

## **IMPLANTACIÓN PRÁCTICA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: COLABORACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO CON EL SECTOR PRIVADO**

Víctor ALMONACID LAMELAS.

*Secretario General del Ayuntamiento de Alzira y  
Director del Proyecto Alzira Inteligente.*

### **SUMARIO:**

1. Introducción.
  - 1.1 El impacto de las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre, en la gestión burocrática de las AAPP españolas.
  - 1.2 ¿Cómo implantar la nueva regulación?
2. Colaboración dentro del sector público.
  - 2.1 Las relaciones interadministrativas en la Ley de Régimen Jurídico.
  - 2.2. El Papel de las Diputaciones Provinciales en la implantación municipal.
  - 2.3 El Catálogo de Servicios de la Administración Digital.
  - 2.4 Otras relaciones interadministrativas.
3. Colaboración con el sector privado.
  - 3.1 Contratos de suministro y de servicios.
  - 3.2 Compra pública innovadora y asociación para la innovación.
  - 3.3 Otros contratos.
4. Cuestiones estratégicas. Especial referencia a *NUDGE* y *BENCHMARKING*.
5. Conclusiones.

*Ser un profesional es hacer las cosas que amas hacer,  
los días en que no tienes ganas de hacerlas  
(Julius Erving).*

## 1. INTRODUCCIÓN.

### 1.1 El impacto de las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre, en la gestión burocrática de las AAPP españolas.

Después de ocho meses desde su aprobación, y a tan solo cuatro de su entrada en vigor, mucho se ha hablado y escrito de las nuevas leyes de procedimiento administrativo y de régimen jurídico (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, LPA y LRJ en adelante). No procede pues, en este momento, redundar en un estudio sobre sus novedades regulatorias –quizá no tantas como se pensó en un principio-, sino en su impacto real y sobre todo en la manera de implantarlas en nuestras AAPP, que es tanto como explica “cómo implantar el procedimiento electrónico”, el cual, por cierto, ahora es el único. En efecto, los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, *a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia* (art. 36 LPA). Además, el procedimiento, sometido al principio de celeridad, *se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos*, respetando los principios de transparencia y publicidad (art. 71 LPA, “Impulso”). Como vemos, la LPA no deja lugar a dudas: *los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita*. Asimismo, *deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada*. Además, el Registro es electrónico (art. 16), al igual que el Archivo (art.17), todo ello sin perjuicio de los “derechos electrónicos” de las personas (art. 13).

Simplemente esta constatación de que el procedimiento es totalmente electrónico –o no es, porque *será nulo de pleno derecho* al prescindir del procedimiento legalmente establecido-, nos lleva a afirmar que nos encontramos ante una de las reformas administrativas más importantes de la historia de nuestro Derecho Público.

Y le llamamos Derecho Público porque esta es la nomenclatura correcta del “antiguo” Derecho Administrativo. La diferencia es el ámbito subjetivo de aplicación, pues por influencia del Derecho y la jurisprudencia europeos, se ha cerrado la puerta –por fin-, a que algunas AAPP utilicen sus entes satélite con personalidad jurídico-privada (sociedades mercantiles de capital público, fundaciones...), no solo para “huir del Derecho Administrativo”, sino para huir del Derecho. Es por ello que las nuevas leyes consolidan la tendencia de alguna forma iniciada –más en la nomenclatura que *de facto*- por la Ley de Contratos *del Sector Público*, de 2007. Curiosamente solo la LRJ tiene el apellido “del Sector Público”, pero qué duda cabe de que ambas deben ser

aplicadas a todas las entidades que lo integran, y por tanto poco importa ya la forma jurídica de la entidad, sino otros criterios como la procedencia de su capital o la prestación de un servicio público por su parte.

Las nuevas leyes deben ser por tanto aplicadas, pero más precisamente *implantadas...*

## **1.2 ¿Cómo implantar la nueva regulación?**

Una de las dos importantes diferencias de la regulación de 2015 con respecto a la de 2007 (Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos), junto con el ya visto mayor nivel de imposición de las nuevas leyes, es que por primera vez la AGE desarrolla y proporciona todo un catálogo de servicios comunes “de administración electrónica” con el fin de facilitar su implantación y hacer cumplir las normas sobre procedimiento electrónico, ahora encabezadas por las Leyes 39 y 40/2015. Estos servicios, entiendo, deberán convivir con los del sector privado (y a la inversa). Más adelante daremos cuenta del Catálogo de Servicios de Administración Digital del Estado. Por otra parte, dentro de esta colaboración entre entidades públicas, se debe insistir una vez más en el importante papel que tienen las Diputaciones –y Consejos, y Cabildos, y CCAA uniprovinciales-, en el desarrollo de los servicios municipales. Sin perjuicio de la existencia de numerosas otras formas de colaboración interadministrativa, observamos que en el desarrollo de estos servicios –y de otros de mayor nivel, como los propios de los proyectos *Smart City*-, deviene imprescindible, también, la colaboración público-privada. Y también la colaboración ciudadana, si bien por razones de fondo y de espacio del presente estudio, entendemos que no es el momento de abordar esta cuestión, y la dejaremos para nuestro próximo estudio sobre *Open Government*.

## **2. COLABORACIÓN DENTRO DEL SECTOR PÚBLICO.**

### **2.1 Las relaciones interadministrativas en la Ley de Régimen Jurídico.**

La LRJ, también llamada la ley *ad intra*, dedica un esfuerzo generoso a la regulación de este tipo de relaciones, las cuales por supuesto deben ser obligatoriamente electrónicas.

El principio general en relación a las transmisiones de datos entre Administraciones Públicas, se basa en la obligación de cada Administración de facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías

de seguridad, integridad y disponibilidad, de acuerdo con el Esquema Nacional de Seguridad<sup>1</sup> (ENS) y la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo.

La disponibilidad de tales datos estará limitada estrictamente a aquellos que son requeridos a los interesados por las restantes Administraciones para la tramitación y resolución de los procedimientos y actuaciones de su competencia, de acuerdo con la normativa reguladora de los mismos (art. 155.1 y 2 LRJ). Resulta en este sentido interesante reseñar la Sentencia TJUE de 1 de octubre de 2015, asunto C-201/14, donde se declara que las personas cuyos datos personales son objeto de transmisión y tratamiento entre dos administraciones públicas, deben ser informadas de ello previamente. Esta Sentencia es importante, pues en ella se analiza el marco jurídico relativo al tratamiento de datos personales, la obligación como decimos de informar a los interesados, sus excepciones y limitaciones, y su aplicación al caso concreto de una transmisión por parte de una administración pública de un estado miembro, de datos fiscales personales para su tratamiento por parte de otra administración pública. Este y otros recientes pronunciamientos del TJUE se plasman en el nuevo REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), a nuestro juicio excesivamente garantista en tiempos de relaciones electrónicas –públicas y privadas-.

La LRJ también insiste en la necesidad de la interconexión de las redes. En este sentido, la Administración General del Estado, las Administraciones Autonómicas y las Entidades Locales, adoptarán las medidas necesarias e incorporarán en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para posibilitar la interconexión de sus redes con el fin de crear una red de comunicaciones que interconecte los sistemas de información de las Administraciones Públicas y permita el intercambio de información y servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las instituciones de la Unión Europea y de otros Estados Miembros (art. 155.3 LRJ).

Otra cuestión importante, y que facilita sin duda la implantación de los procesos electrónicos, es la reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración. Para ello la LRJ dispone que las Administraciones pondrán a disposición de cualquiera de ellas que lo solicite las aplicaciones, desarrolladas por sus servicios o que hayan sido objeto de contratación y de cuyos derechos de propiedad intelectual sean titulares, salvo que la información a la que estén asociadas sea objeto de

---

<sup>1</sup> El Esquema Nacional de Seguridad tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la presente Ley, y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que garanticen adecuadamente la seguridad de la información tratada (art. 156.2 LRJ).

especial protección por una norma. Las Administraciones cedentes y cesionarias podrán acordar la repercusión del coste de adquisición o fabricación de las aplicaciones cedidas. Estas aplicaciones podrán ser declaradas como de fuentes abiertas, cuando de ello se derive una mayor transparencia en el funcionamiento de la Administración Pública o se fomente con ello la incorporación de los ciudadanos a la Sociedad de la información (art. 157.1 y 2 LRJ).

Por el mismo motivo se regula la figura del Directorio general de aplicaciones, a fin de facilitar la transferencia de tecnología entre Administraciones. Así, las Administraciones Públicas mantendrán directorios actualizados de aplicaciones para su libre reutilización, de conformidad con lo dispuesto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad. Estos directorios deberán ser plenamente interoperables con el directorio general de la Administración General del Estado, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión (art. 158.1 LRJ). Además, la Administración General del Estado, mantendrá un directorio general de aplicaciones para su reutilización, prestará apoyo para la libre reutilización de aplicaciones e impulsará el desarrollo de aplicaciones, formatos y estándares comunes en el marco de los esquemas nacionales de interoperabilidad y seguridad (art. 158.2 LRJ).

Esta última disposición ahorrará dinero a las AAPP más modestas, ya que estas, con carácter previo a la adquisición, desarrollo o al mantenimiento a lo largo de todo el ciclo de vida de una aplicación, tanto si se realiza con medios propios o por la contratación de los servicios correspondientes, deberán consultar en el directorio general de aplicaciones, dependiente de la Administración General del Estado, si existen soluciones disponibles para su reutilización, que puedan satisfacer total o parcialmente las necesidades, mejoras o actualizaciones que se pretenden cubrir, y siempre que los requisitos tecnológicos de interoperabilidad y seguridad así lo permitan (art. 157.3 LRJ).

En cuanto al intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación, en todo caso deberá garantizarse la seguridad del entorno cerrado de comunicaciones y la protección de los datos que se transmitan (art. 44.3 LRJ). Los documentos electrónicos transmitidos en entornos cerrados de comunicaciones establecidos entre Administraciones Públicas, órganos, organismos públicos y entidades de derecho público, serán considerados válidos a efectos de autenticación e identificación de los emisores y receptores en las condiciones establecidas en este artículo (art. 44.1 LRJ).

También la LRJ establece normas para el aseguramiento e interoperabilidad<sup>2</sup> de la firma electrónica. Para ello las Administraciones Públicas podrán determinar los

---

<sup>2</sup> Recordemos que el Esquema Nacional de Interoperabilidad comprende el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán



trámites e informes que incluyan firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basada en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica (art. 45.1 LRJ). Además, con el fin de favorecer la interoperabilidad y posibilitar la verificación automática de la firma electrónica de los documentos electrónicos, cuando una Administración utilice sistemas de firma electrónica distintos de aquellos basados en certificado electrónico reconocido o cualificado, para remitir o poner a disposición de otros órganos, organismos públicos, entidades de Derecho Público o Administraciones la documentación firmada electrónicamente, podrá superponer un sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado (art. 45.2 LRJ).

## **2.2. El Papel de las Diputaciones Provinciales en la implantación municipal.**

La competencia de las Diputaciones provinciales en el desarrollo de la “administración electrónica local” no deriva, aunque sí en su dimensión actual, de la reforma del régimen local de 2013, sino de la que se produjo exactamente una década antes. El art. 70.bis.3 LBRL (introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local), en vigor, establece literalmente:

“...las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas. Las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado”.

A nivel de contenido, por cierto, el precepto transcrito abarca una serie de cuestiones que, si bien algo desordenadas, son inequívocamente propias tanto del Gobierno abierto como del procedimiento electrónico, ya que habla de:

- facilitar la participación de los vecinos,
- facilitar la comunicación con los vecinos,
- presentación de documentos,
- realización de trámites administrativos,
- realización de encuestas,

---

ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad (art. 156.1 LRJ).

- realización de consultas ciudadanas.

Un precepto similar, al menos en la referencia a las Diputaciones Provinciales, lo encontramos pocos años más tarde en la citada Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAESP):

“En el ámbito de las Entidades que integran la Administración Local, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias. A estos efectos las Diputaciones Provinciales, o en su caso los Cabildos y Consejos Insulares u otros organismos supramunicipales, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos” (DF3.<sup>a</sup>4. de la ya derogada LAESP).

Esta evolución se completa en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL, art. 36.1.g LBRL), según la cual corresponde a las Diputaciones no solo este rol supletorio, complementario o facultativo (“podrán prestar”), sino directamente *la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes*. El inciso genera alguna duda, no sobre lo que son “servicios de administración electrónica”, ya que parece claro que son aquellos que permiten a los usuarios relacionarse con los Ayuntamientos por medios electrónicos –haciendo de este modo efectivos sus derechos contenidos en la LPA-, pero quizá sí sobre lo que ocurre en los municipios de más de 20.000 habitantes (ya que esta competencia no aparece en el art. 26.1.c), sino únicamente en el 36); y sobre todo respecto de la “contratación centralizada”, más conocida como “central de compras”, que podríamos catalogar como un mecanismo propio de la contratación electrónica como concepto general y que actualmente se encuentra regulado en los arts. 203 a 206 TRLCSP, y que se potencia en el Proyecto de Ley de contratos que adapta las Directivas de 2014 (especialmente la DIRECTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de febrero de 2014). Según el Considerando 69 de esta Directiva:

“Las técnicas de centralización de adquisiciones se utilizan cada vez más en la mayoría de los Estados miembros. Las centrales de compras se encargan de efectuar adquisiciones, gestionar sistemas dinámicos de adquisición o adjudicar contratos públicos/acuerdos marco para otros poderes adjudicadores, con o sin remuneración. Los poderes adjudicadores para los que se haya celebrado un contrato deben poder utilizarlo para adquisiciones

puntuales o repetidas. Al tratarse de la adquisición de grandes cantidades, estas técnicas pueden contribuir a ampliar la competencia y deben profesionalizar el sistema público de compras. Por ello, conviene establecer una definición a escala de la Unión de las centrales de compras al servicio de los poderes adjudicadores y aclarar que dichas centrales operan de dos maneras diferentes.

En primer lugar, deben poder actuar como mayoristas al comprar, almacenar o revender o, en segundo lugar, deben poder actuar como intermediarios al adjudicar contratos, gestionar sistemas dinámicos de ventas o celebrar acuerdos marco que vayan a utilizar los poderes adjudicadores. En algunos casos, este cometido de intermediario puede desempeñarse ejecutando de manera autónoma los procedimientos de adjudicación pertinentes, sin recibir instrucciones de los poderes adjudicadores que entren en consideración. En otros casos, los procedimientos de adjudicación pertinentes se ejecutarán siguiendo instrucciones de los poderes adjudicadores de que se trate, en nombre y por cuenta de los mismos”.

Seguramente la contratación centralizada es una figura que, aunque útil en todos los ámbitos administrativos, tiene una incidencia especial en el ámbito de la contratación municipal. La aún vigente D.A.2ª.5 TRLCSP señala, en sintonía con la LRSAL (o viceversa), que en los municipios de población inferior a 5.000 habitantes las competencias en materia de contratación podrán ser ejercidas por los órganos que, con carácter de centrales de contratación, se constituyan (en la forma prevista en el artículo 204 TRLCSP) mediante acuerdos al efecto. Asimismo podrán concertarse convenios de colaboración en virtud de los cuales se encomiende la gestión del procedimiento de contratación precisamente a las Diputaciones provinciales o a las Comunidades Autónomas de carácter uniprovincial.

### **2.3 El Catálogo de Servicios de la Administración Digital.**

Pero quizá quien más puede ayudar es el Estado. Es por ello que la LPA –y otras leyes-, establecen la posibilidad, casi obligación, de articular la adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado.

En efecto, para cumplir con lo previsto en la LPA en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración, las Comunidades Autónomas y *las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado.* Su no



adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En el caso que una Comunidad Autónoma o una Entidad Local justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior, y opte por mantener su propio registro o plataforma, las citadas Administraciones deberán garantizar que éste cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas (Disposición adicional segunda de la LPA).

Entrado ya en el terreno práctico, el citado Catálogo de Servicios de Administración Digital de la DTIC<sup>3</sup> tiene como objeto difundir los servicios comunes, infraestructuras y otras soluciones que se ponen a disposición de las Administraciones Públicas para contribuir a impulsar el desarrollo de la Administración Digital y mejorar los servicios que se ofrecen a ciudadanos y a empresas, o internamente a los empleados públicos.

Los servicios que se presentan en el catálogo están operativos y ampliando sus funcionalidades día a día. Muchos de ellos se han puesto en marcha con la colaboración de diferentes departamentos ministeriales o de otras Administraciones Públicas. Los servicios se agrupan en diferentes categorías en función del ámbito funcional o de sus características de provisión. Estas categorías son:

- Impulso de la Administración Digital y de Servicios a los Ciudadanos.
- Gestión interna.
- Infraestructuras.
- Regulación, guías e informes relevantes.

Se aconseja la descarga del Catálogo de servicios de Administración Digital de la DTIC, en el que destacan algunos como:

- Cl@ve: identificación digital del ciudadano frente a las Administraciones Públicas.
- @firma: plataforma de validación de certificados y firmas.

---

<sup>3</sup> La Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DTIC) impulsa y coordina el proceso de racionalización y transformación digital de la Administración General del Estado y trabaja con el resto de Administraciones Públicas para garantizar la interoperabilidad y la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios a los ciudadanos y empresas (fuente: <https://administracionelectronica.gob.es>).

- SIR – Sistema de Interconexión de Registros: permite el intercambio de asientos registrales según la NTI de protocolo de intercambio de asientos registrales (SICRES 3.0).
- REC – Registro Electrónico Común: punto único para presentación de documentos a cualquier órgano administrativo de la AGE.
- Geiser / ORVE: soluciones para oficinas de registro, para digitalización de documentos conforme a NTI de Digitalización, e intercambio de asientos registrales por SIR.
- REA- Registro Electrónico de Apoderamientos: registro mencionado en el artículo 6 de la Ley 39/2015, en el que deben inscribirse todos aquellos que ostenten la condición de interesado en un procedimiento a favor de representante.
- RFH – Registro de Funcionarios Habilitados: permite registrar aquellos funcionarios que, según establece la ley 39/2015, pueden actuar en nombre de los ciudadanos que así lo soliciten y generar copias auténticas de los documentos que éstos presenten.
- AG - Punto de Acceso General: puerta de entrada digital de los ciudadanos a las AA.PP.
- Carpeta ciudadana: espacio privado del ciudadano con todos los datos relativos a su relación con las AA.PP.
- FACE: punto de entrada centralizado para facturas electrónicas por parte de proveedores de las AA.PP.
- EE3 – Emprende en 3: simplificación y reducción de trámites para creación de empresas.
- Plataforma de Intermediación de datos: infraestructura abierta a todas las AA.PP. para intercambio de datos de ciudadanos necesarios para la tramitación administrativa.
- Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas (DIR3): inventario unificado y común a toda la Administración de las unidades orgánicas / organismos públicos, sus oficinas asociadas y unidades de gestión económica – presupuestaria.
- InSiDe – Infraestructura y Sistemas de Documentación Electrónica: suite de productos para la gestión de documentos y expedientes electrónicos, de forma que puedan almacenarse y/o obtenerse según el ENI.
- Archive: archivo definitivo de expedientes y documentos electrónicos, Centro de Transferencia de Tecnología: publica el directorio general de aplicaciones y soluciones para su reutilización.
- Centro de Interoperabilidad Semántica: publica los modelos de datos de intercambio, tal y como establece el Esquema Nacional de Interoperabilidad.
- Portal datos.gob.es: portal gestionado junto a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, alberga el Catálogo Nacional de datos abiertos.

- Y por supuesto la Red SARA (Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones), que es un conjunto de infraestructuras de comunicaciones y servicios básicos que conecta las redes de las AAPP españolas e Instituciones europeas facilitando el intercambio de información y el acceso a los servicios que desde ella se prestan.

### 2.4 Otras relaciones interadministrativas.

La colaboración interadministrativa es esencial en un entramado de más de 8.000 municipios que prestan servicios, muchos de ellos rurales y pequeños. Ya hemos visto que según la LRSAL (art. 36.1.g LBRL), corresponde a las Diputaciones *la prestación de los servicios de administración electrónica*, y también la contratación centralizada, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

Pero también existe otro nivel de prestación de los servicios municipales - incluidos por supuesto los electrónicos- de ámbito supramunicipal, que son las Mancomunidades, las Comarcas, las Entidades metropolitanas y otras entidades de base asociativa. La LRSAL no apuesta mucho por esta forma de gestión mancomunada pero a nosotros nos encaja bastante precisamente en la cuestión de los servicios electrónicos. Sin embargo cabe recordar que no es lo mismo una Mancomunidad que un servicio mancomunado. No siempre es necesario crear una nueva persona jurídica, que es precisamente lo que tratan de evitar las normas de racionalización, sino que tres o cuatro Ayuntamientos pueden asociarse, por qué no, para adquirir un mismo gestor de expedientes a menor precio. Debemos analizar el coste de los servicios y elegir la mejor forma de gestionarlos en base al principio de eficiencia. Aquí manejamos exactamente la misma lógica que nos debe llevar a catalogar y filtrar los productos o servicios de administración electrónica que debe prestar el Estado –Plataforma de contratación, FACe, etc...- o la Diputación –Central de compras-, y los que quedan abiertos al sector privado y por tanto se deben contratar con cargo a recursos propios, compartidos o subvencionados. Dicho esto la pregunta que surge es: ¿pueden mancomunidades y comarcas prestar servicios de administración electrónica o de compra centralizada? Sin ninguna duda, y así lo recogía en primer lugar la citada DT3<sup>a</sup>.4 LAESP: “...las Diputaciones Provinciales, o en su caso los Cabildos y Consejos Insulares *u otros organismos supramunicipales*, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos”. De hecho en algunos casos podría demostrarse que es, más allá de una posibilidad, incluso la mejor forma de gestión, como decimos desde la eficiencia. Sin perjuicio de las competencias “naturales” de las Diputaciones, no cabe duda de que los Ayuntamientos colindantes pueden asociarse para prestar cualesquiera servicios que la Ley les atribuya. Como sabemos no es la LRSAL muy partidaria de la creación de nuevas personas jurídicas, pero si la

Mancomunidad o Comarca o Área Metropolitana ya está creada y viene prestando servicios de este tipo desde luego se deben mantener si se trata de una forma de gestión eficiente. Encontramos ejemplos de flagrante éxito en nuestras entidades locales asociativas, sobre todo en la gestión mancomunada de multas por medios electrónicos, que no sólo agiliza los procedimientos sino que incluso permite aumentar notablemente la recaudación por tal concepto, lo cual cumple sobradamente con las exigencias de la nueva Ley. Además, cuando la Ley de Economía Sostenible habla de la necesidad de aprobar planes o programas de implantación de la administración electrónica, señala que *los anteriores programas podrán referirse a una pluralidad de municipios cuando se deban ejecutar en aplicación de los supuestos de colaboración previstos en el apartado anterior (se refiere a la colaboración de Diputaciones, Cabildos, Consejos u otros organismos supramunicipales)*. Por otro lado la asociación municipal no precisa siempre de personificación. Más encaje en la línea austera de la nueva Ley tienen otros mecanismos como la “compra conjunta”, prima hermana de la “compra centralizada”. Un precepto poco conocido, pero muy importante, de la famosa Directiva 2004/18/CE, ya derogada, es el art.1 2. a), según el cual son "contratos públicos" los contratos onerosos y celebrados por escrito entre uno o varios operadores económicos y uno o varios poderes adjudicadores, cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios en el sentido de la Directiva. Pueden por tanto dos o más Ayuntamientos tramitar un único expediente y contratar de manera conjunta un determinado servicio común para todos ellos. No hay ningún problema. De hecho hay muchas posibilidades de que se consiga más barato.

### **3. COLABORACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO.**

#### **3.1 Contratos de suministro y de servicios.**

Según el art. 9.3.b) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP): “se considerarán contratos de suministro los siguientes: “b) Los que tengan por objeto la adquisición y el arrendamiento de equipos y sistemas de telecomunicaciones o para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas, y la cesión del derecho de uso de estos últimos, a excepción de los contratos de adquisición de programas de ordenador desarrollados a medida, que se considerarán contratos de servicios”.

Por su parte, según el art. 10 TRLCSP: “Son contratos de servicios aquéllos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro. A efectos de aplicación de esta Ley, los contratos de servicios se dividen en las categorías

enumeradas en el Anexo II.” En el referido Anexo II se regulan, entre otros, los servicios de Telecomunicaciones, y también los “Servicios de informática y servicios conexos”.

Véase el problema de contratar como suministro el desarrollo del procedimiento electrónico de la organización. Quienes saben de dicho procedimiento son los empleados públicos, no las empresas del sector, quienes no obstante disponen de sus programas y plataformas estándar, los cuales entendemos que no deben adquirirse tal cual e implantarse “con calzador”, sino que debe ser la Administración la que defina estos procedimientos y contrate únicamente las necesidades complementarias, normalmente de *software*, que surjan en los procesos de implementación del expediente electrónico. Esto nos lleva, ineludiblemente, a la contratación por servicios y no por suministro, en tanto en cuanto entiendo que precisamos “programas de ordenador desarrollados a medida”.

Por lo demás, en la redacción del pliego de cláusulas administrativas que sirva de base para la adquisición de estos programas, aconsejo que se tengan en cuenta las siguientes pautas:

1. Se definirá el contrato como "de servicios", y no "de suministro informático"
2. Se exigirá el cumplimiento del principio de neutralidad tecnológica.
3. Se exigirá el cumplimiento de los esquemas nacionales de seguridad y de interoperabilidad
4. Se exigirá, en la medida de lo posible, la integración con el software y las bases de datos preexistentes.
5. Formará parte del contrato el servicio de atención al cliente.
6. Formará parte del contrato un número mínimo de horas de formación para el personal usuario.

### **3.2 Compra pública innovadora y asociación para la innovación.**

La compra pública innovadora (CPI), es un contrato que la entidad pública licita, a fin de satisfacer una necesidad no cubierta, mediante una solución innovadora. Es decir, que se produce cuando "una entidad pública aprueba un pedido de un producto o sistema que no existe en este momento, pero que puede desarrollarse probablemente en un periodo de tiempo razonable. Requiere el desarrollo de tecnología nueva o mejorada para poder cumplir con los requisitos demandados por el comprador” (Edquist y Hommen, 1999). Su procedimiento tiene unas características que lo hacen especial, y desde luego invitan a un uso estratégico de la contratación pública para favorecer la innovación.



La CPI es una apuesta de futuro, pero también una realidad plasmada por el Ministerio de Ciencia e Innovación publica en su "Guía 2.0 para la compra pública de innovación", dirigida a las administraciones públicas y otros organismos y entidades del sector público contratantes para la mejor y más adecuada aplicación de los procedimientos de contratación y adjudicación de la compra pública innovadora tanto en la modalidad de compra pública de Tecnología innovadora (CPTI) como en la de compra pública Pre-comercial (CPP), en tanto en cuanto se trata de instrumentos diferenciados pero ambos orientados con la misma relevancia al fomento de la política de innovación. La nueva guía incorpora novedades sobre el concepto y marco jurídico de la innovación o el mencionado uso estratégico de la contratación pública para favorecer la innovación, entre otros. También, se presenta el nuevo procedimiento de Asociación para la Innovación y recomendaciones para el diseño de pliegos que tengan por objeto la compra de innovación.

Según el artículo 175 del Proyecto de LCSP (Caracterización del procedimiento de asociación para la innovación), "este procedimiento se basa en un Acuerdo de colaboración entre el órgano de contratación y uno o varios empresarios, que tendrá por finalidad la realización de actividades de investigación y desarrollo respecto de obras, servicios y productos innovadores y su ulterior adquisición, siempre que correspondan a los niveles de rendimiento y costes máximos acordados, cuando la soluciones disponibles en el mercado no satisfagan las necesidades del órgano de contratación".

Este precepto se basa en el art. 31 de la DIRECTIVA 2014/24 / UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18 / CE. La asociación para la innovación tendrá como finalidad el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes, siempre que correspondan a los niveles de rendimiento y los costes máximos acordados entre los poderes adjudicadores y los participantes. Se estructurará en fases sucesivas siguiendo la secuencia de las etapas del proceso de investigación e innovación, que podrá incluir la fabricación de los productos, la prestación de los servicios o la realización de las obras. La asociación para la innovación de fijar unos objetivos intermedios que deben alcanzar los socios y proveerá el pago de la retribución en plazos adecuados. Sobre la base de estos objetivos, el poder adjudicador podrá decidir, al final de cada fase, rescindir la asociación para la innovación o, en el caso de una asociación para la innovación con varios socios, reducir el número de socios mediante la rescisión de los contratos individuales, siempre que el poder adjudicador haya indicado en los pliegos de la contratación que puede hacer uso de estas posibilidades y las condiciones en que puede hacerlo.

En resumen, la CPI y la asociación para la innovación aparecen como figuras contractuales y procedimentales nuevas que, mucho más allá de su aplicación al

desarrollo de los procesos de digitalización interna de las organizaciones públicas, tienen un encaje perfecto, incluso mucho mayor, en los proyectos *Smart City* y en la ejecución de políticas públicas de desarrollo del emprendimiento empresarial, normalmente en el ámbito tecnológico. Las nuevas soluciones desarrolladas tendrán un nicho de mercado en las propias AAPP.

### 3.3 Otros contratos.

El servicio público, en 2016, no debe ser el mismo, ni en el fondo ni en la forma, que el de 1996. Pero las plantillas públicas están cerradas: no podemos hacer nuevas contrataciones con el agravante de que no solo no seremos más, sino que seremos menos a medida que las jubilaciones provoquen la amortización de puestos. Tampoco podemos reconvertir a un arquitecto en *community manager*, y sí podemos, pero solo hasta cierto punto, redimensionar la organización interna de acuerdo con las necesidades actuales de las Entidades Públicas. Parece claro pues que la Administración, especialmente la municipal, precisa de ayuda privada externa, casi siempre de carácter técnico-informático, porque si los Departamentos de urbanismo *siguen siendo* grandes, los de Informática *siguen siendo* pequeños, y sin embargo su trabajo e importancia ha crecido enormemente desde que se realizaron las últimas grandes configuraciones orgánicas de la mayoría de Ayuntamientos. Pero aunque no podemos crear nuevas plazas sí es factible –y necesario– celebrar los aludidos contratos de servicios y de suministro (principalmente), y otros dentro de esta colaboración público-privada, de la que también formarían parte otras figuras contractuales como el «outsourcing informático», y el «contrato de ASP»:

- «ASP» es un contrato en virtud del cual, una de las partes, el prestador de servicios, otorga a la otra parte, el cliente, un acceso a su Sistema de Información en base al cual el cliente puede beneficiarse de un catálogo de servicios de la sociedad de la información y/o productos informáticos localizados o alojados en todo momento en los equipos del Sistema de Información del prestador a los que se ha accedido.
- «Outsourcing informático». Es la figura más pura de externalización de los servicios informáticos. Consiste en la subcontratación de toda o parte de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), de una entidad, o de un proceso de actividad, a una organización externa, para la gestión y operación de sus actividades asociadas, manteniendo la organización cliente el control de las funciones objeto de *outsourcing*. Se trata de acuerdos a medio o largo plazo, con lo cual tienen una flexibilidad importante, ya que deben adaptarse a la propia evolución de los requerimientos de la organización cliente, además de prever la

posibilidad de tener que recuperar la administración y gestión del Sistema de Información.

También nos agrada, para estos menesteres, el contrato de *renting*. Téngase en cuenta que la tecnología queda desfasada en poco tiempo. Lo importante es su uso, más allá de su propiedad. Se trata de un contrato utilizado para la disposición y renovación periódica de equipos informáticos, que pueden tener un valor en el momento de su adquisición, pero cuya posterior compra en el ejercicio de la futura opción por el valor residual, caso de que se pacte, no suele ser rentable, ni útil. Entonces, cuatro años más tarde por ejemplo, tiene más sentido la adquisición de una tecnología que sea novedosa *en ese momento*. Respecto de los contratos mencionados, al igual que en los casos explicados *ut supra*, las empresas contratistas deben colaborar en el proceso bajo la dirección y la pauta que le marque el Ayuntamiento, el cual define los objetos contractuales de acuerdo con sus necesidades. Tal es su rol. Hablamos de colaboradores en los procesos de modernización, planteados técnicamente en un Plan de Implantación de la Administración Electrónica (PIAE) en el que debe predominar la idea de «autodiseño». Es este el motivo por el que nos decantábamos por los contratos de servicios, y no de suministros. En este sentido, la empresa privada no puede desempeñar un papel que podríamos llamar «dominante», pues el Ayuntamiento siempre debe disponer de recursos técnicos propios para resolver los problemas técnicos del día a día, sin recurrir a continuas llamadas ni quedarse bloqueado durante horas o días ante una atención técnica que se demora, si bien la contratación de un buen servicio de atención al cliente sigue siendo primordial.

En definitiva, lo que no se externaliza, es la estrategia del Departamento de sistemas de información, la cual tiene que estar en consonancia con la estrategia global de la entidad. Se externalizan los medios técnicos e incluso intelectuales de los que no disponemos. La empresa se convierte en (necesaria) colaboradora de un proceso, normalmente la implantación integral de la administración electrónica, que solo puede tener éxito en una Entidad Pública siendo dirigido internamente, al menos en última instancia, por personas pertenecientes a esa misma Entidad.

#### **4. CUESTIONES ESTRATÉGICAS. ESPECIAL REFERENCIA A NUDGE Y BENCHMARKING.**

Entendemos pues que queda demostrado que de nada serviría la ayuda externa – del sector público y/o del sector privado-, sin un plan interno que sea concebido y desarrollado por los propios técnicos implicados. Y liderado al menos por uno de ellos, porque hay un cambio que gestionar. Recordemos que la administración electrónica es algo más (y más importante) de lo que muchos creen:

«La administración electrónica es el uso de las TIC en las AAPP, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas.» (Comisión Europea)

Además de TIC, cómo no, comprende cambios organizativos -a los cuales ya hemos hecho referencia-, y requiere de nuevas aptitudes - podríamos añadir “y actitudes”-. Se trata de un medio para un fin, y este fin es de lo más elevado: mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos. Ante tanta novedad urge que *alguien* tome las riendas y gestione el cambio y es aquí donde tienen sentido las nuevas aptitudes -que en este caso son medio y fin-, y acciones formativas sobre liderazgo, habilidades directivas o técnicas de comunicación. Por supuesto es posible, e incluso conveniente, la existencia de más de un líder. Al menos uno político y uno funcional, además de diversos responsables, todos ellos integrados en un Comité de Dirección. Dicho Comité se encargaría del impulso, ejecución y seguimiento del Plan de Implantación de la Administración Electrónica (PIAE), o similar.

Por otro lado los planes deben completarse con las Ordenanzas y Reglamentos, que desde el punto de vista jurídico ocuparían obviamente un nivel superior –y obviamente inferior a las nuevas leyes, las cuales desarrollan y adaptan-. No vamos a entrar en cuestiones manidas, como que el procedimiento de elaboración de los Reglamentos y Ordenanzas Locales es el recogido en la normativa local –esencialmente el art. 49 LBRL–, sin perjuicio de la necesaria adaptación a los principios de buena regulación de la LPA. Lo que sí debemos subrayar es que una organización pública debe desarrollar sus procesos de transformación digital con la debida seguridad jurídica, y esto aconsejaría, prácticamente obligaría, a aprobar un Reglamento de Administración Electrónica, una Ordenanza de Transparencia y Acceso a la Información, y quizá un Pliego de Cláusulas Administrativas Generales –que regule figuras como la subasta electrónica-, además de modificar el Reglamento (normalmente *Carta*) de participación ciudadana, y las Ordenanzas Fiscales, a fin de modernizarlos.

Pero estos procesos de cambio no solo afectan a unos pocos, los aludidos impulsores, sino absolutamente a todas las personas que integran la organización. Vivimos en unos tiempos en los que todas las AAPP deben ser modernas y eficientes. Y por tanto también todos sus empleados. El ciudadano exige un servicio público de calidad, más tecnológico -a fin de reducir las cargas administrativas y “las molestias”- pero complementaria y en ningún caso contradictoriamente, más humano. Hemos hablado de líderes pero son muy importantes los empleados de atención ciudadana, muy importantes los “directivos de segundo nivel” o *staff medio* -incluyendo tanto a perfiles técnicos como políticos-, y muy importantes, en definitiva, todos y cada uno de los trabajadores y trabajadoras públicos. Pero para esto es necesario desarrollar la

comunicación, la información, y la formación, también a través de Planes. Estas son las herramientas para vencer la famosa resistencia al cambio. Hace poco me preguntaron si en la nueva LPA existe algún artículo que obligue a los empleados públicos a tramitar de forma electrónica. Estuve a punto de contestar: “Sí, el art. 14.2.e)”, pero finalmente me pareció más ilustrativo decir: “Sí. Todos”, y eso respondí.

No es fácil motivar, pero debemos hacerlo. Las AAPP debemos estimular el cambio dentro y fuera de nuestra organización. *Nudge* es un término inglés traducido al castellano como “pequeño empujón”, es decir, toque, empujoncito, algo suave que produce efectos en el sentido deseado. Es una estrategia de intervención dirigida a orientar inercialmente las decisiones de las personas en la línea considerada correcta por el poder público, sin recurrir a la coacción ni a los incentivos económicos. Pretende encauzar los comportamientos hacia el logro de determinados objetivos, sin forzar la libertad ni la autonomía de las personas, ni de las instituciones. La teoría *nudge* saltó a la fama mundial en 2008 con el lanzamiento del libro *Nudge: Mejora de decisiones sobre salud, riqueza y felicidad*, de Thaler y Cass R. Sunstein. Este llevó la teoría a un ámbito más amplio y se logró un seguimiento significativo en EE.UU. y Reino Unido, así como el sector privado involucrado en la salud pública y otros campos relacionados. Más recientemente y ya en el ámbito de la política, tanto el presidente Barack Obama en los Estados Unidos como el primer ministro David Cameron en el Reino Unido han tratado de utilizar la teoría *nudge* para avanzar en sus respectivos objetivos de política interna. En definitiva, partimos de la premisa de que el refuerzo positivo y las sugerencias indirectas para tratar de lograr el cumplimiento forzoso no pueden influir en las motivaciones, incentivos y toma de decisiones de grupos e individuos por igual, por lo menos la forma más eficaz -si no más eficaz- que la orden directa, la legislación, o la ejecución unilateral de planes y medidas.

En el ámbito de las organizaciones, el *nudge* propone por tanto trabajar sobre la arquitectura de las decisiones, a saber las condiciones materiales y procesos (mentales y sociales) que llevan a los seres humanos a actuar de una manera o de otra, tomando frecuentemente decisiones por inercia o por la irresistible tendencia a seguir la ley del mínimo esfuerzo, por costumbre o porque es lo que hace la mayoría. Así, pues, hablando del servicio público, tenemos que trabajando sobre la arquitectura de las decisiones podemos conseguir mejorar los resultados de las políticas públicas y alcanzar, entre otros logros, sustanciales ahorros y ganancias de eficiencia en la gestión pública.

Los enfoques *nudge* pueden tener gran utilidad para innovar en la gobernanza local o lo que es lo mismo, y empleando los términos ya estudiados, para la consecución del “buen gobierno” o la implantación de la administración electrónica. Esto es así porque se trata 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. 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. En relación a estos últimos, tenemos un Estatuto del Empleado Público que está muy bien concebido en lo teórico, pero lo cierto es que nunca se ha cumplido. El Código ético y la evaluación del desempeño deben pasar a la práctica. Hay herramientas, como las charlas motivacionales, la economía conductual, o el propio *nudge*, que permiten ese salto del papel a la realidad. También tiene mucho que ver la función directiva de “gestión del cambio”, partiendo de la necesaria premisa de que el primer convencido debe ser el supuesto directivo público, punto de partida que no siempre se da.

Más conocida es la técnica del *benchmarking*. La Historia está repleta de pioneros, mientras que otros, con mejor o peor intención, simplemente han tenido la habilidad de aprovechar lo que han hecho los precursores en su propio beneficio, incluso atribuyéndose todo el mérito en algunas ocasiones. En el colegio nos enseñaron que copiar está mal, y evidentemente en el contexto escolar no es precisamente la técnica más conveniente para la correcta formación de los estudiantes, pero si nos liberamos de las connotaciones negativas del término y lo aplicamos, ya en el mundo de los adultos, a la gestión pública, no parece tan mala idea no ya “copiar”, sino más bien observar lo que hacen otros, comparar, “intercambiar buenas prácticas” y adaptar. Las técnicas de *benchmarking* surgen, cómo no, en el ámbito de la empresa privada, y se basan en un método comparativo especialmente idóneo en la gestión de las administraciones públicas más numerosas –unos 8.122 Ayuntamientos en España–, e incluso a pesar de su heterogeneidad, ya que muchos son diferentes pero también muchos parecidos, y en todo caso la técnica prevé mecanismos de adaptación, ya que un mimetismo total es prácticamente imposible. Hablamos de España, pero somos partidarios incluso del *benchmarking* internacional, especialmente dentro del municipalismo europeo. En definitiva, está bien aprender la teoría, concebir planes técnicos, intentar tenerlo todo previsto y bien atado, y por supuesto es loable la intención de innovar; pero también debemos mirar con buenos ojos lo que ya han hecho otros, y además *lo han hecho bien*:

“Para mejorar nuestro conocimiento debemos aprender menos y contemplar más” (René Descartes)

Pero ¿en qué consiste exactamente el *benchmarking público*? El término es obviamente un anglicismo (otro más) que puede definirse como un proceso sistemático y continuo para evaluar comparativamente los productos, servicios y procesos de trabajo en organizaciones. Consiste en tomar "comparadores" o *benchmarks* a aquellos productos, servicios y procesos de trabajo que pertenezcan a organizaciones que evidencien las mejores prácticas sobre el área de interés, con el propósito de transferir el conocimiento de las mejores prácticas y su aplicación. Como apuntábamos, la utilización del *benchmarking* se ha circunscrito tradicionalmente en las organizaciones privadas, casi siempre empresariales, pero actualmente se ha extendido a diferentes ámbitos, con las consiguientes modificaciones de su puesta en práctica. Éste es el caso de su utilización por las administraciones territoriales y otras entidades públicas (*benchmarking público*) para mejorar sus procesos y sistemas de gestión y evaluar la implementación de las actuaciones políticas, la gestión estratégica de una ciudad, etc. Opinamos que el *benchmarking público* tiene muchas posibilidades en el ámbito de la administración local, por las características inherentes a la misma.

En todo caso, ya tenemos datos y podemos contrastar que los resultados obtenidos a partir de las aplicaciones *benchmarking* en el sector público han evidenciado un desarrollo de mejores servicios y organizaciones más eficientes. La importancia del *benchmarking* no se encuentra en la detallada mecánica de la comparación, sino en el impacto que pueden tener estas comparaciones sobre los comportamientos. Necesitamos escuchar que “esto ya se ha hecho” en este otro Ayuntamiento... Esto suele provocar el impulso necesario para realizar mejoras y cambios. Este proceso continuo de comparar actividades, tanto en la misma organización como en otras “empresas”, nos lleva a encontrar la mejor práctica; para luego intentar copiar esta actividad generando el mayor valor agregado posible. Hay que mejorar las actividades que generan valor y reasignar los recursos liberados al eliminar o mejorar actividades que no generen valor o que este no sea el deseado.

## 5. CONCLUSIONES.

La conclusión principal es que pese a que las “leyes siamesas”, la 39 y la 40/2015, se erigen en la reforma “de administración electrónica” más atrevida de la Historia, su cumplimiento seguirá dependiendo de la voluntad de los responsables públicos. A los Ayuntamientos las Diputaciones les deben ayudar bastante, pues desde 2013 les corresponde la competencia. El mismo Estado ayuda más que nunca ofreciendo como hemos visto la posibilidad -y hasta cierto punto la obligación- de adherirse a sus plataformas (registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de

acceso general electrónico de la Administración, FACe, Portal de transparencia, Plataforma de Contratación del Sector Público...). Ya lo pudo hacer en 2007, dicho sea por supuesto sin dejar de valorar la iniciativa que, eso sí, podría perjudicar a las empresas del sector.

Se impone, en resumen, el procedimiento electrónico, pero *se impone más que nunca un cambio de mentalidad*. La nueva LPA está siendo muy impactante pero no debería serlo tanto. Numerosas normas se han incumplido en lo que va de siglo, desde la Ley de firma electrónica de 2003 a la LAESP de 2007, sin olvidar por supuesto el ENS y el ENI, desarrollados reglamentariamente en 2010.

Un siglo antes, la Real Orden de 12 de febrero de 1900, de Francisco Silvela, publicada en la Gaceta de Madrid del 19 de febrero, establecía que *“en todas las oficinas del Estado, provinciales y municipales se admitan cuantas instancias y documentos se presenten hechos con máquinas de escribir, en los mismos términos y con iguales efectos de los escritos o copiados a mano”*. Imaginen la resistencia al cambio que pudo producirse en aquel entonces. Pero la sociedad siempre ha ido por delante. Aún más antiguo que la Real Orden de Silvela es el Código Civil (1889), este además aún en vigor, que establece que las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.

Por cierto: ¿quieren saber “el espíritu y la finalidad” de la LPA? Lean su Exposición de Motivos, no tiene desperdicio.