

LA AUSENCIA DE CONVENIO COLECTIVO EN LAS SOCIEDADES MUNICIPALES: FUENTE NORMATIVA APLICABLE

Eduardo de LINARES GALINDO

Socio fundador de CIEM (Consultoría Integral de la empresa y del municipio)

Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del curso: Las sociedades mercantiles del sector público local (CEMCI)

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Sobre la aplicación del convenio colectivo de la administración dependiente.
3. Aplicación del convenio sectorial: evolución de la jurisprudencia en la administración pública.
4. Convenio colectivo multisectorial.
5. Aplicación a las sociedades mercantiles de la doctrina de no acudir al convenio sectorial en ausencia de convenio propio.
6. Consecuencias prácticas.
7. Conclusión.

1. INTRODUCCIÓN

No es poco habitual encontrar empresas públicas en el sector local que no tienen un convenio colectivo propio aplicable.

Aun dependiendo de una administración pública, la empresa, salvo negociación propia que determine su inclusión en el convenio del ayuntamiento, que no es habitual, queda desprotegido de esa importante herramienta de gestión de personal y de fuente del derecho propio.

A ello se le une que en las empresas de dimensión más reducida siquiera tienen representantes de los trabajadores, lo que dificulta aún más el escenario.

Recordemos la jerarquía normativa y las fuentes del derecho en este caso. el art. 7 TREBEP y del art. 3.1 del RDLeg 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores -ET/15-, la normativa aplicable al personal laboral de las Administraciones Públicas, cualquiera que sea la modalidad de contratación, es la siguiente:

- 1º. Las normas del TREBEP, tanto las generales referidas a todos los “empleados públicos” (personal funcionario y personal laboral), como las específicas referidas exclusivamente al personal laboral.
- 2º. La legislación laboral común, esto es, el ET/15 y demás normas laborales concordantes.
- 3º. Los Convenios Colectivos aplicables.
- 4º. El contrato individual de trabajo y la costumbre local y profesional con base en el art. 3.1.c) ET/15.

Pero recordemos que los personales laborales de los entes instrumentales no están incluidos en el ámbito del TREBEP, por tanto el primer apartado no sería aplicable, siendo por tanto, legislación laboral básica y Convenios.

La nueva ley de función pública de Andalucía, Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía, ha venido a consolidar la normativa en la materia y determina en su artículo 2: ***Ámbito de aplicación.***

La ley es de aplicación:

*c) Al personal contratado por las entidades instrumentales del sector público andaluz. Se rige por sus **propias normas jurídicas y convencionales**. En todo caso, le serán aplicables, en los mismos términos que al personal laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía, los principios contenidos en esta ley en relación con el acceso al empleo público, deberes, código de conducta, ejercicio de la potestad disciplinaria y cupos de reserva en las ofertas de empleo público o instrumento similar establecidos legalmente, así como también los artículos y disposiciones de la misma que así lo establezcan específicamente.*

Esta situación de ausencia de convenio propio, va a ser analizada en el presente trabajo, integrando la deslavazada jurisprudencia existente en la materia y y aterrizando (término que considero muy adecuado a la situación) todo ello en las sociedades mercantiles.

Hasta ahora, en dicha situación de vacío normativo convencional, las empresas públicas han optado por alguna de estas tres soluciones:

1. No aplicar ningún convenio colectivo, directamente aplicando el estatuto de los trabajadores.
2. Aplicar, analógicamente el de la entidad de la que dependen, pero sin aprobación ni procedimiento legalmente establecido.
3. Aplicar convenios sectoriales dependiendo la actividad que desarrolle el trabajador, con la problemática que surge en las empresas públicas multiservicios.

Analicemos pues dichas soluciones y avancemos hacia la que consideramos que la jurisprudencia parece inclinarse, sin que haya aún un pronunciamiento cierto sobre ello.

Dejaremos la primera de ellas para un análisis final, dado que el resultado del estudio puede llevar a dicha solución, si bien las sociedades que lo aplican, dudo que sea por este análisis jurisprudencial sino más bien por facilidad o desconocimiento.

2. SOBRE LA APLICACIÓN DEL CONVENIO COLECTIVO DE LA ADMINISTRACIÓN DEPENDIENTE

Una de las soluciones que se adoptan mayoritariamente es aplicar o incluir en el convenio del ayuntamiento a las empresas públicas, pero esa práctica no es ajustada a derecho.

Estamos ante dos entidades jurídicamente diferenciadas y que incluso tiene diferente aplicación normativa. Cada una con su personalidad jurídica y un CIF diferente.

Además de ello, y no menos importante, ante dos plantillas diferenciadas, ante dos empleadores. Que uno sea ,o pueda ser, medio propio de otro, no implica que haya una cesión de trabajadores o un levantamiento del velo. Y ello implica que hay claramente dos órganos de representación de los trabajadores diferentes, y por tanto, hay que respetar la autonomía y la capacidad negociadora de cada uno, no pudiendo los representantes del ente matriz “decidir” incluir en su ámbito subjetivo a las sociedad municipales.

Para que esta solución fuera válida, sólo se podría realizar mediante un acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores de la sociedad municipal en la que decidieran adoptar y adaptar el convenio municipal al personal de la sociedad.

En una especie de remisión normativa, podrá hacerse, pero requerirá un análisis más sereno pues, como decimos, no será solo necesario adoptar, sino también adaptar, toda vez que el convenio de una administración pública tiene unas circunstancias propias de obligado cumplimiento derivado directamente de la norma, y además tiene y requiere una tabla salarial propia en la que, a buen seguro, no aparecen los puestos que realiza la sociedad.

Mayor complejidad tiene en los ayuntamientos, cada vez más, que tienen un mismo texto para funcionarios y laborales, y por consiguiente, están limitados en la negociación por las normas de obligado cumplimiento (ejemplo claro y actual es la prohibición de los premios de jubilación para los funcionarios, estando permitidos para los laborales).

Esto ha sido avalado recientemente por la última jurisprudencia: Hay libertad de elegir el convenio colectivo aplicable en el contrato de trabajo, cuando no hay convenio legalmente aplicable (STS 25/01/2022)

El Tribunal Supremo señala que **si no hay convenio de aplicación, nada impide que las partes acuerden libremente la aplicación de uno de esos convenios**, de conformidad con lo dispuesto en el art. 3.1.c ET, en relación con los arts. 1089, 1091 y 1255 CC, no vulnerándose, por tanto, lo dispuesto en el art. 37.1 CE, ni los arts. 5.1 y 2 ET, toda vez que, el pacto antes dicho tuvo un objeto lícito, al no ser aplicable ningún convenio.

De esta forma, las partes, ante la ausencia de un convenio colectivo, podrán aplicar otro cualquiera, pero serán las partes implicadas: Sociedad Municipal y representante de la plantilla de la sociedad, no ayuntamiento y comité de empresa de la plantilla municipal.

3. APLICACIÓN DEL CONVENIO SECTORIAL: EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Primeramente, debemos determinar que, para la administración que no tuviera convenio, la jurisprudencia ha ido fluctuando en la solución a adoptar hasta 2019.

En su STS N° 335/2019, Sala de lo Social, Rec 409/2018 de 06 de Mayo de 2019, Ecli: ES:TS:2019:1977, el Alto Tribunal analiza las fuentes normativas en un Ayuntamiento sin convenio.

De conformidad con lo reseñado, sentencia en unificación de doctrina el TS *«no puede quedar afectada por lo dispuesto en un convenio sectorial del que no ha formado parte ni está representada por las Asociaciones empresariales firmantes del mismo. Las Administraciones Públicas no pueden estar sujetas a normas convenidas por organizaciones patronales necesariamente guiadas por intereses particulares o sectoriales que muy difícilmente podrán coincidir con aquellos intereses públicos y generales que, como ocurre en este caso concreto, los Ayuntamientos están llamados a desempeñar, y por ello entendemos que las asociaciones empresariales carecen de la representatividad necesaria para extender los efectos de una negociación colectiva a tales entidades»*

*El razonamiento de la Sala de lo Social obliga a **modificar la doctrina** contenida en la STS, Sala de lo Social, Sección 1, Rec 2182/2003 de 07 de Octubre de 2004, y declarar que la que se acaba de exponer constituye la doctrina correcta, «en primer lugar, porque resulta la adecuada en función de las previsiones del ET sobre el ámbito de aplicación de los convenios. En segundo lugar, porque permite unificar la posición de la Sala respecto de la aplicabilidad de los convenios sectoriales en el ámbito de las administraciones públicas en el sentido de rechazar tal aplicación cuando en el convenio sectorial no ha tenido participación el ente público afectado. Y, finalmente, porque las administraciones públicas no concurren en el mercado en el espacio sectorial en el que lo hacen las empresas afectadas por el convenio colectivo, sino que, generalmente, **realizan actividades de naturaleza similar, normalmente de carácter instrumental, al servicio del interés público**».*

Ante la inexistencia de un convenio colectivo propio en la entidad pública que desarrolle varias actividades, **resulta de aplicación lo establecido en el contrato de trabajo** (art.3.1.c), ET).

Resulta interesante que dicha sentencia no está exenta de polémica dado que cuenta con hasta 4 votos particulares que consideraban que debía mantenerse la anterior doctrina de aplicación de convenio sectorial.

El TS reitera doctrina en STS N° 334/2019, Tribunal Supremo, Sala de lo Social, Rec 406/2018 de 06 de Mayo de 2019; STS N° 336/2019, Tribunal Supremo, Sala de lo Social, Rec 608/2018 de 06 de Mayo de 2019 y STS N° 333/2019, Tribunal Supremo, Sala de lo Social, Sección 1, Rec 4452/2017 de 06 de Mayo de 2019.

Por todo ello, **para la administración NO es una opción aplicar los convenios sectoriales.**

Pero, en esta materia y en esta jurisdicción, siempre se puede complicar un poco más, los asuntos son como matriuskas. Pero, ¿y si el propio convenio sectorial habla de empresas públicas incluyéndolas en su ámbito subjetivo?

Ahí sí habría enganche normativo donde incardinarlo, es evidente que expresamente se ha incluido y se ha negociado considerándolas.

Pues bien, el TS también ha dado respuesta a esta situación. Esta jurisprudencia ha sido reiterada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 2021 que establece que: *“aunque en el convenio colectivo exista una referencia a las empresas públicas, no es posible interpretarla en el sentido de entender incluidas de manera indiscriminada en el ámbito de aplicación del convenio a cualquier entidad pública que pudiere desarrollar actividades de las incluidas en el mismo, junto con otras muchas ajenas al mismo, como es el caso habitual de las entidades locales, municipios y diputaciones provinciales. Remarcando que estas administraciones y organismos ni han participado, ni han estado representados en la negociación del convenio, por lo que resultaría ilegal y contraria a las previsiones del art. 82 ET la extensión a las mismas de sus efectos”*.

Es decir, el TS reitera la doctrina relativa a que NO están incluidas aun cuando aparezcan incluidas, debido a que no son parte de los órganos de negociación.

Desde un punto de vista práctico, este humilde letrado con cientos de pleitos de decenas de ayuntamientos y empresas públicas, considera que es más adecuada esta nueva jurisprudencia.

Piénsese en un ayuntamiento pequeño, sin convenio, se le aplicaban convenios de jardinería, construcción, oficinas y despachos, educación infantil, limpieza viaria, limpieza de edificios, recogida de residuos, etc. Un absoluto caos que conllevaba lo que hay que exiliar, la inseguridad jurídica más atroz en donde más debe haberlo: en la relación administración empleado público. No se podía permitir tal despropósito.

Pero el caos si se quiere es lo de menos, lo de más eran las diferencias generadas en este escenario: Diferentes horas en cómputo anual teórico (dado que la realidad es que le es de aplicación la normativa estatal al respecto aunque algunos no quieran enterarse) diferencias retributivas, de derechos, de permisos, etc....

Además de ello, la fundamentación jurídica es impecable, ¿cómo va a ser válida la negociación realizada por empresarios con un lícito interés crematístico, que se vea afectada la administración pública que defiende intereses públicos?

Y de aquí lo interesante para el presente trabajo: ¿acaso esa justificación no es perfecta y plenamente aplicable para las sociedades públicas municipales?

Todo ello con unos matices que más adelante serán expuestos.

Por último y antes de abordar la aplicabilidad de la misma hay que terminar de analizar de un modo amplio, lo que dada la casuística y la alta proporción existente en las sociedades municipales, nos lleva a analizar lo que ocurre en empresas multiservicios. Empresas públicas con limpieza de edificios, de vía urbana, obras, recogida de residuos, etc. empresas a la que se le van encomendando diferentes servicios públicos.

4. CONVENIO COLECTIVO MULTISECTORIAL

No son pocas las empresas municipales, sobre todo de municipios medianos, que tienen un carácter de multiservicios, es decir, se han realizado encomienda de diferentes servicios públicos de diferente índole a dichas empresas, y suele ocurrir que dicha empresa sirve de cajón desastre para ir encomendando otros servicios menores que el ayuntamiento no quiere o no puede prestar.

En el escenario hipotético que plantea este trabajo de no tener convenio propio, ¿qué dice la jurisprudencia al respecto?

Ya hemos adelantado parte de la respuesta en los anteriores, pero merece un análisis particular dado que así lo ha determinado la jurisprudencia.

La Sentencia 829/2022 del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 17 de octubre de 2022, aborda el problema de selección del convenio colectivo aplicable al trabajador de una empresa multiservicios con un asunto muy importante como el hecho de que NO hay libertad de las partes de elección cuando sí existe un convenio aplicable

aún de mayor rango. La aplicación del convenio colectivo aplicable depende del ámbito de aplicación.

Si se trata de una empresa multiservicios sin convenio propio, se le aplicará el convenio sectorial cuando lleve a cabo una actividad incluida en ese convenio sectorial.

Esto no ha sido una constante pues la jurisprudencia ha ido rolando:

- Primera posición actividad preponderante: La STS 17 de marzo 2015 (rec. 1464/2014), siguiendo su propia doctrina (STS 31 de enero 2008, rec. 2604/2007), ha entendido que el criterio para determinar el convenio colectivo aplicable a las empresas multiservicios es el relativo a la actividad preponderante, es decir, la principal, que ocupe más personal, requiera más recursos.
- Actividad del trabajador concreto: La STS 11 de junio 2020 (rec. 9/2019), siguiendo la doctrina de la STS 22 de febrero 2019 (rec. 237/2017), entiende que debe aplicarse el convenio de la actividad efectivamente ejecutada por los trabajadores en la empresa, lo cual sitúa en el escenario anteriormente referido de caos y desigualdades.

En definitiva, y aplicándolo a la empresa pública, es necesario matizar si le es de aplicación esta jurisprudencia y si le es de aplicación uno u otro convenio, o bien, al ser sector público le es de aplicación la doctrina de NO aplicabilidad del convenio sectorial.

5. APLICACIÓN A LAS SOCIEDADES MERCANTILES DE LA DOCTRINA DE NO ACUDIR AL CONVENIO SECTORIAL EN AUSENCIA DE CONVENIO PROPIO

Adelanto que la postura que defiende en el presente trabajo es que dicha Doctrina no debe circunscribirse a la administración, estricto sensu, sino que, dada la fundamentación utilizada, sería aplicable también a las sociedades mercantiles públicas y al sector público.

Encuadrándose las mismas en el Sector Público institucional como entidad de derecho privado vinculado a una Administración Pública al amparo del artículo 2.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 2.b) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; siendo el tenor literal de los preceptos el que sigue:

“2. El sector público institucional se integra por:

b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.”

La sentencia del Tribunal Supremo ha unificado doctrina a este respecto en su sentencia núm. 335/2019, Sala de lo Social, Rec. 409/2018 de 6 de mayo de 2019, ECLI: ES:TS:2019:1977, poniendo de manifiesto que las Administraciones Públicas y entidades del Sector Público sin convenio propio, como es el caso del presente trabajo, NO TIENEN QUE APLICAR EL CONVENIO SECTORIAL. Así, asevera el TS que la Administración:

“No puede quedar afectada por lo dispuesto en un convenio sectorial del que no ha formado parte ni está representada por las Asociaciones empresariales firmantes del mismo. Las Administraciones Públicas no pueden estar sujetas a normas convenidas por organizaciones patronales necesariamente guiadas por intereses particulares o sectoriales que muy difícilmente podrán coincidir con aquellos intereses públicos y generales que, como ocurre en este caso concreto, los Ayuntamientos están llamados a desempeñar, y por ello entendemos que las asociaciones empresariales carecen de la representatividad necesaria para extender los efectos de una negociación colectiva a tales entidades”.

Ante tal panorama la pregunta es clara: ¿A qué fuente reguladora de las condiciones del trabajo debemos acudir?

La respuesta la encontramos en la meritada sentencia, atendiendo a su tenor literal:

“Pero lo cierto es que en este caso nos encontramos ante una entidad local que carece de convenio colectivo propio - sin que tampoco conste que estuviere aplicando un determinado convenio al resto de sus empleados-, y debemos ofrecer una respuesta a la situación que se presenta en este tipo de supuestos, nada infrecuentes en aquellos municipios que no disponen de un elevado número de habitantes. Respuesta que no puede ser la de aceptar la aplicación de todos y cada uno de los distintos convenios sectoriales que pudieren corresponderse con todas y cada una de las diferentes actividades que pudiere desarrollar el Ayuntamiento.”

El Estatuto de los trabajadores tiene un precepto que es rotundo y no admite dudas ni hace distinciones de ningún género acerca de que los obligados a un convenio sean únicamente quienes estuvieron representados en la negociación, o pudieron estarlo.

El ET selecciona previamente a los sujetos legitimados para negociar, regulando esta materia en el art. 87, y también exige (art. 88.1) determinadas mayorías para formar parte de la comisión negociadora, tanto por parte de los trabajadores como de los empresarios, pero, una vez que ha sido aprobado el convenio, éste obliga "erga omnes" en los términos en los que, como ya vimos, se pronuncia el art. 82.3". Pero su eficacia jurídica no puede trascender los límites que establece el propio art. 82.3 del ET - que es precisamente el que le atribuye la naturaleza jurídica que le permite desplegar esos efectos-, y en el que se señala que "*Los convenios colectivos regulados por esta Ley obligan a todos los empresarios y trabajadores incluidos dentro de su ámbito de aplicación y durante todo el tiempo de su vigencia*". Lo que impide que un determinado convenio colectivo sectorial pueda extender sus efectos a las empresas que no están incluidas en su ámbito de aplicación, como son las públicas, incluso cuando lo han pretendido como hemos visto anteriormente.

Y todo esto, además se puede cohesionar con la jurisprudencia que ha incluido de forma definitiva al sector público dentro de la normativa de acceso y control del

empleado público fundamentalmente de la necesidad de los principios generales de acceso. Es decir, si la jurisprudencia ha ido dando pasos a intentar homogeneizar e introducir al sector público dentro de las circunstancias propias de la administración, la teoría que defendemos de aplicar esta jurisprudencia a las sociedades mercantiles locales, será un eslabón más en dicha jurisprudencia y podrá servir de fundamento jurídico.

La STS n.º 3679/2018, de 16 de junio de 2021, siguiendo el análisis realizado por las SSTs n.º 472/2020, de 18 de junio de 2020, ECLI:ES:TS:2020:2129 y 2 de julio de 2020 n.º 579/2020, ECLI:ES:TS:2020:2431, alcanza las conclusiones de que El concepto jurídico «entidad del sector público estatal» incluye entidades privadas que, de conformidad con el artículo 2 del EBEP, integran el sector público institucional, siendo evidente pues que se rige de forma diferente a cualquier empresa privada.

Por continuar con la más reciente jurisprudencia en este sentido la Sentencia 16/2023, de 11 de enero de 2023 de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo ha resuelto en idéntico sentido de incluir a las empresa públicas dentro de la órbita pública.

Pues bien, haciendo un análisis completo de toda esta jurisprudencia consideramos que, efectivamente habrá de aplicársele esta jurisprudencia y que a una empresa pública sin convenio, no le será de aplicación el convenio sectorial.

Ello muy recientemente, ha sido avalado por Sentencia n.º 1600 /24 de 23 de mayo de 2024, en el TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCIA SALA DE LO SOCIAL DE SEVILLA , en estimación del recurso de suplicación de este letrado con el siguiente tenor literal:

“SEXTO.- A vista de lo expuesto, procede la estimación del motivo de recurso planteado por el recurrente. Consta que la Corporación Municipal demandada, cuya naturaleza resulta, no sólo de la sentencia recurrida, sino de sus Estatutos, y que se dedica a la realización de múltiples servicios que le son encargados por el Ayuntamiento de cuenta con Convenios Colectivos propios, negociados y formalizados para determinadas actividades; sin que, sin embargo, cuente con Convenio propio para el servicio de obras de calas, en el que el actor desarrollaba su servicio, lo que

determina que no le sea de aplicación el Convenio Colectivo de la Construcción y Obras Públicas de Cádiz, ni, en consecuencia, tenga derecho a la mejora solicitada. En la sentencia de esta Sala de 22/9/22, dictada en el recurso 3283/20, se resolvió conforme a la doctrina expuesta, incidiéndose en que Ninguna duda cabe que la formalización por los ayuntamientos de un convenio colectivo propio es la herramienta jurídica más adecuada para dar solución a esta problemática, en tanto que permite regular unitariamente las relaciones laborales de todos sus empleados y de todas las diferentes actividades que pudiere desarrollar en la prestación del servicio público. Igualmente, la ausencia de convenio colectivo podría ser solucionada mediante el recurso a los mecanismos previstos en el artículo 92 ET, bien mediante la adhesión a otro convenio, bien mediante la extensión de otro convenio colectivo en vigor. En el mismo sentido la sentencia de la Sala de 16/9/2020, dictada en el recurso 756/2019.”

Y todo ello, ante un recurso interpuesto por una Sociedad municipal, lo que acredita la aplicación de esta jurisprudencia tan novedosa, al sector público general.

Pero para ello, en un posible procedimiento judicial debería la empresa pública demostrar dos cosas importantes:

1.- Que no pertenece a la organización empresarial que ha negociado el convenio colectivo, y por tanto, no estaba representado en la negociación. En los convenios sectoriales, en representación de los empresarios estarán legitimados para negociar:

- En los **CONVENIOS COLECTIVOS SECTORIALES**, las asociaciones empresariales que en el ámbito geográfico y funcional del convenio cuenten con el 10 por 100 de los empresarios, (Art. 83 , Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.)y siempre que éstas den ocupación a igual porcentaje de los trabajadores afectados, así como aquellas asociaciones empresariales que en dicho ámbito den ocupación al 15 por 100 de los trabajadores afectados.
- En aquellos **SECTORES EN LOS QUE NO EXISTAN ASOCIACIONES EMPRESARIALES** que cuenten con la suficiente representatividad, según lo

previsto en el párrafo anterior, estarán legitimadas para negociar los correspondientes convenios colectivos de sector las asociaciones empresariales de ámbito estatal que cuenten con el 10 por 100 o más de las empresas o trabajadores en el ámbito estatal, así como las asociaciones empresariales de Comunidad Autónoma que cuenten en ésta con un mínimo del 15 por 100 de las empresas o trabajadores.

Evidente y fácil en régimen probatorio acreditar mediante un certificado de la asociación empresarial del ramo que se pretende aplicar que no pertenece a la misma, que no paga sus cuotas ni tiene representante alguno.

2.- Importante, que el régimen de actuación sea dentro de las competencias propias y que no acuda la empresa pública al mercado en situación de igualdad con otras empresas privadas, siendo que su interés sea únicamente público y no económico en régimen de concurrencia.

Aquí, nuevamente, debemos aplicar otra jurisprudencia, en este caso de si las empresa públicas pueden o no pueden ir a ERTE, pero que es de plena aplicación al asunto tratado. La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla), Sala de lo Social, 1575/2016, de 2 de junio (ECLI:ES:TSJAND:2016:5662 (LA LEY 122995/2016)), para desestimar el recurso de suplicación interpuesto por el Servicio Público de Empleo Estatal contra una solicitud de ERTE de una sociedad pública, al señalar:

«Si bien la empresa empleadora, según se declara en la sentencia recurrida, está incluida en la relación de entidades que componen el Inventario de Entes dependientes de las Comunidades Autónomas, no aparece en el citado inventario clasificada a efectos de la Contabilidad Nacional como Administración Pública, sino como Sociedad no Financiera Pública. Si bien no hay duda alguna de que forman parte del sector público institucional, no parece que gocen de esa naturaleza de entidades de derecho público, pues se rigen por el derecho privado salvo aspectos puntuales».

Todo relacionado con la Disposición adicional decimoséptima. Suspensión del contrato de trabajo y reducción de jornada en las Administraciones Públicas del TRET.

Lo previsto en el artículo 47 no será de aplicación a las Administraciones Públicas y a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de una o varias de ellas y de otros organismos públicos, salvo a aquellas que se financien mayoritariamente con ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado.

Debemos entender, por tanto, que si estamos en operaciones realizadas en el mercado, si estaría representada dentro del ámbito de la negociación del convenio sectorial, dado que su financiación sí proviene del mercado y sí interactúa no como un ente público sino como una sociedad mercantil.

Y ello, hablando de la financiación sería consecuente a su vez, con la diferenciación existente en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, entre tasa y precio público, siendo el uno tributo y el otro no. Pues bien, esto también determina la necesidad de diferenciar en nuestro caso las empresas que están como forma de gestión pública de las que no.

6. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS

Para finalizar hay que ver las consecuencias prácticas que ello tiene tanto para los empleados como para la empresa, que son de gran calado. Mi experiencia me dice que siempre son los empleados quienes acuden a convenios sectoriales para poder adquirir derechos que otorgan los convenios y que, ante la ausencia del mismo, pretender conquistar mediante la aplicación del que resulte más beneficioso o le otorgue uno u otro derecho.

Esto para nada es un estudio de laboratorio, que simplemente tiene implicaciones en un ámbito de estudio normativo. Muy al contrario, conocer toda esta jurisprudencia y poder aplicarla puede implicar un ahorro muy importante para la sociedad municipal ante las cada vez más habituales reivindicaciones de los trabajadores en el ejercicio de su legítimo derecho a la tutela judicial.

Piénsese que, dependiendo el convenio tienen un número de horas u otro diferente (sector de la construcción 1.736 horas de media, contra la jornada anual máxima durante el año 2023 para el personal funcionario será de mil quinientas doce (1.512) horas) y fundamentalmente tiene una clasificación y una retribución totalmente diferente con cuantías que pueden superar con creces lo abonado.

Igualmente se regula la organización de la jornada, horario, pluses, premios, excedencias y permisos, etc....

El caso más típico es, sin lugar a dudas, que, en prácticamente todas las empresas públicas sin convenio, se le dan a los trabajadores días de asuntos propios. Y esto NO es legal, porque esos días son regulados normativamente para los funcionarios nada más, y si se quiere aplicar a los trabajadores laborales sólo será mediante su inclusión dentro del convenio colectivo. O incluso permisos o días festivos dentro de una determinada profesión o servicio. Como hay muchos derechos que se consiguen a través de la negociación colectiva en cada ámbito, debemos estar expectante para que nos sea de aplicación aquellos que nos son propios y no por una herencia envenenada de un familiar (sectorial) lejano.

7. CONCLUSIÓN

Por tanto, integrando la diferente jurisprudencia existente en diferentes materias, como son principalmente la resolución de esta problemática en la administración pública mediante unificación de la doctrina, y se aplicación a las sociedades mercantiles locales en virtud de la jurisprudencia sobre la aplicación de los principios de acceso al empleo público al sector instrumental, la aplicabilidad en empresas multiservicios, y la imposibilidad de elección de convenio de mutuo acuerdo cuando haya ámbito de aplicación, consideramos que las empresas públicas que no tengan convenio colectivo NO podrán acudir a los convenios sectoriales, sino que estarán a lo determinado en el contrato de trabajo y en el Estatuto de los trabajadores.



Para probar dicha inaplicabilidad del sectorial habrá que estar al caso y acreditar que NO estaba representado en la mesa de negociación del convenio sectorial y que actúa en una posición en el mercado de libre concurrencia sino como medio propio en la prestación de servicios públicos propios.



LA ASISTENCIA Y USO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA A LOS CIUDADANOS POR LAS ENTIDADES LOCALES

David POVEDANO ALONSO

Vicesecretario del Ayuntamiento de Galapagar (Madrid)

Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del Curso: Los medios electrónicos y el procedimiento administrativo electrónico previsto en la Ley 39/2015 LPACAP (CEMCI)

SUMARIO:

1. Introducción.
 - 1.1. Contextualización de la Administración Electrónica.
2. Marco Teórico.
 - 2.1. Administración Electrónica.
 - 2.2. Asistencia a los ciudadanos y usuarios.
 - 2.3. Integración de Sistemas.
3. Beneficios y Desafíos.
 - 3.1. Beneficios de la Implementación.
 - 3.2. Desafíos Potenciales.
4. Metodología de Implementación con especial atención a la capacitación a través de agentes digitales.
 - 4.1. Fases del Proyecto.
 - 4.2. Tecnologías y Herramientas Necesarias.
 - 4.3. Agentes digitales Fuentech.
5. El problema de la brecha digital.
 - 5.1. Situación actual.
 - 5.2. Enfoque.

Resumen: La administración electrónica se ha convertido en una herramienta clave para mejorar la eficacia, eficiencia y la transparencia en la gestión pública, con dos vertientes igual de importantes y diferenciadas: la parte interna de la administración electrónica: la administración electrónica “*ad intra*” y la administración electrónica “*ad*

extra” que son los ciudadanos, verdaderos beneficiarios de ambas vertientes de la transformación digital. Este trabajo tiene como objetivo explorar la implementación de un sistema de atención ciudadana dentro de un contexto de administración electrónica, es decir profundizar en la parte externa de la transformación digital de manera que el cambio interno no sea visto como un obstáculo por falta de impulso en su parte importante: el uso ciudadano.

Se abordarán los fundamentos teóricos, los beneficios potenciales, los desafíos y se presentará un plan detallado para llevar a cabo esta iniciativa.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Contextualización de la Administración Electrónica.

La administración electrónica se refiere al uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para mejorar y optimizar los servicios públicos. Esto incluye la digitalización de trámites, documentos y procesos que anteriormente se realizaban de forma presencial.

En nuestra historia jurídica democrática, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recogió la relación del binomio nuevas tecnologías-relaciones administrativas. A escala municipal, la introducción del artículo 70.bis en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, gracias a la aparición de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, recogió ese impulso que las Entidades Locales debían dar al uso de las TICs para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y, además, para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas

No obstante, fue, sin duda, una ley posterior la que supuso un punto de inflexión en la utilización de los medios electrónicos en las relaciones de las personas físicas y jurídicas con sus Administraciones Públicas y de éstas entre sí: la Ley 11/2007, de 22 de

junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Esta nueva norma constituyó un nuevo paradigma que supuso el paso del “podrán” al “deberán”, tal y como lo expresa en su exposición de motivos

La promulgación de las leyes 39/2015 y 40/2015, ambas de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (la primera) y del Régimen Jurídico del Sector Público (la segunda), empujaron a España a una administración digital por defecto. Lo electrónico como forma de cumplir con el principio de eficacia y eficiencia, como forma de reforzar las garantías de los interesados y como forma de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia

La apuesta del legislador por un presente y futuro electrónico se reforzaría aún más con el paso del tiempo. Los desarrollos del Esquema Nacional de Interoperabilidad y del Esquema Nacional de Seguridad y, de manera más reciente, la promulgación del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, han contribuido a trazar y definir muchos de los detalles de ese amplio y complejo concepto que conocemos como “administración electrónica”

La administración electrónica en las entidades locales es crucial en la actualidad por varias razones clave, que en este momento de su evolución ya podemos contrastar:

1. Eficiencia y Agilidad:

La administración electrónica permite realizar trámites y procesos de forma más rápida y eficiente. Los ciudadanos pueden realizar gestiones, presentar documentos y recibir información de manera electrónica, lo que agiliza los procedimientos y reduce los tiempos de espera.

2. Ahorro de Tiempo y Recursos:

Tanto para los ciudadanos como para los propios Ayuntamientos, la administración electrónica implica un ahorro significativo de tiempo y

recursos. La automatización de procesos reduce la carga de trabajo administrativo y permite una gestión más eficiente de los recursos.

3. Reducción de Papel y Sostenibilidad:

La administración electrónica contribuye a la reducción del uso de papel y promueve prácticas más sostenibles. Esto no solo tiene beneficios medioambientales, sino que también simplifica la gestión de documentos y archivos además de ahorrar en costes económicos.

4. Mejora en la Seguridad y Protección de Datos:

Las plataformas de administración electrónica suelen contar con medidas de seguridad avanzadas para proteger la información y garantizar la privacidad de los ciudadanos. Esto es esencial en un entorno donde la protección de datos es una preocupación fundamental y cada vez se producen más ataques informáticos a las administraciones locales como recientemente al Ayuntamiento de Sevilla.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Administración Electrónica

El marco teórico de la Administración Electrónica se basa en una serie de principios y conceptos clave que guían la implementación y el desarrollo del funcionamiento electrónico de la administración local.

Este marco evoluciona a medida que las tecnologías y las necesidades de la sociedad cambian, con novedades como inteligencia artificial, robots y chatbot inteligentes. No obstante, debemos advertir que el caos tecnológico sigue siendo caos y poner uno de estos sistemas de forma aislada sin una estrategia de transformación digital suele salir mal porque se necesita un verdadero cambio organizacional en personas y procesos para después implantar tecnología de manera que la administración electrónica no fracase.

Actualmente el marco normativo de la administración electrónica supone un corpus ya importante pero paradójicamente desconocido y sin sensación de urgencia en nuestras administraciones:

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.
- Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.
- Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.
- Normas Técnicas de Interoperabilidad, con especial referencia a:
 - Norma Técnica de Interoperabilidad de Digitalización de Documentos.
 - Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente Electrónico.
 - Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Firma y Sello Electrónicos y de Certificados de la Administración.
 - Norma Técnica de Interoperabilidad de Protocolos de intermediación de datos.
- Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior (eIDAS). (Ya en previsión el eIDAS2)
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Los elementos, a nuestro juicio, más importantes del marco teórico y normativo de la administración electrónica son:

1. Principios Rectores (Artículo 103 de la CE):

Eficiencia y Efectividad: La administración electrónica busca mejorar la eficiencia y la efectividad en la prestación de servicios públicos, optimizando los procesos internos y simplificando los trámites para los ciudadanos.

Transparencia y trazabilidad: Uno de los objetivos principales es aumentar la transparencia en la gestión pública, facilitando el acceso a la información y promoviendo la rendición de cuentas, también permitiendo en que unidades se queda cada trámite municipal.

2. Interoperabilidad:

La interoperabilidad es fundamental en el marco de la administración electrónica. Implica la capacidad de los sistemas y plataformas electrónicas para intercambiar información de manera eficiente y efectiva entre diferentes entidades y niveles de gobierno. En el caso de este trabajo resulta un principio principal para conseguir no pedir documentación a los ciudadanos. Una administración electrónica óptima debe ser proactiva con el ciudadano. Especial atención en este punto adquiere el punto de intermediación de datos de la Administración General del Estado y el sistema para descarga y uso de datos ya aportado por los ciudadanos.

3. Seguridad de la Información:

La seguridad de la información es un aspecto crítico, el marco normativo del Esquema Nacional de Seguridad obliga a establecer medidas sólidas para garantizar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de los datos electrónicos, protegiendo la privacidad de los ciudadanos y la confiabilidad de los servicios. Sobre todo, teniendo en cuenta que para que esta propuesta

de transformación funcione debe ser una administración electrónica en la nube con servicio SAS (Service As a Software)

4. Participación Ciudadana:

Se busca fomentar la participación ciudadana, si tienes la plataforma más avanzada pero tus vecinos no la usan no va a ser útil. Se trata de facilitar el “trasvase” de tramitación presencial con papel a presencial o telemática sin papel.

5. Innovación Tecnológica:

La administración electrónica se basa en la adopción continua de tecnologías innovadoras. La implementación de soluciones como inteligencia artificial, analítica de datos y automatización contribuye a mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios.

6. Formación y Capacitación:

La formación y capacitación del personal y los propios vecinos y usuarios es esencial. Los empleados de las entidades locales deben estar preparados para utilizar las nuevas tecnologías y entender cómo estas pueden mejorar la prestación de servicios públicos, para a través de las oficinas en materia de asistencia ayudar a la ciudadanía a su buen uso.

2.2. Asistencia a los ciudadanos y usuarios

La atención ciudadana es el alfa y el omega de la administración electrónica y del funcionamiento del procedimiento administrativo regulado en el artículo 70 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común.

La atención ciudadana comprende la gestión de consultas, quejas y sugerencias de los ciudadanos. Puede incluir canales como plataformas en línea, atención telefónica y presencial.

Debemos enumerar y tener en cuenta los derechos enumerados en los artículos 14 y 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de

las Administraciones Públicas, en el marco del acceso y la utilización de la administración electrónica:

- A dirigirse a la administración municipal a través de medios electrónicos, presentar documentos, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimientos, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar trámites y procedimientos y, en general, ejercer los derechos y las facultades que les reconoce el ordenamiento jurídico administrativo, con total validez y seguridad.
- A exigir de la administración municipal que se dirija a ellos a través de estos medios y obtener documentos a través de formatos electrónicos.
- A no presentar datos y documentos que se encuentren en poder de la administración municipal.
- A disfrutar de contenidos electrónicos de calidad, accesibles, transparentes y comprensibles.
- A acceder a la información administrativa, registros y archivos a través de medios electrónicos, siempre y cuando los límites de los derechos de acceso a la misma establecidos por la normativa vigente lo prohíba total o parcialmente.
- A acceder a la administración electrónica y utilizarla independientemente de las herramientas tecnológicas utilizadas, de las disminuciones físicas, sensoriales o psíquicas y disponer de formación y ayuda para su utilización.
- A participar en los procesos de mejora de la gestión municipal a través de medios electrónicos, y a recibir respuesta a las peticiones y consultas formuladas.
- A la confidencialidad y protección de sus datos personales y al resto de los derechos que le concede la normativa en materia de protección de datos, en especial el derecho a que la información personal entregada no pueda ser destinada a ninguna otra finalidad.

- A la privacidad y seguridad de sus comunicaciones con la administración municipal y de aquellas comunicaciones que pueda hacer ésta en las que consten los datos de los ciudadanos.

- A la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos.

- A conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en que sean interesados, salvo en los supuestos en que la normativa de aplicación establezca restricciones al acceso a la información sobre aquéllos.

- A obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte del procedimiento en los que tenga la condición de interesado.

- A la conservación en formato electrónico por la Administración municipal de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente.

Pero la óptica desde la nueva administración local debe ser ir más allá, debe ser la asistencia COMPLETA cumpliendo los mandatos legales.

Los servicios electrónicos pueden incluir aquellos PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS como el pago de impuestos, solicitud de licencias, derecho de acceso a la información, régimen sancionador y también SERVICIOS que no dan lugar a un expediente administrativo pero que generan una relación entre el ciudadano y la administración, como por ejemplo el alquiler de una pista de deporte o el préstamo de un libro de la biblioteca.

De esta manera resulta clave, planificar una **Integración de Sistemas**. La máxima más importante en materia de transformación digital es: intenta tener los menos sistemas posibles. Dentro del tamaño y dimensión de cada Ayuntamiento esto es más o menos sencillo, pero se debe aspirar a los menos posibles de manera que sean integrables e interoperabilidad. Facilita la integración de diferentes plataformas, evitando duplicidades y mejorando la eficiencia, diríamos que sino no habría una verdadera transformación digital.

3. BENEFICIOS Y DESAFÍOS

3.1. Beneficios de la Implementación

El primer beneficio es sin duda, que la administración electrónica ya está aquí de manera legal y formal y ha venido para quedarse de manera que mejorar la experiencia de usuario (hasta no muy bien valorada) sirva para beneficiarse de las ventajas ya expuestas.

Para ello la experiencia de usuario como idea clave es vital. El sistema mejora la experiencia ciudadana al proporcionar canales fáciles de usar y tiempos de respuesta rápidos, no podemos permitirnos que esto falle porque retrasaremos muchos años la correcta relación entre ciudadanos y administración.

En estos momentos que como como ya hemos mencionado se empieza a establecer la comunicación humano-máquina con la irrupción de la Inteligencia Artificial.

La asistencia y uso de la administración electrónica también es automatización, decíamos que las administraciones deben ser proactivas en la puesta a disposición de servicios digitales, procesos que reduzcan el tiempo de gestión de consultas y reclamaciones y aumentando la eficiencia de los servicios incluso robotizando tareas vacías de valor y repetitivas que ahora hacen miles y miles de empleados públicos en nuestras entidades locales.

En esa mejora continua, siguiendo el método “*kaizen*” todo lo anterior nos permite ir más allá con un *Monitoreo y Evaluación Continua* El sistema permite el seguimiento continuo de la calidad de la atención y el uso ciudadanos, identificando áreas de mejora y ajustando estrategias. Porque insistimos que la premisa principal es transformación por y para los vecinos.

3.2. Desafíos Potenciales

El primer desafío es la Seguridad *de los Datos*. Asegurar la seguridad de los datos es un desafío crítico. Se deben implementar medidas robustas para proteger la información de los ciudadanos. Entre las medidas de ciberseguridad y de seguridad de la información tenemos que hacer un trabajo de mantenimiento continuo con medidas como:

1. Autenticación y Autorización:

Implementar sólidos sistemas de autenticación y autorización para garantizar que solo usuarios autorizados tengan acceso a la información. Esto puede incluir el uso de contraseñas seguras, autenticación de dos factores y controles de acceso basados en roles. Pero es importante señalar que: acceso, autenticación y autorización no son conceptos exactamente iguales y que por un lado es necesario designar cada concepto a cada procedimiento (con la premisa de más seguridad y requisitos conforme los efectos del procedimiento o servicio municipal no es lo mismo solicitar un volante de empadronamiento que ser sujeto de una expropiación forzosa) fomentando y formando en el uso de certificados digitales, sistema CLAVE y quizás futuros wallet de identidad. Por otro lado debemos lograr el equilibrio en accesibilidad de los usuarios a la administración electrónica el exceso de celo en acceso y autenticación suponen un freno al uso de la administración electrónica.

2. Protección contra Ataques:

Implementar medidas de seguridad robustas para proteger contra ataques cibernéticos, como firewalls, sistemas de detección de intrusiones y antivirus actualizados. Para ello se debe requerir a los profesionales que cumplan y estén certificados en el Esquema Nacional de Seguridad al menos de nivel medio.

3. Almacenamiento Seguro:

Almacenar los datos en entornos seguros, preferiblemente en servidores respaldados por fuertes medidas de seguridad física y lógica. Exigiendo a profesionales que nos presten los servicios un almacenamiento de al menos Tier III.

4. Cumplimiento Normativo:

Asegurarse de que todos los procesos y sistemas cumplan con las leyes y regulaciones de privacidad de datos aplicables en la jurisdicción correspondiente.

5. Anonimización y Pseudonimización:

Cuando sea posible, utilizar técnicas de anonimización y pseudonimización para reducir el riesgo asociado con la identificación de individuos a partir de los datos. Este sistema igualmente debe estar preparado desde el diseño.

El segundo desafío y que hay que tratar desde la primera planificación es la *Resistencia al Cambio*. La resistencia al cambio por parte de empleados y ciudadanos puede obstaculizar la implementación

La resistencia al cambio es un desafío común cuando se implementan nuevas tecnologías o procesos, como la administración electrónica. Para superar la resistencia al cambio de los ciudadanos, es esencial implementar estrategias de comunicación y formación efectivas: Comunicación Clara y Transparente, Identificación de Ventajas Tangibles, Atención lo más individualizada posible, Programas de Capacitación, Material Educativo Audiovisual, Jornadas presenciales y Virtuales, Agentes Digitales etc.

Al combinar estrategias de comunicación efectivas con programas de formación bien diseñados, se puede abordar la resistencia al cambio y facilitar una transición más suave hacia la administración electrónica. La clave está en involucrar a los ciudadanos, proporcionar información clara y hacer que la adopción de la tecnología sea una experiencia positiva y beneficiosa

Un tercer desafío es el problema de la *Accesibilidad Universal* Garantizar que todos los ciudadanos, independientemente de su nivel de habilidad tecnológica, puedan acceder y utilizar el sistema es un desafío importante.

Este problema también llamado brecha digital supone tener en cuenta que hay personas que no saben encender un ordenador o incluso usar un ratón, este tema además de tratarlo con delicadeza supone además trabajar con líneas de servicios sociales porque por ejemplo el colectivo de personas migrantes es muy sensible a esta situación siendo además un colectivo de los que más utilizan o deberían utilizar la administración electrónica para sus trámites.

Los programas de formación en romper la brecha digital son diferentes de los de acceso y uso de la administración electrónica, previos y necesarios para cumplir con los derechos reconocidos en la Ley 39/2015 de 1 de octubre de procedimiento administrativo común y en el reglamento 203/2021 de desarrollo.

4. METODOLOGÍA DE IMPLEMENTACIÓN CON ESPECIAL ATENCIÓN A LA CAPACITACIÓN A TRAVÉS DE AGENTES DIGITALES.

4.1. Fases del Proyecto

Debemos empezar cada proyecto de transformación con el *análisis, diagnóstico* y *planificación* de la realidad del municipio en el que nos encontramos. La implantación de la administración electrónica en los municipios de España está dejando una verdadera heterogeneidad de velocidades, niveles y servicios. A nuestro juicio faltando una verdadera estrategia local universal en una materia tan importante en estos momentos.

Hay municipios que están prácticamente 100% digitalizados sobre todo de tamaño pequeño o medio, hay municipios que estuvieron digitalizados, pero ya no lo están y otros que no están ni se les espera, pero todos deben cumplir con sus obligaciones legales y lo que es más importante con prestar un verdadero servicio a sus vecinos, empresas, profesionales y sujetos que se relaciona con la entidad local.

El enfoque de *la implementación, desarrollo e Integración* de la administración electrónica varía por lo tanto según el “estadio” en el que nos encontremos así que tendremos que planificar el punto en el que estamos y el punto en el que seguir. Siempre teniendo en cuenta que cualquier servicio o uso electrónico que se ponga debe ser completamente funcional “por dentro” es decir, probado, testado, comprendido y sabiendo lo hacer por parte de los empleados municipales utilizando el sistema que se haya elegido.

Para este viaje de transformación digital necesitamos un compañero de viaje que son las Tecnologías y Herramientas Necesarias. Sin profundizar en este tema diremos, que es una decisión crítica porque, aunque hemos insistido en que el cambio tecnológico no se puede hacer sin las personas, después vienen las máquinas. Y son máquinas que deben funcionar, que deben de estar en la nube, que deben funcionar desde el minuto uno porque están probadas y certificadas.

La estructura principal es la herramienta o vertical de gestor documental o plataforma de administración electrónica, buscando una solución lo más integral e interoperable posible, que resuelva la gran cantidad de aplicaciones ahora existentes en una única plataforma que sea una capaz de gobernar el funcionamiento del “corazón administrativo” de la entidad local y que además aporte de serie de funcionalidades desde el minuto uno, funcionalidades imprescindibles para la transformación digital en estos momentos: firma electrónica, integraciones AGE, sede electrónica, control de plazos, avisos, alertas, eventos y comunicaciones internas integradas.

Resulta especialmente básico mantener y potenciar en un mismo proveedor las funcionalidades de: registro electrónico, gestor documental y sede electrónica como “santísima trinidad de la transformación digital”.

4.2. Tecnologías y Herramientas Necesarias

Desde el principio se ha pensado en la mayor facilidad de medios y simplicidad para que el proyecto saliera adelante. Para ellos se ha dispuesto de:

1. Disponemos de seis agentes en competencias digitales dentro del plan de empleo juvenil de la CAM
2. Cada uno de estos agentes estará vinculado a una Junta de Distrito de la ciudad y estará asociado a una asesora que hará las veces de tutora que deben de procurar espacios y acceso a recursos, orientar en la relación con las entidades, establecer estrategias para llegar al mayor número de personas, promover talleres en competencias digitales desde la junta de distrito.
3. A cada agente se le proporciona un portátil, acceso a internet y acceso a un teléfono.
4. Recibirán formación e información en los distintos sistemas de identificación y firma digital para personas físicas (sistema clave) y jurídicas (Certificado digital) por un tutor tecnológico del Ayuntamiento.

Resulta necesario destacar el aprovechamiento de la tecnología y los medios materiales de las Juntas Municipales de Distrito: equipos informáticos, espacios físicos, servicios digitales de cita previa de forma que los medios ya existen, pero se ponen de manera compartida al servicio del proyecto.

4.3. Agentes digitales Fuentech

4.3.1. Planteamiento

Como hemos comentado una vez resuelta la parte interna “ad intra” de la administración electrónica un apartado previo, simultaneo y siempre necesario es la formación y concienciación tanto para romper la brecha digital como para el uso de servicios digitales.

En el caso del Ayuntamiento de Fuenlabrada se planteó el concepto de “agentes digitales” dentro de un proyecto llamado “fuentech”.

Mejorar el proceso de digitalización de la sociedad constituye sin duda uno de los principales cambios tecnológicos de nuestro tiempo.

La incorporación de sistemas digitales está llevando a una intensa innovación en ámbitos como la Administración electrónica y los servicios públicos locales tal y como expuesto en este trabajo.

Sin embargo, todos los informes apuntan al bajo nivel de digitalización y de competencias digitales de las ASOCIACIONES, las pequeñas empresas, de las microempresas, de las personas en situación de autoempleo y migrantes como dos de los principales lastres para aprovechar plenamente el potencial de las nuevas tecnologías en la administración.

El proyecto “FUENTECH” se pone en marcha en enero de 2023 a través del programa de fomento del empleo juvenil como proyecto piloto que pueda servir de base a un programa propio futuro de voluntarios digitales de Fuenlabrada.

Se trata de seis jóvenes que van a trabajar durante SEIS MESES en jornadas de mañana y tarde desde las Juntas Municipales de Distrito del ayuntamiento de Fuenlabrada y en desplazamientos a quien solicite asesoramiento para el uso de la administración electrónica y de servicios digitales tanto del propio Ayuntamiento de Fuenlabrada como de otras administraciones porque el aprendizaje es válido para todos.

4.3.2. Objetivos

El primer objetivo del proyecto es dotar de “llaves digitales” y conocimientos digitales a las asociaciones y tejido social de la ciudad, para relacionarse con la administración, buscando la manera de favorecer una continuidad en este acompañamiento y el uso de servicios digitales.

Se necesita un proceso de inversión, que lleva tiempo, del uso presencial y en papel al electrónico siendo un indicador de éxito el llegar a más de un 40% de funcionamiento electrónico siendo asociaciones, y otros sujetos obligados a relacionarse electrónicamente conforme al artículo 14 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre lo que nos harán llegar a ese porcentaje en primer término.

Proponemos facilitar en primer lugar el sistema @CLAVE que es el más accesible a la ciudadanía y que más recorrido tiene para reducir la brecha digital de

manera rápida ya que Fuenlabrada es uno de los seis ayuntamientos de toda la Comunidad de Madrid que tiene oficina para expedir altas en el sistema @Clave. Y el primero en dar este servicio en la zona sur. Se trata también de completar un proceso que permita a las asociaciones el acceso legal y completo a los servicios digitales.

En la actualidad entrelazar el uso el uso de las tecnologías y servicios digitales tales como: el pago con nfc, el uso de smartphone o smartclock, pago en gasolineras con lectura de matrículas, gestiones bancarias 24x7 los 365 días, obtención de entradas para espectáculos o billetes de avión mediante códigos qr o código de barras, compras on line en grandes plataformas tipo Amazon o Wallapop, nos sirve de marco de referencia para que la administración local también esté en ese nivel de servicio.

Por eso este proyecto se centra en trabajar en tres direcciones principales:

- Que la administración ofrezca mejores servicios digitales, teniendo en cuenta la experiencia de usuario de los ciudadanos, permitiendo que las gestiones y trámites con la administración sean más sencillas, rápidas y seguras. En este sentido habría que fijarse en las formas de tramitación de la empresa privada: bancos, compañías de seguros, telefonía, suministros de gas y luz...
- Que los ciudadanos no nativos digitalmente adquieran competencias digitales para manejarse en este mundo cada vez más tecnológico. Sobre todo, en la forma de acceso a la e-administración (identidad y firma digital)
- Procurar dispositivos de acceso para la población más vulnerable que no dispongan de ellos y/o la opción presencial asistida

Este proyecto va dirigido:

- En una primera fase, a los representantes de las asociaciones del municipio para la obtención de certificado digital de persona jurídica que le permita interactuar de firma telemática con la administración.
- Al mismo tiempo se les dará a conocer a los representantes de estas entidades el sistema clave para uso personal en la administración, y si les

parece interesante establecer una reunión conjunta con asociados de las entidades para dar a conocer clave permanente.

- En una segunda fase, en función de la demanda y los objetivos alcanzados con las entidades y sus asociados se puede establecer el poder llegar a ciudadanos en general o a otros colectivos.

La metodología de trabajo es la siguiente:

Paso 1. Preparación

Durante aproximadamente una semana se les deberá formar desde la dirección general de transformación digital e innovación, con un apartado específico para la obtención en certificado digitales para entidades y la obtención del sistema clave.

También se propondrá que desarrollen el proyecto desde su punto de vista con las directrices dadas para llegar a la ciudadanía y en régimen de autoorganización según la tipología y realidad de la Junta de Distrito asignada: más grandes o pequeñas, con mayor o menor digitalización, con mayor o menor población, con mayor o menor cantidad de asociaciones.

Paso 2. Despliegue y difusión

Para el despliegue y difusión de la iniciativa se entiende que la “base de operaciones” debe ser la Junta Municipal de distrito que además coincide con el número de voluntarios del programa por lo que se deberá de habilitar un puesto de trabajo debidamente operativo con un portátil y los permisos y acceso suficiente y necesarios para la actividad que van a realizar. En el caso de clave se deberán de coordinar las citas con los asistentes en materia de registro de las oficinas del servicio de asistencia al ciudadano de cada Junta de Distrito.

El servicio se prestará prioritariamente en horario de 11:00 a 15:00 y de 16:00 a 19:00 de lunes a jueves y los viernes de 8:00 a 15:00 horas.

Paralelamente desde el Ayuntamiento se dará difusión al programa y divulgación de las bondades del uso de los servicios digitales públicos.

Se deberá de establecer un sistema de control de las actuaciones realizadas y el impacto del programa. Siendo importante empezar con las Asociaciones y el tejido social valorando la mejor forma de conseguir romper la brecha digital.

Se trata de un proyecto de trabajo en equipo entre departamentos del propio Ayuntamiento dado que la logística la coordinaría el departamento de atención ciudadana, el aspecto digital el departamento de transformación digital y además la dirección de las Juntas Municipales. Es decir, habría un tutor tecnológico perteneciente la Dirección general Transformación e Innovación digital y unas tutoras del día a día en su relación con los usuarios y las entidades (Asesoras de las Juntas de Distrito).

Paso 3. Seguimiento y coordinación

Como proyecto piloto que es se necesita un control y seguimiento del impacto de este.

El primer control es el llevado por los voluntarios en el orden del día de sus actuaciones que deberán de registrarse diariamente.

Se proponen reuniones de valoración y seguimiento mensuales los primeros viernes de cada mes. Las dos primeras reuniones pueden ser quincenales para asentar el proyecto con las experiencias de la puesta en marcha.

Los indicadores que se proponen inicialmente son los siguientes:

- Número y porcentaje de entidades contactadas por distrito.
- Número y porcentaje de entidades que se ha mantenido reunión.
- Número y porcentaje de entidades con certificado digital de persona jurídica instalado y verificado que se saben utilizarlo. (Se incluirán pero de forma diferenciada las que ya lo estén utilizando).
- Número de asociados o personas que se dan de alta en clave y se verifica que saben utilizarlo para comunicarse con la administración.
- Número de talleres sobre competencias digitales realizados en las juntas de distrito: darse de alta en una cuenta de correo electrónico, hacer compras por

Wallapop, darse de alta en APP de suministros de agua, luz, gas y hacer seguimiento de facturas.

4.3.3. Conclusiones del proyecto

Una vez terminado el proyecto el balance de este es muy positivo habiendo se alcanzado más del 75% de asociaciones del municipio de Fuenlabrada para facilitarles el acceso y el uso de servicios digitales municipales.

El grado de satisfacción medio de las encuestas realizadas fue de 9.1 sobre 10

Se realizaron dos formaciones especiales para el sector educativo: institutos que resultaron muy provechosas para concluir que ser nativo digital no te hace usuario de servicios públicos digitales.

5. EL PROBLEMA DE LA BRECHA DIGITAL

5.1. Situación actual.

Actualmente tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se profundiza en la agilización de los procedimientos con pleno funcionamiento electrónico y acompañado de su reglamento de desarrollo, el **Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo**, Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, entramos en el segundo cuarto de siglo con unas normas que se enfrentan a un grado de desigualdad enorme en cuanto a los servicios digitales que cada administración ofrece como de la formación y conocimiento que la ciudadanía y empresas tienen para el uso de esos servicios digitales.

Tenemos que ser conscientes que tenemos un gran número de personas de edad senior que si bien ya tienen alguna relación con el mundo digital: bancos, teléfonos inteligentes... aún no son capaces de una relación electrónica con la administración.

En nuestra opinión tal y como señala el ingeniero informático Jaime Gomez Obregón, es difícil hacer uso de estos servicios digitales hasta por ingenieros informáticos porque están mal diseñados.

El diseño de los servicios digitales locales es el gran problema de la brecha digital, eso y la formación y acompañamiento.

Tenemos también una tasa de personas que vienen de otros países que no son capaces de entender el idioma y que se suman de manera directa al analfabetismo digital local.

En nuestra experiencia también hemos visto que los jóvenes, a los que presupuestamos ser nativos digitales, tiene la misma dificultad que cualquier otra persona para hacer un buen uso de los servicios digitales y desconocen los más sencillos como los sistemas de identificación y firma digital.

5.2. Enfoque

El enfoque para la mejora de la lucha contra la brecha digital debe hacer hacerse atacando varios frentes:

El primero, el de la experiencia de usuario y facilidad de uso. Es imprescindible dedicarles tiempo y recursos a los departamentos STIC para que de verdad seamos capaces de hacer simple pedir digitalmente cualquier necesidad con la administración: padrón, urbanismo, atención ciudadana con seguridad y rigor acercándonos a uso en el sector privado tipo: Amazon o bancos.

El segundo desde la formación, una formación en distintos niveles de alfabetización digital. Hay necesidad de formar a migrantes y personas que no saben usar un ratón ni han utilizado nunca un ordenador o Tablet hasta universitarios que no saben cómo sacarse un certificado digital y lo peor de todo nos aben que pueden hacer con él.

Tenemos que acercarnos y colaborar con entornos donde están personas vulnerables digitalmente: asociaciones, universidades, centros sanitarios con un proyecto de formación adaptado a cada tipo de colectivo.

El tercero es desde la atención personalizada, hay que recordar que nuestros servicios digitales deben estar en plena forma y testados antes de “salir al aire” de la

sociedad, porque no hay nada peor que dentro de este proceso ver como el sistema falla una y otra vez y da un error 404 o resulta como decimos un laberinto conseguir terminar el trámite administrativo más sencillo.

Por eso sabemos que seguirá existiendo la asistencia presencial en nuestros edificios municipales. Esta asistencia, debe estar orientada a que aun siendo presencial la entrada en nuestras administración de la petición debe ser electrónica, las oficinas de asistencia en materia de registro, las oficinas de atención ciudadana, los chatbox, las tablets, pantallas y pdas deben hacer que el inicio del procedimiento administrativo sea digital.

Tenemos que recordar que si los destinatarios de nuestros servicios públicos no son capaces de usar medio digitales nuestra transformación como administraciones habrá fracasado.

CENTRO DE INFORMACIÓN A LA MUJER DE LA MANCOMUNIDAD HUÉLAGO, MORELABOR, FONELAS Y PEDRO MARTÍNEZ

Rocío RODRÍGUEZ DELGADO

Secretaria-interventora del Ayuntamiento de Huélago. Actualmente en comisión de servicios en Diputación de Granada.

Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del curso: Funciones, creación y funcionamiento de Centros Municipales de Información a la Mujer en Andalucía (CEMCI)

SUMARIO:

1. Introducción y marco legal aplicable.
2. Creación y composición de mancomunidad para la creación del Centro de Información a la mujer.
3. Funciones que desarrollo el CMIM
4. Cofinanciación.
5. Relaciones y coordinación con el Centro Provincial que corresponde.
6. Relaciones y coordinación con el resto de agentes que trabajan para la erradicación de la violencia de género.
7. Conclusiones.
8. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN Y MARCO LEGAL APLICABLE

El Municipio de Huélago, Provincia de Granada, tiene una población de 400 habitantes con un total de gastos e ingresos de 825.020,00€. Teniendo en cuenta estos datos sería inviable crear un Centro Municipal de Información a la Mujer por parte de este Municipio. Para solucionar tal problema, Huélago tendrá la iniciativa de formar una Mancomunidad de municipios con los que colinda para que económicamente sea viable financiar el Centro. De conformidad con lo anterior, se tendrá que constituir una entidad local, titular del Centro de Información a la Mujer, que será la Mancomunidad integrada por los siguientes municipios: Huélago, Morelabor, Fonelas y Pedro Martínez. La

Mancomunidad tendrá dentro de su objeto la creación y mantenimiento de un Centro de Información a la Mujer, y se denominará Centro de Información a la Mujer (C.I.M) de la Mancomunidad de Huélago, Morelabor, Fonelas y Pedro Martínez”, en adelante CMIM cofinanciando su creación y mantenimiento la Junta de Andalucía, a través del Instituto Andaluz de la Mujer la que promoverá la creación o el mantenimiento de los centros en un cincuenta por ciento de cofinanciación con las entidades locales de Andalucía.

Antes de entrar a detallar los requisitos necesarios para la creación del CMIM, debemos analizar y entender el marco legal en el que se enmarca. Lo primero que debemos tener en cuenta es que la igualdad de género figura en lugar prominente entre los principios de derechos humanos y los valores de las Naciones Unidas. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, elaborada por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos y culturales y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, prevé en el artículo 7 *«Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación»*. La igualdad y la no discriminación son principios esenciales de la Carta de las Naciones Unidas, aprobada en 1945 por los dirigentes del mundo. Pese a ser un derecho regulado desde hace unos ochenta años, aproximadamente, se sigue padeciendo discriminación en lo tocante al disfrute de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de las mujeres. A nivel europeo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 23 señala *«La igualdad entre mujeres y hombres deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución. El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas en favor del sexo menos representado»*.

La Constitución Española en su artículo primero reconoce la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico, en el noveno establece la obligación de los poderes públicos de promover aquellas condiciones, que hagan reales y efectivas la

libertad e igualdad de todas las personas, y además, en el **artículo decimocuarto** indica «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». Dicho lo cual, la Comunidad Autónoma de Andalucía asume en su Estatuto de Autonomía las competencias que ostenta en políticas de género en su artículo 73, que señala:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de políticas de género que, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.1.ª de la Constitución, incluye, en todo caso: a) La promoción de la igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos sociales, laborales, económicos o representativos. Se atribuye, expresamente a la Comunidad Autónoma la facultad de dictar normativas propias o de desarrollo en esta materia. b) La planificación y ejecución de normas y planes en materia de políticas para la mujer, así como el establecimiento de acciones positivas para erradicar la discriminación por razón de sexo. c) La promoción del asociacionismo de mujeres. 2. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en materia de lucha contra la violencia de género, la planificación de actuaciones y la capacidad de evaluación y propuesta ante la Administración central. La Comunidad Autónoma podrá establecer medidas e instrumentos para la sensibilización sobre la violencia de género y para su detección y prevención, así como regular servicios y destinar recursos propios para conseguir una protección integral de las mujeres que han sufrido o sufren este tipo de violencia».

Al marco jurídico en el que nos encontramos se suma que, en 2015, la ONU aprobó la [Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible](#), una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino con el que mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás. La Agenda cuenta con [17 Objetivos de Desarrollo Sostenible](#), siendo el objetivo 5 «Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas». Dentro de las metas a cumplir en 2030 podemos destacar: Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo, eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres

y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación, asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública y asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos. Desde la ONU se defiende, afirmación con la que estoy de acuerdo, que la igualdad de género no solo es un derecho humano fundamental, sino que es uno de los fundamentos esenciales para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible.

En cuanto a las leyes específicas que se han ido aprobando para la consecución de la igualdad entre mujeres y hombre y lucha contra la violencia de género, a nivel estatal nos encontramos con Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Ambas leyes justifican la creación de los Centros de Información a la Mujer.

A nivel Autonómico, las dos leyes que mencionan la justificación la creación de los centros son la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, en adelante Ley 12/2007, y la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género, en adelante Ley 13/2007. La primera de ellas establece en su artículo 62.bis, que: «1. *Los centros municipales de información a la mujer son las unidades de atención integral e información a las mujeres y en especial a las mujeres víctimas de violencia de género. Asimismo, llevarán a cabo actuaciones de sensibilización en políticas de igualdad y fomento de la participación de las mujeres.*2. *En cofinanciación con las corporaciones locales, la Administración de la Junta de Andalucía promoverá la creación y mantenimiento de los centros municipales de información a la mujer. La cofinanciación será del cincuenta por ciento.*3. *Se establecerán reglamentariamente sus funciones, composición y funcionamiento*». Por otro lado, la Ley 13/2007 en su artículo 41.bis prevé que los centros son las unidades de atención integral e información a las mujeres y en especial a las mujeres víctimas de violencia de género, que actuarán en coordinación con los organismos con competencia a nivel autonómico en materia de

igualdad, violencia de género, administración de justicia, seguridad, educación, salud, servicios sociales y empleo, con la finalidad de homogeneizar en Andalucía el tratamiento y atención a las citadas víctimas, con total respeto a la autonomía local, a cuyos efectos se facilitará la integración de los sistemas de información en el tratamiento de la violencia de género de las Administraciones competentes por razón de la materia, y contarán con protocolos específicos de coordinación e intervención.

Para dar cumplimiento al artículo 62.bis, arriba prescrito, se aprueba el Decreto 99/2022, de 7 de junio, por el que se regulan las funciones, composición y funcionamiento de los Centros Municipales de Información a la Mujer para la cofinanciación de su creación y mantenimiento, Decreto 99/2022 en adelante. El citado tiene como objeto establecer los requisitos necesarios que deben tener los centros de información a la mujer para recibir la cofinanciación de la Junta de Andalucía.

En coherencia con el Decreto 99/2022, se aprueba la Orden de 25 de julio de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se aprueba el modelo de convenio y se establece el procedimiento de cofinanciación para la creación y el mantenimiento de los Centros Municipales de Información a la Mujer en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Orden de 25 de julio de 2023 en adelante.

No obstante, lo anterior, la normativa básica estatal que podemos destacar como necesaria para la creación de los Centros Municipales de Información a la Mujer, son la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y el Reglamento de los Procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía aprobado por Decreto 282/2010, de 4 de mayo, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, LRBRL en adelante, que prevé en su artículo 25 que las competencias propias de los municipios, articulando en la letra o, la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, LAULA en adelante.

2. CREACIÓN Y COMPOSICIÓN DE MANCOMUNIDAD PARA LA CREACIÓN DEL CENTRO DE INFORMACIÓN A LA MUJER.

Lo primero que debemos hacer, es constituir la Mancomunidad de municipios que va a ser titular del CMIM. Las mancomunidades son entidades locales formadas por asociaciones de municipios u otras mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia, tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento, artículo 44 de la LRBRL.

En Andalucía la LAULA en su artículo 68 prevé que «*el acuerdo inicial para la constitución de una mancomunidad deberá ser adoptado por cada uno de los municipios interesados, requiriéndose el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de los plenos de cada uno de los ayuntamientos promotores*». Por lo tanto, lo primero que necesitamos es que los plenos de los municipios de Huélago, Morelabor, Fonelas y Pedro Martínez acuerden la constitución de la Mancomunidad que tendrá su sede en Huélago. Posteriormente, se aprobarán los Estatutos de la Mancomunidad que tendrán como contenido mínimo el regulado en el artículo 66 de la LAULA. Destacar que el objeto de la Mancomunidad es conseguir la Igualdad entre mujeres y hombres, incluyéndose la creación y mantenimiento de un Centros Municipales de Información a la Mujer y también tendrá competencia en servicios sociales.

Los órganos de gobierno y administración de la Mancomunidad serán la Asamblea y la Presidencia, cuyas competencias serán reguladas en los Estatutos de Constitución de conformidad con la normativa vigente de ámbito local. En concreto, la Asamblea tendrá como competencias regular el funcionamiento de la Mancomunidad, así como resolver las incidencias que en la misma se produzcan en relación con todos por aspectos regulados en estos Estatutos y la modificación de los mismos. En cuanto a las aportaciones que debe realizar cada municipio, serán proporcionales al número de

habitante que tienen. Todo ello teniendo en cuenta que el Decreto 99/2022 prevé que las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Andalucía podrán solicitar la cofinanciación del cincuenta por ciento de los gastos para la creación y el mantenimiento de un Centro Municipal de Información a la Mujer, siempre que se cumplan los requisitos y condiciones reguladas en este decreto en cuanto a sus funciones, composición y funcionamiento y de acuerdo con el procedimiento que se establezca por la Consejería competente en materia de igualdad.

Una vez constituida la Mancomunidad, debemos adentrarnos en qué son y cómo se crean los CMIM. Los CMIM carecen de personalidad jurídica y su actividad constituye un servicio prestado por las entidades locales de las que dependen. Su configuración podrá adoptar la modalidad en función de la entidad de la que dependan, entre las modalidades posibles se encuentran los de titularidad de mancomunidades de municipios reconocidos en la legislación vigente sobre régimen local, artículo 3 del Decreto 99/2022. En nuestro caso, tal y como avanzábamos en el apartado anterior, la Mancomunidad de municipios será la titular del Centro.

El objetivo no es solo crear y mantener el CMIM sino que también se pretende obtener la cofinanciación del cincuenta por ciento de la Junta de Andalucía y para ello tendrá que cumplir con los requisitos previstos en el Decreto 99/2022. Dicho lo cual, lo primero que debemos tener claro es que, de conformidad con el Decreto, los servicios que presten los centros responderán a los principios de atención continuada, gratuita, urgente, y de especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional y serán dispensados a cualquier persona física o entidad usuaria que lo solicite dentro del ámbito territorial correspondiente, sin poder exigir que en tal ámbito esté empadronada o tenga la residencia en el primer caso o que tenga su domicilio en el segundo, si no existe centro en el municipio en que la persona física esté empadronada o resida, o la entidad tenga su domicilio. Sin embargo, en caso de que las personas demandantes de atención sean víctimas de violencia de género, el personal del centro al que acudan no deberá exigir el requisito de empadronamiento en ningún caso.

Además de lo arriba indicado, los artículos 10 a 17 del Decreto 99/2022, prevén una serie de requisitos que pueden ser divididos en dos grupos. El primero, será aquel

relacionado con el aspecto material y equipamiento del Centro y el segundo con el personal que debe estar prestando servicios en el CMIM.

En cuanto al primer bloque, los CMIM deben tener un horario de atención al público, al menos, las mañanas de lunes a viernes, de 09:00 a 14:00 horas. Debiendo el centro exponer en un lugar visible el horario de atención al público, especificando los días e intervalo horario en el que se prestan los servicios de asesoramiento jurídico y, en su caso, de atención psicológica. Respecto al equipamiento, el centro deberá disponer de un local de uso exclusivo o un espacio propio y diferenciado de otros, que pueda estar dedicado a diferentes servicios dentro del mismo inmueble y debidamente accesible así como de los medios técnicos y tecnológicos suficientes para poder desarrollar sus funciones y para la utilización, tratamiento y gestión de la aplicación informática de gestión del Instituto Andaluz de la Mujer, a los efectos de la consignación de cuantos datos resulten del funcionamiento del centro, contando con teléfono, acceso a internet y una cuenta de correo electrónico propia, así como cualquier otro que se considere necesario para el adecuado desarrollo de sus funciones. Deberán disponer del material fungible suficiente para el desarrollo de las funciones que les corresponden. La atención a las personas menores víctimas de violencia se realizará en espacios que cuenten con un entorno amigable adaptado al niño, niña o adolescente, según lo dispuesto en el artículo 12.4 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

Teniendo en cuenta las citadas características, será necesario que se alquile un local para el uso exclusivo que se encontrará en el municipio de Huélago, este local tendrá seis habitaciones, que serán las oficinas del personal técnico de atención psicológica, persona técnica de asesoramiento jurídico y técnica de inserción laboral, otra sala irá destinada a una zona de espera común otra al descanso individual e íntima y por último una con juguetes y adaptada para los menores víctimas de violencia. En la entrada del local se encontrará una persona encargada de atender a las mujeres en primera instancia, encargándose además de la atención de forma telefónica o por correo electrónico, la documentación, entre otras funciones. En el exterior del local se pondrá

una placa de señalización acorde con las características técnicas proporcionadas por el Instituto Andaluz de la Mujer, en la que constará la denominación del centro, el logotipo de la Junta de Andalucía como órgano de cofinanciación.

Los centros deberán disponer, en todo momento, de la siguiente documentación, que entregará y estará a disposición de la persona o entidad usuaria: a) Datos identificativos del centro: Nombre del centro, dirección y teléfono. b) Objetivos generales del centro, servicios que presta y el horario de atención. c) Información general: Teléfono gratuito de atención a las mujeres del Instituto Andaluz de la Mujer. d) Información sobre los derechos y deberes de las personas usuarias. e) Hojas de sugerencias o quejas. Además, se podrán formular sugerencias o quejas sobre el funcionamiento de un Centro Municipal de Información a la Mujer, las cuales irán dirigidas al órgano correspondiente de la entidad local. Y se garantizará la atención de forma telefónica o por correo electrónico, en aquellos momentos en que los profesionales no se encuentren en el centro por estar realizando su labor fuera del mismo o por otras circunstancias.

En cuando al segundo bloque, personal, el centro deberá contar con el siguiente personal cualificado y especializado que garantizará la efectividad de la prestación de los servicios según lo establecido en el Decreto 99/2022. El personal mínimo, cuyo coste será subvencionable, y estará en el CMIM de Huélagos estará compuesto por:

a) Personal técnico de atención psicológica que ejercerá sus funciones propias, además de las funciones del agente de igualdad. Deberá acreditar formación en materia de igualdad y experiencia en alguno de los siguientes campos: igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, desarrollo comunitario, voluntariado y dinamización social o de grupos.

b) Una persona técnica de asesoramiento jurídico, como mínimo a tiempo parcial y poseer titulación de grado, o equivalente, en Derecho y contar con formación y experiencia acreditada en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Las

funciones de la persona técnica de asesoramiento jurídico se encuentran reguladas en el artículo 16 del Decreto 99/2022.

Con carácter potestativo, entiendo que es necesario que en el centro trabaje a una Técnica de inserción laboral, acudirá al centro 8 veces al mes, así como una Administrativa con un horario de lunes a viernes de 9 a 14 horas. Este personal no será subvencionable así que se financiera con el presupuesto de la Mancomunidad.

Las personas que ejercen sus servicios en los CMIM, trabajan con datos de especial sensibilidad, por ello es muy importante tener en cuenta la regulación en materia de protección de datos de carácter personal respecto a la recogida y gestión de datos de las personas usuarias de los centros. Cada entidad local será responsable del tratamiento de los datos personales que trate en el funcionamiento del Centro Municipal de Información a la Mujer y, en particular, del cumplimiento de las obligaciones contempladas en los artículos 31 y 77.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, así como de la normativa aplicable. Sin perjuicio de lo anterior, en el momento en que el personal de los centros recabe datos personales, deberá informar a cada persona afectada, así como solicitar el consentimiento de ésta para el tratamiento de los datos personales, así como en su caso, para la cesión a terceros de dichos datos o cualquier otra finalidad distinta de la relacionada con su atención por los centros, mediante la firma del documento incluido a tal efecto en la aplicación informática del Instituto Andaluz de la Mujer. Cada entidad local será responsable del cumplimiento de esta obligación y del archivo y custodia de estos documentos, que deberán ser facilitados al Instituto Andaluz de la Mujer, cuando los requiera. Cada entidad local será responsable de la evaluación de impacto relativa a la protección de datos prevista en el artículo 35 del Reglamento (UE 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016) relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, en relación a las mujeres víctimas de violencia de género.

La Orden de 25 de julio de 2023 en el contenido del modelo de convenio que las entidades locales deben firmar para obtener la cofinanciación de la Junta de Andalucía establece que, entre las normas que regirán el citado convenio se encuentran el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales. Además, se establece que la entidad local, en nuestro caso la mancomunidad, se hace responsable del tratamiento de los datos personales que trate el Centro y, en particular, cumplir las obligaciones contempladas en los artículos 31 y 77.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, así como de la normativa aplicable

3. FUNCIONES QUE DESARROLLA EL CMIM.

Las funciones que tiene que ejercer el Centro Municipal de Información a la Mujer están reguladas en el Estatuto de la Mancomunidad, y deben ser como mínimo las previstas en el artículo 6 del Decreto 99/2022:

- a) Garantizar una intervención integral, local y especializada desde una perspectiva de género.
- b) Ofrecer información, atención y asesoramiento en igualdad.
- c) Prestar asesoramiento jurídico en todos los ámbitos del Derecho, siempre que de su aplicación se derive una situación de desigualdad o discriminatoria para las mujeres, poniendo a su disposición los medios legales y recursos existentes.
- d) Prestar asistencia integral y asesoramiento especializado a mujeres víctimas de violencia de género en cualquiera de sus manifestaciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.4 de la Ley 13/2007.

- e) Promocionar la participación y presencia de las mujeres en la vida política, cultural y social, así como su participación en el proceso de toma de decisiones que favorezcan la perspectiva de género en la política pública municipal.
- f) Promover planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el marco del Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres de Andalucía, para desarrollar en el ámbito municipal.
- g) Realizar programas específicos que favorezca la igualdad entre mujeres y hombres en el territorio y que promuevan y faciliten la integración de las mujeres especialmente vulnerables.
- h) Llevar a cabo actuaciones de sensibilización en políticas de igualdad y fomento de la participación de las mujeres.

Las citadas funciones se rigen por principios informadores, tan esenciales como el respeto a la confidencialidad por parte del personal de los centros, respeto a la voluntad de las personas usuarias en la búsqueda de las posibles soluciones y alternativas a las consultas expuestas, prestación gratuita de los servicios, coordinación con los servicios sociales comunitarios y demás servicios municipales con el objeto de prestar una mejor atención a las personas usuarias y un ejercicio más eficaz de las funciones propias del centro. Se deberá realizar una colaboración con los demás centros, como con las otras administraciones públicas y, especialmente, con el Instituto Andaluz de la Mujer y respetar las instrucciones y protocolos que se establezcan que precisarán el modo de actuar de los profesionales de tales servicios

4. COFINANCIACIÓN.

En cuanto a la cofinanciación de la Junta de Andalucía para la creación o mantenimiento de los centros, debemos estar a lo previsto en el Decreto 99/2022 el cual establece la firma de convenios entre el Instituto Andaluz de la Mujer y las entidades locales como forma de finalización del procedimiento de cofinanciación para la

creación y el mantenimiento de los centros. Al procedimiento de aprobación de la cofinanciación y firma del convenio le será de aplicación las normas de concesión directa de subvenciones impuestas por normas con rango de ley, reguladas en el artículo 34 del Reglamento de los Procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía aprobado por Decreto 282/2010, de 4 de mayo, de acuerdo con los artículos 22.2.b) y 28 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y recogerá, como mínimo, los extremos establecidos en el artículo 28 del citado Reglamento.

Dicho lo cual, se aprueba la Orden de 25 de julio de 2023 que tiene como objeto principal regular el procedimiento para obtener la cofinanciación, señala los gastos que son subvencionables y aprueba el modelo de convenio plurianual, que instrumentalizará la cofinanciación para la creación y el mantenimiento de los Centros Municipales de Información a la Mujer en Andalucía. El citado convenio tiene el carácter de bases reguladoras, y será el que se formalizará para finalizar el procedimiento de cofinanciación por el Instituto Andaluz de la Mujer y las entidades locales y el Procedimiento de cofinanciación.

En cuanto al procedimiento, destacar que Los Ayuntamientos, las Mancomunidades de municipios y los Consorcios de Andalucía son las entidades locales que pueden iniciar el procedimiento de cofinanciación. Las citadas entidades podrán solicitar la cofinanciación siempre que cumplan los requisitos y condiciones reguladas en los Capítulos I, II y III del Decreto 99/2022. Los requisitos y condiciones señalados deberán mantenerse desde el inicio del plazo de ejecución, en el caso de que solicite el mantenimiento, o desde la fecha de creación del centro, hasta la finalización del plazo de justificación

Por último, en relación con los gastos subvencionables, el artículo 5 de la Orden de 25 de julio de 2023, señala que serán subvencionables los gastos de retribuciones de la persona agente de igualdad, persona técnica de asesoramiento jurídico y persona técnica de atención psicológica, cuotas de la Seguridad Social a cargo de la entidad local y las indemnizaciones por razón del servicio: gastos de locomoción. Las retribuciones del personal se subvencionarán hasta el límite de las cuantías máximas de

las bases de cotización establecidas para cada uno de los grupos y categorías profesionales establecidos para el personal laboral de la Junta de Andalucía. Las indemnizaciones por razón del servicio se subvencionarán, como máximo, por las cuantías establecidas para el personal funcionario del Grupo II de la Junta de Andalucía en el Decreto 54/1989, de 21 de marzo, sobre indemnización por razón del servicio de la Junta de Andalucía. No serán subvencionables costes indirectos ni ningún otro que no esté recogido expresamente en el Decreto 99/2022, de 7 de junio.

5. RELACIONES Y COORDINACIÓN CON EL CENTRO PROVINCIAL QUE LE CORRESPONDE.

El Instituto Andaluz de la Mujer (IAM) es el eje esencial para poder crear un Centro de Información Municipal de la Mujer. El citado organismo se crea en la Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1989, con el fin promover las condiciones para que sea real y efectiva la igualdad del hombre y la mujer andaluces. La Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, establece que el Instituto Andaluz de la Mujer, es un organismo autónomo adscrito a la Consejería competente en materia de igualdad, será el encargado de la coordinación de las políticas de igualdad. Siendo el competente en promover la creación y mantenimiento de los centros.

EL IAM a través de sus Centros Provinciales (CP), está en contacto con el personal técnico de cada CMIM y con el personal político de cada municipio, donde existe uno de estos centros, con el objetivo de favorecer la transmisión y aprovechamiento de experiencias, la estandarización de procedimientos y el seguimiento de la actividad desarrollada por los centros, atendiendo a criterios de cohesión territorial de los servicios prestados por los mismos.

6. RELACIONES Y COORDINACIÓN CON EL RESTO DE AGENTES QUE TRABAJAN PARA LA ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO.

La Coordinación y colaboración con el resto de instituciones y agentes es un elemento clave para que conseguir la igualdad real entre mujeres y hombres, es necesario que se aborde transversalmente en todos los niveles y se garantice la transferencia de buenas prácticas y conocimiento obtenido por cada uno. Utilizando este principio como base, se debe articular una intervención global dirigida a las mujeres realizando programas específicos de desarrollo personal, educativo y de salud, así como orientación profesional y laboral. De conformidad con lo anterior, vamos a desarrollar brevemente la relación entre determinadas instituciones y agentes con los Centros Municipales de Información a la Mujer.

En cuanto a los Servicios de Salud, actualmente existe un protocolo vigente en Andalucía para nuestra comunidad, cuando se entrevista a una mujer en los Servicios de Urgencias y existe una serie de signos, síntomas, actitudes y comportamientos que pueden pasar desapercibidos y, sin embargo, pueden alertar sobre una posible situación de maltrato. A la hora de asistir a las mujeres que posiblemente estén sufriendo violencia de género se les debe derivar a otros recursos no sanitarios o Centro de Información a la Mujer (CIM), sí existe acuerdo de colaboración entre el centro sanitario y el CMIM de la zona, previo consentimiento informado por escrito de la mujer y asegurando la confidencialidad y seguridad, se podrá derivar el caso, para ser atendida desde dicho recurso. En nuestro caso, se firmará el citado acuerdo para que exista la colaboración entre los servicios de salud más cercanos a los municipios que forman la Mancomunidad y el CMIM.

En los Servicios Comunitarios de Andalucía también cuentan con un protocolo a la hora de actuar frente a situaciones de violencia de género. Si se confirma el diagnóstico de violencia de género, se identificarán la necesidad de derivación a los servicios especializados (como son los Centros Municipales de Información a la Mujer), los recursos existentes que ya tiene y los que requerirá, así como la prioridad para satisfacer los mismos.

Además de los ya nombrados, los cuerpos de seguridad del estado tienen un papel muy relevante en la lucha contra la violencia de género, por ello se han creado las Unidades de Atención a la Familia y Mujer (UFAM) que son las Unidades de la Policía Nacional especializadas en la prevención y la investigación de las infracciones sobre violencia de género, violencia doméstica y violencia sexual. Estas unidades recogen la denuncia, investigan y prestan la protección que la víctima necesite. Aunque la mujer no tenga claro si va a denunciar, le dan la información sobre el proceso y los recursos que pueden ayudar, entre ellos los Centros Municipales de Información a la Mujer. En los municipios rurales, normalmente la coordinación tiene que hacerse mayoritariamente con la Policía Local y la Guardia Civil. A nivel local los Centros Municipales de Información a la Mujer cobran especial importancia ya que la Policía Local, no es considerada personal especializado en violencia de género, por lo que los Centros Municipales de Información a la Mujer, desde sus respectivos ayuntamientos, son los encargados de impulsar medidas para que estas/os profesionales se formen y sensibilicen sobre la problemática que nos atañe. En nuestro caso, se realizará un curso para la policía local de 40 horas, obligatorio, y mensualmente se reunirán una vez con la psicóloga y asesora jurídica para plantear las dudas o situaciones a las que se hayan afrontado.

Dentro de la Guardia Civil, las unidades con las que los Centros Municipales de Información a la Mujer tiene una mayor coordinación, son las Unidades VioGen especializadas en violencia de género. A estas unidades se destinan agentes de la Guardia Civil que, de manera voluntaria, quieren servir en ellas, por lo que la motivación y sensibilización previas vienen aseguradas. Además de ello, por supuesto, continúan en constante formación y especialización en el ámbito de la violencia contra las mujeres. La coordinación entre las unidades VioGen y los CMIMs siempre es fundamental, pero se hace aún más necesario en los casos en los que la mujer no quiere denunciar, contando con la posibilidad de activar el Protocolo Cero en caso de que sea necesario.

Por último, la participación del tejido asociativo de los municipios con la Mancomunidad es esencial. Es básica la coordinación y colaboración con las asociaciones de mujeres, asociaciones de personas jubiladas y pensionistas, así como las de comerciantes, ya que en algunos casos podrán colaborar con la Técnica de Inclusión laboral.

7. CONCLUSIONES

PRIMERA.- La importancia de conseguir la igualdad efectiva entre mujeres y hombre se ha reflejado en la importante regulación que ha tenido desde hace más de ochenta años. A modo de ejemplo, la igualdad entre mujeres y hombres forma parte de los derechos humanos regulados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es un ODS, un derecho fundamental previsto en la Constitución Española y debido al reparto competencial, las comunidades autónomas, también lo regulan y tienen un papel esencial. En el caso de Andalucía, en el Estatuto de Autonomía se establece como una competencia autonómica exclusiva en materia de políticas de género.

Con el objetivo de conseguir la igualdad y en el marco de la citada competencia se aprueban la Ley 12/2007 y 13/2007, en las que se regula por primera vez los centros municipales de información a la mujer. El artículo 62 bis de la Ley 12/2007 establece que los centros de información a la mujer, prestan, entre otros servicios, atención e información a la mujer y, sobre todo, a las mujeres víctimas de violencia de género. Por otro lado, prevé que la Junta de Andalucía promoverá la creación y mantenimiento de los centros municipales de información a la mujer siendo la cofinanciación del cincuenta por ciento. Además, señala que se establecerán reglamentariamente las funciones, composición y funcionamiento de los centros de información a la mujer, para ello se aprobó el Decreto 99/2022, de 7 de junio, por el que se regulan las funciones, composición y funcionamiento de los Centros Municipales de Información a la Mujer para la cofinanciación de su creación y mantenimiento, complementado por la Orden de 25 de julio de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se aprueba el modelo de convenio y se establece el procedimiento de

cofinanciación para la creación y el mantenimiento de los Centros Municipales de Información a la Mujer en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El Instituto Andaluz de la Mujer (IAM) es un organismo autónomo adscrito a la Consejería competente en materia de igualdad y será el encargado de la coordinación de las políticas de igualdad y de promover la creación y mantenimiento de los centros.

SEGUNDO.- La creación del CMIM por el Ayuntamiento de Huélago, con menos de 400 habitantes, podría ser antieconómico y no cumplir los objetivos de los CMIM. Por ello, la Ley te permite crear una mancomunidad de municipios, en nuestro caso integrada por cuatro municipios, cuyo objeto sea la creación del Centro de Información a la Mujer. En este caso, la financiación del Centro se realizará por los cuatro municipios junto a la Junta de Andalucía, pero tendrá sede física en Huélago y así se establecerá en sus estatutos.

TERCERO.- Los centros municipales de información a las mujeres pueden ser cofinanciados en el cincuenta por ciento por la Junta de Andalucía siempre y cuando se cumplan los requisitos previstos en el Decreto 99/2022. Dentro de ellos debemos destacar que cualquier persona física o entidad usuaria puede hacer uso de ellos de manera gratuita siempre que no haya CMIM en el municipio en el que se encuentre empadronada o resida, con la excepción de las mujeres que sufren violencia de género que podrá acudir a cualquier CMIM.

En cuanto a los requisitos destacar que el citado Decreto también señala otras obligaciones de aspecto material, equipamiento y personal. En cuanto al personal, este debe acreditar, en todo caso, formación en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

CUARTO.- En cuanto a la cofinanciación, la Orden de 25 de julio de 2023, por la que se aprueba el modelo de convenio que deberá firmarse por la entidad local junto al Instituto Andaluz de la mujer como finalización del procedimiento de cofinanciación. Además, en la citada Orden se prevén los gastos que son subvencionables, entre los que se encuentran las retribuciones de la persona agente de

igualdad, persona técnica de asesoramiento jurídico y persona técnica de atención psicológica.

QUINTO.- La consecución de la igualdad entre mujeres y hombres solo se puede conseguir abordando el problema de manera transversal ya que desigualdad se encuentra en todos los niveles de la sociedad. Por ello es esencial la coordinación entre los diferentes organismos e instituciones. En concreto, los CIM, se coordinan entre otros, con los Servicios de Salud, Policía Local de los municipios, así como con la Guardia Civil. Tal colaboración es esencial y por ello la Mancomunidad adoptará los acuerdos oportunos para que se cumplan con la correcta coordinación entre las instituciones.

8. BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN GARCÍA, MARIA JOSÉ (COORD.), PURIFICACIÓN HERAS GONZÁLEZ, IRENE BELMONTE MARTÍN, NURIA RECHE TELLO, MARÍA AMPARO CALABUIG PUIG, JORDI FERRÚS I BATISTE. *Necesidad de la igualdad de Género para transformar nuestro mundo: Papel de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. España: DM, 2019.

GÓMEZ HARRIERO, ESPERANZA. *Materiales para el curso “funciones, creación y funcionamiento de centros municipales de información a la mujer en Andalucía”*. España: CEMCI, 2023.

GONZÁLEZ BUSTOS, M^a ÁNGELES y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, JOSÉ LUIS. *Agenda 2030, desarrollo sostenible e igualdad*. España: Thomson Reuters Aranzadi, 2021.

GUILLÓ GIRARD, CLARA INÉS; BARTOLOMÉ ESTEBAN, CYNTHIA; SUSO ARAICO, ANABEL. *Guía de Buenas prácticas para la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito local*. España: Instituto de las Mujeres, 2022.

DISEÑO DE LA EVALUACIÓN DE PROCESOS PARTICIPATIVOS

Eloy SENTANA GADEA

Jefe de Departamento de Promoción Económica de la Agencia Local de Desarrollo del Ayuntamiento de Alicante

Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del Curso: Nuevos sistemas de gestión pública en las entidades locales (CEMCI).

SUMARIO.

1. Introducción.
2. Objetivos.
3. Metodología.
4. La participación ciudadana en Alicante.
5. Proyecto EDUSI “Las Cigarreras”.
6. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende analizar cómo la participación pública se está integrando en los procesos de toma de decisiones en aquellos proyectos de las entidades locales que tienen un objetivo socioeconómico.

Es evidente que nos encontramos en un momento en el que la sociedad civil se ha movilizó para cubrir una necesidad latente como es la de paliar la desconexión entre el mandato que reciben los representantes políticos y las acciones posteriores en las que se plasma esa intervención pública. Es en este contexto, que ha supuesto someter a la sociedad a un proceso de maduración para entrar en la acción política, en el que los ciudadanos quieren intervenir y tomar partido en la toma de decisiones. La clase política encuentra un nuevo jugador en una partida que no solo se libra en la negociación plenaria donde participa la representación política,

sino que la voz vecinal y asociativa también ha pedido ser tenida en cuenta, con todas las variables que ello implica.

2. OBJETIVOS

Este trabajo se enfoca en la identificación de los componentes principales que debiera tener una metodología de evaluación de los procesos participativos que influyen en proyectos destinados a la selección de políticas públicas. Como objetivos colaterales, encontraríamos la determinación de aquellas prácticas que han sido beneficiosas para el fomento de la actividad participativa y la obtención de los objetivos propuestos, así como algunas conclusiones relativas a la experiencia del trabajo realizado..

Paso posterior a este trabajo es la determinación del impacto de esa participación en las iniciativas para determinar si esa adición de actores no pertenecientes a la entidad promotora (en este caso el Ayuntamiento de Alicante), han tenido o no un impacto real en la toma de decisiones y en el resultado de las actuaciones.

3. METODOLOGÍA

El procedimiento que vamos a seguir para en la elaboración de este trabajo parte de una revisión de actuaciones en materia de fomento de la participación ciudadana llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Alicante, previas al proyecto EDUSI, núcleo central de este trabajo.

A continuación, realizaremos una breve descripción de los procesos participativos, destacando sus principales características.

Finalizaremos el trabajo con una serie de conclusiones y recomendaciones con las que se pretenden indicar algunos resultados prácticos que permitan seguir investigando en este ámbito.

4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ALICANTE

Desde la concejalía de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Alicante se impulsó en el año 2015 una intervención colaborativa con los alicantinos para planificar un nuevo modelo de participación, que implicó la elaboración de un nuevo Reglamento de Participación Ciudadana, la creación del Presupuesto Participativo y el diseño de un Plan Estratégico de participación a largo plazo. Para ello se hacía indispensable la elaboración de una evaluación inicial (autodiagnóstico) sobre el estado de la participación ciudadana en el municipio: el papel que había tenido hasta ese momento el tejido asociativo; la información que se transmitía del Ayuntamiento y la que se compartía entre organizaciones y colectivos, herramientas de participación que se habían desarrollado; áreas, sectores y ámbitos presupuestarios en los que la ciudadanía había tomado parte, etc. El objetivo principal de este nuevo marco de intervención era que la ciudadanía dispusiera de los elementos adecuados para proponer nuevas estrategias, herramientas y canales para acercar la gestión municipal a la vecindad y que ésta pudiera tomar parte en las decisiones que le afectan.

El autodiagnóstico dio a conocer aspectos interesantes para la conformación de un nuevo modelo de participación ciudadana, como eran:

- Los condicionantes económicos y sociales de los participantes que pueden influir en el modelo de participación de la ciudad.
- El estado del tejido asociativo existente y las dinámicas participativas del municipio.
- Los actores que deberían participar en los distintos procesos que se van a realizar, así como las herramientas que se van a utilizar.
- Las necesidades e implicaciones reales de la puesta en marcha de procesos participativos.
- Las áreas, sectores y ámbitos presupuestarios más adecuados para aplicar los procesos participativos.

- Proponer nuevos métodos y herramientas de participación a la ciudadanía. El esquema de trabajo y cronograma se resumen en la Ilustración 1.

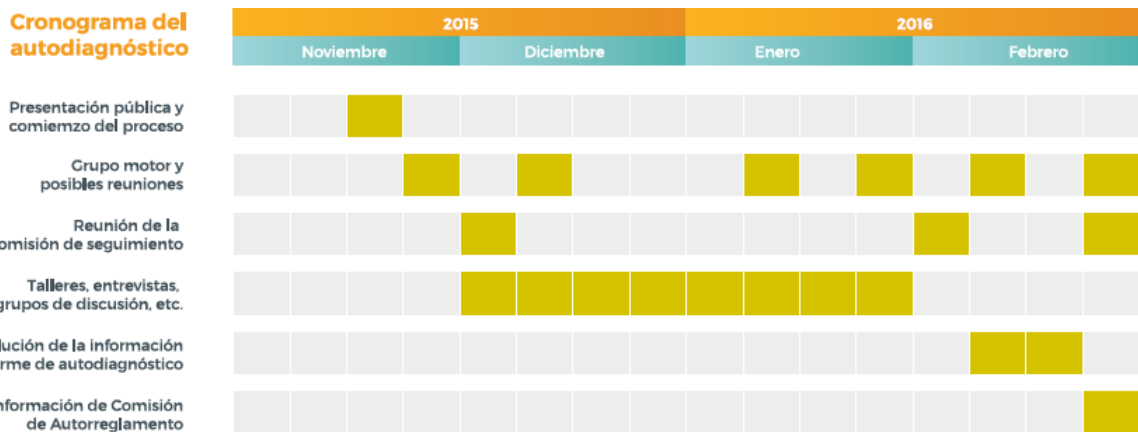


Ilustración 1. Calendario del autodiagnóstico de la participación ciudadana

Tras la realización del Autodiagnóstico se comenzó con la elaboración del Reglamento de Presupuestos Participativos, el documento base que guiaría y planificaría las acciones que se irían desarrollando a lo largo del ciclo presupuestario para llevar a cabo el Presupuesto Participativo.

A partir de ahí se comenzó a trabajar en la modificación del Reglamento de Participación Ciudadana, que es el documento que regula los procedimientos, mecanismos y estructuras existentes de participación ciudadana, cuya última redacción data de 2005. Y por último se estableció un Plan Estratégico de Participación para el municipio, herramienta que constituiría las líneas

estratégicas y directrices que facilitaran la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos a largo plazo.

En el proceso de elaboración de la Estrategia, ex novo al propio proceso participativo específico del conjunto del área urbana, se tuvieron en cuenta otros espacios participativos que habían sido marco de encuentro, como los desarrollados en los diferentes planes sectoriales de la ciudad de Alicante, destacando:

- **PLAN IMPULSA:** Plan de Competitividad Urbana de Alicante 2012-2020, proceso en el participaron más de 90 entidades y que desde el 2014 hay creadas 6 comisiones de trabajo en relación a los 6 ejes que vertebran el Plan.
- **PMUS:** Plan Movilidad Urbana Sostenible, donde se desarrollaron diferentes talleres participativos con los distintos colectivos y entidades involucrados en la movilidad, así como el uso de las nuevas tecnologías. Conjuntamente, se trabajó sobre varias herramientas para fomentar dicha participación, con diferentes hitos informativos y vías de comunicación (redes sociales, página web específica del PMUS con un bloque específico donde recabar las propuestas ciudadanas, folletos informativos, varias Jornadas de puertas abiertas, etc..).
- Así mismo, y con actividad desde el 2012, la ciudad de Alicante contaba con el Espacio de Participación Ciudadana (EPC), proyecto conjunto entre las concejalías de Modernización de Estructuras Municipales y la concejalía de Participación Ciudadana, concebido como un punto de encuentro online y comunicación directa entre la Administración local y la ciudadanía. A través de este nuevo servicio digital los ciudadanos podían hacer consultas y sugerencias a cualquier área municipal y a su vez el Consistorio recaba la opinión pública de una manera más inmediata.

El Espacio de Participación Ciudadana contribuyó a trasladar a una plataforma informática las gestiones de información que en ese momento sólo se ofrecían a los ciudadanos a través del teléfono o de las oficinas de atención al público. Esta herramienta permitió además detectar de manera temprana temas relevantes y que suscitaban interés entre la ciudadanía.

5. PROYECTO EDUSI “LAS CIGARRERAS”

La estrategia de desarrollo urbano sostenible integrado (EDUSI) de Alicante “Área las Cigarreras” elaborada por el Ayuntamiento de Alicante, actualmente en marcha, tenía como misión la recuperación y dinamización de una importante área urbana que incluye cuatro barrios históricos y dos de los montes más emblemáticos de la ciudad, coronados por dos castillos y con extensas zonas verdes a su alrededor. A través de la presentación de esta estrategia a la convocatoria DUSI de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda y **Administraciones Públicas**¹, en el marco del Programa Operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020, esta estrategia se enmarcaba en el contexto de una nueva planificación territorial y urbana para la ciudad de Alicante y que se contemplaba en el Plan General de Ordenación Urbana del Ayuntamiento, en pleno proceso de elaboración; Una estrategia que apostaba por rehabilitar la ciudad existente, la ciudad real, desde la sostenibilidad social y ambiental, frente a nuevos desarrollos urbanísticos insostenibles. Para la elaboración de esta Estrategia se llevó a cabo todo un proceso participativo con unos objetivos operativos básicos:

- Crear un marco de encuentro para los agentes sociales implicados en el proceso.
- Favorecer la reflexión sobre su entorno social, cultural, económico, político y urbano.

¹ <http://www.alicante.es/es/documentos/que-es-edusi-alicante-area-cigarreras>

- Encauzar un diálogo entre los diferentes sectores, incluidos los técnicos, que lleve a diagnósticos colectivos y soluciones que sean compartidas.
- Facilitar la redacción de los documentos y proyectos a presentar a la Iniciativa AUI con la obtención de criterios base, así como el diseño, planificación e implementación de las acciones posteriores.
- Generar condiciones que permitan la continuidad del proceso dentro del ámbito de participación y gobernanza.

En primer lugar, se diseñó la muestra de los grupos sociales que serían convocados a las sucesivas reuniones y talleres. Los agentes sociales convocados debían de ser una representación del tejido social y económico de los barrios indicados para presentarse a la iniciativa EDUSI; así se convocó a asociaciones vecinales, Tercer sector (ONG'S), socioculturales, comerciantes y técnicos del ayuntamiento.

Los ámbitos sobre los que se trabajaron en los diferentes talleres y entrevistas fueron medioambiente, gobernanza, social y económica. En la fase posterior, correspondiente a las entrevistas grupales (*focus group*), se fueron abordando cada una de estas áreas para cada uno de los barrios diferenciando en la convocatoria a las asociaciones afectadas.

Una vez realizadas las entrevistas por tipo de asociación y atendiendo a los objetivos planteados para este análisis exploratorio, se realizó una tercera convocatoria en la que ya se reunió a todas las entidades para realizar un último taller conjunto.

Cada uno de los ámbitos sociales que representaba cada asociación fueron aglutinados en el taller y separados por mesas donde cada una de las mesas debía de tener una representación de cada tipo de asociación. Los talleres necesitaban de un análisis pormenorizado y por tanto dividido por ejes temáticos atendiendo a las diferentes características que conformaban el tejido social de un barrio. En esta la segunda fase de los talleres se buscaba la interrelación entre los diferentes

agentes sociales con el objetivo de ir cosiendo los discursos, ya esta vez de una manera común y compartida.

Entidades Participantes del Proceso:

ASOCIACIONES DE VECINOS:

A.VV San Antón	A.VV Campoamor Plaza de América
A.VV Ensanche-Mercado Central	A.VV Carolinas Altas-Bola de Oro
A.VV Barrio del Pla	Vecinos no asociados de Palmeretas

ASOCIACIONES TERCER SECTOR:

Iglesia Evangelista	Secretariado Gitano
Cruz Roja	Colegio Diplomados Técnicos Sociales
Centro de Salud Plaza América	La Plaza, Escola Comunitaria d'Alacant
Proyecto Paloma Alicante	Sociedad Vicente de Paul

ASOCIACIONES CULTURALES:

Hort Comunitari Carolines	Mistos Asociación Cultural
Asociación Cultural El Tábano	Asociación Cultural 8 y ½
Aba Tango. Asociación de Bailarines y Aficionados al Tango Argentino en España	Colla Ecologista Alacant

ASOCIACIONES COMERCIANTES:

Corazón de Alicante, Asociación Local de Comercio y Afines	Asociación de Comerciantes
Asociación de Comerciantes Avda. Jijona y adyacentes	

Cabe destacar aquellos agentes económicos, sociales e institucionales que se incorporan a la estrategia como entidades colaboradoras de la misma:

Puerto de Alicante.	Cámara de Comercio.
COEPA.	Cruz Roja.

Universidad de Alicante.	FAGA.
Secretariado Gitano.	Alicante Accesible.
ONCE.	Plataforma contra la pobreza, exclusión y desigualdad social de Alicante
Colegio de Arquitectos Superiores.	Plataforma feminista de Alicante.
Consejo Local de Inmigración.	Sindicato Unión General de Trabajadores (U.G.T.).
Sindicato Comisiones Obreras (C.C.O.O.)	Sección Sindical del Ayuntamiento de Alicante (CSIF).
Sindicato de Empleados Públicos de la Comunidad Valenciana (Sep-CV).	Colegio de arquitectos técnicos.
Colegio de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria.	

Así mismo, tras diversas reuniones mantenidas en la elaboración de la estrategia DUSI, con diferentes responsables de la administración Autonómica, a continuación, se relacionan las consellerias que formarán parte en la gestión de esta:

Generalitat: Vicepresidencia, Igualdad y Política Inclusiva.	Conselleria Economía
Conselleria Comercio y Empleo	Conselleria Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.
Conselleria Hacienda, Modelo Económico y Administración Pública.	Conselleria Sanidad Universal y Salud Pública.
Conselleria Educación, Investigación, Cultura y Deporte.	

En la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible “Las Cigarreras” se apostó por una participación ciudadana en la que:

- Los ciudadanos estuvieran cada vez más preparados e informados.
- Las Nuevas Tecnologías hicieran cada vez más sencilla la tarea de promover la participación comunicación de la ciudadanía.
- Se facilitaría la integración de la parte técnica y ciudadana: Los técnicos y los políticos a nivel local ya tenían la experiencia de otros Planes Integrales desarrollados en la ciudad y coincidían en la necesidad de promover la participación ciudadana e integrar ideas.

Así mismo, en el marco de la estrategia se crearon distintas comisiones de trabajo según las áreas de actuación definidas y un Consejo Permanente de la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible que estaba formado por representantes de la Corporación Municipal, Autonómica y Administración Central, así como por representantes de las Asociaciones y Entidades de interés social ubicadas en los barrios de actuación. De esta Comisión surgieron los

grupos de trabajo necesarios para el seguimiento de las actuaciones y proyectos, al igual que en otros Planes Integrales que se desarrollaron en la ciudad.

El Consejo Permanente de la Estrategia tenía como funciones principales:

- Promover y desarrollar proyectos de actuación dirigidos a potenciar la participación social en los barrios.
- Canalizar la participación ciudadana a través del seguimiento y fomento de proyectos y actuaciones incluidas en la estrategia.
- Priorizar, impulsar y supervisar las intervenciones participativas de los programas, servicios y recursos del barrio.

Además de lo anterior, para promover la participación se contó con la puesta a disposición de la ciudadanía de un equipo de trabajo externo que ayudase a la organización de las distintas asociaciones y colectivos interesados en participar en la toma de decisiones de la iniciativa EDUSI.

Para canalizar esta participación se llevaron a cabo cuatro talleres de trabajo en el que participaron las entidades y particulares interesados en la estrategia EDUSI, cuyas principales conclusiones se resumen a continuación:

- **Información**

Las entidades presentes en el taller indicaron la necesidad de tener información constante sobre los proyectos que formaban parte de la EDUSI. Esta información se podía facilitar por diferentes canales dependiendo del momento en el que se encontrase el proyecto, haciendo hincapié en que una información inicial al ciudadano, tanto organizado como no organizado, era básica para comenzar a realizar cualquier proyecto. Por otro lado, las entidades veían fundamental que los proyectos fueran conocidos por toda la ciudadanía antes de comenzar su ejecución, ya que la

información de diagnóstico que podían aportar los vecinos de la zona EDUSI podía ser interesante para la posterior fase de ejecución de estos.

Establecer un diagnóstico participativo sobre las necesidades existentes en la zona era una herramienta para establecer en muchos de los proyectos que posteriormente iban a afectar a la vida cotidiana de la población que reside en la zona EDUSI.

- **Transparencia y comunicación**

Se señaló la necesidad de tener una comunicación fluida y de calidad (con interlocutores de la administración bien definidos), entre entidades y administración. Estos espacios de comunicación que las entidades señalaron que estaban por establecer, favorecerían procesos de transparencia y buen gobierno y a su vez la comunicación entre ciudadanía y administración. Se propusieron espacios compartidos como mesas de trabajo donde estuvieron los técnicos, políticos y entidades. En estas mesas se pudieron coordinar, trabajar y consensuar las diferentes fases de interacción dentro de cada proyecto.

- **Espacios de participación**

Las entidades destacaron la necesidad de establecer espacios de participación donde vincular los procesos con los proyectos que se fueran a ejecutar. Estos espacios de participación tenían que estar bien definidos y reconocidos por todos los agentes sociales que fueran a formar parte de los proyectos de la EDUSI, para así permitir el equilibrio entre las necesidades ciudadanas, los objetivos políticos y las consideraciones técnicas. Con ello se pretendía facilitar que los procesos fueran integrales, y que promovieran y reforzaran la corresponsabilidad en las fases de implementación y seguimiento de los proyectos. En relación con ello, uno de los grupos propuso la posibilidad de conformar una mesa de participación que fuera transversal en la que representantes de las entidades y de cada una de las mesas de trabajo técnicas, velaran porque cada proyecto que se iniciase tuviera en cuenta la transversalidad e inclusión de todas las perspectivas. Se señaló que para ello sería interesante que hubiera un relator/a que diera asistencia y que tomase acta de lo que se fuera

consensuando y trabajando en todas las sesiones y así ir elaborando una visión global e integrada sobre los proyectos de la EDUSI.

- **Marco común de participación**

Los grupos de participantes en el taller destacaron que para poder participar se debían establecer límites y reglas bien definidas de cómo participar y cuando. Así se indicaba que los proyectos debían de dejar definido de antemano los niveles de participación y una estructura clara del proceso de intervención para cada uno de los proyectos. Este marco común tenía que ser constituido con antelación a la redacción de los proyectos. La estructura de participación posteriormente se debería adecuar en cuanto a proceso dependiendo de las características de cada proyecto. Tener definido de antemano la

distribución de la participación facilitaría que las entidades pudieran funcionar de manera más autónoma pudiendo convocar reuniones propias en las que ir afianzando su participación en la EDUSI.

- **Formación**

Un aspecto fundamental para equilibrar y consolidar esa red de colaboración y corresponsabilidad en los proyectos de la EDUSI, es que debía existir cierto momento donde las entidades se pudieran formar en algunos aspectos clave que constituirían los proyectos en los que se iban a participar. Sin esta formación (puntual o transversal) la información que se facilitaría estará de algún modo sesgada y la comunicación se verá mermada al confrontarse dos niveles distintos de conocimiento, complicando la incorporación de la participación en la ejecución de proyectos. La formación dependiendo del proyecto podía ser dirigida a una fase en concreto (fase de diseño) o bien podía estar incorporada en el proyecto de manera continua dentro de las mesas de trabajo o los espacios de participación que se establecieran (fase de diagnóstico, propuestas e implementación), mediante la dinamización en talleres.

- Seguimiento y evaluación

Otra de las características básicas que se señaló fue la necesidad de establecer espacios de participación para dar seguimiento y evaluar los procesos, con lo que ir mejorando aspectos de los proyectos tanto en participación como en implementación. Las entidades propusieron el formato de COMISIÓN DE SEGUIMIENTO como modelo para afianzar a largo plazo la participación dentro de la EDUSI, y facilitar a posteriori la coordinación de los resultados de los proyectos y sus posibles futuros procesos que se descolgase de los mismos. Estos espacios de participación de largo recorrido generaron rutinas de participación, con lo que se promovieron y reforzaron la participación de entidades más pequeñas, grupos informales que de otra manera no habrían formado parte de la estrategia EDUSI.

- Consideraciones finales

Si bien las entidades señalaron sus necesidades y demandas en cuanto a niveles de participación y procesos de participación vinculados a proyectos de la EDUSI, se denota que no existía en ese momento una red de trabajo clara entre entidades por lo que las demandas surgían de manera casi individual sin tener una dinámica bien establecida de participación con la que afrontar los futuros proyectos.

Sí existía un importante trabajo asociativo, pero este estaba muy vinculado a las urgencias y necesidades que habían ido surgiendo en cada momento, sin tener una visión de conjunto tanto de los logros alcanzados como de las deficiencias existentes como tejido asociativo de la zona EDUSI.

6. CONCLUSIONES.

A modo de corolario de este documento, vamos a incorporar una serie de conclusiones y referencias extraídas del conjunto de la información y de la experiencia acumulada en el seguimiento de las acciones que tuve la

oportunidad de seguir y que han servido de fundamento para este trabajo de fin de curso:

- a) Los procesos participativos son incorporados en la mayoría de las ocasiones con la finalidad de dar entrada a la ciudadanía en la exposición de propuestas, pero no se suelen organizar de manera eficiente los canales para que esta participación sea efectiva. Cuestionarios interminables, sin posibilidad de tabulación automática, con preguntas farragosas o demasiado abiertas, quedan al albur de la persona que los recibe para incorporar las propuestas que pueden llegar a ser muy complejas. A lo largo del proceso participativo se mejoró este enfoque simplificando la captación de información y regulando mejor las reuniones y talleres de trabajo.
- b) Los vecinos y asociaciones encuentran un obstáculo importante en el lenguaje y retórica administrativa que en ocasiones se añade a la complejidad en la tramitación y las exigencias de algunos proyectos (como el caso de la EDUSI). Además, se generan tensiones al no entender los ciudadanos que no se les pueda dar participación en algunas materias que deben ser acometidas por la propia administración por diversos motivos por motivos de su complejidad técnica o presupuestaria. Es necesario explicitar desde un primer momento hasta dónde va a llegar esa toma de decisiones y dónde se queda el último paso en la opinión de los participantes.
- c) Desde el lanzamiento de un proyecto es necesario definir el alcance de la toma de decisiones que se llevan a cabo en un proceso participativo ya que en muchas ocasiones son cuestiones técnicas (urbanísticas, presupuestarias, temporales) las que de entrada imposibilitan que se adopten determinadas medidas que aparentemente pueden parecer atractivas a los ciudadanos. Si se informa con antelación a los participantes de estas limitaciones, los procesos se encauzan hacia soluciones viables desde el primer momento.

- d) Los vecinos no quieren en la mayoría de las ocasiones dedicar tiempo a los preliminares de los proyectos, sino que quieren intervenir en cuestiones que tengan un traslado rápido y tangible en sus barrios o en sus vidas. La disparidad de formación, la falta de experiencia o simplemente no tener más tiempo, contribuye a que se diluya la participación en la conformación de los fundamentos de las propuestas, pilares esenciales que muchas veces condicionan la toma de decisiones final.
- e) Es necesario generar propuestas imaginativas que establezcan un mecanismo real de corresponsabilidad en la toma de decisiones y sus consecuencias cuestión que lleva una gran complejidad técnica y política: si las asociaciones y vecinos quieren intervenir y decidir hasta el último momento, de alguna manera debería introducirse también este elemento ‘participativo’ en las consecuencias, ya que son los funcionarios o bien los políticos quienes van a abanderar esta decisión mancomunada que quizá no sea plenamente compartida.
- f) El punto ‘negativo’ de esta mayor participación ciudadana es la constatación de la pérdida de confianza en la clase política para representar los intereses de los ciudadanos y la delegación de esta responsabilidad que, de facto, delegan los políticos en las asociaciones vecinales en la toma de decisiones.
- g) Existe un problema real de representatividad asociativa, tanto desde el punto de vista de la sobrerrepresentación como de la falta de interés por parte de la ciudadanía. En el caso del EDUSI la participación fue decayendo de manera paulatina, posiblemente por acometer las primeras reuniones para la elaboración de los fundamentos del proyecto, sin que se percibiera impacto en el corto plazo. Y de los asistentes, algunos afirmaban representar a seis, siete, ocho asociaciones, asociaciones que en ocasiones no se les conoce más que un pequeño grupo de socios. Dilema por dirimir es ver qué valor se les otorga a estas asociaciones en

la toma de decisiones ya que no es sostenible que la opinión del participante sea la de un colectivo ni mucho menos numeroso.

- h) La introducción de una empresa externa para dinamizar los procesos participativos (caso de la EDUSI) contribuyó desde el principio a marcar los límites y reglas de la participación, introduciendo en las dinámicas los requisitos que el propio proyecto conllevaba. Esto es, se debe formar al grupo en el estilo de participación que requiere el proyecto en el que se va a intervenir y no en la participación genérica.
- i) La figura del conductor de las reuniones se mostró esencial en la formación de los procesos participativos. Organizar las intervenciones, el control de los tiempos, el cumplimiento del orden del día y la elaboración de un resumen final son elementos que aportan rigor y facilitan la gestión eficiente de los procesos.
- j) No se han encontrado diferencias significativas en los procesos por una mayor o menor cantidad de interacciones/reuniones entre los miembros, pero sí en la calidad de las sesiones: orden del día claro, distribución de tiempos, una hoja de ruta clara y objetivos identificados, disposición de la sala que facilite el diálogo, son aspectos que permiten avanzar mucho más en los procesos que el número de veces que se convoca a la gente. En el caso del Plan de Competitividad, las reuniones individuales con expertos del sector permitieron obtener una idea no solo técnica sino también política de las posiciones de las entidades más relevantes de la ciudad respecto al proyecto.
- k) Es imprescindible realizar un trabajo de análisis de la relación causas-medios problemas- objetivos-consecuencias-fines para poder hacer una propuesta de trabajo para que todos los participantes cuenten con una base informativa con un marco de referencia que sea asumido por todos. Los contenidos de este marco inicial son importantes, pero mucho más la

didáctica con la que se explique el proceso y esta información que deberá ser asumida y compartida por todos.

Los aspectos aquí tratados a modo de conclusiones podrían ser incorporados dentro del diseño de los procesos participativos, incorporándoles los correspondientes indicadores que permitieran su seguimiento. Quedan cuestiones por resolver de cierta complejidad (representatividad, corresponsabilidad) pero esenciales para que los procesos participativos enraícen de manera adecuada y faciliten la participación ciudadana en los proyectos de forma real y efectiva.