LXII (14 de agosto de 2015)*. URL: *http://sitllxii.diputados.gob.mx/album_foto_tc.pdf* [accesado: 08-11-2017].

CÁMARA DE DIPUTADOS (2017): *LXIII Legislatura*. URL: *http://sitllxiii.diputados.gob.mx/info_diputados.php* [accesado: 08-11-2017].

CONEVAL (2018): *Estudio diagnóstico del derecho a la salud 2018*. Ciudad de México: CONEVAL. URL: *https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Diag_derecho_Salud_2018.pdf*.

ESPINOSA, S. (2014): "Mecanismos informales de negociación presupuestal y el impacto de las participaciones en el gasto de los estados. El caso de Baja California, México", en *Gestión y Política Pública*, vol. XXIII, núm. 1, págs. 47-78.

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ (2018): *Recursos destinados al sector salud en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018*. México: Senado de la República, Dirección General de Finanzas. Serie: Seguimiento al Ciclo Presupuestario. LXIII Legislatura.

KHAN, A. y HILDRETH, W. B. (2002): "Preface", en KHAN, A. y HILDRETH, W. B. (ed.): *Budget Theory in the Public Sector*. Connecticut, London: Quorum books.

LE LOUP, L. T. y MORELAND, W. B. (1978), "Agency strategies and executive review: The Hidden politics of budgeting", en *Public Administration Review*, vol. 38, núm. 3. DOI: *https://doi.org/10.4067/10.2307/975675*.

THOMAS, L. P. (2002): "The Separation of Powers Principle and Budget Decision", en KHAN, A. y HILDRETH, W. B. (ed.): *Budget Theory in the Public Sector*. Connecticut, London: Quorum books.

MAJONE, G. (2008): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

MARCEL, M., GUZMÁN, M. y SANGINÉS, M. (2014): *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington: BID.

MARTÍNEZ GONZÁLEZ, J. G. (2015): "Reforma al Presupuesto Federal", en *El cotidiano*, núm. 192, págs. 63-68.

MEDRANO, A. y SMITH, H. J. M. (2017): "Inversión estatal en programas sociales a tres décadas de la descentralización y la reforma social en México", en *Gestión y Política Pública*, vol. 26, núm. especial, págs. 157-189.

MÉXICO EVALÚA (2011): "10 puntos para entender el gasto en salud en México: En el Marco de la Cobertura Universal". URL: *https://www.mexicoevalua.org/2011/01/01/10-puntos-para-entender-el-gasto-en-salud-en-mexico-en-el-marco-de-la-cobertura-universal/*.

MINISTERIO DE SALUD (31 de marzo 2016): "Informe de brechas sobre personal de salud por servicio de salud". Santiago de Chile. URL: *http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/08/Informe-Brechas-RHS-en-Sector-P%C3%BAblico_Marzo2016.pdf*.

OLMEDA, J. y ARMESTO, M. A. (2013): "México: el regreso del PRI a la presidencia", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 33, núm. 1, pág. 247-267. DOI: *https://doi.org/10.4067/s0718-090x2013000100012*.

PARDO, M.ª C. (2015): "La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: Entre la austeridad y la reforma", en *Foro Internacional*, vol. LV, núm. 219, págs. 83-115. DOI: *https://doi.org/10.24201/fi.v55i1.2263*.

SCARTASCINI, C. (2008): "Who's Who in the PMP: An Overview of Actors, Incentives and the Roles They Play", en STEIN, E. y TOMMASI, M. (eds.): *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, págs. 29-68. Washington DC: Interamerican Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies. DOI: *https://doi.org/10.2139/ssrn.1719386*.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2012): "Registro en cartera de programas y proyectos de inversión". Subsecretaría de Egresos, Unidad de Inversiones. URL: *http://www.cmic.org.mx/comisiones/sectoriales/infraestructurahidraulica/programas%20SHCP/RegistroenCarteraenProgramasyProyectosdeInversion.pdf*.

SOLÉ-OLLÉ, A. y SORRIBAS-NAVARRO, P. (2008): "The Effects of Partisan Alignment on the Allocation of Intergovernmental Transfers: Differences-indifferences Estimates for Spain", en *Journal of Public Economics*, vol. 92, núm. 12, págs. 2.302-2.319. DOI: *https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.06.014*.

SØRENSEN, R. J. (2003): "The Political Economy of Intergovernmental Grants: The Norwegian Case", en *European Journal of Political Research*, vol. 42, núm. 2, págs. 163-195. DOI: *https://doi.org/10.1111/1475-6765.00079*.

SPILLER, P., STEIN, E. y TOMMASI, M. (2008): "Political Institutions, Policymaking, and Policy: An Introduction", en STEIN, E. y TOMMASI, M. (eds.): *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, págs. 1-28. Washington DC: Interamerican Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies.

UNICEF (2014): *El proceso presupuestario en México y su contexto político*.

WELDON, J. (1997): "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en MAINWARING, S. y SOBERING, M. (eds.): *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

GAPP, número 22, noviembre-abril de 2019
Sección: ESTUDIOS
Recibido: 19-10-2018
Modificado: 28-02-2019
Aceptado: 28-02-2019
DOI: 10.24965/gapp.i22.10593
Páginas: 102-119

La otra mirada. Evaluación participativa y mejora de los Servicios de Prevención y Atención del Cáncer en Valle de la Estrella, Costa Rica

***The other gaze**. Participatory Evaluation and Improvement of the Cancer Prevention and Care Services in Valle de la Estrella, Costa Rica*

Esteban Tapella
Universidad Nacional de San Juan – UNSJ (Argentina)
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3835-4205
etapella@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Especializado en estudios del desarrollo (Institute of Social Studies, The Netherlands) y Doctor en Ecología humana (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina). Director del PETAS (Programa de Estudios del Trabajo, el Ambiente y la Sociedad), profesor de planificación y evaluación en Grado y Posgrado de la UNSJ y otras universidades de la región. Investigador y consultor independiente en temas de evaluación, particularmente enfoques colaborativos, participativos y orientados al aprendizaje. Miembro de la Red Argentina de Evaluación (EvaluAR) y la Red Latinoamericana de Evaluación (ReLAC).

Juan Carlos Sanz
Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo – DEval (Alemania)
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2394-9900
juan.sanz@deval.org

NOTA BIOGRÁFICA

Economista por la Universidad de Valladolid (España), y especializado en evaluación en el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Ha coordinado proyectos de cooperación internacional en varios países de América Latina y África y actualmente trabaja como experto en Desarrollo de Capacidades en Evaluación (Evaluation Capacity Development, ECD) en DEval. Es miembro de la Sociedad Europea de Evaluación (EES) y de la Red Latinoamericana de Evaluación (ReLAC).

RESUMEN

Este trabajo presenta los resultados y aprendizajes del análisis retrospectivo de la experiencia *Evaluación Participativa del Programa de Prevención y Atención del Cáncer en Valle de la Estrella*, en provincia de Limón, Costa Rica. La pregunta central que motivó el estudio es ¿cómo lograr la participación y el protagonismo de diversos actores sociales en la evaluación de los programas o proyectos que los afectan o involucran asegurando el cumplimiento de los correspondientes estándares de calidad de evaluación?

El trabajo destaca los méritos atribuibles a una experiencia que asumió que la evaluación ofrece oportunidades de aprendizaje y mejora a través del acercamiento de posturas entre los distintos grupos

actores implicados. El análisis da cuenta del uso de metodologías y abordajes apropiados a la hora de generar espacios de reflexión, comprensión y construcción colectiva. El caso analizado es especialmente revelador, puesto que se trata de una evaluación protagonizada por grupos que partían de posiciones aparentemente contrapuestas: la institución que presta un servicio público y la comunidad de usuarios del mismo. En este estudio no solo se revisa el abordaje metodológico utilizado para realizar una evaluación diferente, sino también para analizar retrospectivamente la experiencia evaluativa con el protagonismo de los actores involucrados. La noción e importancia de alianzas entre diversos actores es, sin duda, uno de los aspectos más destacados de este estudio. Las lecciones aprendidas de esta experiencia son presentadas como recomendaciones y pautas para quienes quieran apostar por enfoques de evaluación innovadores y participativos.

PALABRAS CLAVE

Evaluación de políticas públicas; evaluación participativa; enfoques colaborativos; metaevaluación.

ABSTRACT

This work presents the results and learnings of a retrospective analysis of the experience of the Participatory Evaluation of the Cancer Prevention Program in the Valle del Estrella, in the province of Limón, Costa Rica. The central question that drove the study was “how successful was the participation and contribution of diverse social actors in the evaluation of the programs and projects that affected them and to what extend this involvement was done in compliance with evaluation quality standards.

This work emphasises the value of an experience that sought to offer learning opportunities and improvements for a particular group and actors involved. The analysis explored the use of methodologies and timely opportunities for reflection, understanding and collective construction. The case analysed here is especially revealing, because it started out with groups holding opposing perspectives; a public service provider and its users. This study not only reviews how the methodology was used to carry out a different kind of evaluation but also retrospectively analyses the experience of the protagonists involved. The idea and importance of alliances between different actors is, without doubt, one of the most distinctive aspects of this study. The lessons learned from this experience are presented with recommendations and guidelines for those who wish to carry out innovative and participatory evaluations.

KEYWORDS

Public policy evaluation; participatory evaluation; collaborative approaches; meta-evaluation.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. METODOLOGÍA. 2.1. JUEGO DE SIMULACIÓN: EL LABERINTO DE LA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA. 2.2. ENTREVISTAS A ACTORES MÁS RELEVANTES. 2.3. ANÁLISIS DE LOS DATOS. 3. RESULTADOS. EVALUACIÓN PARTICIPATIVA EN VALLE DE LA ESTRELLA. 3.1. CONTEXTO EN EL QUE SE INSCRIBE EL CASO DE ESTUDIO. 3.2 UNA EVALUACIÓN GESTADA DESDE LA BASE. 3.3. UNA EVALUACIÓN CON PERSPECTIVA PLURAL: ALIANZA CON LOS USUARIOS PARA MEJORAR LOS SERVICIOS DE SALUD A TRAVÉS DE LA EVALUACIÓN. 3.4. UNA EVALUACIÓN PROTAGONIZADA POR PERSONAS SIN EXPERIENCIA EN EVALUACIÓN. 3.5. UNA EVALUACIÓN QUE FOMENTA EL ANÁLISIS CRÍTICO. 3.6. UNA EVALUACIÓN DESDE UNA MIRADA SINGULAR: LA DE AQUELLOS QUE VEN. 3.7. EL USO DE LA EVALUACIÓN Y LA EVALUACIÓN DEL USO. 4. CONCLUSIONES. 4.1. DESENLACE DE UNA EVALUACIÓN DIFERENTE. 4.2. ¡DÉJAME HACERLO, ENSÉÑAME A HACERLO! REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La importancia de la evaluación de las políticas públicas ha aumentado significativamente en los últimos quince años. Esto se ve reflejado en el incremento de la producción teórica y metodológica sobre el tema, la aprobación de leyes y políticas nacionales de evaluación en países de todos los continentes, la creciente institucionalidad de la evaluación y el surgimiento de diversas iniciativas orientadas a profesionalizar esta práctica. La declaración del 2015 como «Año Internacional de la Evaluación» por parte de la Asamblea Ge-

neral de Naciones Unidas (A/RES/69/237), confirmó el interés en potenciar la evaluación como instrumento para mejorar las políticas públicas, expresado por la iniciativa EvalPartners (*https://evalpartners.org/*) y otros actores clave, como la comunidad académica, organismos internacionales de desarrollo, organizaciones no gubernamentales y redes de evaluación.

La adopción en 2015 de la Agenda 2030 por parte de la Asamblea General de la ONU constituye un punto de inflexión en la teoría y la práctica de la evaluación, que debe adaptarse a los principios que inspiran el nuevo marco global de desarrollo: centrarse en las personas, no dejar a nadie atrás, responsabilidad mutua e integralidad (Naciones Unidas, 2015).

Esta creciente importancia de la evaluación ha sido acompañada por una demanda de mayor protagonismo de la sociedad civil. El mayor involucramiento de diversos actores sociales en la agenda evaluativa es visto como una forma de asegurar, no sólo que las evaluaciones respondan a las necesidades de las personas usuarias, sino también que se ajusten a estándares de calidad, se basen en evidencias, sean creíbles y puedan ser utilizadas en la formulación y gestión de políticas públicas (Griggs *et al*., 2017; Patton, 2010 y 2017a; Torrejon Cardona *et al*., 2017). Esta dimensión participativa de la práctica evaluativa se visualiza en la literatura a través de expresiones tales como «protagonismo de los actores», «participación ciudadana», «perspectiva de los actores», entre otras (Jacob y Ouvrard, 2009; Jacob *et al*., 2009)[1].

Sin embargo, más allá del discurso y las buenas intenciones, la práctica de la evaluación no siempre refleja esta «vocación» participativa (Guijt, 2014). La noción de participación adquiere diferentes connotaciones, pudiendo convertirse en un simulacro simbólico si no se toma conciencia de que animar un proceso participativo implica una práctica de redistribución del poder (Chambers, 2003). Las evaluaciones llamadas participativas no siempre han (a) reconocido el valor de la experiencia y los conocimientos de la población local involucrada, (b) creado diferentes espacios, instancias y modalidades para la recolección, análisis y uso de la información por parte de los actores sociales, y (c) diseñado herramientas e instrumentos «amigables» que estimulen y faciliten la participación de múltiples actores, capacitando al grupo de evaluación para su uso en diferentes situaciones y contextos (Cousins *et al*., 2013). De este modo, la evaluación participativa tiende a limitarse a una mera instancia de consulta (participación pasiva), sin ofrecer a los actores locales la posibilidad de influir en las decisiones que se suceden en un proceso evaluativo. Esta serie de prácticas recurrentes evidencia cierta falta de claridad teórica y pobreza instrumental en buena parte de las evaluaciones, sin que las razones de este déficit hayan sido claramente identificadas.

El interrogante central de la investigación que se presenta en este artículo es, ¿cómo lograr la participación y el protagonismo de diversos actores sociales en la evaluación de aquellos programas que los involucran asegurando el cumplimiento de los correspondientes estándares de calidad de evaluación?

La respuesta pasa por identificar las condiciones y los mecanismos que hacen posible una efectiva participación ciudadana en los procesos de evaluación, sin que ello menoscabe la calidad y rigor exigibles a las evaluaciones (Rodríguez-Bilella, 2016). Es necesario profundizar en experiencias evaluativas que permitan entender los aspectos que hacen la diferencia en una evaluación en términos de participación social real y efectiva, explorando los posibles aportes de los enfoques participativos y colaborativos a las evaluaciones convencionales (Rodríguez-Bilella y Tapella, 2018).

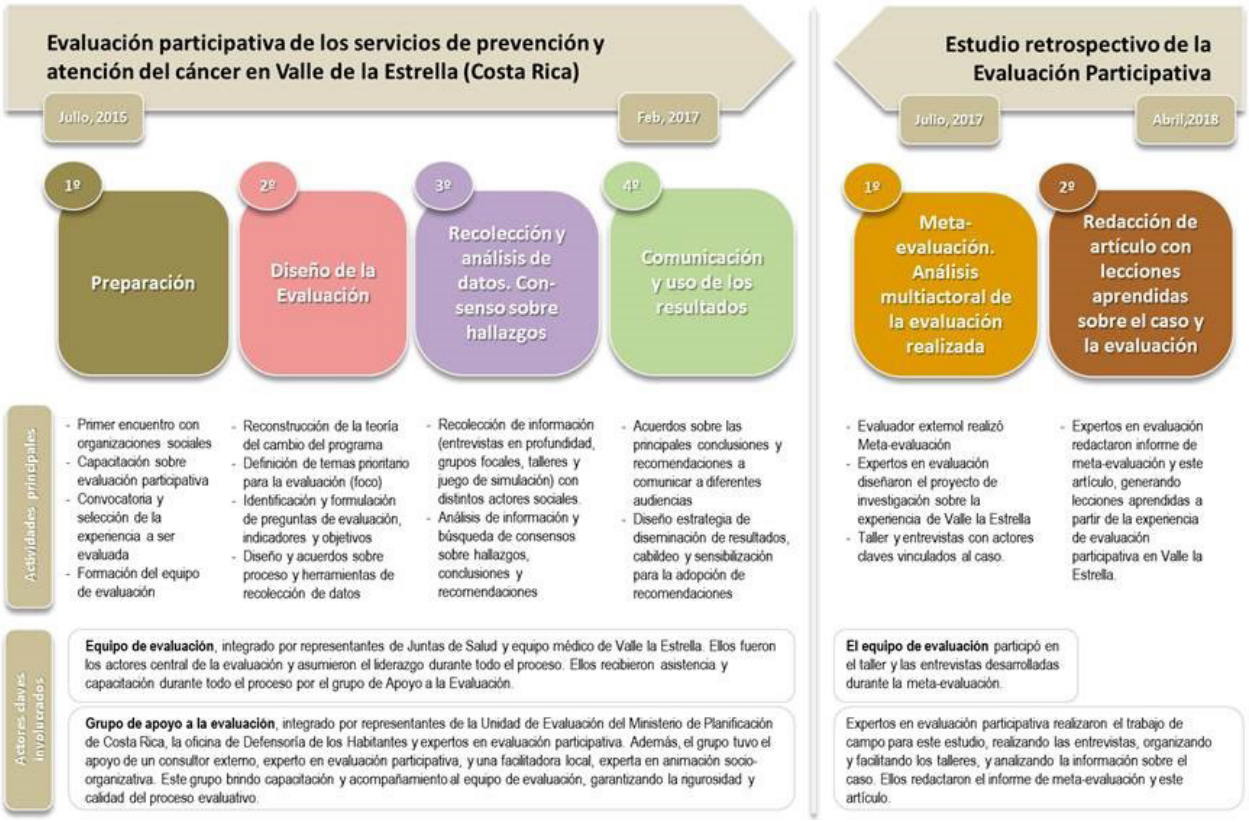
Las propuestas contenidas en el artículo se realizan a partir del análisis de un caso: la experiencia de la *Evaluación Participativa de los Servicios de Prevención y Atención del Cáncer en Valle de la Estrella, Costa Rica*. Esta evaluación se realizó entre julio de 2015 y febrero de 2017, mientras que el análisis retrospectivo para el estudio de caso se desarrolló entre julio de 2017 y abril de 2018. En la Figura núm. 1 se presenta un resumen de las actividades y actores que participaron tanto en la evaluación como en el posterior estudio retrospectivo.

Hemos organizado los contenidos del artículo en cuatro partes. Tras esta introducción dedicamos el segundo capítulo a la descripción de la metodología empleada para analizar el caso de estudio, incluyendo el empleo de juegos de simulación como aporte destacado. En el tercer capítulo describimos la evaluación

[1] El «mayor protagonismo de la sociedad civil» ha sido planteado desde diferentes enfoques de evaluación, los que parecen estar confluyendo en el actual contexto. Entre otros, vale destacar la Evaluación Democrática (SEGONE, 1998), la Evaluación de Procesos o Sistematización de Experiencias (JARA-HOLLIDAY, 2010 y 2013; TAPELLA y RODRÍGUEZ BILELLA, 2014a, 2014b, 2014c, 2015), el Cambio Más Significativo (DAVIS y DART, 2005), el Enfoque Sistémico en Evaluación (BOYD *et al.*, 2007) y la Evaluación de la Complejidad (ROGERS, 2008). Estos enfoques reflejan una sensibilidad singular en el campo de la evaluación al reconocer la importancia que tiene el contexto y la perspectiva de los actores a la hora de valorar o atribuir efectos y resultados a una determinada intervención (PATTON, 2010 y 2017a).

participativa objeto de estudio y los resultados del análisis. La presentación se realiza a la luz de los principios básicos que todo abordaje de una evaluación comprometida con la participación debiera tener. En el cuarto y último capítulo presentamos las conclusiones de nuestro estudio, donde valoramos los aspectos más destacados de este tipo de abordaje evaluativo y que, a modo de lecciones aprendidas, representan los puntos sobresalientes de una evaluación diferente e innovadora. El artículo en su conjunto destaca los aspectos centrales de una evaluación que logró el protagonismo de los actores locales, manteniendo un elevado cumplimiento con los estándares de calidad exigibles a las evaluaciones.

FIGURA 1. PRINCIPALES ACTIVIDADES Y ACTORES SOCIALES INVOLUCRADOS EN LA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA Y LA INVESTIGACIÓN REALIZADA



Fuente: Elaboración propia.

2. METODOLOGÍA

El abordaje metodológico del estudio se basa en el enfoque interpretativo, combinando técnicas y fuentes de información con datos principalmente cualitativos, tanto de fuentes primarias como secundarias.

El enfoque interpretativo es uno de los tres paradigmas consolidados en la investigación científica. Entre sus principios, este paradigma expresa una resistencia a la «naturalización» del mundo social propia de aplicar el paradigma positivista al ámbito de la vida humana. Además adopta la noción de doble hermenéutica, la cual supone asumir que la conducta humana ya es significativa para los actores sociales, independientemente de la posible reinterpretación que haga el investigador a partir de sus propios esquemas científicos (Vasilachis, 2006). Este enfoque se basa en priorizar y comprender la búsqueda de los significados que los actores sociales atribuyen a la experiencia (en este caso su involucramiento en un proceso evaluativo multiactoral), privilegiando la profundidad sobre la extensión, y procurando captar los diferentes matices de las experiencias vivenciadas (Whittemore *et al*., 2001). En tanto abordaje interpretativo, se prioriza la comprensión de la complejidad, el detalle y el contexto, procurando una representación *significativa* de los hallazgos más que una generalización o representación *estadística* de los mismos (Guber, 2004).

Nuestra investigación se plantea como un estudio de caso retrospectivo (Stake, 1998; Yin, 1994), realizado a partir de una reflexión participativa con los principales actores involucrados en la evaluación de los Servicios de Prevención y Atención del Cáncer en el Valle de la Estrella. Para la investigación hemos utilizado los principios del Enfoque Colaborativo en Evaluación (CAE, por sus siglas en inglés) como marco de análisis primario.

El CAE es un enfoque relativamente nuevo (Cousins *et al*., 2013; Shulha *et al*. 2015), el cual plantea un acercamiento teórico-metodológico que, valiéndose de las lecciones aprendidas de experiencias de evaluación con participación de múltiples actores, procura orientar de un modo eficaz la práctica de evaluación en colaboración con los miembros de la comunidad a la que se dirige el programa.

El CAE es el resultado de un proyecto de investigación que analizó, en diferentes contextos internacionales, experiencias evaluativas implementadas con similar intención y resultados a nuestro caso de estudio. Antes que un concepto rígido, el CAE introduce ocho principios[2] que caracterizan y orientan un proceso de evaluación con un alto grado de participación, basándose en el entendimiento que cualquier proyecto de evaluación debe diseñarse y desarrollarse en colaboración y en base a las necesidades de información e intereses de las personas involucradas en la intervención que va a ser evaluada.

Para responder a nuestro interrogante central, ¿cómo lograr la participación y el protagonismo de diversos actores sociales en la evaluación de los programas o proyectos que los afectan o involucran asegurando el cumplimiento de los correspondientes estándares de calidad de evaluación?, hemos recopilado datos cualitativos de una fuente secundaria y dos fuentes primarias. Con la intención de maximizar la «representatividad» de los hallazgos, realizamos una aproximación de métodos múltiples[3], triangulando las diferentes estrategias de recopilación de datos para mitigar el sesgo de «una única forma de conocimiento» (Denzin, 1978).

Como fuente secundaria de datos, hemos analizado el estudio *Metaevaluación de evaluaciones preparadas dentro de la Agenda Nacional de Evaluación (ANE) y otras evaluaciones de programas nacionales en Costa Rica* (Murciano, 2017). Esta metaevaluación ofrece una revisión de once programas de evaluaciones nacionales realizados en Costa Rica, incluida la evaluación en el Valle de la Estrella. La metaevaluación se planteó con objetivos orientados al aprendizaje y mejora de la calidad de los procesos de evaluación. Las conclusiones de esta metaevaluación se trasladaron a las preguntas que se formularon durante el trabajo de campo para enriquecer nuestra comprensión del caso de estudio en Valle de la Estrella.

Para la recopilación de datos primarios de los actores involucrados en la evaluación participativa se realizó un estudio de campo en el que aplicamos dos instrumentos: (a) un juego de simulación diseñado a los efectos de este estudio y (b) entrevistas semiestructuradas y no estructuradas con informantes relevantes. Para ambos instrumentos los participantes fueron muestreados intencionalmente (Guber, 2004), sin uso de métodos estadísticos[4].

2.1. Juego de simulación: el laberinto de la evaluación participativa

El uso de juegos de simulación o juegos para pensar es el aporte metodológico más original aplicado tanto en nuestra investigación, como en la propia evaluación participativa que constituye el objeto de estudio. Este tipo de juegos constituyen una herramienta muy útil para facilitar la participación horizontal y activa de diferentes grupos de actores en un proceso evaluativo o de investigación, por lo que describiremos con más detalle el juego empleado para nuestro estudio, denominado *El laberinto de la evaluación participativa: replantear y evaluar nuestra experiencia*.

---

[2] Los ocho principios están vinculados entre sí y están concebidos para emplearse como un conjunto interrelacionado, no como una secuencia lineal de pasos. Los principios son: (a) explicar la motivación para colaborar en el proceso evaluativo, (b) fomentar relaciones interprofesionales significativas, (c) desarrollar un entendimiento compartido del programa, (d) promover procesos de participación adecuados, (e) supervisar y reaccionar a la disponibilidad de recursos, (f) supervisar el desarrollo y la calidad de la evaluación, y (g) fomentar el pensamiento evaluativo. Para el análisis de nuestro caso de estudio hemos referido, aunque no de forma taxativa, a estos principios.

[3] Este enfoque se basa en la suposición de que las fortalezas de un método dado pueden compensar las debilidades de otro (BREWER y HUNTER, 1989). Así, la triangulación permite la integración no solo de diferentes enfoques, sino también de diferentes hallazgos (FIELDING y FIELDING, 1986).

[4] Este tipo de muestreo va más allá de un «cuánto» o «cada cuánto» (representación basada en la dimensión numérica o distribución de frecuencias) para abordar el «cómo», «por qué», «cuáles significados son atribuidos a…» y «cuáles son las implicancias de…», entre otras preguntas. Dicho en otros términos, no hemos priorizado la muestra en su condición de representativa (en términos de magnitud cuantitativa de la muestra), sino en su condición de muestra significativa. Así, las conclusiones del estudio ofrecen una «generalización moderada» (PAYNE y WILLIAMS, 2005), esto es una generalización limitada a un caso, un tiempo y espacio, un contexto local, social económico y culturalmente acotado.

Los juegos de simulación surgen como una forma de «tratar educativamente» o con «contenido» un tema complejo, que requiere de conocimientos previos y de la participación profesional, pero que demanda también opiniones y opciones personales, en una forma participativa, horizontal y no impositiva (García-Botello, 2009). Así, bajo una dinámica entretenida y pro-activa, esta herramienta busca reproducir con la mayor fidelidad posible las condiciones en que transcurre, por ejemplo, la vida diaria de una familia, un grupo o una organización, intentando «poner en juego» elementos que, en la vida real, tienen verdadera incidencia para las personas (Farmer, 2010). Valiéndose de la lógica de los «juegos de mesa» (tablero, tarjetas con preguntas y proposiciones, dados, entre otros), el reglamento estimula al grupo a intercambiar sus percepciones, abordando temas complejos sobre los que comúnmente no se habla. Se trata de herramientas que trascienden el propósito recreativo propio de un juego, pero se valen de su potencialidad para crear condiciones favorables para que las personas participantes se comuniquen mejor, expresen sus sentimientos, experiencias, conocimientos y expectativas sobre el tema tratado (Mann, 1996).

En el diseño del juego *El laberinto de la evaluación participativa: replantear y evaluar nuestra experiencia*, tuvimos en cuenta los principios CAE como referencia para compilar la percepción de los involucrados en la evaluación participativa en Valle de la Estrella. El juego facilitó la reflexión sobre la experiencia de evaluación para generar lecciones sobre las dificultades, obstáculos, limitaciones y el potencial del enfoque de evaluación utilizado. Se concibió como un ejercicio de autoevaluación para crear una lista de principios o lecciones aprendidas que son relevantes para aquellos que desean llevar a cabo proyectos de evaluación similares.

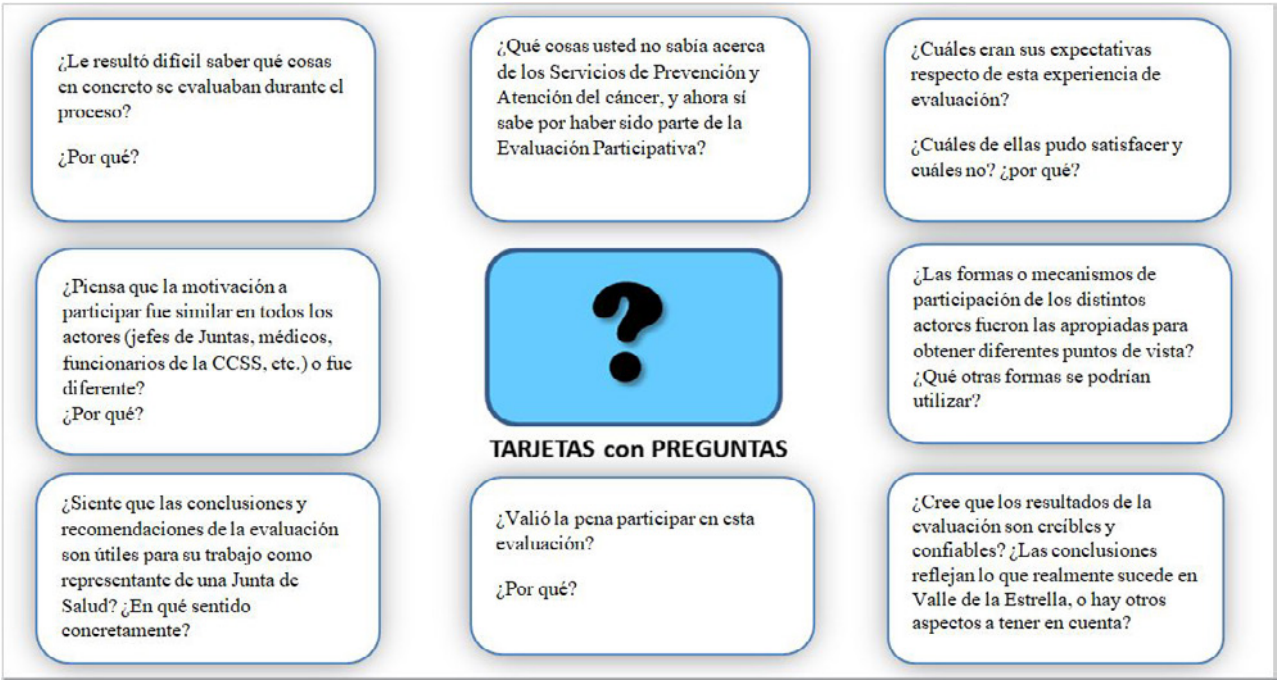
Básicamente, las instrucciones del juego aplicado para nuestro estudio orientan a un grupo de entre siete y doce participantes para que avancen por las casillas de un tablero (ver Figura N.° 2) a medida que van respondiendo a preguntas o reaccionan ante desafíos relacionados con la experiencia de la evaluación participativa en la que estuvieron involucrados.

FIGURA 2. TABLERO DE JUEGO *EL LABERINTO DE LA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA*

Fuente: Elaboración propia.

Las preguntas buscan provocar el debate en torno a aspectos básicos de la evaluación realizada. Los desafíos estimulan a los participantes a reflexionar sobre las dificultades de adoptar enfoques participativos en evaluación (ver ejemplos de preguntas y desafíos en Figuras núm. 3 y núm. 4). Aunque tanto las preguntas como los desafíos inician con una respuesta individual, la dinámica del juego abre paso a un debate con todos los participantes. Tanto las respuestas y como las discusiones posteriores son registradas y presentadas al final del juego por una persona encargada de la facilitación.

FIGURA 3. EJEMPLO DE TARJETAS CON PREGUNTAS ORIENTADAS A INDAGAR ACERCA DE LOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN ALCANZADOS DURANTE LA EVALUACIÓN EN VALLE DE LA ESTRELLA. EL JUEGO TIENE 35 TARJETAS, LAS QUE REFLEJAN DE DIFERENTE MANERA LOS PRINCIPIOS DEL ENFOQUE COLABORATIVOS EN EVALUACIÓN (CAE) O EVALUACIONES CON ALTO PROTAGONISMO DE MÚLTIPLES ACTORES



Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 4. EJEMPLO DE TARJETAS CON RETOS, ORIENTADAS A INDAGAR SOBRE LAS DIFICULTADES Y DESAFÍOS A TENER EN CUENTA PARA DESARROLLAR UNA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA QUE TENGA UN ALTO PROTAGONISMO DE MÚLTIPLES ACTORES. EN LA EVALUACIÓN SE USARON 35 TARJETAS CON PREGUNTAS SIMILARES A ESTAS

Fuente: Elaboración propia.

La ventaja de trabajar con un juego de estas características fue el permitirnos abordar el tratamiento de problemas complejos en condiciones que favorecieron la comunicación y el aprendizaje. Los principales puntos o aspectos en los que hubo consenso son la base de la reflexión que realizamos en el apartado de resultados y conclusiones del trabajo. En algunos casos, cuando los comentarios expresados eran recurrentes o alcanzaron un alto grado de consenso, los hemos incorporado como citas textuales para el análisis.

2.2. Entrevistas a actores más relevantes

Además del juego de simulación, realizamos ocho entrevistas a otras tantas personas clave involucradas en la evaluación. Las entrevistas se utilizaron para recopilar datos sobre la experiencia subjetiva de cada persona (Rodríguez-Sosa y Zeballos, 2007), capturando sus descripciones, puntos de vista, sentimientos y percepciones respecto de su experiencia vivida durante el proceso de evaluación en Valle de la Estrella. Para este tipo de estudios, la entrevista es una de las técnicas más apropiadas para acceder al universo de interés de los actores sociales, permitiendo referencias a acciones pasadas o presentes de las personas entrevistadas u otras personas que no fueron consultadas por el equipo investigador (Guber, 2004).

En las entrevistas planteamos preguntas abiertas, dejando libertad a cada persona para enfocarse y desarrollar sus respuestas y reflexiones sobre los temas pertinentes al estudio. Las entrevistas sirvieron para comprender los detalles de los actores sociales y el significado que atribuyen a la experiencia de la evaluación participativa en el Valle de la Estrella. Una de las características clave de nuestro enfoque de investigación fue comprender cuándo y cómo sondear. Con frecuencia le pedíamos a las personas entrevistadas que ampliaran, aclararan y volvieran a explicar lo que habían dicho, alentándolas continuamente a proporcionar descripciones detalladas de su punto de vista Esto, como señala Patton (2017b), sirve como estrategia para complementar el abordaje a través del juego y enriquecer la reflexión final, que presentamos como resultados y conclusiones del estudio.

2.3. Análisis de los datos

Para el análisis de datos de las fuentes primarias (sesiones de juego y entrevistas) así como las fuentes secundarias (revisión de la metaevaluación), utilizamos en enfoque «Q-method» (Webler *et al*., 2009). Este método, como otras técnicas de análisis del discurso, está diseñado para capturar y analizar las percepciones sociales. La herramienta explora la subjetividad de los actores sociales y está orientada hacia el aprendizaje a partir de datos de texto no estructurados que surgen de las sesiones de juego y entrevistas para identificar patrones y puntos comunes a partir de respuestas diversas, lo que permite la aparición de temas más amplios.

Al igual que con todos los estudios interpretativos, el análisis se basa en una lectura profunda de los datos, una lectura que descubre «pistas» con respecto a los puntos de vista comunes. El trabajo de detección y categorización de temas y subtemas, de diferenciación y conexión, es el trabajo que realizamos como autores de este estudio. El análisis combinó las percepciones de los actores clave con nuestras propias percepciones, que están impregnadas de la teoría de evaluación en general y los abordajes participativos en particular.

3. RESULTADOS. EVALUACIÓN PARTICIPATIVA EN VALLE DE LA ESTRELLA

Abrimos este capítulo caracterizando el contexto en el que se desarrolló nuestro caso de estudio: la experiencia evaluativa de los Servicios de Prevención y Atención del Cáncer en Valle de la Estrella, Costa Rica. Luego nos concentramos en los hallazgos de la investigación, lo que Hammersley y Atkinson (1994) denominan como el «desarrollo analítico» del estudio. Los hallazgos que presentamos intentan mostrar relaciones, identificar asuntos relevantes, sugerir hipótesis y crear una teoría en torno a evaluación participativa basada en evidencia empírica.

Hemos organizado nuestra reflexión por apartados que, de alguna manera, refieren a las fases de todo proceso evaluativo: preparación, implementación y uso de resultados. Los resultados contenidos en este capítulo irán adelantando las principales lecciones aprendidas, con las que concluimos el artículo.

3.1. Contexto en el que se inscribe el caso de estudio

El cáncer es la segunda causa de muerte en Costa Rica, viéndose superada únicamente por las enfermedades cardiovasculares. Los datos revelan una tendencia negativa: en un periodo de apenas 25 años, la incidencia del cáncer ha subido desde los 140 casos por cada cien mil habitantes registrados en 1991, hasta los 229 casos registrados en 2014, última fecha para la que hay datos disponibles. Son cifras preocupantes, pero que se pueden contener con acciones de promoción de la salud, prevención de la enfermedad y mejora de los servicios para su tratamiento.

La Caja Costarricense del Seguro Social o la Caja, como se la conoce popularmente, es la entidad responsable de prestar servicios de salud a toda la población. Es la entidad más importante del país y en ella trabajan uno de cada cien costarricenses. Recién cumplido su 75 aniversario, afronta desafíos importantes, como su sostenibilidad financiera, la respuesta a nuevas enfermedades, el adelgazamiento de la base de cotizantes o la incipiente competencia del sector privado. Pero las dudas sobre su futuro conviven con la opinión generalizada, dentro y fuera del país, de que la labor de la Caja ha sido determinante para elevar la esperanza de vida hasta los 79,6 años (la segunda más alta de América Latina, sólo por detrás de Chile) y, en general, los indicadores de desarrollo humano de Costa Rica.

Como ocurre con tantos otros servicios públicos, la alianza entre la Caja y la ciudadanía resulta fundamental para el éxito de la lucha contra el cáncer. La comunidad de especialistas resalta la importancia de la inversión en los sistemas de salud para la prevención y tratamiento de la enfermedad, pero además abogan por la información y la educación como factores determinantes. Se calcula que un tercio de los fallecimientos por cáncer se deben a causas evitables, entre las que figuran el sedentarismo, la obesidad o el consumo de tabaco. Aunque no todos los tumores pueden prevenirse con estilos de vida saludables, sí es posible detectar precozmente muchos de ellos, siempre que la ciudadanía conozca y siga las rutinas sanitarias adecuadas.

La creación de las Juntas de Salud en 1998 supuso un hito para la formalización de esta alianza entre sector público y ciudadanía en el ámbito de la salud en Costa Rica. Se trata de organizaciones comunitarias, conformadas por representantes de la población asegurada, el empresariado y asociaciones pro-salud, que no tienen autoridad sobre los centros de salud, pero que pueden opinar y emitir recomendaciones para mejorar los servicios que éstos prestan en sus comunidades (CCSS, 2004). Pese al reconocimiento formal de su importancia y funciones, una encuesta que realizó la propia Caja revela que los miembros de las Juntas de Salud manifiestan tener escaso apoyo y aceptación por parte del personal de los centros de salud.

En este contexto, el Consejo Regional de Juntas de Salud de la Región Huétar Caribe de Costa Rica, solicitó apoyo a la cooperación alemana y al Ministerio de Planificación de Costa Rica para evaluar los servicios de prevención y atención de cáncer en Valle de la Estrella. «*Eran demasiadas muertes en mi comunidad. Todas las semanas enterrábamos a una persona. Una hermana había muerto hacía unas semanas de cáncer. Y también se lo diagnosticaron a otra hermana y a mi cuñado durante la evaluación…*». Con estas palabras lo relata una de las representantes de las Juntas de salud al ser consultada sobre cuál fue su principal motivación para comprometerse a participar en un proceso de evaluación tan exigente como el que proponía su organización.

El Valle de la Estrella se esconde en una de las áreas más más aisladas del caribe costarricense. Junto al vecino cantón de Talamanca, constituye el hogar de los pueblos indígenas Bri-brís y Cabécares, que se asientan en la zona desde tiempos precolombinos. También es territorio de fincas bananeras, cuyo patrón de desarrollo condiciona seriamente el reparto equitativo de los ricos y abundantes recursos de la zona. Esta combinación de factores mantiene la calificación del Valle de la Estrella como territorio de menor, con fuerte tendencia a muy bajo, nivel de desarrollo social en comparación con el resto del país. Con estos antecedentes, ¿qué ocurrió para que un grupo de miembros y personal médico de esta comunidad recurrieran a la evaluación como instrumento para mejorar un programa de salud?

3.2. Una evaluación gestada desde la base

El origen de la iniciativa hay que buscarlo a casi siete horas en transporte público del Valle de la Estrella, en San José de Costa Rica, donde un grupo de representantes del sector público, la academia, la comunidad evaluadora y la sociedad civil organizada celebran encuentros periódicos (en la denominada Plataforma Nacional por la Evaluación) para discutir y proponer iniciativas conjuntas que promuevan la evaluación en el país. Entre las prioridades marcadas por este grupo está promover la demanda de evaluaciones por parte de la ciudadanía, que participe de forma activa en las mismas y que exija el uso de los resultados de las

evaluaciones. Para ello es necesario identificar y abrir canales de participación adecuados, de modo que se acordó generar aprendizajes mediante la realización de una «evaluación desde la base», tomando como referencia el enfoque de evaluación participativa, ya que prima el liderazgo de grupos que conocen muy de cerca el programa que se evalúa, especialmente el personal técnico que presta los servicios a nivel local y la comunidad usuaria de esos servicios.

La Plataforma Nacional por la Evaluación puso especial cuidado para asegurarse de que el origen de la evaluación y la selección del programa a evaluar surgiera de las organizaciones ciudadanas y no que fuera impuesta o condicionada desde las instituciones. Para ello tuvo lugar un proceso de acercamiento que duró más de un año. Se celebraron varios encuentros informativos con representantes de organizaciones sociales, se impartió un seminario de capacitación sobre evaluación participativa y se realizó una convocatoria abierta para que las organizaciones interesadas pudieran presentar propuestas de proyectos que les gustaría que fueran evaluados con un enfoque participativo.

Del medio centenar de organizaciones que participaron en estas actividades se recibieron varias propuestas, de las que se preseleccionaron cuatro. Un equipo técnico visitó cada una de las localidades para reunirse con las organizaciones y analizar con sus miembros la viabilidad técnica y utilidad esperada de cada evaluación propuesta. También valoraron el compromiso de los representantes de la organización local para participar en la evaluación. Este aspecto motivacional resultaba de gran importancia puesto que no estaba previsto ningún tipo de remuneración para realizar las evaluaciones y únicamente se cubrirían los gastos de transporte, alimentación y alojamiento.

La propuesta de las Juntas de Salud de Valle de la Estrella para evaluar los servicios de prevención y atención del cáncer fue finalmente seleccionada por los representantes de la Plataforma Nacional de Evaluación. El hecho de que la motivación inicial surgiera de organizaciones de base y que se seleccionara un tema tan sensible como el cáncer para realizar la evaluación, marcó de forma decisiva el resto del proceso evaluativo. Aunque posteriormente se incorporarían nuevos actores, las siete representantes de las Juntas de Salud que tomaron la iniciativa para formar el equipo evaluador se consideraron desde el primer momento las verdaderas protagonistas de la evaluación y asumieron un liderazgo que se mantuvo a lo largo de todo el proceso.

3.3. Una evaluación con perspectiva plural: alianza con los usuarios para mejorar los servicios de salud a través de la evaluación

Desde las primeras sesiones de trabajo con las representantes de las Juntas de Salud se planteó la conveniencia de conformar un equipo de evaluación. La perspectiva de la comunidad beneficiaria ofrecía sólo un conocimiento parcial del sistema de salud y se hacía necesaria una visión más técnica que pudiera despejar dudas y aclarar mitos o falsas creencias sobre el cáncer. Por ello decidieron invitar a formar parte del equipo de evaluación a una doctora y una enfermera del área de oncología del Centro de Salud de Valle de la Estrella, que aportaron conocimientos técnicos sobre la enfermedad y una perspectiva institucional que complementaba a la visión externa de las Juntas de Salud. De este modo, el equipo de evaluación quedó definitivamente conformado por un grupo de nueve personas. «*Contar con las doctoras en el equipo de evaluación fue bueno para entender mejor la forma en que operan los servicios de salud y aclarar las dudas que tenía el grupo*». En estos términos se expresaba una representante de las Juntas de Salud, dando a entender que la decisión de ampliar el equipo de evaluación les ayudó a comprender mejor la realidad interna de la Caja.

El tándem que conformaron el personal médico y las representantes de los usuarios para realizar juntos una evaluación encierra cierto carácter simbólico en el contexto del sistema de salud de Costa Rica. Pese a que las Juntas de Salud son un ente auxiliar reconocido por ley, lo cierto es que los miembros de estas organizaciones coinciden en reclamar a la Caja que les preste mayor atención y otorgue más visibilidad a su labor. En este contexto, cualquier iniciativa de trabajo conjunto y acercamiento de posturas entre ambos colectivos resulta fundamental para mejorar el funcionamiento del sistema de salud.

Enseguida fueron apareciendo las primeras ventajas de realizar la evaluación con un equipo ampliado. La perspectiva de los usuarios de un servicio suele estar enfrentada a la de las personas que lo prestan. Integrar ambas en el equipo de evaluación permitió explorar cómo los diferentes puntos de vista son construidos, expresados, defendidos y, a veces, modificados durante los debates generados a lo largo del proceso. «*La evaluación participativa es exactamente eso, la oportunidad de conocer el punto de vista de diferentes actores sociales, quienes decidimos involucrarnos en hacer preguntas pertinentes de evaluación sobre una*

intervención que "nos toca" de cerca», resumía una de las representantes de las Juntas de Salud al reflexionar sobre el trabajo conjunto realizado.

3.4. Una evaluación protagonizada por personas sin experiencia en evaluación

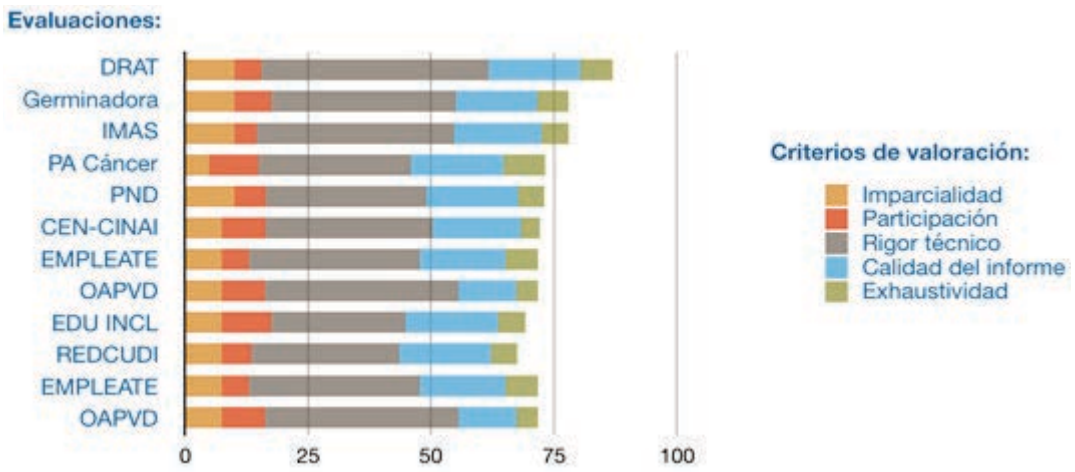
Junto a las ventajas derivadas de la ampliación del equipo de evaluación también aparecieron, cómo no, las primeras dificultades. La principal fue resolver cómo un grupo de personas sin conocimientos previos sobre este instrumento y con distinto nivel de formación y experiencia podría conducir una evaluación rigurosa y de calidad.

Como medida frente a este riesgo se conformó un grupo de apoyo a la evaluación. Este acompañó el proceso para velar por la calidad del mismo, observando cuestiones de respeto a la diversidad, pluralidad y rigor técnico que marcan los principales estándares internacionales[5] de evaluación, sin interferir en la independencia y el protagonismo de los miembros del equipo evaluador. La labor del grupo de apoyo fue determinante para asistir al equipo evaluador y asegurar el rigor del proceso evaluativo (ver en la Figura núm. 1 los roles de cada grupo de actores durante el proceso).

El grupo de personas a cargo de crear y mantener este delicado balance estuvo formado por representantes de la Unidad de Evaluación del Ministerio de Planificación de Costa Rica, de la Defensoría de los Habitantes y del instituto DEval de la cooperación alemana. Además, se incluyeron dos figuras clave para acompañar el día a día del equipo evaluador: un experto en evaluación participativa y una experta en procesos de facilitación y participación comunitaria.

Los resultados de esta labor de asistencia al equipo de evaluación fueron muy positivos. La comparación con otras diez evaluaciones realizadas por profesionales dejan al equipo de Valle de la Estrella en muy buen lugar. Los puntajes obtenidos son perfectamente comparables con las calificaciones del resto de evaluaciones, destacando precisamente en la valoración del criterio de «rigurosidad». En la Figura núm. 5 se observa un resumen de los resultados del análisis comparativo de la metaevaluación.

FIGURA 5. RESULTADOS DEL ESTUDIO DE METAEVALUACIÓN DE LAS EVALUACIONES ELABORADAS EN EL MARCO DE LA AGENDA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE COSTA RICA Y OTRAS EVALUACIONES DE PROGRAMAS NACIONALES REALIZADAS EN EL PAÍS



Fuente: Elaboración propia a partir de Murciano (2017).

La labor del grupo de apoyo fue determinante para asegurar el rigor del proceso hasta el punto de obtener estos resultados. Su primera actividad fue brindar una capacitación sobre evaluación participativa diseñada específicamente para el grupo. En las sesiones de trabajo del equipo evaluador se introdujo también un componente formativo. Estas sesiones estaban precedidas por una introducción teórica que había

[5] Los estándares de evaluación establecen una referencia de calidad para las evaluaciones a fin de que estas resulten confiables, útiles, éticas y culturalmente apropiadas (RODRÍGUEZ-BILELLA *et al.*, 2016).

sido previamente preparada por la facilitadora y el experto para asegurar su comprensión por todo el grupo. También se diseñaron herramientas de evaluación «amigables» que estimulaban la participación y que, tras la correspondiente capacitación, pudieran ser aplicadas por el equipo evaluador en diferentes situaciones y contextos[6].

Además de su labor formativa, el grupo de apoyo asistió al equipo evaluador en las tareas para las que, por problemas de tiempo, requirieran un acompañamiento más intensivo. Los propios miembros del equipo de evaluación resumen la contribución del grupo de apoyo en los siguientes términos: *«[…] del experto en evaluación participativa nos agradó la metodología de "juegos para pensar" y las cosas importantes que nos enseñó en las sesiones de formación», «[…] queda un recuerdo muy lindo de las sesiones con la facilitadora. Ella pudo conducirnos en este aprendizaje, tenernos paciencia, nunca pasó por alto ni obvió lo que decíamos», «[…] las instituciones nos brindaron apoyo, sensación de respaldo, que lo que estábamos haciendo era algo serio».*

3.5. Una evaluación que fomenta el análisis crítico

Además del desarrollo de competencias, un importante desafío que tuvo que enfrentar el equipo de evaluación fue el de asumir un rol diferente al que suelen tener los actores locales en la evaluación. En esta ocasión no iban a ser meros informantes, sino las verdaderos protagonistas y responsables del control de un proceso evaluativo. Esta transformación implicaba posicionarse como evaluadoras, cuyo principal cometido es realizar un análisis crítico y sustentado de un programa en el que ellas mismas participan. Se trataba, en suma, de que reconocieran el valor de su experiencia y conocimientos como actores locales de desarrollo.

Las representantes de las Juntas de Salud, en su mayoría líderes comunitarios con larga trayectoria de activismo social, tuvieron que dejar de lado su papel tradicional de usuarias del sistema de salud para asumir un papel de investigadoras que formulan preguntas de forma crítica y valoran los servicios a partir de la recolección de evidencias desde distintas fuentes. Por su parte, el personal de salud tuvo que revisar desde una posición crítica su propio desempeño. Las capacitaciones y espacios de intercambio organizadas desde el grupo de apoyo –especialmente las sesiones de trabajo con la facilitadora–, fueron obrando poco a poco el cambio. Una de las representantes de las Juntas de Salud hace una valoración muy positiva de los logros alcanzados: «[…] *fue algo muy lindo porque de alguna manera sentimos que siempre lo habíamos hecho. No nos sentimos cohibidos, nos metimos en el proceso».*

Adoptar una perspectiva evaluativa y conocer nuevas herramientas también ha contribuido a que las personas participantes estén mejor preparadas para velar por la salud de sus vecinos. A partir de esta experiencia varias Juntas de Salud de la región están teniendo un papel mucho más activo como enlace entre las personas usuarias y la Caja. Comentan que la evaluación fue *«[…] una forma para acercarse más a las personas, conocer más al usuario, las instituciones, poder tener ese tiempo para hablar con el personal médico, que nunca se había hecho así. Y ya uno se siente con poder de preguntarles cosas al personal médico»*.

La generación de capacidades y el fomento del pensamiento evaluativo también tuvieron influencia entre las personas que integran el grupo de apoyo. Desde la Defensoría de los Habitantes se resalta el descubrimiento de la evaluación como uno de los más provechosos resultados de su participación en esta iniciativa. Consideran que es un valioso instrumento para velar por los derechos e intereses de los habitantes: *«[…] conocer información de la gestión de la Caja para defender los derechos es sin lugar a dudas un hito. Esta forma de trabajo puede ser una metodología que une la defensa con la promoción de los derechos»*. Para el grupo de representantes regionales de la Caja la experiencia cumplió con su expectativa de fortalecer las

[6] El proceso de evaluación en Valle la Estrella adoptó múltiples herramientas, tales como entrevistas en profundidad, observación participante, talleres con diferentes grupos de actores, grupos focales y juegos de simulación. De singular originalidad fue el juego de simulación *Mitos y creencias sobre el cáncer*, Esta herramienta, diseñada como un juego de simulación, fue pensada para pobladores que no tienen formación específica en el tema (vecinos, gente común). El propósito de la misma fue valorar y ponderar el nivel de conocimiento que tenían los usuarios del programa sobre diversos tipos de cáncer, su prevención y posibles tratamientos. Aun cuando se trata de una valoración cualitativa, la herramienta permitió explorar la efectividad de las campañas de prevención del cáncer, desde la mirada de los usuarios del sistema. Esta herramienta, diseñada en función del contexto local, adaptando los contenidos del mismo y el lenguaje a la zona, ha sido ampliamente valorada por diferentes actores que participaron de este estudio. La CCSS está reproduciendo este juego para ser usado en todos las Juntas de Salud de Costa Rica donde se aplica el programa. Es posible acceder a ésta y el resto de las herramientas diseñadas para la evaluación en la página web del proyecto de la cooperación alemana FOCEVAL: *http://foceval.org/*.

capacidades de las Juntas de Salud y les ha permitido crear alianzas y vínculos con otras instituciones como el Ministerio de Planificación y la Defensoría de los Habitantes.

La representante del Ministerio de Planificación de Costa Rica en el grupo de apoyo concluye de una manera más general que *«[…] con este tipo de evaluaciones se va creando cultura de evaluación y sin duda enseñamos a la ciudadanía a demandar estos procesos. En el Ministerio tratamos de que se cumpla desde las instituciones, pero no habíamos llegado a la ciudadanía. Nos faltaba ese paso»*. Este reconocimiento a un proceso de evaluación diferente, valorado por las personas responsables de las políticas públicas, es un avance en la construcción de la cultura e institucionalidad de la evaluación en el país.

3.6. Una evaluación desde una mirada singular: la de aquellos que ven

Las ventajas de una evaluación participativa, plural y con protagonismo local se hicieron notar desde los primeros pasos para definir objetivos y preguntas de evaluación e identificar los elementos del programa en los que se debería centrar el análisis. Junto a las entrevistas y revisión documental con que habitualmente se abordan estas cuestiones, la evaluación en Valle de la Estrella incluyó dos talleres en los que participaron personal de la Caja y miembros de las Juntas de Salud.

El primer taller inició con una presentación institucional sobre los objetivos y funcionamiento del programa de prevención y atención del cáncer, con referencias a las acciones concretas que se realizan en Valle de la Estrella. Las representantes de las Juntas de Salud formularon preguntas y propuestas hasta acordar con el personal médico los elementos concretos del programa que se iban a evaluar. En el segundo taller, se definieron los objetivos de evaluación a partir de la formulación de preguntas referentes al programa. Este proceso de definición colectiva de la hoja de ruta del proceso evaluativo permitió revisar cómo funciona el programa, poniendo de manifiesto diferencias entre la propuesta de los responsables regionales de la Caja, la interpretación y acciones concretas implementadas por el personal local y la mirada de las personas usuarias del servicio.

Estos espacios de discusión plural e integradora caracterizaron las siguientes etapas de la evaluación de manera que, junto a la generación de capacidades en los actores locales, constituyen su principal elemento diferenciador. Incluso para tareas más exigentes, como el análisis de los datos o la redacción del informe, en las que el grupo de apoyo asumió un papel más activo, todos los resultados fueron discutidos y validados con el equipo de evaluación. Entre sus miembros existe un amplio consenso en que *«[…] fue una experiencia sumamente valiosa, de mucho aprendizaje en la que nunca se pasó por alto ni obvió nuestro punto de vista o sugerencias»*.

En el informe final de evaluación (FOCEVAL, 2017) también se refleja la dimensión participativa y plural de esta evaluación. El capítulo de recomendaciones incluye tres grupos de destinatarios bien diferenciados: la Caja como entidad responsable del programa, las propias Juntas de Salud como actores locales de desarrollo y la comunidad de usuarios del servicio. Esta particularidad ofrece una idea muy clara del sentimiento de responsabilidad compartida que genera una evaluación de este tipo.

3.7. El uso de la evaluación y la evaluación del uso

El tema del uso de la evaluación, la credibilidad y comunicación de los resultados y recomendaciones, es un tema que adquiere cada día más relevancia (Feinstein, 2002 y 2017). Dada la particularidad de esta experiencia y que muchas de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación son perfectamente aplicables a otras regiones, los representantes de las Juntas de Salud realizaron varias presentaciones de los resultados de la evaluación en otras regiones del país. Incluso se hizo una presentación en la capital específicamente dirigida a las autoridades centrales de la Caja. Además de la buena acogida que tuvieron tanto la metodología aplicada como los resultados de la evaluación, estas giras tuvieron un efecto muy positivo en la motivación del equipo de evaluación, puesto que supusieron un reconocimiento público del esfuerzo comprometido y voluntario que venían realizando.

En el momento de escribir este trabajo (septiembre de 2018, un año y medio después de la presentación del informe de evaluación) las personas implicadas en la evaluación prosiguen sus esfuerzos para que las recomendaciones se traduzcan en el mayor número de acciones de mejora posible. El plan de acción derivado de la aplicación de las recomendaciones fue elaborado conjuntamente por las Juntas de Salud de la región a la que pertenece el Valle de la Estrella y representantes regionales de la Caja. Recientemente, la propia Caja decidió trasladar este plan de acción a las otras 26 unidades regionales del país, por considerar

que contiene iniciativas aplicables en cada una de ellas. Y desde la propia Caja, en colaboración con las Juntas de Salud, se está trabajando en un sistema para dar seguimiento a la aplicación de las recomendaciones.

La aplicación de las recomendaciones dirigidas al ámbito local y regional no está encontrando mayores dificultades, puesto que están dentro –o al menos cerca– del ámbito de acción de las personas que estuvieron directamente implicadas en el proceso evaluativo. Esta constatación revela una importante ventaja de los enfoques participativos. En muchas ocasiones, el uso de los resultados de las evaluaciones se ve comprometido por un cierto freno en el proceso que se produce cuando el equipo evaluador presenta el informe final y termina su compromiso con la evaluación. En la etapa siguiente, la responsabilidad de la puesta en práctica de las recomendaciones se traslada a las unidades o personas destinatarias de las mismas. Si estas personas no conocían o no estuvieron suficientemente implicadas en el proceso evaluativo, suele suceder que las recomendaciones les resultan un tanto ajenas, lo que genera cierta resistencia para su aplicación. Esta situación no se reproduce en evaluaciones realizadas en primera persona, como el caso de la evaluación que nos ocupa.

Las recomendaciones dirigidas a personas más alejadas del proceso evaluativo encuentran más dificultades para su recepción y aplicación. La presentación de resultados en San José fue bastante exitosa en términos de público y contó con la asistencia de importantes referentes nacionales de la institución, pero lo cierto es que no se lograron compromisos concretos de actuación, ni propuestas de trabajo conjunto a nivel nacional. Claramente, uno de los mayores retos de una evaluación que se gesta y desarrolla desde el protagonismo de los actores locales, es encontrar la forma de hacer también partícipes desde un inicio a los centros de decisión estratégica de la institución responsable del programa. En la medida en que esto se logre, será más fácil el trabajo final de aplicación de las recomendaciones también a este nivel.

Mientras se sigue trabajando para superar esta dificultad, las opiniones de las representantes de las Juntas de Salud son diversas al respecto. Algunas se quedan con la parte positiva de todo lo aprendido con la evaluación y se resignan a que el uso de la evaluación no sea el que hubieran deseado, aunque lo hacen con cierto tono de denuncia: *«…a la Caja no le interesa que sepamos tanto»*. Otras proponen seguir buscando vías para hacer llegar las recomendaciones al nivel central de la Caja *«Hay que saber llegar a los tomadores de decisiones»*. Y un tercer grupo realiza una propuesta intermedia bastante esperanzadora: *«La prueba será ver qué pasa en Valle de la Estrella y, si se registran cambios, empezar por ahí»*.

4. CONCLUSIONES

En esta sección final destacamos, a modo de conclusiones, los principales aprendizajes tanto del proceso de la evaluación en sí, como del estudio retrospectivo realizado. La exposición se centra en los elementos que dan respuesta a nuestra pregunta central de investigación sobre cómo asegurar el rigor metodológico y la calidad de evaluaciones realizadas con un alto componente de participación. Con estas conclusiones pretendemos orientar el trabajo de tomadores de decisiones, profesionales de la evaluación y grupos de actores involucrados en procesos de evaluación.

4.1. Desenlace de una evaluación diferente

Como conclusión central de nuestra investigación podemos afirmar que estamos ante un caso de evaluación rigurosa y de calidad cuyos resultados se ven enriquecidos por las ventajas atribuibles a la amplia participación de los representantes de los usuarios de los servicios, auténticos protagonistas durante todo el proceso de evaluación.

Uno de los principales méritos de los enfoques de evaluación participativos es el de acercar las posturas de los actores implicados en los programas a través de la generación de espacios de reflexión, comprensión y construcción colectiva. El caso de Valle de la Estrella es especialmente revelador, puesto que se partía de las posiciones contrapuestas que, en principio, presentan la comunidad de usuarios con la institución que presta el servicio. El fortalecimiento de este tipo de alianzas entre el sector público y la sociedad civil a través de la evaluación es, sin duda, uno de los resultados obtenidos más destacables.

Por otra parte, la mirada de los actores locales –la mirada de los que ven– aporta una valoración más rica y centrada en el contexto que la que podría ofrecer un equipo externo. Eso sí, resulta necesario crear las condiciones adecuadas para asegurar la participación igualitaria y que la evaluación cumpla con los estándares de calidad, aunque sus protagonistas no sean profesionales de la evaluación. La labor del grupo

de apoyo para capacitar a los miembros del equipo de evaluación, mantener su motivación y adaptar las herramientas que debían utilizar, son tres elementos claves para generar estas condiciones favorables. Por contra, se ha visto cómo la dilatación de tiempos derivada de esta labor de apoyo ocasiona retrasos y presión por hacer las cosas más rápido, lo que llega a condicionar el protagonismo local en algunas etapas de la evaluación.

En la siempre crítica fase de uso de las evaluaciones también se han logrado resultados muy positivos. Cuando el control del proceso evaluativo recae sobre los actores implicados directamente en el programa, resulta más sencillo que éstos asuman y pongan en práctica las acciones de mejora derivadas.

También se pueden extraer algunos mensajes dirigidos a la comunidad evaluadora, ya que los esquemas e instrumentos aplicados bajo este enfoque participativo son perfectamente combinables con otros diseños de evaluación. El aporte de estos enfoques tiene gran relevancia en el contexto actual de la Agenda 2030 donde la apertura de espacios de participación para asegurar que nadie queda atrás, la sostenibilidad de las acciones emprendidas que se logra a través de procesos empoderadores, la responsabilidad compartida sobre el desarrollo y el abordaje integral del compromiso con las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible constituyen los principios orientadores de la actual agenda global de desarrollo.

Como investigadores sociales y profesionales de la evaluación, entendemos que nuestra práctica debe adaptarse con estos nuevos compromisos para alcanzar y defender los más altos estándares de calidad. En la medida en que, como demuestra la experiencia vivida en Valle de la Estrella, nuestras evaluaciones sean capaces de abrir espacios donde se da importancia al contexto y la percepción local y se generen resultados más ricos y fácilmente interpretables por los grupos locales que constituyen el núcleo de cualquier intervención, estaremos avanzando en la dirección correcta.

4.2. ¡Déjame hacerlo, enséñame a hacerlo!

La noción de participación supuso comprender dos dinámicas: la oportunidad de participar y la capacidad de participar. La primera está determinada por la voluntad institucional de la Caja y las demás organizaciones intervinientes por crear espacios reales de participación. La segunda está determinada principalmente por las actitudes y habilidades que los actores de la sociedad civil han desarrollado a través de experiencias anteriores. Es posible hablar de participación cuando existe una adecuación entre ambas dinámicas, es decir las capacidades de participar de los pobladores se ajustan a las oportunidades que «abre» la institución, el programa o proyecto.

Sobre la oportunidad de participar (*déjame hacerlo*), hemos observado que no todas las instituciones/programas que convocan a una evaluación participativa están realmente dispuestas a facilitar y acompañar estos procesos. En el caso de Valle de la Estrella, podemos destacar como lecciones aprendidas aquellos aspectos que sí favorecen este tipo de evaluación: (a) es importante que las personas representantes de los diferentes niveles del programa evaluado tengan real disposición para una evaluación de este tipo, que sean conscientes de las implicaciones que una evaluación multi-actoral y desde las bases puede tener, y que estén abiertos a escuchar y adoptar las recomendaciones que de ella puedan surgir; (b) la institución/programa debe contar con tiempo y recursos, ya que crear verdaderos espacios para el protagonismo de la sociedad civil implica procesos lentos y costosos que las instituciones no siempre están dispuestas a asumir; (c) es muy importante contar con el apoyo de una persona que facilite los procesos *in situ*, con conocimiento de la realidad e idiosincrasia de los participantes, así como adecuado manejo de herramientas de comunicación y animación socio-cultural; (d) es determinante que la institución solicite o genere instancias de capacitación para los actores locales involucrados, ya que en la mayoría de los casos la experiencia participativa y evaluativa de las principales grupos de interés es muy limitada; y (e) es muy importante conformar un equipo de evaluación relativamente pequeño pero integrado con representantes de todas las partes involucradas, el que deberá actuar durante todo el proceso, desde la priorización de los temas más relevantes y la formulación de las preguntas y objetivos, hasta la comunicación y facilitación del uso de los resultados, pasando por el trabajo de definición de indicadores, recopilación y análisis de los datos, y elaboración de conclusiones y recomendaciones.

En cuanto a la capacidad de participar (*enséñame a hacerlo*), sentimos que quienes apoyamos estos procesos de participación tenemos un gran desafío. Particularmente en contextos como el latinoamericano, por mucho tiempo rígido y reticente a crear experiencias participativas. Sin duda, las capacidades de participación se crean cuando desde una institución se ofrecen instancias de participación y se anima a los pobladores y otros actores a involucrarse decididamente en la práctica evaluativa. Pero, sumado a la

existencia de «oportunidades de participación», que funcionan como una motivación fundamental para los participantes, es necesario iniciar un proceso de capacitación activa durante todo el proceso. Entre los principales desafíos, nos gustaría destacar a modo de recomendación aquellas lecciones aprendidas en torno a la capacidad de participar: (a) hay que hacer un esfuerzo por adecuar las instancias de participación a las capacidades de los actores, buscando intereses comunes y al alcance de los participantes (por ejemplo, no pretender que los miembros de una organización de base se involucren en el diseño de un muestreo con representación estadística para una evaluación de impacto) y acompañando los desafíos que ellos estén dispuestos a asumir; (b) conocer el variado conjunto de herramientas para la evaluación democrática y participativa que hoy existe, y estar dispuestos a adecuarlas y/o recrearlas para que sirvan a los procesos participativos que requiere la evaluación (elaboración de herramientas apropiadas, juegos, o dinámicas que garanticen el protagonismo de todos, y no sólo el de los más extrovertidos), (c) las herramientas «no lo pueden todo», es necesario evidenciar en el encuentro y diálogo con los participantes una vocación participativa, vocación que se expresa en la tolerancia al error, la voluntad para «volver a explicar», la disposición a revisar acuerdos y rediseñar el plan de trabajo, entre otros; y (d) es muy importante tener claridad sobre nuestro rol como agentes externos, aunque participantes en el proceso; esto es: «motivar» sin «empujar», «reflexionar» con el grupo sin «condicionar» conclusiones, «aportar ideas» sin «imponer» y «hacer preguntas» sin «sugerir las respuestas».

Aun cuando puede resultar obvio a esta altura, vale destacar finalmente que las ventajas de evaluaciones como las del Valle de la Estrella se sustentan en su potencial para: (a) fortalecer las organizaciones involucradas para que tengan mayor control sobre su propio desarrollo; (b) mejorar su capacidad para reflexionar, analizar y proponer soluciones, (c) aportar nuevos y diferentes conocimientos desde los actores más relevantes, para la elaboración de mejores políticas, programas y proyectos; y (d) contribuir a la construcción de sociedades más inclusivas y equitativas.

Sin duda, la experiencia de evaluación en Valle de la Estrella en el Caribe costarricense ha marcado la diferencia. Su resultado es claro en términos de aprendizaje y empoderamiento de los múltiples actores involucrados. Este tipo de experiencias podría perfectamente calificar como un enfoque CAE, en tanto todos los principios del mismo están sensiblemente presentes en la práctica evaluativa que hemos observado. Una evaluación participativa así entendida contribuye a la construcción de una cultura de la evaluación y su institucionalización, permite poner este instrumento al alcance de las organizaciones de la sociedad civil, que demandan y ameritan nuevos canales de participación activa e influyente en la agenda pública, y plantean a la comunidad evaluadora una seria e innovadora propuesta para mejorar nuestra práctica profesional y hacer frente a nuestro compromiso con la Agenda 2030.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOYD, T. A, GEERLING, W. J., GREGORY, C., KAGAN, G., MIDGLEY, E. , MURRAY, P. y WALSH, M. P. (2007): "Systemic evaluation: a participative, multi-method approach", en *Journal of the Operational Research Society*, vol. 58, núm. 10, págs. 1306-1320, October. DOI: *https://doi.org/10.1057/palgrave.jors.2602281*.

BREWER, J. y HUNTER, A. (1989): *Multimethod Research: a synthesis of styles*. Newbury Park, California: Sage, 209 págs.

CHAMBERS, R. (2003): *Whose reality counts? Putting the first last* (Revisited Edition). London: Intermediate Technology. DOI: *https://doi.org/10.3362/9781780440453*.

COUSINS, J. B., WHITMORE, E. & SHULHA, L. (2013): "Arguments for a common set of principles for collaborative inquiry in evaluation", en *American Journal of Evaluation*, vol. 34, núm. 1, págs. 7-22. DOI: *https://doi.org/10.1177/1098214012464037*.

DAVIS, R. y DART, J. (2005): *The «Most Significant Change» (MSC) Tool. A guide to Its use*. United Kingdom: Care International, Oxfam, Ibis and Lutheran World Relief.

DENZIN, N. K. (1978): *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York: McGraw-Hill Book Company, 216 págs. DOI: *https://doi.org/10.4324/9781315134543*.

FARMER, L. S. J. (2010): "Gaming in Adult Education", en *Gaming and Simulations: Concepts, Methodologies, Tools and Applications*, págs. 194-213. USA: Information Resources Management Association, IGI Global, Nov. 30. DOI: *https://doi.org/10.4018/978-1-60960-195-9.ch111*.

FEINSTEIN, O. N. (2002): "Use of Evaluations and the Evaluation of their Use", en *Evaluation*, vol. 8, núm. 4, págs. 433-439. DOI: *https://doi.org/10.1177/13563890260620621*.

FEINSTEIN, O. N. (2017): "Trends in Development Evaluation and Implications for Knowledge Management", en *Knowledge Management for Development Journal*, vol. 13, núm. 1, págs. 31-38. Disponible en web: *http://journal.km4dev.org/*.

FIELDING, N. G. y FIELDING, J. L. (1986): *Linking Data*. California: Sage Publications, 96 págs. DOI: *https://doi.org/10.4135/9781412984775*.

FOCEVAL (2017): *Informe final de la evaluación participativa de los servicios de prevención y atención del cáncer en Valle de la Estrella, Provincia de Limón, Costa Rica* [inédito]. Disponible en web: *http://foceval.org/wp-content/uploads/2016/12/20170228_Informe-final-EP.pdf*.

GARCÍA-BOTELLO, H. A. (2009): *El juego en la edad adulta: su análisis desde distintas teorías psicológicas* [Tesis inédita], Facultad de Psicología, UNAM, México.

GRIGGS, D., NILSSON, M., STEVANCE, A., McCOLLUM, D. (eds.) (2017): *A guide to Sustainable Development Goals interactions: From Science to Implementation*. París: International Council for Science (ICSU).

GUIJT, I. (2014): "Participatory Approaches", en *Methodological Briefs: Impact Evaluation*, núm. 5. Florence, Italy: UNICEF Office of Research.

GUBER, R. (2004): *El Salvaje Metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 325 págs.

HAMMERSLEY, M. & ATKINSON, P. (1994): *Etnografía: métodos de investigación*. Barcelona: Paidón, 352 págs.

JACOB, S. y OUVRARD, L. (2009): *Comprendre et entreprendre une évaluation participative. Guide de synthèse*. Québec: Bibliothèque et Archives nationales du Québec.

JACOB, S., DIALLO, N., DAIGNEAULT, P. M. (2009): "L'évaluation participative des politiques de coopération au développement. Analyse comparée des dispositifs du Canada, de l'Union européenne et de la Banque mondiale", en *Organisations & Territoires*, vol. 18, núm. 3, págs. 69-84.

JARA-HOLLIDAY, O. (2010): *Trayectos y búsquedas de la sistematización de experiencias en América Latina*. San José, Costa Rica: Centro de Estudios y Publicaciones Alforja.

JARA-HOLLIDAY, O. (2013): *La sistematización de las experiencias. Práctica y teoría para otros mundos posibles*. Montevideo, Uruguay: Editorial EPPAL.

CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL (CCSS) (2004): *Reglamento de las Juntas de Salud, Artículo 18.º de la sesión 7825, celebrada el 15 de enero del 2004*. Disponible en web: *http://www.ccss.sa.cr*.

MANN, D. (1996): "Serious play", en *Teachers College Record*, vol. 97, núm. 3, págs. 447-469.

MURCIANO, J. (2017): *Metaevaluación de las evaluaciones elaboradas dentro de la Agenda Nacional de Evaluación (ANE) y otras de programas nacionales en Costa Rica* [trabajo inédito], Proyecto FOCEVAL.

NACIONES UNIDAS (2015): *Resolución 70/1 de la Asamblea General «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015)*. Disponible en web: *http://undocs.org/es/A/RES/70/1*.

PATTON, M. Q. (2010): *Developmental Evaluation. Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. New York, NY: Guilford Press.

PATTON, M. Q. (2017a): *Facilitating Evaluation. Principles in Practice*. USA: SAGE Publications. DOI: *https://doi.org/10.4135/9781506347592*.

PATTON, M. Q. (ed) (2017b): "Pedagogy of Evaluation", en *New Directions for Evaluation*, núm. 155, Fall 2017, special Issue published by Jossey-Bass and American Evaluation Association. DOI: *https://doi.org/10.1002/ev.20260*.

PAYNE, G. y WILLIAMS, M. (2005): "Generalization in Qualitative Research", en *Sociology*, vol. 39, núm. 2, págs. 295-314. DOI: *https://doi.org/10.1177/0038038505050540*.

RODRÍGUEZ-BILELLA, P., TAPELLA, E., MARTINIC VALENCIA, S., SOBERÓN ÁLVAREZ, L., KLIER, S. D. y GUZMÁN, A. L. (2016): *Estándares de Evaluación para América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Editorial Akian. ISBN 978-987-42-1807-0.

RODRÍGUEZ-BILELLA, P. y TAPELLA, E. (eds) (2018): *Dejar Huella. Historias de evaluaciones que marcaron la diferencia*. Buenos Aires: Editorial UNSJ. ISBN 978-987-3984-66-2.

RODRÍGUEZ-SOSA, J. y ZEBALLOS, M. (2007): *Evaluación de proyectos de desarrollo local. Enfoques, métodos y procedimientos*. Lima: DESCO (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo), 35 págs.

ROGERS, P. (2008): "Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions", en *Evaluation*, vol. 14, núm. 1, págs. 29-48. DOI: *https://doi.org/10.1177/1356389007084674*.

SEGONE, M. (1998): *Evaluación Democrática*. Documento de trabajo, núm. 3, Oficina Regional para América Latina y El Caribe, Colombia: UNICEF.

SHULHA, L. M., WITHMORE, E., COUSINS, J. B., GILBERT, N., AL HUDIB, H. (2015): *Evidence based principles to guide collaborative approaches to evaluation: Technical report* [trabajo inédito], Centre for Research on Educational and Community Services, University of Ottawa.

STAKE, R. E. (1998): *Investigación con Estudio de Caso*. Madrid: Ediciones Morata, S. L.

TAPELLA, E. y RODRÍGUEZ-BILELLA, P. (2014a): "Shared learning and participatory evaluation. The sistematización approach to assess development interventions", en *Evaluation*, vol. 20, núm. 1, págs. 115-133, SAGE publications. DOI: *https://doi.org/10.1177/1356389013516055*.

TAPELLA, E. y RODRÍGUEZ-BILELLA, P. (2014b): "Sistematización: what's that? Introducing a multi-stakeholder, reflexive action-learning evaluation approach", en *Evaluation Connections, News Letter of European Evaluation Society*, March 2014, págs. 13-14.

TAPELLA, E. y RODRÍGUEZ-BILELLA, P. (2014c): "Evaluación y Aprendizaje desde la práctica", en edición especial en castellano de la revista *Knowledge Management for Development*. Disponible en web: *http://www.km4dev.org/*.

TAPELLA, E. y RODRÍGUEZ-BILELLA, P. (2014d): "Sistematización de experiencias: una metodología para evaluar intervenciones de desarrollo", en *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, núm. 3, págs. 80-116. DOI: *https://doi.org/10.5944/reppp.3.2014.13361*.

TAPELLA, E. y RODRÍGUEZ-BILELLA, P. (2015): "Evaluaciones para aprender, aprendizajes para mejorar: sistematización de un proyecto de desarrollo sustentable en Argentina", en NEIROTTI, N. (coord.), BRISSON, M. E. y MATALLINI, M. (eds.): *La Evaluación de las políticas públicas. Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado*, Colección Políticas Públicas, págs. 135-150. Buenos Aires: Ediciones UNLa y REUN.

TORREJON-CARDONA, E., NOBOA, A. y ORAISÓN, M. (2017): "La participación en América latina: Formas emergentes y cristalizadas de politicidad y prácticas ciudadanas", en *De Prácticas y discursos*, año 6, núm. 7, Universidad Nacional del Nordeste/Centro de Estudios Sociales (Enero-Julio). ISSN 2250-6942.

VASILACHIS, I. (2006): "Investigación Cualitativa", en VASILACHIS, I. (coord.): *Estrategias de investigación cualitativa*, págs. 23-64. Barcelona: Gedisa.

WEBLER, T., DANIELSON, S. & TULER, S. (2009): *Using Q method to reveal social perspectives in environmental research*. Greenfield MA: Social and Environmental Research Institute. Disponible en web: *http://www.seri-us.org/sites/default/files/Qprimer.pdf*.

WHITTEMORE, R., CHASE, S. K. y MANDLE, C. L. (2001): "Validity in Qualitative Research", en *Qualitative Health Research*, vol. 11, núm. 4, págs. 522-537. DOI: *https://doi.org/10.1177/104973201129119299*.

YIN, R. K. (1994): *Case Study Research. Design and Methods* (Second Edition). London and New Delhi: Sage.

GAPP, número 22, noviembre-abril de 2019
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS
Recibido: 13-11-2018
Modificado: 01-02-2019
Aceptado: 01-02-2019
DOI: 10.24965/gapp.i22.10603
Páginas: 120-139

La política pública de transporte de viajeros: el caso de la Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia

The public politics of travelers' transport: the case of the Public Entity of the Transport of the Region of Murcia

Saturnino Espín López
Administración Autonómica Región de Murcia (España)
ORCID: http://orcid.org/0000-0003-2449-2233
saturespin@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Murcia en el año 2017. Licenciado en Derecho por la Universidad de Murcia en el año 1995. Máster en Gobierno, Administración y Políticas Públicas por la Universidad de Murcia en el año 2013. Ingresó en la escala superior de técnicos de tráfico de la Administración General del Estado en el año 2000. También ha trabajado en la Administración Autonómica de la Región de Murcia desempeñando entre otros la Jefatura de la Inspección de Transportes. Actualmente presta servicio en la Confederación Hidrográfica del Segura.

Antonia González Salcedo
Universidad de Murcia (España)
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4868-6905
agonzalez@um.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Murcia. Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Granada, obteniendo Premio Extraordinario de Licenciatura y Premio Nacional Fin de Carrera. Es profesora Contratada Doctora de la Universidad de Murcia. Ha realizado estancias en Universidades e Institutos de prestigio, y cuenta con publicaciones en revistas españolas e internacionales de referencia.

RESUMEN

Las Relaciones Intergubernamentales son un factor constitutivo de la mayoría de las políticas públicas, también en el caso de la política del transporte, y su análisis ha permitido integrar el pluralismo institucional y territorial en el estudio de los procesos de decisión e implementación de políticas públicas, con el objeto de analizar el papel de los distintos actores y de sus mecanismos de interacción y articulación existentes. El objetivo de este artículo es analizar las causas que influyeron en la creación de la Entidad Pública del Transporte y evaluar su funcionamiento para conocer las razones que expliquen su desaparición prestando especial atención a la influencia de las Relaciones Intergubernamentales.

PALABRAS CLAVE

Política Transporte; políticas públicas; implementación; relaciones intergubernamentales; Región de Murcia.

ABSTRACT

The Intergovernmental Relations are a constitutive factor of the majority of the public policies, also in case of the politics of the transport, and his analysis has allowed to integrate the institutional and territorial pluralism in the study of the processes of decision and implementation of public policies, in order to analyze the paper of the different actors and of his existing mechanisms of interaction and joint. The aim of this article is to analyze the reasons that influenced the creation of the Public Entity of the Transport and to evaluate his functioning to know the reasons that explain his disappearance paying particular attention to the influence of the Intergovernmental Relations.

KEYWORDS

Politics Transports; Public policies; Implementation; Intergovernmental Relations; Region of Murcia.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. APROXIMACIÓN TEÓRICA. 3. METODOLOGÍA. 4. RESULTADOS. 4.1. LA CREACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE EN MURCIA. 4.2. LAS RIG COMO ORIGEN DEL DESENCUENTRO RESPECTO AL MODELO DE TRANSPORTE. 5. DISCUSIÓN: ¿POR QUÉ FALLÓ LA POLÍTICA DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN DE MURCIA? 5.1. BUENA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN PERO CONSENSO INSUFICIENTE. 5.2. AUSENCIA DE UNA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE TRANSPORTES. 5.3. LA PRETENDIDA FLEXIBILIDAD EN SU CREACIÓN SE CONVIERTE EN IMPROVISACIÓN. 5.4. CARENCIA DE MEDIOS Y RECURSOS MATERIALES E INEXISTENCIA DE REPRESENTACIÓN PONDERADA ECONÓMICAMENTE EN SUS ÓRGANOS DE GOBIERNO. 5.5. MAL FUNCIONAMIENTO DE LAS RIG EN UNA RED DE ACTORES CONFLICTUAL. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

La evolución del sistema de organización territorial del Estado Español ha llevado a la proliferación de diferentes niveles gubernamentales articulados en torno a un sistema de distribución competencial para las distintas administraciones Estatal, Autonómica, Provincial y Municipal que lo integran. Cuando cada una de estas administraciones actúa en ejercicio de su autonomía, ejerciendo las competencias que se les ha atribuido para poner en marcha las políticas públicas, lo hacen de manera exclusiva, pero también en ocasiones, de manera concurrente o compartida. En todos los casos, tomando decisiones y ejerciendo una u otra clase de competencias, lo hacen incidiendo en la esfera personal del ciudadano, que percibe la actividad de las administraciones resultado de la política pública desarrollada, en términos de una mayor o menor eficacia y calidad de los servicios públicos que se le ofrecen.

La Política de transporte de viajeros afecta a la vida diaria de los ciudadanos y se percibe con la consiguiente sensación de proximidad y cercanía, por lo que su eficacia es evaluada con parámetros de mayor exigencia que otras en el orden de prioridades particular de sus destinatarios. Por otra parte, tiene también una clara dimensión social. En este sentido, son numerosos los autores que han destacado la importancia y la repercusión del sector del transporte en la sociedad, en cuanto que tiene una clara incidencia en la evolución de las ciudades, en la calidad de vida de los ciudadanos, en la vertebración del territorio o en el medio ambiente, convirtiéndose en un evidente indicador del desarrollo económico de un país.

Las Relaciones Intergubernamentales[1] son un factor constitutivo de la mayoría de las políticas públicas, también en el caso de la política del transporte, y su análisis ha permitido integrar el pluralismo institucional y territorial en el estudio de los procesos de decisión e implementación de políticas públicas, con el objeto de analizar el papel de los distintos actores y de sus mecanismos de interacción y articulación existentes.

2. APROXIMACIÓN TEÓRICA

Existen varios estudios acerca de las RIG, que tratan directamente el problema de la implementación y que permiten identificar los problemas de las relaciones en y entre las organizaciones. Algunos de esos estudios son los de Bailey y Mosher (1968), Sundquist (1969), Derthick (1970, 1972), Pressman y Wildavsky (1973). Es-

[1] En adelante RIG.

tas obras ofrecen diversas perspectivas sobre los conflictos entre funcionarios nacionales, estatales y locales, y señalan la interdependencia de los funcionarios públicos en todos los niveles del gobierno. Además, y esto es lo más importante, identifican los factores que perturban el proceso de implementación en organizaciones que no están ni bien integradas ni autocontenidas. Por ello, insisten en la autonomía de los subordinados, tanto por lo que se refiere al tratamiento de los asuntos internos como al de los interorganizacionales.

La implementación de políticas públicas requiere la acción conjunta de diversas organizaciones. Las redes de política pública deben ser pivotes que desencadenan procesos que otorgan mayor poder para los ciudadanos conforme a los niveles o sectores en donde se demuestre tener capacidad de gestión y autonomía (Chaqués, 2004). Sin embargo, las investigaciones sobre la implementación, han puesto de manifiesto como los problemas analíticos y prácticos más interesantes son los que se refieren a contextos que involucran a diversos actores y a distintas organizaciones y no los que se refieren a una única entidad responsable de la implementación. Así, en el caso de la resolución de problemas públicos complicados, como podría tratarse del transporte, a veces relacionados con otros problemas adicionales, o en espacios políticos densos donde es frecuente que la autoridad sea compartida por diversas unidades, suelen participar diversas organizaciones.

En estos espacios en los que los investigadores han intentado establecer pautas teóricas sobre el papel de la implementación, y aún no existiendo consenso entre los principios que deberían regir una teoría de la implementación ni sobre las variables cruciales para el éxito del proceso, es posible sistematizar de manera resumida las variables que O'Toole (2000) considera importantes para el estudio de la misma.

Aproximadamente la mitad de los estudios publicados identifican como variables significativas las características de la política misma (claridad, especificidad y/o flexibilidad de las metas y los procedimientos, y la validez de la teoría causan de la política) aproximadamente la misma proporción de estudios aducen que los recursos son determinantes y finalmente otras variables son, los actores responsables de la implementación o de las estructuras que abarcan una multiplicidad de actores, el número de actores involucrados o las actitudes y percepciones del personal responsable de la implementación.

Con independencia de que se profundice en algunas de ellas durante la realización del estudio, podemos apuntar ahora que Menzel (1981) identifica como variables «los límites de tiempo impuestos por el estatuto, la configuración de las RIG, las relaciones de apoyo entre los electores, estructura y administración de las organizaciones, reglas, estilos de coerción y la oportunidad». Van Meter y Van Horn (1975) señalan cuatro factores determinantes en el proceso de implementación, que podrían también tener su influencia en la política de transporte objeto de estudio: a) la comunicación entre las organizaciones y las actividades de inducción, b) las características de las agencias responsables de la implementación, c) la influencia del ambiente económico, social y político sobre la organización donde la implementación tiene lugar y d) la disposición de los encargados de la misma.

Igualmente O'Toole identifica una serie de recomendaciones prácticas que los estudios de investigación sobre implementación han planteado, entre las que podríamos destacar por estar relacionadas con el objeto de estudio, las formuladas por Hjern y Porter (1981) cuando señalan que «aunque es necesario adoptar una perspectiva legalista, la estructuración de las relaciones entre las organizaciones es una condición indispensable para el análisis de la implementación». También las formuladas por Molnar y Rogers (1979) en el sentido de «evitar una coordinación jerárquica simplista, y hacer énfasis en las relaciones colaterales e informales, concediendo importancia a la diversidad». Finalmente, Menzel (1981) destaca que hay que «evitar los plazos estatutarios rígidos que puedan impedir la implementación. Es preciso tomar en consideración la configuración de las RIG y/o interinstitucionales al diseñar la política. Es necesario generar relaciones de apoyo mutuo entre los diversos grupos de beneficiarios involucrados».

Y es que no sólo el marco formal y legal-constitucional de las normas y objetivos, así como los principios que rigen la cooperación entre los órganos verticales y horizontales en los que se ponen en práctica las RIG son determinantes en la implementación de la política de transportes, sino también factores como los recursos, las condiciones económicas, sociales y políticas, o las características de las instancias responsables de la implementación. En este sentido cobra importancia, el papel de los partidos políticos y sus organizaciones internas descentralizadas en las RIG. El papel de las oligarquías y poliarquías en la organización de los partidos y su traslación al implementar las políticas de transportes por los gobiernos.

También la actitud de los encargados de la implementación de la política, o la comunicación entre organizaciones es otro elemento a tener en cuenta pues permitirá a las autoridades incrementar la probabilidad de que los responsables de la implementación actúen de acuerdo con las normas y objetivos de la política.

Aunque con existencia más breve de lo deseable, la creación de la EPT en la Región de Murcia, es la experiencia que será objeto de estudio en este trabajo, como hemos destacado. En consonancia con la nueva forma

de gobernar que implica, el concepto de gobernanza, puede ser valorado como ejemplo para la consecución del objetivo de cooperación interadministrativa, sin embargo como veremos, son diversas las opiniones en cuanto a si el diseño del ámbito territorial de acción ha sido el más adecuado para dirigir las actuaciones hacia el fin mediato de garantizar el derecho a la movilidad de la ciudadanía con un alto grado de sostenibilidad y calidad.

Como indican Lowi (1964) y Froman (1968) a diferentes tipos de decisión corresponden determinados procesos, estructuras y relaciones entre los factores que influyen en la ejecución de la política pública. Es posible sin embargo clasificar las políticas en función de dos características relacionadas con las metas y objetivos y que están presentes en la mayoría de ellas: en primer lugar, la magnitud del cambio requerido. Los grandes cambios tienen menos posibilidades de producir respuestas positivas que los cambios graduales acumulativos. En este sentido algunos autores como Kaufman (1971), destacan que la implementación será efectiva cuando no se exija a la dependencia pública responsable ninguna reorganización drástica. En segundo lugar, el grado de conflicto o consenso en torno a la consecución de metas y objetivos, identificando Gross (1971) la participación como uno de los factores que condiciona el consenso en torno a las metas, afectando en consecuencia a la participación.

En función de estas dos características, es posible hablar por un lado de políticas con grandes cambios y consenso bajo y por otra parte de políticas con cambios menores y consenso alto. En estas últimas la implementación tiene mayores probabilidades de éxito. Cabe preguntarse si la influencia de las RIG en la ejecución de la política de transportes responde a esta disyuntiva. El análisis del objeto de estudio, con un caso como el de la creación y desaparición de la EPT, nos permitirá contrastar empíricamente la naturaleza de este cambio y el grado de consenso.

3. METODOLOGÍA

Como estrategia de investigación para el estudio de la cuestión problematizada, se utiliza el estudio del caso. Los estudios de caso constituyen una estrategia de investigación frecuente en la Ciencia Política (Anduiza, 2009, pág. 69) y se caracterizan por investigar una única unidad de análisis, de la que analizan muchas propiedades en un único momento en el tiempo, por lo que la mayoría son estudios diacrónicos, un solo caso, con evolución en el tiempo, analizando la «foto fija» del momento, y teniendo escaso valor las terceras variables. Se trata de estudios basados en una única observación para cada variable relativa a la unidad de análisis sin considerar variables temporales ni espaciales. En nuestra investigación, el estudio de caso consistirá en el estudio de una unidad de análisis desde la perspectiva diacrónica, teniendo en cuenta la evolución temporal de la unidad de análisis.

Aún no pretendiendo obtener conclusiones generalizables, sí se pretende con el análisis de la EPT conocer si las RIG pudieron tener influencia en su funcionamiento como órgano de concentración de competencias. Se pretende identificar las variables que influyeron en la EPT, para poner a prueba la teoría según la cual, en la política de transportes regional, y en concreto en la decisión de creación de la EPT y en su posterior desaparición, de entre las distintas variables, las RIG influyen como variable independiente, para a continuación validarla o refutarla y ponerla en cuestión. Cuando se utiliza la estrategia de estudio de caso, para generar hipótesis o con la finalidad de verificar teorías ya establecidas, el estudio de caso sirve para complementar una investigación comparada, proporcionando ideas y desarrollando hipótesis.

Por otra parte, debemos preguntarnos por cómo seleccionar los casos en los estudios de carácter cualitativo como el que nos ocupa, en el que por sus propias características, el estudio se referirá como decimos a un solo caso, aunque con gran profundidad y nivel de detalle. La selección revestirá gran importancia en este supuesto ya que de ella dependerá que se pueda estar razonablemente seguro de que los resultados obtenidos no sean un artificio provocado por una selección sesgada de los casos analizados (Santana, 2013, pág. 136).

La creación de la EPT como órgano de concentración de competencias y aspecto troncal de la política de transporte de viajeros en Murcia, es además, un caso de gran relevancia y repercusión social y así se destacó en la Asamblea Regional cuando en el debate sobre la actuación política del Consejo de Gobierno en Junio de 2005, el presidente del gobierno regional hizo especial énfasis en la creación de la EPT.

En el estudio se utilizarán técnicas cualitativas como el empleo de entrevistas en profundidad semiestructuradas, que nos permitirán tener conocimiento de la realidad acaecida en la fase de formulación de las políticas públicas. Mientras que en la investigación cuantitativa la operacionalización de los conceptos juega un papel determinante para la transformación de las hipótesis teóricas en proposiciones empíricamente controlables, en el presente trabajo se utilizarán conceptos de investigación cualitativa entendidos, es decir, marcos

de referencia abiertos que tienen el objetivo de orientar al investigador, hacerle más sensible a temas y problemas determinados en el curso de la entrevista, que están exentos del carácter de articulación, explicación y definición que en cambio se exige en la intención de operacionalizarlos que tiene el investigador cuantitativo.

La información utilizada en este artículo procede tanto de datos primarios, obtenidos de las entrevistas en profundidad realizadas a actores políticos y otros grupos de interés como concesionarios y técnicos de la administración, como de datos secundarios obtenidos de las Administraciones Central y Autonómica, y de la base de datos del CIS. En este sentido, se han utilizado técnicas estadísticas con datos secundarios, para conocer los escenarios que concurrieron en su momento, y que posiblemente propiciaron la adopción de dichas políticas públicas.

Así mismo, durante este trabajo se han empleado herramientas de la observación y análisis documental, que incluyen la revisión bibliográfica de diferentes documentos, así como la consulta y análisis de normativa. Por otra parte, también se han trabajado las bases de datos de diversos trabajos elaborados por la EPT, empleando tablas de contingencia para describir la situación del sector del transporte público de viajeros. Se analizan así mismo, los debates parlamentarios que tuvieron lugar cuando se adoptaron las políticas públicas de transporte de viajeros.

ACTORES POLÍTICO INSTITUCIONALES Y GRUPOS DE INTERÉS ENTREVISTADOS

Marcos Antonio Nogueroles Pérez, Diputado en la VI Legislatura de la Asamblea Regional (2003-2007) por el grupo parlamentario popular, en la que se creó la EPT.
Francisco Oñate Marín, Diputado en la VI Legislatura de la Asamblea Regional (2003-2007) por el grupo parlamentario socialista, en la que se creó la EPT. A su condición de actual senador y participante en la política de transportes como diputado regional durante el periodo de 2007 a 2012, el de mayor actividad de la EPT, une la de exconcejal del Ayuntamiento de Murcia hasta el año 2003.
Cayetano Jaime Moltó, Diputado en la VI Legislatura de la Asamblea Regional (2003-2007) por el grupo parlamentario Mixto (Izquierda Unida), en la que se creó la EPT.
Antonio Castillo Pérez, Concejal de Transportes del Ayuntamiento de Murcia durante la legislatura de 2007-2011.
Alfonso Navarro Gavilán, Diputado en la VI Legislatura de la Asamblea Regional (2003-2007) por el grupo parlamentario socialista, en la que se creó la EPT. Concejal del Ayuntamiento de Murcia y portavoz del grupo municipal socialista durante 2010 a 2012.
Esther Herguedas Aparicio, Concejal del grupo municipal de Izquierda Unida en el Ayuntamiento de Murcia durante las legislaturas de 2007 y 2011.
José Luis Sánchez Ruiz, Director Gerente de LATBUS, une la de Presidente de FENEBÚS-Murcia.
José Antonio Pacheco Méndez, Responsable jurídico y de contratación de la EPT desde 2008 hasta su desaparición en 2012.
Eduardo Contreras Linares, Alcalde de Molina de Segura (Partido Popular) desde 1995 a 2016.
Asociación de consumidores «Thader».
Asociación Murciana de Consumidores y Usuarios «Consumur».

4. RESULTADOS

4.1. La creación de la Empresa Pública de Transporte en Murcia

El objetivo de la ley de creación de la EPT era «coordinar las actuaciones en materia de transporte urbano» de manera que gran parte de las actuaciones estaban orientadas a impulsar y reforzar la cooperación con las corporaciones locales. Es claro y meridiano que a mayor población, el esfuerzo de la EPT en impulsar la cooperación debiera de ser mayor, sin embargo, los esfuerzos de coordinación no siempre se han producido respecto a ayuntamientos con mayor número de población, y en consecuencia con los que mayores problemas de transporte presentan al concentrar mayor número de desplazamientos.

En los primeros años de la EPT el liderazgo no está claro, y a veces es la propia Dirección General de Transportes y Puertos la que asume el protagonismo al conceder subvenciones. Cuando en Octubre de 2008 se decide otorgar subvenciones no fue el criterio demográfico el prioritario, ya que estas ayudas fueron destinadas a conectar pedanías con pocos habitantes. Otro aspecto destacable es que de los diez Ayuntamientos subvencionados en tan sólo en uno de ellos (Moratalla) gobierna un partido distinto al que gobierna en la región, y ello a pesar de que en 2008 un 26 % de los Ayuntamientos de la región, correspondían a partidos distintos al del gobierno regional. También ese mismo año 2008 se otorgaron 1.310.000 € para construcción de carriles bici y planes de movilidad urbana aplicándose el mismo criterio, si bien en esta ocasión eran diez de un total de dieciséis, los ayuntamientos con distinto color político.

Por tanto, durante la etapa de implementación «ejecutiva» no se atiende suficientemente a variables de contexto como el número de habitantes, sino que parece que priman variables de carácter político. El diputado regional Jaime Moltó, va más allá de las RIG para explicar la decisión de creación de la EPT y habla de relaciones de partido cuando señala que *«lo que hubo fue una traslación de la relación de poder en el partido que gobernaba la Región: Secretario General (Alcalde de Murcia), Presidente (del partido y del gobierno regional)»* Se refiere a una traslación de la relación del partido a la relación en los cargos de la EPT cuyo presidente era el consejero y el vicepresidente primero el alcalde Cámara, y añade *«más que las RIG las que provocaron su impulso fueron de compromisos para con inversores y desarrollos urbanísticos. Realizadas las inversiones, el Ente no tenía sentido, ya que los costes de operatividad son asumidos por las corporaciones locales, si bien disponen de desigual subvención autonómica»*.

Por ejemplo, las RIG del Ayuntamiento de Murcia con la EPT atravesaron altibajos, pero no cabe duda de que al menos durante el primer trienio, gobernando Miguel Ángel Cámara en el Ayuntamiento y Ramón Luis Valcárcel a nivel regional, el entendimiento inicial que existía entre ambos en otros tiempos, empezaba a resquebrajarse, lo que pudo afectar a que no se tuviera en cuenta la proporción entre número de habitantes. Fruto de la reunión en Mayo de 2007 entre los alcaldes del área metropolitana Murcia, Molina y Alcantarilla, se acuerda crear una comisión de técnicos para elaborar un estudio de viabilidad previo a la licitación del tranvía que una a esos tres municipios, pero en Agosto Ballesta entra en el proyecto del tranvía y se reúne con los concejales de transporte de Murcia (no acude el Alcalde Cámara) y el alcalde de Molina, este último tan interesado que pidió expresamente el apoyo del presidente regional. Incluso se plantea desde la consejería ampliar el proyecto a Las Torres de Cotillas. Desde el ayuntamiento también en el mes de Agosto se pone de manifiesto que va a dejar de subvencionar las líneas interurbanas intramunicipales (cuya titularidad corresponde a la CARM) pues tan solo le corresponde gestionar las seis urbanas, y por ellas ya asume un gasto seis veces superior al de la región, y finalmente el presidente regional interviene para afirmar que «en el año 2010 el tranvía unirá la capital con las ciudades más próximas, como Molina de Segura, Alguazas, Torres de Cotillas, Alcantarilla y El Palmar, además de La Arrixaca y el Campus de Espinardo». Posteriormente el nuevo Director de la EPT, José Guillén, afirmará en su toma de posesión que «apoya la ampliación del tranvía».

Aunque el Estado sigue siendo el articulador societal de las políticas públicas, la división entre lo público y lo privado es cada vez más difusa, siendo preciso otro tipo de gobierno que genere propicie la participación de una diversidad de actores, en consecuencia, la implementación de políticas públicas implica en cierta medida también una metamorfosis institucional, una burocratización de la política, como la que tiene lugar con la creación de organismos de concentración de competencias.

La política que llevó a la creación de la EPT gozó de un consenso serio, pues se admitía la necesidad de crear una autoridad común de transporte, y en el proceso de toma de decisiones se generaban alternativas, o se discutía cual debía ser su forma, pero no se discutía la existencia de la EPT. Se especifican sus metas y objetivos. Se tienen los recursos apropiados, el «estatuto» o norma legal de creación es preciso, hay prisas por crear la EPT, ya que en todas las áreas metropolitanas existe una autoridad común del transporte y Murcia no puede ser menos, y la oposición como vimos en el proceso de participación en el debate político fue prácticamente inexistente. Produce pues sorpresa que se malogre, y que como veremos tan solo tenga una existencia «neta» de dos años (2009-2011).

Por tanto, hay un impulso a la búsqueda de solución, pero no podemos quedarnos en la descripción del fracaso para encontrar la solución al problema. Precisamente lo normal es lo difícil, no es lo que se produce por la mera inercia, sino que cuesta que una estrategia de creación, se despliegue «ordinariamente» sin que tenga intervención ninguna circunstancia insólita y en el caso de la EPT la hubo. La política de la creación de la EPT presentaba cierta ambigüedad en sus objetivos motivada por la necesidad de dotarla de carácter flexible. Esto en opinión del actual Senador Oñate le confirió cierta vulnerabilidad como lo demuestra el hecho de su fácil supresión: *«si un órgano que desde el punto de vista objetivo se ve tan necesario hubiese tenido todas las*

condiciones de herramientas jurídicas, de aceptación por parte de los organismos a coordinar, de acierto en las decisiones que se hubiesen ido tomando, si todo eso hubiese estado digamos de sobresaliente, se hubiera hecho un órgano imposible de suprimir y sin embargo se suprimió y se suprimió sin demasiada polémica».

La implementación ordinaria de una estrategia como la de la EPT, con el déficit apuntado de participación como se ha expuesto, es lo verdaderamente difícil y en su evolución lo podemos observar. Sobre la falta de participación también se pronuncia el diputado Moltó para referirla concretamente a la fase de decisión indicando que *«La fase de decisión fue parcial. Pues se abordó sin la necesaria participación de los operadores públicos y privados, tanto estatales como locales. La intermodalidad fue ignorada en su práctica (…) el Transporte por carretera absorbió el debate y recursos de un debate más amplio»*.

El alcalde de Molina, Eduardo Contreras, también considera insuficiente la incorporación de los municipios cercanos como Alcantarilla o Molina en el proceso consultivo inicial, quedando también bastante al margen la Federación de Municipios. Parece que el diseño de arriba hacia abajo encontró bastantes dificultades, al implementar una política en la que debían implicarse actores que no habían sido correctamente involucrados en el proceso decisorio.

En el análisis de entrevistas se admite que la creación de la EPT es una buena idea. Por ejemplo el presidente de «CONSUMUR» considera que «*Un instrumento de coordinación como éste, resultaba necesario. Por tanto, la decisión de su creación era necesaria»*. Por tanto, se reconoce la pertinencia de su creación, pero nada más, porque se critica casi unánimemente la implementación, con las excepciones del Presidente de FENEBUS que afirma que *«Existió una estrecha coordinación entre el Sector y la Administración en ambas etapas.»* y del técnico de la EPT, que admite que se hubiera conseguido una mayor presencia si se hubiera dispuesto de mayor presupuesto, *«Si a la EPT se le hubiese dotado, desde el primer momento, de un presupuesto acorde a la finalidad y objetivo que con la misma se pretendía alcanzar, los resultados se hubieran hecho palpables rápidamente»* refiriéndose ambos a la implementación.

Incluso se critica también la forma de diseñar la decisión, cuando el diputado Navarro señala que la fase de decisión *«como un proceso anárquico, desordenado y exento de sentido común (…)»* y que *«Se desaprovechó la ocasión para configurar un auténtico órgano de cooperación entre las Administraciones en materia de Transportes. (…) sin haber hecho previamente un análisis profundo de la situación de la Ordenación del Transporte Terrestre. Cuando se aprobó la creación de la EPT no existía una ley de Ordenación de Transporte Terrestre en la Región»*.

4.2. Las RIG como origen del desencuentro respecto al modelo de transporte

Durante su primer trienio de vida, 2006-2009, la EPT se comporta como un foro de debate sin proyección pragmática alguna, en la que se pasa de una estrategia *top down* de lo que parecía una decisión sólidamente fundada con la creación mediante la Ley 3/2006, a una estrategia *bottom up*, cuando tras esa creación no hay nada detrás más que el resultado de la creación de un ente «fantasma». Como se puso de relieve al formular la política, siendo el transporte una materia en la que campa a sus anchas la concurrencia competencial de distintos niveles gubernamentales, lo que planteó no pocos problemas de consolidación legal y jurisprudencial, se lanzó una ley de creación pero no se esperó a contar con una ley que fundamentara las competencias de los niveles de gobierno regional y local, es decir, hay norma para la creación de una autoridad común, pero no hay norma para la fundamentación de las funciones que se van a atribuir a ese Ente Regional. Ni siquiera hay un grupo de trabajo que estudie con rigor técnico cómo canalizar el juego de fuerzas entre los ámbitos competenciales regional y local que operan en los órganos de gobierno de la EPT.

Durante el segundo trienio se llevó a cabo la asignación de recursos, disponiéndose de una partida presupuestaria que se destina a la realización de objetivos. Es la etapa en la que se pasa a la acción, en la que con sendas órdenes de Marzo y Diciembre de 2010, se adoptan diversas iniciativas para favorecer la eficacia del transporte y para fomentar su uso. Se corresponde con los años comprendidos entre 2010 y 2012. Acción al menos en la práctica, pues en opinión del senador Oñate, el carácter deliberativo de la entidad siempre estuvo presente en la implementación y *«es lo que lo hizo un órgano tan vulnerable, en un órgano que podía aconsejar, pero no podía imponer, y bueno… sabemos cómo es la administración, aquí cada uno le gusta ser autoridad en su territorio»*.

Asistimos en consecuencia a una demora en la implementación de la estrategia de creación y funcionamiento efectivo de la EPT. Como indica Cruz (1999), toda decisión y ejecución tienen una dimensión temporal. Las políticas, al enfrentarse a las restricciones impuestas por el entorno, al cambio de prioridades de los grupos demandantes-afectados, comportamientos adversos de los burócratas encargados de ejecutar

celularmente la política, o incluso a la modificación de la orientación general del gobierno en turno, cambios ocurridos al interior de las características constitutivas del problema público, así como situaciones imprevistas, determinan en mucho cómo una política diseñada y decidida con «el mejor» curso de acción, puede no ser ejecutada según lo previsto. Una política, la de creación de la EPT, que se diseña en 2006 y que sin embargo no entra en funcionamiento efectivo hasta el 2009, y formalmente hasta el 2010 como veremos con el traspaso «efectivo» de funciones.

Dentro del segundo trienio correspondiente a la implementación ejecutiva, el año 2011 se inicia con un remanente de ejercicios anteriores por importe de 678.820,21€, resultante de la compensación del exceso del gasto corriente con base a el defecto de gasto en subvenciones de capital, y la Ley de Presupuestos Regional para 2011 asigna a la EPT un total de 5.139.500€ en concepto de subvenciones corrientes.

En primer lugar la norma presupuestaria no incluye en el presupuesto administrativo de la EPT publicado en el BORM núm. 301, la cuantía de las subvenciones de capital, y sólo contempla los ingresos y gastos de las operaciones corrientes. Esta necesidad se detecta a la vista del informe de auditoría que expresamente indica que la EPT ha recibido subvenciones de capital durante 2011 por importe de 750.000€. Sin embargo, a la vista del presupuesto publicado para 2012, que hace referencia al de 2011, tampoco esa cifra sería correcta y la cuantía que realmente se destinó a subvenciones de capital en la EPT en 2011 fue de 1.000.000€.

También hay errores en las cifras de operaciones corrientes. El informe indica que la EPT ha recibido subvenciones corrientes por importe de 4.139.500€, un millón menos de lo presupuestado. Además indica que los gastos corrientes han sido de 864.633,44€, cuantía superior a la prevista en el presupuesto publicado que es de 760.500€, pero que en uno y otro caso supone para 2011 un aumento de los gastos de personal, concretamente del 8,47 % si atendemos a las cifras publicadas en el diario oficial. También atendiendo lo allí publicado, hay un aumento de los medios materiales del 32,34 %.

Estas divergencias en las cifras de subvenciones de capital, de las que directamente se olvida la Ley de presupuestos de 2011, y que tras el análisis se sitúa realmente en 1.000.000€, son consecuencia probablemente de los errores en el presupuesto respecto a las subvenciones corrientes, 5.139.500€, un millón más de lo que realmente percibe la EPT en 2011.

Pero partiendo de ese importe real de 4.139.500€, la EPT concede subvenciones a LATBUS por importe de 3.442.480,94€ y al Plan «Papi» por importe de 20.536,88€. La subvención de LATBUS deriva del contrato programa de 3 de Diciembre para la implantación del Unibono Municipal que establece un máximo anual de 1.738.123,39€, según se indica en el informe *«como compensación por el impacto económico y la disminución de ingresos que el nuevo sistema tarifario pueda suponer en el conjunto de la explotación de las concesiones MUR-092, MUR-093* (interurbanas regionales) *y la concesión de titularidad municipal (interurbanas intramunicipales del Ayuntamiento)»*.

Sin embargo, ese importe se supera hasta los 3.442.480,94€ por que tras la reunión de la Comisión Mixta del Contrato Programa de 21 de Julio se afirma que el Ayuntamiento ha reducido las subvenciones para las concesiones municipales, pasando de casi nueve millones a cinco doscientos mil, con lo que para no repercutir esa cantidad en el usuario y que el logro del unibono municipal flamantemente conseguido por la EPT no diera al traste, se acuerda abonar al grupo LATBUS 2.880.479,50€ adicionales a las cantidades ya previstas en el contrato programa. Las cantidades, como en el caso del contrato programa y las reuniones de la comisión mixta, se abonan en el seno de unas reuniones bilaterales entre las administraciones regional y el grupo LATBUS por lo que en consecuencia, no se debaten en el foro de los órganos de gobierno de la EPT. No se debate en el Consejo de Administración, pero tampoco en el Consejo Asesor, pues ni siquiera estaba constituido al no existir los Estatutos.

Este acuerdo aparte de en la Comisión Mixta, se fraguó mediante reuniones con el Concejal de Transportes del Ayuntamiento de Murcia, ya que, según destaca en la entrevista con él mantenida, respondiendo a otra pregunta sobre si otros factores aparte de las RIG influyeron en la creación y desaparición de la EPT, señala que se llegó a un acuerdo entre Ayuntamiento y CARM para que asumieran cada administración el 50 % del déficit de tarifa de LATBUS, incluyendo líneas municipales.

> *Aparte de las Relaciones Intergubernamentales, ¿Valora Vd. algún factor que influyese en su creación? ¿Y en su desaparición?*
>
> *Bueno, durante mi mandato empezaba a asomar la crisis económica, pero no creo que influyera tanto la crisis en su desaparición como la falta de dotación económica para su funcionamiento. Me explico… las concesiones urbanas siguen hoy en día subvencionándose, no sé concretamente si por la administración regional, o por el Ayuntamiento, pero siguen recibiendo dinero público.*

> *No digo que la falta de dotación económica no viniera motivada por la crisis, que también, sino que considero decisiva la irrupción del tranvía, un medio de transporte que costaba al Ayuntamiento 10 millones de euros anuales, y que había que financiar sin dejar de lado a las concesiones urbanas, de manera que el tranvía absorbía casi todas las posibilidades de financiación. Por eso, Cámara quería que la Comunidad Autónoma contribuyese a hacer frente a ese déficit, quería no slo que contribuyese con el 50% de la financiación de la concesión urbana, (algo que conseguimos tras negociar con ellos) sino que quería además que ese 50% fuese extensivo también al tranvía, algo a lo que se negaron en la Comunidad Autónoma, al ser un proyecto municipal tal y como se diseñó.*

Esta respuesta pone de manifiesto por una parte, que el cumplimiento del contrato programa que, en cuanto a financiación, señalaba claramente que el transporte público en el municipio de Murcia cuesta 10.479.082,39€ de los cuales el Ayuntamiento pone 8.390.959€ mientras que la CARM pone 2.088.123,39€, se asume por las administraciones municipal y regional al 50%, lo que resulta corroborado por el informe de auditoría y los medios de comunicación que destacan la noticia en plena «batalla intergubernamental», asumiendo la EPT un importe de 3.742.480,94€ adicional al inicialmente previsto, si bien 300.000€ se pagarán a LATBUS en 2012. Simultáneamente las dificultades económicas de LATBUS continúan y entra en concurso voluntario de acreedores.

Pero además, y lo que es más importante para esta investigación, junto al juego de otras variables que por el contexto económico de crisis, podrían haber influido en el funcionamiento de la EPT, y en consecuencia a la larga en la eficacia del transporte, se destaca la importancia decisiva que tuvieron las RIG en el triángulo de actores privados, regionales, y locales, para el cumplimiento de los objetivos de la EPT en cuanto a coordinación se refiere, ya que este acuerdo supuso varias cosas:

- En primer lugar, teniendo en cuenta la composición monocolor del parlamento no sólo en la etapa de creación de la EPT sino también ahora durante su funcionamiento, la ausencia de conflictos entre partidos a nivel parlamentario se desplazó a la organización interna del partido hegemónico tanto a nivel regional como local, con disputas oligárquicas que se llevaron al terreno institucional en forma de desacuerdos sobre el apoyo presupuestario al grupo LATBUS, que recordemos era la concesionaria por excelencia tanto a nivel regional como local.

  El alcalde Cámara sabía que el tranvía y su proyecto conllevaba un importante esfuerzo para las arcas del Ayuntamiento, y necesitaba que la CARM se implicara económicamente, pero en esa disputa oligárquica se siente respaldado y con fuerza para forzar situaciones límite, pues en el barómetro de elecciones locales para 2011 «Ciudad de Murcia» elaborado por el CEMOP, refuerza su liderazgo manteniendo su buena imagen entre los murcianos tras 16 años de gobierno en el Ayuntamiento, con una nota media que supera el aprobado (5,3 en general y un 6,8 entre los votantes del PP). Además, un 95% de los entrevistados lo conocen y consideran que su gestión es buena o muy buena por el 46,1% de los entrevistados.

  Sin embargo, tenía el terreno electoral allanado, pero no el de las RIG con el Ayuntamiento, y el llamamiento para que la CARM (EPT) asumiera el 50% acordado también respecto al tranvía, fue respondido con una clara negativa por el Consejero, lo que llevó incluso a que el Director Gerente formulase posteriormente alegaciones críticas al contenido del PMUS realizado por el Ayuntamiento y al modelo del transporte que giraba una vez más en torno al tranvía.
- En segundo lugar, supuso que el tranvía, pieza importante en el juego de las RIG como señalamos, fuera un tranvía localista, en vez de metropolitano, como le hubiera gustado incluso a algunos responsables municipales entrevistados.
- Y en tercer lugar, ese desencuentro respecto al modelo de transporte entre los responsables autonómicos y municipal, fue ya insalvable en lo sucesivo y supuso un punto de inflexión en la trayectoria de la EPT dando al traste con su proyecto estrella «Unibono Regional», que pretendía conseguir el objetivo establecido por la Ley referente al marco tarifario común. La falta de acuerdo se trasladó también a las instituciones, como reconoce incluso el presidente de FENEBUS-Murcia al ser preguntado sobre si cree que las RIG influyeron en la desaparición de la EPT, destacando que *«La crisis económica provocó, básicamente, la desaparición de la EPT, al igual que ocurrió con otras Entidades, porque su mantenimiento suponía unos costes fijos que se consideraron suprimibles por parte de la CARM. Al mismo tiempo, estábamos asistiendo a un notable distanciamiento entre Comunidad y Ayuntamiento de Murcia en muchas políticas.».*

Por otra parte, la cantidad de 270.422,13€ que también se abona a LATBUS en 2011 corresponde a la reunión de la Comisión Mixta de 28 de Diciembre donde se argumenta que hay un déficit de tarifa derivado de la simplificación correspondiente a 2010 que el ayuntamiento no ha asumido, ya que solo ha abonado 396.256.81€ faltando 270.422,13€ por lo que la EPT decide asumir dicha cantidad autorizándose por Orden del Consejero de 30 de Diciembre de 2011.

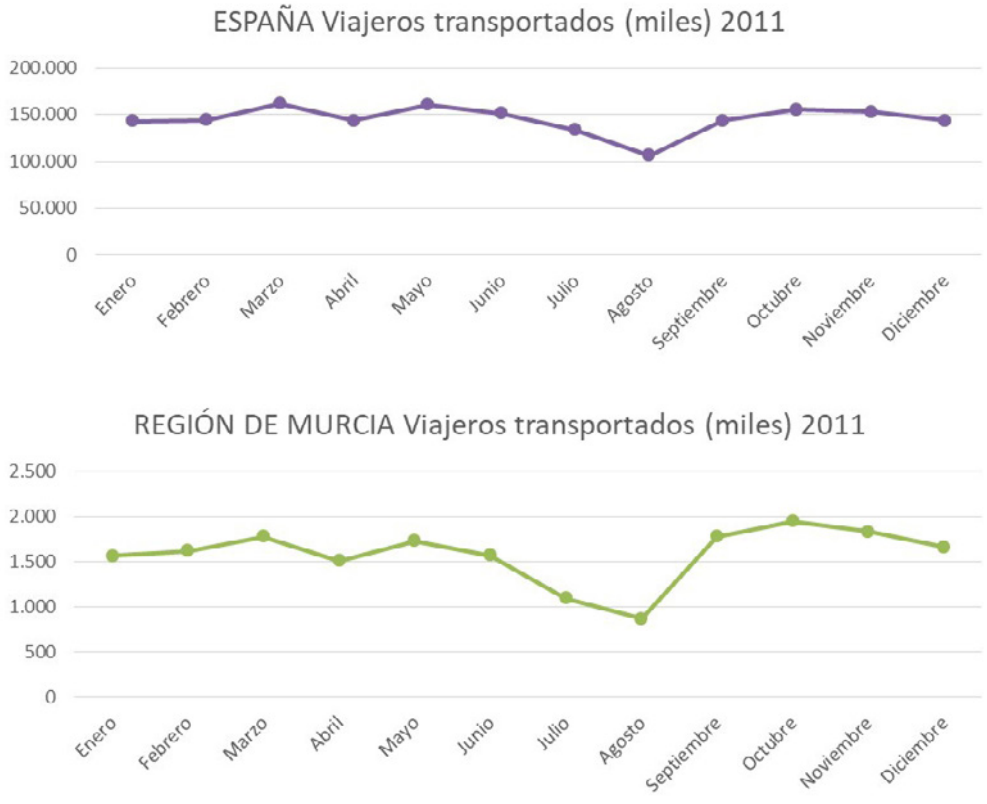
Pero a pesar de ello, la EPT no ceja en su empeño de conseguir que el unibono regional fuese una realidad, y para ello el 1 de Mayo pone en marcha con una subvención de 20.536€ a la empresa «Autobuses de Lorca Bartolomé Muñoz S. L.», responsable de las concesiones urbanas en Lorca, y expresa un año más su deseo de extenderlo a Cartagena y el resto de municipios de la Región, hablando de «acuerdos de intenciones» con los municipios del área metropolitana, Molina, Santomera, Alcantarilla, Alguazas y las Torres de Cotillas. Por primera vez se contempla, aunque sea mediante un protocolo de trabajo que prevé la constitución de una comisión de trabajo, y cuando aún están incompletos los esfuerzos de unificación, la integración modal con el ferrocarril de vía estrecha.

También se otorga subvención a la empresa «Transportes Urbanos de Cartagena, S. A.» para la implantación del Unibono en Cartagena, si bien de la cuantía total se justificaron solo 20.780,87€, previéndose el resto de la subvención por importe de 29.219,13€ para años posteriores.

La EPT sigue también fomentando el uso del transporte público, en cumplimiento de sus objetivos más genuinos, y así se pone en marcha la implantación experimental del préstamo de bicicletas en el «laboratorio» de la universidad, se sigue con la representación de la obra teatral de «El autobús», se edita una nueva edición del atlas del transporte, se reparten libros en el transporte público el día del libro, y se participa como todos los años en la semana de la movilidad. La EPT se integra el 1 de Abril a la EMTA, después de que en 2010 fuera propuesta para su incorporación y admitida por el comité ejecutivo. Se intenta convocar de nuevo las ayudas del Plan «Papi» pero esta vez no hay liquidez en tesorería y se anula la convocatoria.

Las actuaciones de fomento del transporte público dan resultado con un segundo aumento consecutivo en el número de usuarios del transporte público a nivel regional, un aumento que es superior al registrado a nivel nacional.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN TRANSPORTE VIAJEROS ESPAÑA/MURCIA 2011



Fuente: INE.

Se demandaba en el debate parlamentario que se diese voz a los representantes en materias relacionadas con el transporte en los órganos de gobierno de la EPT, incorporando representantes de urbanismo, medio ambiente, organizaciones sociales y económicas, y ello porque en la mayoría de estudios de transporte se entiende cuanto menos que las políticas públicas de movilidad deben estar relacionadas con la planificación territorial y urbana, por lo que como novedad se contrata un servicio de asesoramiento y consultoría en ingeniería e infraestructura de transportes para el estudio y análisis de los efectos de las actuaciones urbanísticas de los ayuntamientos que afecten al transporte.

La apuesta por las nuevas tecnologías sigue siendo prioritaria para la EPT y así, se presenta una nueva aplicación denominada «Urban Step» con la que ya cuentan otras ciudades en España, y que permite localizar la ubicación de paradas y el tiempo de llegada del autobús en tiempo real, sin embargo, esto no impide que se inicie la segunda fase del proyecto de paradas de última generación ampliándose el número de paradas que disponen de los servicios con objetivos similares a los que proporciona la aplicación, reservándose el Time: Bus para paradas de mayor afluencia.

Así mismo, se firma un protocolo con empresa de telefonía para la implantación del servicio NFC a fin de permitir el pago del unibono por móvil, un servicio que fue puesto en marcha de forma experimental en el 2010. Además, el proyecto «Ebus» para la prioridad semafórica inteligente iniciado el año pasado, fructifica en los municipios de Cartagena (21 de Febrero) y Lorca (28 de Marzo).

Aunque el presupuesto administrativo previsto para 2012 por la Ley Regional es de 4.169.500€, sensiblemente superior al previsto para 2011, el 2012 es un año de gran conflictividad para LATBUS, que a los problemas económicos con sus trabajadores que ya empezaron a plantearse en la primera fase de existencia de la EPT, sumaba los derivados de haberse quedado fuera del modelo de transporte municipal, con el impacto del tranvía compitiendo con sus líneas más prósperas, fundamentalmente la línea 39 del campus de Espinardo, aunque también con la 22 de Molina de Segura. El Ayuntamiento intentó despejar el camino para que el tranvía no sufriera merma de viajeros en los tramos donde coincidía, incluso con la total oposición del Alcalde de Molina, que se resistió en su momento a que los viajeros tuvieran que bajarse al llegar a la parada de entrada a Murcia para tomar a continuación el tranvía. Al final se respetó el paso de autobuses aún coincidiendo con el tranvía, si bien en el caso de la línea 39 se intentó que el itinerario no coincidiera con el paso del tranvía por la avenida Juan Carlos I.

Su exclusión del modelo de transporte municipal, no hizo sino agravar su delicada situación económica, que derivó en varias huelgas en las que se planteaba un constante conflicto entre LATBUS, con las administraciones regional y local. Si conflictuales eran las relaciones para la CARM con LATBUS, también lo son para el Ayuntamiento que ya da por amortizadas sus relaciones amistosas con el grupo, y prepara la licitación de sus concesiones cuya adjudicación a pesar de haberse anunciado para antes, no se produce sino a principios de 2013. Así pues, las relaciones en el triángulo de actores no son fluidas, y repercuten incluso en las oligarquías del partido que ostenta el gobierno autonómico y local, donde, con las elecciones recientes, se reproducen las luchas que tienen lugar en la arena del transporte.

La red por tanto se convierte en inestable, con multitud de interacciones a distintos niveles regional y local con LATBUS. Mientras la sintonía entre el Consejero y el Alcalde no existe, sí fueron fluidas en el segundo nivel de interacción entre el Director Gerente y el Concejal, como nos aseguró este último en la entrevista practicada. A esta red conflictual e inestable que propicia un inadecuado funcionamiento de las RIG, también alude la Concejal del grupo municipal «Izquierda Unida» en el Ayuntamiento de Murcia, Esther Herguedas, cuando se refiere a los factores intervinientes de la desaparición de la EPT, para señalar que:

> *«Los desencuentros con el Ayuntamiento de Murcia fueron fundamentales en la disolución de la entidad. Recordemos que el Ayuntamiento, puso en marcha el tranvía (que se comía el presupuesto municipal en transportes y fué un fiasco total al desaparecer las expectativas de desarrollo urbanístico de la zona norte). Además, ante los continuos problemas económicos de la empresa LAT, el Consistorio, con una torpe gestión por parte del concejal de transportes, sacó por su cuenta un concurso para el transporte en el casco urbano. El Ayuntamiento de Murcia abandonaba así a la mayor parte de la población del municipio, la residente en pedanías, y dejaba al Gobierno Regional como único responsable del transporte interurbano. Los recortes en forma de supresión de líneas (aunque eufemísticamente se hablaba de reorganizar el servicio) y la subida de precios no se hicieron esperar»*.

Con el movimiento de sillas derivado de las elecciones de 2011, parece que esta tendencia de alejamiento con el Ayuntamiento de Murcia de la que habla la Concejal, se atenúa con los nuevos responsables

de la Consejería y de la EPT, Antonio Sevilla y Luis Lorente, si bien las políticas continuaban cada una en su dirección y descoordinadas por la ausencia de un proyecto global de transporte metropolitano, no ayudando el contexto de austeridad motivado por los coletazos de la crisis, y las continuas dificultades de LATBUS referidas por la Concejal. La sensación de un final cercano se apodera de la EPT durante este año 2012. Junto a las RIG apuntadas como principal variable explicativa de los malos presagios para la EPT, la Concejal Herguedas deja entrever que la crisis fue una variable interviniente en su desaparición:

> *«En cuanto al trabajo que tendría que haber realizado esta entidad y que ya hemos comentado (planificar, coordinar, intermodalidad, billete único, movilidad sostenible) nada se hizo en 6 años, y nada se iba a hacer al llegar la crisis. No tenía sentido mantener una entidad en estas condiciones.».*

Pero además la red se convierte en conflictiva porque falta acuerdo en los problemas y sus soluciones, y porque no se busca el bien común, existiendo desacuerdo en al planteamiento del problema y también en la forma de resolverlo, ya que mientras el Ayuntamiento no atiende a las demandas de LATBUS y sigue adelante con la decisión de no renovar la concesión, la empresa acude a la CARM que se muestra más receptiva a encontrar una solución mediante nuevas aportaciones.

TABLA 1. SUBVENCIONES A OPERADORES OTORGADAS POR EPT 2012

BENEFICIARIO	DESCRIPCIÓN	IMPORTE SUBVENCIÓN PENDIENTE	COMENTARIO
LATBUS	Contrato-Programa común a las concesiones MUR 092 y 093 por el que se establece la implantación del Sistema Tarifario Simplificado, de fecha 3-12-2010. Anualidad 2012.	1.860.655€	Justificada por el beneficiario el 18-12-2012. El 19-6-2013 se informa favorablemente aprobar memoria justificativa.
LATBUS	Contrato-Programa común a las concesiones MUR 092 y MUR 093 por el que se establece la implantación del Sistema Tarifario Eficiente, de fecha 15-10-2012.	920.564€	Fecha fin de justificación 1-2-2013. El 27-5-13 se informa favorablemente aprobar memoria justificativa.
TRANSPORTES URBANOS DE CARTAGENA, S. A.	Convenio de Colaboración para el fomento y mejora del transporte público universitario durante 2011 y 2012 en el municipio de Cartagena.	75.000€	Fecha fin de justificación: 31-1-2013. el 27-5-2013 se informa favorablemente aprobar memoria justificativa.
AUTOBUSES URBANOS BARTOLOMÉ MUÑOZ, S. L.	Convenio de Colaboración para el mantenimiento durante el ejercicio 2012 del sistema tarifario simplificado en los servicios de transporte público regular de viajeros por carretera prestados en el municipio de Lorca.	13.000€	Fecha fin de justificación: 31-1-2013. Con fecha 9-5-2013 la DGTP requiere al beneficiario para que presente la justificación. Según alegaciones la DGTP iniciará expediente de reintegro.
TOTAL		**2.869.219€**	

Fuente: Informe de auditoría EPT 2012.

Así pues, LATBUS recibe durante 2012 un importe de 3.082.678,15€ en concepto de subvenciones, de los cuales, 1.860.655,44€ corresponden a las cantidades previstas para 2012 del unibono municipal derivado de la comisión mixta del contrato programa de 3 de Diciembre de 2010, 301.459,20€ corresponden a la liquidación también del contrato programa correspondientes a 2011, y 920.563,51€ se destinan a la denominada implantación del Sistema Tarifario Eficiente de 15 de Octubre, o también conocido en los medios de comunicación y opinión pública como «tarifazo» con el que se pone fin a la huelga, y se hace patente el tono concertador en la actitud de la CARM frente al perfil activista o regulador del Ayuntamiento en sus interacciones con el operador.

En Julio se celebra el que sería uno de los últimos consejos de administración de la Entidad, antes de su disolución, y el Consejero hace un balance «generalmente bueno» de la situación transcurrida hasta la fecha. Como también se deduce del informe de gestión, en un contexto de recientes cambios y crisis económica, la EPT ya no goza de la frenética actividad de otros años, y se convierte en un órgano de marcado perfil burocrático que se limita a hacer las tareas que se le asignan. Y así se destacan aspectos como el número de quejas tramitadas o el número de autorizaciones de transporte escolar o de transporte de obreros que se han otorgado. Estas tareas estaban tan identificadas con la «gestión cotidiana» y tan «interiorizadas» por la «caja negra» de la DGTP que las tramitaba antes de la creación de la entidad, que puede considerarse como uno de los detonantes en los que el sentimiento de rechazo de los funcionarios hacia la externalización que conllevaba la EPT, se hizo más patente.

También se destaca por el Consejero la «eficiente gestión presupuestaria del 94 %» llevada a cabo. Hay que destacar sin embargo que según se ha podido comprobar, en el informe del Tribunal de Cuentas referido a 2012, *«se pone de manifiesto, el bajo porcentaje de autofinanciación de las empresas públicas regionales y la consiguiente elevada dependencia financiera que presenta el sector público empresarial»* respecto a la Administración Autonómica. En el caso de la EPT, como hemos podido observar, la dependencia con la Consejería es prácticamente total. Esto una vez más se traduce en la falta de liderazgo «distintivo» de la EPT respecto al de la Consejería con la que está a veces confundida e inescindiblemente unida, lo que es entendible por razones innatas a su propia creación, pero además supone que es percibida por el resto de actores como una prolongación de la Consejería, que es quien verdaderamente adopta las decisiones en un año difícil en el que está en juego la supervivencia económica de la operadora más importante por el número de viajeros, LATBUS.

La falta de coordinación en el transporte interurbano y urbano es en opinión del presidente de la organización de consumidores y usuarios CONSUMUR una de las razones por las que se decide crear la EPT, pero además el objetivo de coordinación de las corporaciones locales que se atribuye a la entidad, no fue precisamente un ejemplo a seguir, como se puede observar en la contestación a las preguntas formuladas.

- *¿Considera que las relaciones entre las administraciones intervinientes explican la decisión de crear la EPT? ¿Cree que esas relaciones influyeron en su posterior desaparición?*

  «Entiendo que tanto en un caso como en otro, la respuesta es sí. Se trataba de coordinar el transporte urbano e interurbano y necesariamente requería de la clara voluntad (política, sobre todo) para que ello fuera posible. Igualmente, es lógico que el impulso de dichas Administraciones son, al mismo tiempo, quienes empujan con sus decisiones y falta de credibilidad, ganada a pulso, la desaparición de la EPT.».

- *¿Fue la EPT el instrumento adecuado para mejorar la coordinación de las corporaciones locales en materia de transportes?*

  «No cabe la menor duda, que no fue así. Disponían de más recursos humanos y medios económicos que superaban realmente las expectativas que de ella se esperaba. Una fuente de inspiración de lo que no debe hacerse en materia de (des)coordinación de un servicio público, precisamente con gestión privada.».

La idea de la necesidad de una gestión pública del servicio de transporte también es enfatizada por el alcalde de Molina del Segura en esa época, Eduardo Contreras: *«Hay temas que debe controlar directamente la administración como son las políticas de transporte, ya que cualquier problema vinculado con el servicio del autobús, como la frecuencia, puntualidad o calidad del servicio es demandado directamente a los representantes de las administraciones locales»*.

La empresa considera que las pérdidas de 20.000€ diarios que según sus estimaciones sufría la explotación, no estaban siendo compensadas por las distintas administraciones, que venían demorando la aprobación del Plan de Viabilidad desde principios de 2012 de manera que tras un tenso e interminable intercambio de escritos entre el Director de la EPT, y los dueños del grupo LATBUS, Ángel Jiménez y José Luis Sánchez, este último también con un poder reforzado como Presidente de la asociación mayoritaria de empresas de transporte de viajeros, FENEBUS-Murcia, acuerdan suspender el contrato programa de simplificación tarifaria de 3 de diciembre de 2010, y aplicando consecuentemente el cuadro vigente con anterioridad a 2010, que con las pertinentes actualizaciones, se traduce en el impopular aumento de tarifas que llega a alcanzar los 2,15€ desde los 1,35€ que se pagaba por el billete de líneas coordinadas.

El aumento de hasta casi un 60 % del precio del billete era el precio que había que pagar por la descoordinación y por el fracaso de las RIG entre los actores políticos y privados que participan en la política de transporte. La reacción de los actores político institucionales no es la misma. Las relaciones conflictuales en el triángulo de actores no desaparecen. LATBUS está convencida de que su problema económico es el problema de las instituciones, pues en su opinión se trata de mantener un servicio no retribuído ante la ausencia de una decisión política que permita aliviar la excesiva carga económica que soporta, y ante la indiferencia del Ayuntamiento presenta más de mil firmas en las que los usuarios reclaman que se establezcan las bonificaciones al billete de autobús, dando prioridad a este servicio. Las firmas se presentan a la EPT y también al Alcalde, aunque en el escrito se indica que considera al Ayuntamiento como el principal destinatario de sus reivindicaciones, *«dado que su colaboración resulta fundamental para proceder a atender las peticiones ciudadanas»*.

La EPT, sin embargo, tiene interés en regularizar la situación por lo que finalmente cede y acuerda dar por resuelto el contrato programa de 2010, si bien para, como indica en su informe, *«establecer un nuevo sistema de títulos bonificados que facilite el acceso a un servicio tan esencial como es el transporte público en autobús, (…) a los efectos de reducir el coste que para la administración pública y las empresas concesionarias supone el mantenimiento de este servicio en el actual contexto económico»*. Es el sistema tarifario que ahora se denomina «eficiente», que entra en vigor el 8 de Octubre y que consiste en otorgar nueva subvención de 920.564 €.

Pero este apoyo económico no viene solo. El Plan de Viabilidad señalaba que además de un aumento de tarifas, era preciso acometer la reordenación del mapa de concesiones, y por ello la EPT afronta la puesta en marcha del Plan de Reestructuración de Líneas, un plan que tiene por objeto mejorar la eficiencia y eficacia del transporte, *«evitando solapamientos y duplicidades»* entre líneas.

El Plan es contestado también desde la oposición municipal y en el Pleno celebrado con ocasión de su aprobación por la EPT, el grupo socialista, al considerar que supone una lesión del derecho fundamental a la «accesibilidad y a la libertad de movimiento de personas» plantea una moción para:

- *«Instar a la CARM a que urgentemente adopte las medidas oportunas para restablecer el transporte público en aquellos barrios o pedanías que han perdido este servicio tras la puesta en marcha del Plan de Optimización de Recursos del Transporte Público.*
- *En caso de que la CARM no ofrezca una solución a esta situación urgente, que el Ayuntamiento de Murcia asuma con sus recursos el servicio de transporte público en los barrios y pedanías que se han quedado aislados (…).».*

El último consejo de administración de la EPT se celebra el 6 de noviembre de 2013 y en él se aprueba por unanimidad realizar la propuesta a la CARM para la extinción de la EPT conforme su normativa, y también se aprueba la constitución y composición de la comisión liquidadora de la EPT. El 27 de diciembre, el Presidente de la CARM aprueba la supresión de la EPT que surte efectos el 1 de enero de 2013. No se hacen esperar las opiniones acerca de las razones de su desaparición, pero en casi todos los entrevistados aparece la variable de las RIG como una de las variables explicativas.

Incluso el Director adjunto de LATBUS también alude directamente a la *«desgastada y hostil relación de administraciones y concesionarios»* y al rechazo de los entes municipales a la cesión de competencias a niveles de gobierno superiores, como probables causas de la supresión de la EPT, y así lo expresa en un artículo que publica pocos días después del consejo de administración en el que se acuerda la disolución.

La mención a las RIG como causa de la desaparición de la EPT es muy clara en las entrevistas realizadas a los diputados Oñate, Navarro, y Moltó, aunque este último las hace extensivas a las relaciones con los operadores privados. El diputado Navarro se refiere en la entrevista a *«la impericia y la incapacidad para el diálogo y el entendimiento»* como otras variables que también pudieron influir en su desaparición, pero en el fondo se trata de consecuencias de las RIG. Además destaca *«(…) la soberbia institucional de los promotores y el equipo gobernante, incapaz de recoger y hacer participar singularmente en la constitución del proyecto a agentes sociales tales como las organizaciones vecinales, grupos ecologistas o sindicatos, negándoles una auténtica participación institucional, profesional y social en el proyecto.».*

Por su parte el diputado Oñate, hace especial énfasis en el tranvía como detonante de esas malas relaciones: *«sé que hubo tensiones importantes sobre todo con el municipio de Murcia sobre qué cantidad y qué líneas se bonificaban o se dejaban de bonificar, y ya digo, la irrupción del tranvía que rompe todas las esta-*

dísticas económicas del sistema de transportes porque aquello vino con un sobrecoste, vino además con una entrada que para hacerlo entrar con suavidad como recordará durante unos meses era gratis, y con un canon importantísimo que lo seguimos pagando en la actualidad, un canon de la bonificación del transporte que hace seguramente que en el municipio de Murcia se quieran recoger pues cuantas más ayudas mejor porque creo recordar que hablábamos en aquellos tiempos de 9 millones € de canon que era una cantidad…con un peso decisivo sobre el presupuesto municipal muy significativa en el gasto corriente… una "herida" importante.».

Ambos aluden a la improvisación que también caracterizó la estrategia de la EPT, y esa impericia de la que habla del Sr. Navarro, se concreta en algo que se constató con el análisis de los debates parlamentarios, la ausencia de norma legal previa habilitante que permitiese sentar las bases para el posterior funcionamiento de la EPT, a la que se refiere en la entrevista. Algo que también destaca el Sr. Oñate, que se refiere a que *«(…) se crea el órgano antes que la función…se crea la empresa pero no hay un marco legislativo regional»* y esta circunstancia está también en la forma en que terminó con la entidad *«(…) si ha sido fácilmente sustituible entre comillas es porque la falta de una legislación que amparara la existencia del propio órgano y le diera unas competencias, pues de inspección, de ejecución (…)»* de manera que si hubiese existido esa regulación previa *«la supresión de esa entidad tendría que haber sido un problema grave, y sin embargo se disolvió de un plumazo (…)»*.

El Presidente de Consumur alude igualmente a las RIG, aunque cuando se pronuncia sobre la eficacia de la EPT para el transporte y afirma que *«Ha resultado ser un instrumento incapaz de rentabilizar, a pesar de todos los medios con los que contaba. Incompetente para dar respuesta a los graves problemas de un transporte de calidad en la región. Incapaz de solucionar y coordinar adecuadamente los transportes urbanos e interurbanos en un municipio como Murcia que acapara más del 25 % de la población regional. Incapaz de gestionar un transporte metropolitano, así como de influir en la nefasta política que un ayuntamiento como Murcia desarrolló con la implementación de un tranvía innecesario y que solo resulta beneficioso para una empresa»*.

A nivel local las opiniones no son diferentes, incluso por encima de opciones políticas. Y así la concejal Herguedas habla de la cuestión competencial, un asunto relacionado con las RIG, y afirma que *«(…) es fundamental (…)»* si bien *«Finalmente, (…) se resolvió mediante una Ley (2015) una vez disuelta la entidad»*, mientras el concejal de transportes es más claro cuando afirma sin duda que las RIG influyeron, como ya indicamos. El Sr. Castillo sólo se refiere de manera tangencial a la crisis económica como variable interviniente, y en especial la matiza refiriéndola a *«falta de dotación económica para su funcionamiento»*: *«(…) durante mi mandato empezaba a asomar la crisis económica, pero no creo que influyera tanto la crisis en su desaparición como la falta de dotación económica para su funcionamiento. (…) las concesiones urbanas siguen hoy en día subvencionándose, (…)»*. También menciona el tranvía como otra variable a tener en cuenta: *«considero decisiva la irrupción del tranvía, un medio de transporte que costaba al Ayuntamiento 10 millones de euros anuales, y que había que financiar sin dejar de lado a las concesiones urbanas, de manera que el tranvía absorbía casi todas las posibilidades de financiación»*.

Por el contrario, tanto desde dentro de la EPT como desde la perspectiva del beneficiario de sus políticas, la opinión es bien distinta, y la responsabilidad en su desaparición recae en motivos económicos, concretamente en el caso del Sr. Pacheco se alude a la falta de tiempo y presupuesto, motivada esta última por las reducciones del gasto público, y en el caso del Director Gerente de LATBUS, que aunque alude al *«notable distanciamiento entre la CARM y el Ayuntamiento (…)»* cuando se le pregunta por los factores que influyeron en su desaparición responde: *«La crisis económica, que se llevó por delante varios Entes Públicos de la Región de Murcia.».*

Resulta llamativo que mientras todos los actores entrevistados destacan con mayor o menor intensidad el papel que las RIG jugaron en la creación de la EPT, a la hora de explicar su desaparición haya diferencias entre los actores político institucionales, que también creen que las RIG podría ser una variable explicativa, y entre los actores privados, que consideran que apuntan a la crisis y la austeridad presupuestaria como motivos de su desaparición. Es cierto que este motivo también es aludido por el técnico de la EPT entrevistado, aunque es comprensible en atención a su perspectiva externa respecto al triángulo de actores en el que tuvieron lugar las RIG.

El presidente de FENEBUS destaca en cuanto a la creación que:

> *«El origen estuvo en la armonía de las relaciones de las diferentes administraciones para crear un nuevo organismo que coordinase las competencias en materia de transporte. Una prueba es que el alcalde de Murcia era el Vicepresidente de la EPT.».*

Es decir, admite el protagonismo de las RIG, pero cuando habla de la desaparición señala que:

> «Después de muchos años de conversaciones entre las Administraciones y el Sector, se acordó que Murcia debía contar con una estructura de gestión del transporte a similitud de lo que ya estaba ocurriendo en otras importantes zonas de nuestro País y en donde se estaba demostrando que el transporte funcionaba mucho mejor.».

En esta misma línea el técnico de la EPT preguntado por si las RIG explican la creación de la EPT señala que:

> *«No influyeron en su posterior desaparición. Las relaciones entre las administraciones que conformaban la EPT, una vez finalizado el proceso de adhesión de todos los municipios de la Región, eran buenas. Todos los Ayuntamientos de la Región querían colaborar en una mejor coordinación y gestión del transporte público de viajeros en autobús que se ejercía bajo sus competencias y eran sabedores del aspecto positivo que para ello suponía formar parte de la EPT, especialmente por lo que al aspecto económico se refería, ya que, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, tenía más capacidad para dotar de presupuesto a esta Entidad y, con ello, favorecer la inversión en mejora del transporte público de viajeros en autobús de los diferentes municipios integrados en la EPT»*.

Por el contrario los actores político institucionales son unánimes en la opinión contraria, incluso al margen de cuestiones de partido, pues la opinión del propio concejal de transportes es clara:

> *«Sin duda, de hecho se llegó a un acuerdo con la totalidad de los Ayuntamientos de la Región, sin embargo el Ayuntamiento de Murcia fue el último en adherirse por su resistencia a ceder competencias en las concesiones urbanas que gestionaba. En el momento en que me hago cargo de la Concejalía en 2007, ya está puesto en marcha el tramo cero "experimental" del tranvía, y el municipio apostaba claramente por el tranvía como modelo en torno al que estructurar el sistema de transporte urbano.*
>
> *Claramente esas relaciones influyeron en la desaparición. Como digo, la integración de todos los municipios se produjo formalmente pero no de forma efectiva, ya que no se produjo la cesión de competencias de las líneas urbanas a favor de la EPT»*.

También la opinión de los usuarios del transporte, a través de su Presidente, Roberto Barceló Vivancos va en la misma línea de explicar tanto la creación como la desaparición con base a las RIG:

> *«Entiendo que tanto en un caso como en otro, la respuesta es sí. Se trataba de coordinar el transporte urbano e interurbano y necesariamente requería de la clara voluntad (política, sobre todo) para que ello fuera posible. Igualmente, es lógico que el impulso de dichas Administraciones son, al mismo tiempo, quienes empujan con sus decisiones y falta de credibilidad, ganada a pulso, la desaparición de la EPT»*.

Pero la opinión del diputado regional y posteriormente concejal Alfonso Navarro, es todavía más rotunda cuando señala que *«Sin ninguna duda (…) tanto en la decisión de su constitución (EPT) como en el proceso que dio lugar a su posterior desaparición, jugó un papel importante la relación (desacuerdo o discrepancias) interinstitucionales, y su definitiva gestión por parte de quien mayor responsabilidad tenía, que era la Administración Regional.».* Por otra parte, su compañero de partido, el también diputado regional Francisco Oñate, dejaba entrever el papel secundario de la crisis económica en la desaparición de la EPT cuando alude a *«la sensación de despilfarro de las administraciones y eso en muchos casos tiene una traducción meramente aritmética, es decir, cuantos organismos… cuanto personal… y efectivamente la empresa del transporte forma parte… pudiera ser uno de los sacrificios, una de las ofrendas que hiciera el gobierno, que es una ofrenda estadística, para no sacrificar otros organismos en los que pudiera tener más interés (…)»* para destacar más adelante que *«hubo organismos, muchos que todavía hoy sobreviven y son menos necesarios»*.

La existencia de una autoridad común de transporte se considera una importante necesidad por parte de Eduardo Contreras, alcalde de Molina, a pesar de la experiencia fallida: *«Es necesaria una Autoridad común de transporte, pero debe dotarse presupuestariamente desde la Comunidad Autónoma, aunque los municipios tengan que aportar, pero debe organizarse desde arriba»*.

Las RIG son uno de los rasgos característicos de la nueva gobernanza, que tiene una dimensión política, centrada en la participación de actores ajenos a la administración en la toma de decisiones públicas, y una dimensión administrativa, en la que tiene lugar la coproducción de los actores. La Implementación conlleva la creación de estructuras institucionales diseñadas como instrumentos para la distribución de recursos en las que existen áreas específicas de carácter estratégico cuya importancia se define por el porcentaje de gasto público, pero en las que también existen las dimensiones política y burocrática.

El análisis de las RIG deja claro que ante una cuestión problemática se produce una alineación partidista que resulta ser el factor decisivo al optar por una alternativa u otra, en consecuencia, las RIG están estrechamente ligadas a las relaciones de poder, de «quién manda».

5. DISCUSIÓN: ¿POR QUÉ FALLÓ LA POLÍTICA DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN DE MURCIA?

5.1. Buena estrategia de comunicación pero consenso insuficiente

La implementación de la EPT contó con una estrategia mediática bien diseñada con el fin de disminuir la oposición de los agentes participantes y de los grupos políticos, aumentando la aceptación y el consenso en torno a sus objetivos. Estuvo bien diseñada, pero sólo eso, pues puede observarse en las entrevistas cómo la estrategia no se correspondió con una sensación de confianza en la necesidad de su creación, con cierto recelo entre los funcionarios de la DGTP, entre los «street level burocrats» encargados de lograr sus objetivos, o cuando menos en algunas de las herramientas de que se dotó a la EPT para la consecución de sus fines. Realmente la EPT estuvo rodeada de poca convicción en la necesidad de su creación, con resistencias al cambio desde las estructuras institucionales, sobre todo a la cesión de competencias.

A ello hay que unir la escasa participación de los municipios alejados del área metropolitana de Murcia.

Por otra parte, la implementación «heredó» un déficit importante de participación en la fase de formulación, con la ausencia de las organizaciones sindicales en el proceso de creación, lo que se tradujo en una fragilidad en el proceso de evolución hacia la consecución de sus objetivos. La identificación de los problemas por los actores con intereses en el proyecto, aunque conlleve dar un paso atrás que pueda entenderse como un obstáculo, se traduce en un reforzamiento del consenso que hace que la implementación tenga más posibilidades de éxito. ¿Podría estar este déficit entre las razones para la dificultad de cumplir con el objetivo de «proponer al Consejo de gobierno la elaboración del Plan de Transporte de Viajeros» que no llegó a ver la luz en los años de existencia de la EPT?

5.2. Ausencia de una planificación estratégica de transportes

Toda estrategia de implementación conlleva la necesidad correlativa de realizar previamente una planificación estratégica correctamente diseñada, que fundamente un proyecto global de transportes, y así ha sucedido a nivel comparado en otras experiencias a las que se ha hecho referencia, como el Plan de Transportes del gobierno valenciano, que vincula a los municipios actuando el gobierno autonómico de forma subsidiaria. Pero además, como hemos indicado, la necesidad de contar con un plan de transportes ha sido históricamente una constante para los distintos gobiernos a nivel regional. Sin embargo, los antecedentes en el año 2000 con la elaboración del Plan Integral de Viajeros de la Región de Murcia, o con el Plan Director de Transportes del año 1984, no han servido para incentivar la elaboración del anhelado plan durante los años de existencia de la EPT y ello a pesar de ser una de las funciones que la Ley de creación atribuye al Consejo de Administración.

5.3. La pretendida flexibilidad en su creación se convierte en improvisación

Este fallo de implementación podría ser una consecuencia del anterior, y también de la inexistencia de una labor previa de estudio y análisis. En el debate político vimos cómo se procedió a la creación de la EPT sin que anteriormente existiera un grupo de trabajo que estudiara los problemas de coordinación del transporte regional, como sin embargo sí existió en el caso asturiano, y sin que las cuestiones como las funciones y tareas a ejercer por cada nivel gubernamental, estuviesen claramente delimitadas por medio de la existencia de una normativa previa, siendo trascendental para una materia como el transporte en la que existe una comunidad de fines derivada de la concurrencia competencial de varios entes. ¿Bajo qué amparo legal se

incluyeron las competencias en un ente autonómico para decidir sobre cuestiones referentes a concesiones de titularidad municipal?

Esto pudo entenderse al principio como una pretendida flexibilidad que dotaba de cierta agilidad a su funcionamiento, pues se entendía que la relación causa efecto entre poner en marcha una autoridad común de transportes y el aumento de las estadísticas de utilización del transporte público iba a ser inexorable, pero, cuando se profundiza en la modernización de concesiones sin que se haya producido el traspaso de funciones desde la DGTP, cuando se persigue la unificación tarifaria sin que exista un proyecto global para el transporte regional, o cuando en cuestión de meses y de forma desprogramada se promueve la adhesión de ayuntamientos ajenos a los ámbitos de actuación metropolitanos, y a los núcleos de concentración de las demandas de transporte, lo que se transmite es cierta sensación de improvisación.

5.4. Carencia de medios y recursos materiales e inexistencia de representación ponderada económicamente en sus órganos de gobierno

En la política de transportes, la observación empírica del estado en movimiento y en concreto la creación de un organismo especializado como la EPT, nos da una idea de cómo la CARM se propone intervenir para fomentar el uso de transporte público, pero esa dimensión cualitativa debe ir acompañada de la cuantitativa, de los medios o recursos. Desde dentro de la EPT se admite que no se dotó con los suficientes medios a la entidad.

Pero además la creación de una nueva organización con una estructura plural en la dirección ejecutiva, integrada por los 45 ayuntamientos adheridos, es algo más que la mera creación de un aparato burocrático y supone una clara invitación a que esa multiplicidad de actores vean correspondida su participación mediante una representación económica ponderada. La implementación conlleva determinar los medios más directos para alcanzar los objetivos, y centrar la atención no tanto en la creación de la estructura organizativa para ejecutar el programa como en su funcionamiento.

¿Acaso se recogió en los Estatutos de la EPT, siquiera sea potencialmente, pues no se llegaron a elaborar, que el voto de Ayuntamientos como el de Murcia, sería ponderado como compensación a su baja representatividad? El CES ya indicó en 2005 que no se consideraba oportuno fijar la participación de Ayuntamientos y CARM en la Ley de presupuestos sino que sería más adecuado hacerlo en los Estatutos, y aunque hubo tiempo para ello, no se llegaron a aprobar en los seis años de existencia.

¿Es razonable equiparar el voto de una de las áreas metropolitanas de mayor envergadura a nivel nacional como la de Murcia, con el de Ayuntamientos correspondientes a núcleos o subsistemas urbanos dispersos sin servicio de transporte y alejados de las áreas supralocales de prestación?

5.5. Mal funcionamiento de las RIG en una red de actores conflictual

Como hemos indicado al analizar la evolución de la EPT, la apuesta del ayuntamiento de Murcia por un tranvía localista en lugar de metropolitano, el excesivo protagonismo de las relaciones políticas con la exigencia de que la CARM participara al 50 % en su costosa financiación para aliviar la deuda municipal, supuso un punto de inflexión en las RIG entre los actores autonómico y local, y los problemas económicos del operador principal de líneas interurbanas y urbanas, con una clara dependencia institucional y acostumbrada a que el poder de decisión estuviese en pocas manos, pero a su vez clave en la consecución de objetivos primordiales para la EPT como la unificación tarifaria, convirtió a la red de actores en una red conflictiva, que a la postre se tradujo en la principal brecha de implementación que dio al traste con las expectativas generadas con la EPT.

Dos son los mensajes claros que pueden derivarse de la experiencia de la EPT: el primero, que la Ley por sí misma no es requisito suficiente para garantizar el éxito en la implementación de una política pública, y menos aún cuando es una norma que nace debilitada sin un proyecto global y una norma de base que la respalde y la segunda, que la organización pública, instrumento para la implementación, no se encuentra aislada de su entorno, y del juego de las RIG en la red de actores responsables de esa implementación. En un contexto como el actual en el que bajo criterios de gobernanza el Estado es necesario pero no suficiente, las Administraciones Públicas tienen el reto de responder a los principios constitucionales de los que se deriva el derecho a la movilidad en las aglomeraciones urbanas, en cuanto que servicio esencial a la ciudadanía, desde un prisma en el que se fomente la participación de todos los actores en el proceso de decisión pública.

Por tanto las RIG no solo se constituyen como una variable explicativa de la creación de la EPT sino que además atendiendo a su evolución, los problemas de funcionamiento en la red de actores diseñada, contribuyen a explicar igualmente su desaparición. En la investigación realizada se ha puesto de manifiesto que la creación, funcionamiento y desaparición de la EPT tuvo una gran relevancia y repercusión social, y puede considerarse como un caso típico que después de ser analizado con la suficiente profundidad permite afirmar que la modernización, mejora y eficacia de un sistema de transporte depende de la creación de una autoridad común, que, superando las barreras competenciales existentes, permita la actuación coordinada de los actores y el adecuado funcionamiento de las RIG.

La modernización del sistema de transporte público mediante la creación de una autoridad común sigue siendo una preocupación actual, formando parte de la agenda política en la actualidad. En este sentido, en Marzo de 2018 la Mesa del Transporte constituida por el Ayuntamiento de Murcia para afrontar la transformación del modelo de transporte ha planteado la posibilidad de asumir la titularidad de todas las líneas que circulan en el municipio, tanto en el casco urbano como en pedanías, mejorando la eficacia del modelo de transporte dotándolo de la necesaria coordinación que posibilite la anhelada unificación tarifaria.

RESULTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS A ACTORES

Como se indicó en el apartado de metodología referente al tipo de datos y técnicas a utilizar, se han realizado entrevistas en profundidad y semi-estructuradas a diversos actores implicados que han sido seleccionados por su interés en relación con los objetivos de la investigación.

Las entrevistas en profundidad se realizaron mediante la remisión del guión de preguntas contenido en el apartado 3.4, y fueron respondidas por escrito en la mayoría de los casos, y en menor medida de forma oral. También se realizaron entrevistas semi-estructuradas. En unos casos y otros se considera oportuno y de interés para el lector, facilitar el acceso a la transcripción íntegra de las mismas haciendo clic aquí: *https://www.dropbox.com/sh/ovf1lokowffotvl/AAB2SPy0wAtGK7V_lCn-BLZKa?dl=0*.

BIBLIOGRAFÍA

ANDUIZA PEREA, E. (2009): “Metodología de la Ciencia Política”, en *Cuadernos Metodológicos*, núm. 28. Madrid: CIS, 2.ª ed. revisada.

BAILEY, S. and MOSHER, E. (1968): *The Office of Education Administers a Law*. Syracuse (Nueva York): Syracuse University Press.

CHAQUÉS BONAFONT, L. (2004): *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

DERTHICK, M. (1970): *The influence of federal grants: Public assistance in Massachusetts*. Harvard University Press.

FROMAN, L. A. (1968) “The categorization of policy contents” en RANNEY, A. (ed.): *Political Science and Public Policy*. Chicago: Markham.

GROSS, N., GIACQUINTA, J. B. and BERNSTEIN, M. (1971): *Implementing Organizational Innovations*. New York: Basic Books.

HERNÁNDEZ MARTÍN, M. (1988): “El Transporte en España: notas sobre la nueva regulación del subsector de transporte público de viajeros”, en *Moneda y Crédito*, núm. 186, págs. 23-39.

HJERN, B. and PORTER, D. O. (1981): “Implementation structures: a new unit of administrative analysis”, en *Organization studies*, vol. 2, núm. 3, págs. 211-227. DOI: *https://doi.org/10.1177/017084068100200301*.

KAUFMAN, H. (2017): *The limits of organizational change*. Routledge. DOI: *https://doi.org/10.4324/9781315132945*.

LOWI, T. (1972): “Four systems of Policy, Politics and Choice”, en *Public Administration Review*, vol. 32, núm. 4, págs. 298-310. DOI: *https://doi.org/10.2307/974990*.

MENZEL, D. (1981): “Implementation of the federal surface mining control and reclamation act of 1977”, en *Public Administration Review*, vol. 41, núm. 2, págs. 212-219. DOI: *https://doi.org/10.2307/3110076*.

MOLNAR, J. and ROGERS, D. L. (1979): “A comparative model of interorganizational conflict”, en *Administrative Science Quarterly*, núm. 24, págs. 405-425. DOI: *https://doi.org/10.2307/2989920*.

CRUZ, C. N. (1999): “El Reto Público de la Implementación” en *Estudios Políticos*, núm. 21, págs. 113-135.

O’TOOLE, J. R., LAURENCE, J. (2000): “Research on policy implementation: Assessment and prospects”, en *Journal of public administration research and theory*, vol. 10, núm. 2, págs. 263-288. DOI: *https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024270*.

PRESSMAN, J. and WILDAVSKY, A. (1973): *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.

SANTANA LEITNER, A. (2013): *Fundamentos para la investigación social*. Madrid: Alianza Editorial.

SUNDQUIST, J. (1969): *Making Federalism Work*. Washington, D. C.: Brookings.
VAN METER, D. S. and VAN HORN, C. E. (1975): "The policy implementation process: A conceptual framework", en *Administration & Society*, vol. 6, núm. 4, págs. 445-488. DOI: *https://doi.org/10.1177/009539977500600404*.

RECURSOS VIA WEB

Blog de Modernización de la Administración Pública. *http://www.modernizacionadministracionpublica.blogspot.com.es*.
EMTA BAROMETER OF PUBLIC TRANSPORT IN METROPOLITAN AREAS. *http://www.emta.com*.
Página web del Ministerio de Fomento. Observatorio Transporte Viajeros por Carretera. *http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/F667D69B-62F1-4ED2-A041-8FAD5F69C07D/109393/ObservatorioViajerosOfertayDemandaenero2012.pdf*.
Consejo Económico y Social de Murcia. *http://www.cesmurcia.com/publicac_COM.htm*.
European Commission. Eurostat.
EUROPA - Estadísticas y encuestas sobre la UE.
Urban mobility - Transport. *http://www.eltis.org/index.php?id=13&lang1=en&study_id=4065*.
Consejo Regional Estadístico. CREM - INFORMACIÓN ESTADÍSTICA ECODATA.

GAPP, número 22, noviembre-abril de 2019
Sección: RECENSIONES
Recibido: 22-03-2019
Modificado: 09-08-2019
Aceptado: 17-09-2019
DOI: 10.24965/gapp.i22.10666
Páginas: 140-144

RAMIÓ, Carles: *Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público*

RAMIÓ, Carles: Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público

Raúl Enrique Rigo
Ministerio de Economia, Provincia de Buenos Aires (Argentina)
rigoraulenrique@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Máster en Gestión Pública en América Latina (Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España, 2018). Graduado en Alta Dirección (Instituto de Altos Estudios, Universidad Austral, Argentina, 2009). Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires, 1993). Asesor del Ministro de Economía de Buenos Aires y del Senador Provincial ante el Congreso Nacional. Especialista en Gestión Financiera Gubernamental orientada a resultados y en innovación pública.

RESUMEN

Recensión del libro de Ramió, Carles, *Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Los libros de la Catarata, 2019, 176 páginas.

PALABRAS CLAVE

Administración pública; inteligencia artificial; seguridad jurídica; innovación; valores públicos.

ABSTRACT

Review of the book from Ramió, Carles, *Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Los libros de la Catarata, 2019, 176 pp.

KEYWORDS

Public administration; artificial intelligence; legal certainty; innovation; public values.

En su prolífica obra, el Profesor Carles Ramió Matas se ha referido, en varias ocasiones, a una tensión que suele plantearse con frecuencia en los ámbitos públicos de muchos países: por un lado, la necesidad de fortalecer los principios de eficiencia y flexibilidad en la gestión pública, promovida –entre otros– por las visiones próximas a la Nueva Gestión Pública; por otro, la importancia de mantener el apego a los principios burocráticos, postulado próximo y afín a los cuerpos de empleados y sindicatos públicos. Esta tensión se generaría porque estos principios burocráticos, que tienen un rol clave como garantes de la institucionalidad y la seguridad jurídica, suelen ser arietes –al mismo tiempo– de intereses burocráticos y sindicales corporativos para obstaculizar los procesos de reforma de la administración pública, bloqueando la innovación y demorando la incorporación de tecnología en las rutinas administrativas de la administración pública. En definitiva, pareciera que los beneficios de la eficiencia y la eficacia en la gestión de los asuntos y servicios públicos «mueren» a manos de los presuntamente anquilosados principios postulados por Maximilian Karl Weber a principios del siglo xx.

En este contexto, el libro "Inteligencia artificial y administración pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público", del Profesor Ramió, propone –en clave política e institucional– ponderar los avances de la inteligencia artificial y de la robótica como enormes posibilidades para consolidar –en el sector público– un nuevo modelo de cultura y administración pública que provoque la renovación tanto de la cultura administrativa imperante como de los modelos de gestión (burocrático, gerencial y de gobernanza). Sigue postulando el Profesor Ramió que dicha renovación debería tratar de potenciar –mediante la aplicación plena de los principios burocráticos– la inteligencia institucional de unas organizaciones públicas vigorosas, capaces de erradicar el clientelismo y la corrupción. Eso permitiría avances en términos de transparencia y calidad de los servicios públicos que se brindan a los ciudadanos.

La adopción de la inteligencia artificial y la incorporación de robots en la administración pública planteada en términos gerenciales y prácticos es, sin lugar a dudas, el aspecto más original de la aportación del Profesor Ramió tendiente a modelar una administración pública capaz de interactuar con un mundo cuyos paradigmas políticos, sociales y económicos están cambiando de manera vertiginosa. En efecto, autores como Max Tegmark, Elon Musk o Steven Finlay han delineado interesantes y similares prospectivas respecto de la transformación del mundo de los negocios al incorporar la inteligencia artificial y la robótica en el mundo empresarial.

El libro "Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público" se estructura en 10 capítulos en los que se reflexiona y se realizan aportaciones en tres ámbitos: uno más abstracto o conceptual, otro más pragmático o gerencial y, el más inquietante –según mi parecer– el ámbito tecnológico.

Los aspectos conceptuales se abordan en los capítulos 1 ("La smartificación y robotización de la administración pública"), 2 ("La renovación de los modelos de gestión y de la cultura administrativa"), 3 ("Un nuevo modelo organizativo para la administración pública"), 8 ("La gobernanza pública de la inteligencia artificial y de la robotización") y 10 ("La organización del futuro empleo en la administración pública: robots y humanos compartiendo el servicio público"). En este ámbito *conceptual* el profesor Ramió aborda la cuestión de la necesaria renovación de los modelos de gestión existentes (burocrático, gerencial y de gobernanza) y, en particular, de las culturas administrativas asociadas a cada uno de ellos. En tal sentido, reflexiona y propone un nuevo modelo organizativo de la administración pública formateado sobre once principios generales. Mencionamos sólo algunos de ellos, para transmitir el espíritu de la propuesta: «orgullo por defender los valores públicos y por trabajar en el sector público», «autogestión en el marco de la jerarquía», «más visión política y más complicidad con la política», «profesionalización y lucha contra el clientelismo», «sencillez frente a lo complejo», entre otros. Principios que, señala Ramió, perfilarán «una administración pública líquida, abierta, colaborativa pero sólida, predecible y constante».

Estos principios fundantes de un nuevo modelo organizativo de la administración pública promoverían, a su vez, nuevos principios que deberían regir el empleo público del futuro. En su prospectiva, el profesor Ramió postula, entre otros, los siguientes: empleados «abiertos a la introducción de la inteligencia artificial», empleados capaces de «asumir con naturalidad que robots y humanos van a trabajar conjuntamente» y de «abordar con solvencia los nuevos puestos profesionales vinculados a la inteligencia artificial y a la robótica».

Para terminar de perfilar el modelo de administración pública del futuro, el libro hace una enumeración de las tareas típicamente burocráticas que podrían ser asumidas por robots: gestión administrativa de expedientes de tramitación burocrática, mantenimiento y limpieza, gestión de redes organizativas y muchas más.

Por último, el Profesor Ramió reflexiona que la gobernanza **pública** del desarrollo de la smartificación y de la robótica es una condición *sine qua non* del desarrollo del nuevo paradigma público. En tal sentido, identifica la necesidad de que los algoritmos de la inteligencia artificial sean diseñados con cautela, en particular aquéllos que manipulan los datos sensibles para las personas y así evitar marginaciones, sesgos u opacidades en el accionar de la administración pública. Para ello, se propone la creación de una agencia gubernamental, de naturaleza regulatoria, capaz de evaluar dichos algoritmos y de asegurar condiciones mínimas de transparencia. En definitiva, se considera que las administraciones públicas deberían cumplir un rol decisivo para promover la industria de la robótica y de la inteligencia artificial, regulando su desarrollo e impacto tanto en la esfera pública como en la privada.

Las aportaciones en el plano *tecnológico* son –según mi criterio– un aporte sumamente original. Además, confieren a la obra un *allure*, ciertamente, de ciencia ficción próxima e inquietante, y nos anticipan un mundo público diferente y pletórico de oportunidades para la sociedad, que nos espera a la vuelta de la

esquina. Los capítulos que se ocupan de este tema son el 4 ("La robotización de la burocracia"), el 5 ("La smartificación y robotización de la gestión"), el 6 ("La smartificación de la gobernanza público-privada") y el 7 ("La smartificación de la gobernanza política y social").

Dice el Profesor Ramió: «La automatización y la inteligencia artificial representan los catalizadores tecnológicos para lograr la calidad institucional y el buen gobierno desde una perspectiva burocrática» porque facilitarían la aplicación objetiva y no discrecional de los principios burocráticos a las rutinas públicas. Esta afirmación destaca el rol crucial, como ya se ha dicho, que nuestro autor asigna a dicho modelo burocrático de gestión pública para que un país pueda ofrecer seguridad institucional y jurídica. Pero también nos recuerda que la burocracia puede ser «altamente contaminante y tóxica» cuando invade e inmoviliza las administraciones públicas.

Así, se propone la (taquillera) idea de **Gestión Pública 4.0** caracterizada por la delegación de las actividades transaccionales a las nuevas tecnologías inteligentes para, de esa manera, optimizar la gestión y gobernanza públicas y fortalecer la inteligencia y la transparencia institucionales.

La calidad institucional y el buen gobierno conllevan la necesidad, señala el libro, de aplicar también los lineamientos de la smartificación tanto a la gestión de las redes complejas de gobernanza como a la gobernanza política y social. Además, se razona que liderar la automatización de los procesos (un inevitable paso hacia la smartificación y la introducción de la robótica en el mundo público) conlleva múltiples dificultades. Sobre esta cuestión –enorme desafío para las organizaciones públicas que deciden modernizarse para dar respuesta a las crecientes demandas que plantean la política, la sociedad y la economía– haré una reflexión más abajo.

En el plano *gerencial*, el capítulo 9 ("El empleo público: desaparición y creación de nuevos perfiles profesionales") del libro del Profesor Ramió completa el ejercicio de prospectiva detallando los puestos y perfiles de profesionales públicos que podrían desaparecer. También se identifican aquéllos menos plausibles de ser reemplazados por robots.

El proceso que se anticipa tiene la dinámica propia de las épocas de cambio de paradigma por lo que mientras, seguramente, desaparecerán al menos diez tipos de tareas rutinarias, se crearán nuevas tareas, en especial aquéllas derivadas del proceso de smartificación, de la robótica, de la internet de las cosas, de la impresión 3D, entre otras disciplinas.

Por último, se postula que la revolución de la inteligencia artificial generará cambios substanciales no solamente en la organización del empleo público sino también en los sistemas tradicionales de organización del sistema político e institucional, enfatizando en la necesidad de asegurar el liderazgo político de los procesos de participación ciudadana a fin de garantizar los principios de la democracia y la libertad.

¿CÓMO PUEDE UNA ORGANIZACIÓN PÚBLICA IMPLEMENTAR UN PLAN DE AUTOMATIZACIÓN DE PROCESOS ADMINISTRATIVO-BUROCRÁTICOS?

Se señaló más arriba que la automatización y robotización de las rutinas administrativas consitituirían uno de los primeros retos para las administraciones públicas que se embarcara en procesos de reforma, innovación y de incorporación de tecnología. En tal sentido, se propone en este apartado destacar y discutir sobre las condiciones y criterios de éxito que el Profesor Ramió identifica para este reto.

Como en cualquier proyecto de envergadura (y ése sería el caso del que nos ocupa en este apartado) los incentivos de los actores que participan en el proceso son claves para el éxito (o el fracaso) del proyecto. Así, los líderes políticos de las organizaciones públicas bien podrían preguntarse cómo asegurar una buena probabilidad de éxito en esta procelosa empresa y, en particular, cómo garantizar que los buenos resultados obtenidos contribuyan a afianzar la institucionalidad, la seguridad jurídica y la equidad. Una respuesta a esta inquietud podría ser esbozada a partir del análisis, en particular, de cuatro de los ya aludidos «Once principios generales sobre los que debería asentarse la nueva administración» que desarrolla Carles Ramió Matas en el tercer capítulo de la obra que estamos comentando.

Entonces, sostener estos cuatro principios daría a políticos, ciudadanos y funcionarios públicos los incentivos necesarios para promover y respaldar la adopción de la inteligencia artificial y de la robótica en las administraciones públicas. A continuación, destacaremos esos cuatro principios rectores de la acción reformadora de la administración pública y haremos un acotado aporte a la discusión sobre sus condiciones de aplicabilidad.

Principio 1. La administración pública puede dar respuestas creativas a las nuevas demandas de la sociedad

El Profesor Ramió señala que «…hay que reformular el discurso para que quede claro que la administración pública es creativa e innovadora... (que los empleados públicos) trabajan para defender el bien común y el interés general en tiempos convulsos socialmente». Esta expresión parece orientada –en especial– para los propios empleados públicos, para empoderarlos en el ejercicio de su función; considero, no obstante, que los primeros en estar convencidos de esta afirmación deberían ser los líderes políticos de las administraciones públicas, frecuentemente enredados en «mixed-feelings» respecto del rol de la administración pública y de cómo gestionarla en pos del bien común.

Principio 2. Se deben fortalecer los principios burocráticos (en el sentido weberiano del término) pero los burócratas no son los aliados del proceso de reforma de la administración pública

En segundo lugar, el mismo libro se refiere a la «Smartificación y robotización de la gestión» subrayando lo siguiente: «El problema reside en que las administraciones públicas poseen procesos administrativos poco racionales y se considera que antes de la digitalización hay que realizar una labor de reingeniería... que genera) resistencia al cambio entre los empleados». Creo que en este punto, en las administraciones públicas, el escenario se presenta, frecuentemente, al revés: la ingeniosa burocracia suele ejercer su resistencia volviéndose exquisitamente purista (de las normas, de los procesos y de los procedimientos), justamente, para boicotear las innovaciones y desgastar a las autoridades que las impulsan. Los burócratas resisten persuadiendo a temerosos ministros y secretarios de estado de que la «complejidad de la cosa pública» exige lentitudes, prudencias, pruebas piloto «acotadas» y un abanico de razonables «palos en la rueda» a cualquier iniciativa que proponga alguna innovación. Entonces, lo que debe comprender el líder político –en segundo término– es que una propuesta de reforma de la administración de envergadura siempre es disruptiva del *statu-quo* de las burocracias públicas. Por ello, debe encontrar aliados (en el resto del arco político y en la sociedad) para llevar adelante su cometido con prestancia. El desafío de la reforma (y el del grado de movilización de los eventuales aliados) es, en este sentido, doble porque, por un lado, es necesario –como ya se ha manifestado– rescatar o revitalizar algunos principios propios del weberianismo (la meritocracia o el apego a las normas, por ejemplo) para reasegurarnos la deseada seguridad jurídica y la imparcialidad burocrática garante de igualdad de acceso de la población a los beneficios del progreso tecnológico y económico. Pero, por otro lado, la incorporación de innovaciones como la robotización, la smartificación y el gobierno electrónico darían un tiro de gracia a las interesadas (y corporativas) interpretaciones de Weber que suele hacer la burocracia estatal y acicatearía su reacción negativa a los cambios propuestos.

Principio 3. La sociedad quiere participar en los procesos de decisión pública y ser tenida en cuenta en el diseño y evaluación de políticas públicas

En tercer lugar, aparece el tema de las redes de política pública, de la participación ciudadana y de la gobernanza. En particular, cobran creciente visibilidad los reclamos –a veces inorgánicos o desordenados, aunque persistentes– de «republificación, remunicipalización y reinternalización» de los servicios públicos tercerizados o privatizados. El Profesor Ramió, hace en su libro, una reflexión muy sugestiva: «Todo parecería indicar que es un movimiento ideológico impulsado por los gobiernos locales bajo el mando de una nueva izquierda de carácter populista. Pero esto no es del todo cierto ya que el catalizador de este movimiento han sido los desproporcionados costes económicos y la mala calidad de la gestión privada de los servicios públicos locales». Y, luego se cita a Colomer (2016): «…ante problemas difíciles y en sociedades complejas, la democracia directa y participativa degenera en populismo». Ambas reflexiones, miradas en conjunto, servirían –a mi juicio– para sensibilizar al líder político en una tercera cuestión clave: la necesidad de lograr una razonable gobernanza sobre el proceso de participación ciudadana para mantener, simultáneamente, el incentivo de la ciudadanía a apoyar el proceso de reforma y a conducir la participación pública dentro de carriles efectivos. Una nueva cita del libro mencionado del Profesor Ramió resulta ilustrativa: la «remunicipalización de servicios públicos previamente tercerizados o privatizados», por ejemplo, no es un mero devaneo

de la izquierda política sino que es una alternativa concreta, aunque compleja, para sortear el atolladero (y el consiguiente malhumor social) en el que ha caído la sociedad cuando decisiones de privatización o tercerización de gestiones han acabado con servicios públicos de pésima calidad y carísimos (que los presupuestos públicos o los usuarios ya no pueden ni quieren pagar). ¿Por qué esta alternativa es compleja?. Porque estas alternativas suelen venir acompañadas, como bien advierte Colomer, de una presión social que propone la participación directa de la ciudadanía en el diseño de las soluciones, participación que debería ser guiada –eso sí– por un claro liderazgo cívico y social (para evitar el populismo y sus derivas exóticas y amenzantes para la democracia) e instrumentada mediante soluciones técnicas solventes: big data, crowdlaw o «smart majlis» como en la reciente experiencia de Dubai mencionada en el libro del Profesor Ramió.

Principio 4. Es necesario darle prestancia y sex-appeal a la propuesta de reforma de la administración pública que debería ser atractiva y prometedora en términos de servicios al ciudadano, transparencia y experiencia de los propios empleados y funcionarios públicos

En este sentido, el Profesor Ramió trae como una novedad la propuesta formulada por Laloux (Laloux, 2016) en cuanto a la renovación del paradigma organizativo basado en los principios de autogestión, plenitud y propósito evolutivo.

En relación con esta atrayente visión, me permitiré un último comentario que podría aludir a la experiencia profesional de no pocos servidores públicos: seguramente, en muchas ocasiones se han preguntado si los valores de «servicio público» o de «brindar un servicio a la comunidad» o de «vocación por el bien público» podrían ser elementos motivadores o inspiradores en funcionarios y políticos para lograr la tan ansiada renovación de la administración pública. En el fragor de la lucha, tal vez hayan llegado a la conclusión de que su pregunta pecaba de naive.

Sin embargo, recuperar la mística de la «vocación» o del «orgullo por defender los valores públicos» como marco conceptual de una administración pública inteligente y robotizada, es una aspiración que parecieran recobrar bríos en esta fabulosa y sugerente apuesta a la renovación de la administración pública a la que nos invita el Profesor Ramió en su reciente y enjundiosa obra, de muy recomendable lectura.

REFERENCIAS

LALOUX, F. (2016) "*Reinventar las organizaciones*". Madrid: Arpa Editores.

GAPP, número 22, noviembre-abril de 2019
Sección: RECENSIONES
Recibido: 05-06-2019
Modificado: 20-10-2019
Aceptado: 23-10-2019
DOI: 10.24965/gapp.i22.10678
Páginas: 145-148

Rodríguez Bilella, Pablo y Tapella, Esteban: *Dejar huella. Historias de evaluaciones que marcaron la diferencia*

Rodríguez Bilella, *Pablo y* Tapella, *Esteban:* Dejar huella. Historias de evaluaciones que marcaron la diferencia

Luis Soberón Álvarez
Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú)
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6890-153X
lsoberon@pucp.pe

NOTA BIOGRÁFICA

Sociólogo, profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

RESUMEN

Recensión: Rodríguez Bilella, Pablo y Tapella, Esteban. *Dejar huella. Historias de evaluaciones que marcaron la diferencia*. San Juan, Argentina: Editorial Universidad Nacional de San Juan (UNSJ), 2018. 188 págs.

PALABRAS CLAVE

América Latina; desarrollo comunitario; evaluación participativa; metodología; políticas sociales.

ABTRACT

Review: Rodríguez Bilella, Pablo and Tapella, Esteban. *Dejar huella. Historias de evaluaciones que marcaron la diferencia*. San Juan, Argentina: Editorial Universidad Nacional de San Juan (UNSJ), 2018. 188 págs.

KEYWORDS

Latin America; community development; participatory evaluation; methodology; social policies.

Dejar huella presenta siete historias de evaluaciones, realizadas en varios países de América Latina, que los autores identifican como evaluaciones con impacto en la vida de las personas. En la introducción exponen el enfoque, pautas seguidas y resultados del análisis, identificando factores que facilitan el impacto de la evaluación.

En la primera historia, «Lo que uno no se pregunta, simplemente ¡no lo ve!» Programa Oportunidades. (México), la adecuación cultural aparece como tema crítico, después de varios años de ejecución y evaluaciones. Lo que está en juego es la sensibilidad cultural de los responsables del programa. En la historia se relieva cómo las recomendaciones de la evaluación externa, cualitativa, influyeron para la adecuación cultural del programa, reconocimiento de la brecha existente y despertar de la sensibilidad cultural. Oportunidades es un programa de transferencias monetarias condicionadas, implementado desde 1998, dirigido a madres de familia, para romper el ciclo de la pobreza de las poblaciones indígenas, requiriendo que sus hijos asistan a los servicios de educación y salud; prevé, también, la mejora en las actividades económicas familiares.

La segunda historia, «Dar cuenta y darse cuenta» Proceso e impacto de la participación juvenil en el desarrollo territorial en el Valle Santa Catalina (Perú), implementado con el objetivo de «romper el círculo intergeneracional de la pobreza» (pág. 56), promoviendo la organización de los jóvenes en redes empresariales. El proyecto formó parte de la iniciativa «conjuntos integrados de proyectos» propiciada por la Fundación Kellog. Participaron varias ONG, gobiernos locales, una agencia regional del gobierno central, una universidad y la propia Fundación. La historia centra la atención en la conformación y capacitación de un equipo de evaluación (interna), integrado por personal de los proyectos. Se destaca el aprendizaje y aplicación de lo aprendido: «dar cuenta de lo que estaba pasando, pero de darnos cuenta nosotros para este aprendizaje, eso era la parte más importante de la evaluación» (pág. 63).

La tercera historia, «Mujeres indígenas, territorialidades y evaluación». Historia de un camino (de)construido (Colombia), da cuenta de la evolución de una evaluación externa a una evaluación participativa, construyendo relaciones de colaboración con lideresas indígenas y grupos de mujeres de las organizaciones, siguiendo un proceso de adecuación y respeto cultural. Se destaca cómo las mujeres indígenas asimilan la ayuda externa y se apropian de los aprendizajes de la evaluación. El objetivo del proyecto, financiado por la Unión Europea, fue «que las mujeres indígenas fueran reconocidas como agentes de desarrollo en el marco del conflicto armado colombiano» (pág. 80).

La cuarta historia, «Saberes locales y actores institucionales». Evaluación de la Iniciativa Maternidades Seguras y Centradas en la Familia (Argentina), concierne a una evaluación en la que las evaluadoras externas enfrentan una situación compleja: múltiples actores, diez provincias con situaciones variadas, intervención sustentada en un enfoqué médico científico –distinto al campo práctico de experiencia de las evaluadoras– y falta de claridad sobre lo que se buscaba con la evaluación. El programa evaluado se enmarca en un convenio de colaboración entre UNICEF, el gobierno nacional y los gobiernos de 10 provincias. UNICEF participó como donante, cooperante técnico, y operador del componente de capacitación. La evaluación jugó un rol clave para legitimar el programa y su continuidad.

La quinta historia, «Evaluación con acento caribeño» El caso del Programa de Cuidadoras Itinerantes (Santa Lucía, Caribe), corresponde a la evaluación de una iniciativa auspiciada por la Fundación van Leer. Iniciada en Jamaica, se extendió a otros lugares del Caribe, incluyendo Santa Lucía. El objetivo fue «introducir y potenciar prácticas de crianza infantil tendientes al desarrollo integral de los niños pequeños» (pág. 119), en contextos de pobreza y privación, por medio de visitas familiares. La evaluación fue colaborativa y longitudinal, con un enfoque mixto (cuantitativo y cualitativo); y, seguimiento a 44 familias: mitad beneficiarias y mitad no beneficiarias.

La sexta historia, «De la indiferencia a la apropiación» El proceso de la autoevaluación en la Universidad Nacional Lanús-UNLa (Argentina), corresponde a un caso de autoevaluación institucional en el marco de la política universitaria de Argentina que requiere que las universidades pasen por un proceso de auto evaluación y de evaluación externa. Lo particular en esta historia es que el equipo de evaluación, encabezado por el Vicerrector, logró superar el ambiente de indiferencia y desinterés en la comunidad universitaria, producidos por la experiencia previa de una auto evaluación impuesta externamente. La preparación del equipo, el plan de trabajo y la calidad de la facilitación fueron fundamentales para motivar la participación y reflexión, culminando en la apropiación de la evaluación, como un proceso necesario y valioso para la gestión universitaria.

La séptima y última historia, «La mirada de los que ven». Evaluación participativa de los servicios de prevención y atención del cáncer en Valle Estrella (Costa Rica) muestra la viabilidad y aportes significativos de una evaluación participativa realizada por integrantes de la población beneficiaria, asistida por un equipo de apoyo y evaluadores externos. Esto, en un contexto de avances institucionales en Costa Rica en la práctica y cultura de evaluación. El programa evaluado es administrado por la Caja de Seguro Social, prestadora de servicios de salud. Funciona con la participación de las Juntas de Salud: organizaciones comunitarias que representan a la población asegurada, empresariado y asociaciones pro salud. La historia relata el itinerario seguido por la evaluación participativa. La propuesta de evaluación fue seleccionada por la Plataforma Nacional de Evaluación (una plataforma multi actor y multi sectorial) interesada en «promover la demanda de evaluaciones por parte de la ciudadanía» (pág. 168); y, fue apoyada por el proyecto de Fortalecimiento de Capacidades en Evaluación (FOCEVAL).

En Dejar huella, Rodríguez Bilella y Tapella, replican un estudio previo sobre «evaluaciones que marcan la diferencia», que han tenido un impacto en la vida de las personas, realizado por un grupo de evaluadores de varias asociaciones de evaluación, liderado por Burt Perrin (Sociedad Europea de Evaluación). En el estudio de ocho evaluaciones seleccionadas, practicadas en diversas regiones del mundo, se identificaron los

factores que favorecieron el impacto de las evaluaciones (Perrin y otros 2015). Cabe anotar que en el grupo de evaluadores participó Rodríguez Bilella (Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina – ReLAC).

Las historias tratadas en *Dejar huella* corresponden a evaluaciones de proyectos en México, Perú, Colombia, Argentina (dos), Santa Lucía y Costa Rica. La de México forma parte de las ocho del estudio liderado por Perrin. La elaboración y redacción de las historias fue hecha por los dos autores, en base al material recibido y entrevistas con los actores participantes. Las evaluaciones se refieren a intervenciones con diferentes tiempos de implementación y en contextos particulares y localizados.

La conclusión central de los autores es que se requiere que la evaluación sea participativa, de comienzo a fin, para que sea significativa, que los actores se apropien de sus resultados y los empodere. Las historias ponen de relevancia la potencia de la evaluación cualitativa y participativa en contextos de diversidad cultural y social, pobreza y exclusión social, en relación a lo cual identifican los siguientes factores facilitadores: participación activa de los usuarios y cercanía de los evaluadores con los actores involucrados; importancia de captar la perspectiva de los actores y dar voz a los usuarios; motivación, factor personal y voluntad política; equipo evaluador interdisciplinario con capacidad técnica, competencias y capacidad para trascender el rigor técnico; el factor tiempo implicado en los procesos participativos. Aun cuando, en el texto no se presenta un cuadro síntesis de estos factores ni un esquema de su articulación, se los va señalando haciendo referencia a las historias.

En el estudio liderado por Perrin, los factores facilitadores fueron traducidos a «formas de mejorar la evaluación de impacto» considerando dos círculos: Primero, lo que los evaluadores pueden hacer; segundo, lo que los usuarios de la evaluación pueden aportar; y un área común (de intersección): lo que ambos pueden hacer. (Perrin 2015, págs. 6-9). Los factores identificados por Rodríguez Bilella y Tapella concuerdan, en gran medida, con los factores incluidos en el esquema de los dos círculos y su área común, concordancia que fortalece la conexión sostenida entre la evaluación participativa y la evaluación de impacto, tal como se plantea en ambas publicaciones.

A partir de sus constataciones, sostienen que «la razón última de la evaluación apunta a contribuir de alguna manera a dicha mejora social o impacto», que se «trasciende la mera utilización de los resultados de la evaluación», y que «la utilización *per se* deja de ser el objetivo final de la evaluación al apuntar, ahora más bien, a que los cambios promovidos por ella puedan dar lugar a mejoras en la vida de las personas». En este sentido, sostienen que «la evaluación puede tener un impacto transformador en la vida de los actores usuarios de programas y políticas» (págs. 13-14).

Se puede decir que las historias y análisis presentados contribuyen a identificar factores facilitadores para propiciar un cambio profundo, en el sentido de un cambio en las personas y en los patrones de relación con quienes ejercen posiciones de autoridad y poder. Sin embargo, en la mención de estos factores queda en la penumbra la interacción que pueda darse entre ellos, generando sinergias de cambio. Así mismo, queda la interrogante de sí los cambios sostienen su dinámica transformadora en el largo plazo, y las condiciones que tendrían que darse para que ocurra.

Si seleccionamos evaluaciones que reúnen ambas condiciones: impacto en las personas y aplicación de un enfoque y metodología de evaluación participativa, ciertamente tenemos que concluir que el impacto es consecuencia del enfoque y metodología participativa. ¿Habría que descartar que otros tipos de evaluación puedan tener impacto en las personas? ¿Podrían darse evaluaciones participativas sin impacto?

La evaluación es parte del sistema más amplio que se configura en la intervención para el cambio. Se espera que la intervención produzca un punto de quiebre en la realidad en la que se interviene, que tenga impacto en las personas y comunidades involucradas. Por lo cual se colige que las historias presentadas se refieren a intervenciones fallidas o con fallas en su diseño y ejecución. La cuestión está en la lectura de la realidad que hacen los responsables de la intervención y en sus modos de relacionamiento con las personas y poblaciones involucradas. Si operan desde una posición directiva técnico-burocrática, bajo nivel de empatía y de sensibilidad cultural, y énfasis en el cumplimiento de plazos administrativos, lo más probable es que la intervención sea inefectiva, no genere los cambios deseados aun cuando se cumpla con la realización de las actividades programadas.

Resulta fundamental tener una noción clara del contexto y de su dinámica, no sólo con referencia a la población o comunidad en la que se interviene, sino también en el contexto más amplio que involucra a las agencias y personal a cargo del proyecto. En este sentido, la evaluación debe jugar un rol crítico, de inicio a fin, cumpliendo una realimentación efectiva. Así, se podrá contar con intervenciones y evaluaciones transformadoras, con impacto.

REFERENCIAS

PERRIN, B., ZORZI, R., RODRIGUEZ-BILELLA, P., BAYLEY, S., YAKEU, S., y DE SILVA, S. (eds.) (2015): *Evaluations that make a difference*, 54 págs. *https://evaluationstories.files.wordpress.com/2015/11/evaluaciones-que-marcan-la-diferencia-sp_27sep15.pdf*.

RODRÍGUEZ BILELLA, P. y TAPELLA, E. (2018): *Dejar huella. Historias de evaluaciones que marcaron la diferencia*, 188 págs. San Juan, Argentina: Editorial Universidad Nacional de San Juan. (Versión digital accesible en: *https://www.researchgate.net/publication/327872146_Dejar_huella_Historias_de_evaluaciones_que_marcaron_la_diferencia*).

Autores

Authors

JUAN ANDRÉS DÍAZ GUERRA

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Gerente de Facultad. Anteriormente profesor de la UCM, URJC y UNED. Opinión pública y política de seguridad.

MANUEL TAMAYO SÁEZ

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Profesor Contratado Doctor. Opinión pública y políticas públicas. Grupo de Investigación Diseño de Políticas: Transferencia e Innovación Social.

ERNESTO CARRILLO BARROSO

Doctor en Sociología (UCM). Catedrático de Universidad. Instituto Complutense de Ciencia de la Administración. Grupo de Investigación Diseño de Políticas: Transferencia e Innovación Social. Opinión pública y políticas públicas.

DANIEL TERRÓN SANTOS

Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, ocupa el puesto de Ayudante Doctor en la Facultad de Derecho. Docente en el Grado de Ciencias Políticas y Administración Pública y Director del Curso del INAP sobre «Nuevos Retos de la Contratación Pública», la contratación pública constituye una línea principal de investigación, integrada dentro de la actividad de la Administración Pública.

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada. Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AESSS). Árbitro del Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales de Andalucía (SERCLA). Investigador Principal de diversos Proyectos de Investigación I+D+i del Ministerio de Ciencia y Tecnología, así como de Excelencia de la Junta de Andalucía. Miembro de los Consejos de Redacción de distintas Revistas Nacionales e Internacionales. Director de los Foros Aranzadi Social de Granada y Almería.

MARÍA NIEVES MORENO VIDA

Catedrática y Directora del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada. Consejera del Consejo Económico y Social de Andalucía, como miembro del grupo de expertos en el ámbito socioeconómico dentro del Grupo Tercero (Decreto 4/2014, de 1 de julio). Investigadora Principal de múltiples Proyectos de Investigación I+D+i en materia de Seguridad Social y políticas de empleo. Evaluadora de la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP), para la evaluación de proyectos o actividades científicas.

BELÉN DEL MAR LÓPEZ INSUA

Profesora Contratada Doctora (Acreditada como Titular de Universidad) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada. Miembro de la Junta Directiva de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AESSS) y dentro de ella de su Comité Ejecutivo. Miembro permanente del Consejo Asesor de *Laborum. Revista de Derecho de la Seguridad Social*. Responsable de la sección permanente sobre Crónica de Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas en la *Revista Laborum de Derecho de la Seguridad Social*.

ÁNGEL LUIS DE VAL TENA

Licenciado y Doctor en Derecho, con premio extraordinario, por la Universidad de Zaragoza. Profesor Titular Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Principales líneas de investigación: contrato de trabajo, relaciones laborales especiales, representación de los trabajadores, negociación colectiva, Seguridad Social, prevención de riesgos laborales, empleo, solución de conflictos.

MARISA ÁLVAREZ SUÁREZ

Técnico Comercial y Economista del Estado. Licenciada en Economía por la Universidad de Oviedo. Máster en Relaciones Internacionales y Comunicación por la UCM. Actualmente Subdirectora de Unidad de Mercado, Mejora de la Regulación y Competencia. Líneas de especialización relacionadas con la promoción de la competencia, la regulación eficiente y el mercado interior de servicios.

GABRIELA TAPIA TÉLLEZ

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política por FLACSO-México. Maestra en Política Pública y Administración por la Universidad de Nottingham en Reino Unido. Actualmente es Profesora/Investigadora de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México en la licenciatura de Ciencia Política y Administración Urbana y Tutora a distancia de la Maestría en Política Pública Comparada en FLACSO-México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus publicaciones e investigaciones se centran en temas de política pública, política social, presupuesto y transparencia y rendición de cuentas.

ESTEBAN TAPELLA

Especializado en estudios del desarrollo (Institute of Social Studies, The Netherlands) y Doctor en Ecología humana (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina). Director del PETAS (Programa de Estudios del Trabajo, el Ambiente y la Sociedad), profesor de planificación y evaluación en Grado y Posgrado de la UNSJ y otras universidades de la región. Investigador y consultor independiente en temas de evaluación, particularmente enfoques colaborativos, participativos y orientados al aprendizaje. Miembro de la Red Argentina de Evaluación (EvaluAR) y la Red Latinoamericana de Evaluación (ReLAC).

JUAN CARLOS SANZ

Economista por la Universidad de Valladolid (España), y especializado en evaluación en el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Ha coordinado proyectos de cooperación internacional en varios países de América Latina y África y actualmente trabaja como experto en Desarrollo de Capacidades en Evaluación (Evaluation Capacity Development, ECD) en DEval. Es miembro de la Sociedad Europea de Evaluación (EES) y de la Red Latinoamericana de Evaluación (ReLAC).

SATURNINO ESPÍN LÓPEZ

Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Murcia en el año 2017. Licenciado en Derecho por la Universidad de Murcia en el año 1995. Máster en Gobierno, Administración y Políticas Públicas por la Universidad de Murcia en el año 2013. Ingresó en la escala superior de técnicos de tráfico de

la Administración General del Estado en el año 2000. También ha trabajado en la Administración Autonómica de la Región de Murcia desempeñando entre otros la Jefatura de la Inspección de Transportes. Actualmente presta servicio en la Confederación Hidrográfica del Segura.

ANTONIA GONZÁLEZ SALCEDO

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Murcia. Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Granada, obteniendo Premio Extraordinario de Licenciatura y Premio Nacional Fin de Carrera. Es profesora Contratada Doctora de la Universidad de Murcia. Ha realizado estancias en Universidades e Institutos de prestigio, y cuenta con publicaciones en revistas españolas e internacionales de referencia.

RAÚL ENRIQUE RIGO

Máster en Gestión Pública en América Latina (Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España, 2018). Graduado en Alta Dirección (Instituto de Altos Estudios, Universidad Austral, Argentina, 2009). Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires, 1993). Asesor del Ministro de Economía de Buenos Aires y del Senador Provincial ante el Congreso Nacional. Especialista en Gestión Financiera Gubernamental orientada a resultados y en innovación pública.

LUIS SOBERÓN ÁLVAREZ

Sociólogo, profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.