

LA GESTIÓN PÚBLICA DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GRANADA. ANÁLISIS BÁSICO Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN.

Ismael GÁMEZ CRUZ

Director General de Bienestar Social. Excma. Diputación Provincial de Granada

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el Diploma de especialización en
gestión pública local. CEMCI.*

SUMARIO:

1. Introducción
2. Diagnóstico y reflexiones básicas sobre la gestión pública de los servicios sociales en la Excma. Diputación Provincial de Granada
 - 2.1. Estructura u organización en la que se insertan los servicios sociales
 - 2.2. Medios y recursos disponibles.
 - 2.2.1. Medios económico-financieros
 - 2.2.2. Medios personales/humanos (capital social)
 - 2.3. Ámbito material de actuación: contenido de la actividad desarrollada desde la Delegación de Bienestar Social y Familia.
 - 2.4. Situación del funcionamiento de la organización.
3. Propuestas de actuación para la mejora de la gestión pública de los servicios sociales en la Excma. Diputación Provincial De Granada
 - 3.1. Propuestas para "Corregir las debilidades"
 - 3.2. Propuestas para "Afrontar las amenazas"
 - 3.3. Propuestas para "Mantener las fortalezas"
 - 3.4. Propuestas para "Explotar las oportunidades"
4. Conclusiones
5. Bibliografía

"La cultura se come a la estrategia para desayunar" (P. Drucker)

1. INTRODUCCIÓN

Identificados como uno de los pilares del Estado del Bienestar, los servicios sociales constituyen uno de los ámbitos de actuación de las Administraciones Públicas con mayor intensidad, tanto cuantitativa como cualitativa. Son un elemento consustancial al Estado Social y, por ende, al Estado en sí; pues éste no se entiende sin lo que C. Schmitt denominó como fórmulas constitucionales fundamentales (Estado Social, Democrático y de Derecho). Es decir, el Estado hoy sólo es susceptible de denominarse Estado (como estructura político-jurídica por excelencia) si da cobertura a la fórmula social, entre otras cosas, mediante la garantía de la prestación de los servicios sociales.

A pesar de la referida relevancia existencial, a la que se le suma aquella politológica y económica derivada de representar un ámbito de intervención pública que, según los paradigmas keynesianos, contribuye directamente a la prosperidad y estabilidad política y económica de las naciones; sucede que los servicios sociales constituyen uno de esos grandes ámbitos materiales de actividad administrativa que, como el urbanismo o la vivienda, siguen sin identificarse claramente tanto por la ciudadanía como por los profesionales del derecho y de la gestión pública. Entre las numerosas razones que dificultan su desconocimiento se encuentran la ausencia de unos antecedentes históricos y teóricos plenamente consensuados, su vinculación a un Estado del Bienestar que, per se, carece de unas características unívocas, el complejo y fragmentado marco normativo que los regula, su intrincado marco competencial, su configuración como derechos (fundamentales o no) y/o meros principios, o su casi infinita forma de prestación por parte de las Administraciones Públicas (multiplicidad de prestaciones económicas o servicios que se desarrollan de forma directa e indirecta) en un intento de responder a las demandas de una

estructura social profundamente alterada y en constante evolución, si se compara con aquella que dio origen al Estado del Bienestar del siglo XX.

Teniendo en cuenta lo anterior, y a partir de lo observado tras la asunción de la Dirección General de Bienestar Social en la Excma. Diputación Provincial de Granada, si bien con datos objetivos actualizados a la fecha de su publicación, el objeto del presente trabajo de evaluación es el siguiente:

- Ofrecer una visión práctica, concreta y de sencilla comprensión, acerca de la configuración y la gestión de los servicios sociales en la Excma. Diputación Provincial de Granada, analizando y reflexionando sobre sus debilidades y fortalezas, para aquellos que deseen acercarse a esta realidad.
- Aclarar las cuestiones competenciales de la provincia que intervienen en materia de servicios sociales.
- Aportar una herramienta rápida de análisis del estado de la gestión pública en cualquier ámbito de actuación basada en los esquemas DAFO y CAME, la definición de parámetros de buena gestión pública y el establecimiento de “enablers” de la gobernanza o de la innovación/transformación pública.
- Plantear propuestas de actuación concretas con relación al modo en que la gestión pública de los servicios sociales podría mejorar; de forma que pueda servir como base o punto de partida para un futuro plan estratégico.

2. DIAGNÓSTICO Y REFLEXIONES BÁSICAS SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GRANADA

Los servicios sociales son una materia no atribuida expresamente en la Constitución Española al Estado y sobre la cual la Comunidad Autónoma de Andalucía ejerce competencias exclusivas en virtud de lo previsto en el artículo 61 de su Estatuto de Autonomía. Regulados legislativamente por la Ley 9/2016, de 27

de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía (en adelante LSSA) y teniendo en cuenta el marco competencial derivado de la normativa de régimen local aplicable a las entidades locales andaluzas; la gestión pública de los servicios sociales en las Diputaciones Provinciales de Andalucía se identifica fundamentalmente, salvo algunas excepciones, con una labor de asistencia en la prestación y gestión de los mismos por sus legítimos competentes, que son los municipios.

En este apartado se desea proporcionar una visión de cuál es el estado actual de la gestión pública de los servicios sociales en la Excma. Diputación Provincial de Granada (en adelante “la Diputación”), mediante un análisis de carácter muy elemental y las reflexiones, también básicas, que en torno a este puedan ir aparejadas.

Si bien es cierto que la literatura está repleta de reflexiones en torno al concepto de “gestión pública” y al contenido del mismo; el análisis que aquí se expone se realiza desde un esquema de elaboración propia que atiende al examen de los cuatro grandes elementos que considero descriptivos o integrantes de cualquier modelo de gestión pública:

2.1. Estructura u organización en la que se insertan los servicios sociales

La Diputación Provincial de Granada asiste (que no presta¹) a los municipios en la prestación y gestión de los servicios sociales comunitarios desde la Delegación de Bienestar Social y Familia (en adelante “la Delegación”); siendo ésta una Delegación más de las restantes que forman parte de la estructura organizativa más amplia de la Diputación Provincial. Esta Delegación, que vendría a equivaler a las genéricas concejalías municipales, Consejerías autonómicas o Departamentos Ministeriales de la Administración General del Estado, se organiza internamente en una estructura no declarada institucionalmente, si bien esbozada y asumida de forma difusa por el colectivo integrado en la misma. En un esfuerzo destinado a

¹ La prestación y gestión de los servicios sociales comunitarios es una competencia propia municipal ex. artículo 92.2 c) de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; artículo 9.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía y artículo 51.3 y 4 de la LSSA.

identificarla y concretarla, se puede acudir a los instrumentos organizativos de la misma, que se encuentran desactualizados (no adaptados a los cambios producidos de facto) y diseñados de forma poco intuitiva y transparente. Estos instrumentos son la Relación de Puestos de Trabajo (RPT)² y el organigrama de la Delegación³, de cuyo análisis conjunto con la praxis diaria, puede inferirse la existencia de una estructura vertical totalmente dependiente de la Dirección General de Bienestar Social a través de una única unidad administrativa (servicio de servicios sociales comunitarios) sin funciones definidas y en el que se integran diversas subunidades administrativas (secciones) encargadas de ciertas materias sectoriales y en las que conviven personal técnico y administrativo.

A través de la citada estructura, la Delegación despliega su actividad sobre un ámbito territorial integrado, salvo en el caso de políticas, programas y servicios excepcionales, por las Entidades Locales territoriales granadinas de menos de 20.000 habitantes. Esta circunstancia hace que la estructura, a pesar de ser única, se componga de dos grandes organizaciones diferenciadas en ubicación y funciones:

- Por un lado, una organización compuesta por una serie de unidades administrativas ubicadas en la sede provincial localizada en la capital de la provincia que, sin perjuicio de no tener funciones acotadas en los instrumentos organizativos, se dedican mayormente a coordinar, supervisar y asistir de forma centralizada la actividad técnico-administrativa de los servicios sociales prestados en el territorio provincial y a diseñar los programas y acciones sociales a implementar.
- Por otro lado, una organización compuesta por una serie de unidades administrativas dispersas a lo largo del territorio provincial en las que se prestan de forma inmediata los servicios sociales por parte de los profesionales. En la Diputación de Granada, tal y como se detalla en el

² <https://www.dipgra.es/export/sites/diputaciongranada/diputacion/delegaciones/transparencia-recursos-humanos-y-administracion-electronica/.galleries/DIPUTACION-Delegaciones-Recursos-Humanos-Relacion-de-Puestos-de-Trabajo/Relacion-de-Puestos-de-Trabajo.pdf>

³ <https://www.dipgra.es/export/sites/diputaciongranada/diputacion/delegaciones/transparencia-recursos-humanos-y-administracion-electronica/.galleries/DIPUTACION-Delegaciones-Galerias-Documentos/ORGANIGRAMA.pdf>

apartado 2.3 del documento, estas unidades coinciden con los distintos centros y puntos asistenciales en los que se prestan servicios sociales, que son fundamentalmente:

- Los “Centros de Servicios Sociales Comunitarios” (en adelante “CSSC”) ubicados en cada una de las Zonas Básicas de Servicios Sociales (en adelante “ZBSS”), que se dividen, a su vez, en Unidades de Trabajo Social (UTS) y Puntos de Información.⁴
- El Centro Provincial de Drogodependencias y Adicciones, del que a su vez dependen diversos Centros de Tratamiento Ambulatorio.⁵

Todas estas unidades no suponen una estructura distinta a la de la Delegación, ni tienen naturaleza de servicios periféricos, ni tampoco se erigen sobre la base de técnicas de traslación competencial como la descentralización o la desconcentración; de modo que son meras extensiones de la Diputación Provincial de Granada en todo el territorio provincial.

Además, los CSSC tienen la peculiaridad de ser la única unidad organizativa de la Delegación ajena a la libre potestad de autoorganización de las entidades locales, al estar su estructura u organización mínima dispuesta por la LSSA. En efecto, son los artículos 29 y siguientes de la citada norma los que determinan la necesaria existencia de, al menos, uno de estos centros en cada ZBSS, que estará compuesto, como mínimo, por un “equipo básico de servicios sociales comunitarios” dotado con personal técnico y administrativo y estructurado en una dirección y por un resto de profesionales acordes a una ratio mínima compuesta, al menos, por un trabajador/a social, un educador/a social y un psicólogo/a. Esta composición mínima, siempre que se respete, puede variar en función de las situaciones concretas que afecten a cada centro, entre las que suelen encontrarse aquellas que hacen que existan otros perfiles profesionales aparte de los citados por el tipo de programas o proyectos que se ejecuten desde

⁴ <https://www.dipgra.es/servicios/apoyo-social/servicios-sociales/red-provincial-de-servicios-sociales-comunitarios/>

⁵ <https://www.dipgra.es/servicios/apoyo-social/drogodependencias-y-adicciones-spda/donde-estamos/>

el centro o por la existencia de personal propio de las entidades locales que presten los servicios sociales comunitarios.

Inferida la estructura existente a partir de lo mencionado anteriormente; una reflexión y un diagnóstico preliminar hace indicar que la organización derivada de esta no ha sido fruto de un proceso de reflexión ni planificación previa vinculada a un análisis que identifique las debilidades y los objetivos organizativos que debieran resolverse y hacia los que avanzar; siendo consecuencia más bien de la introducción reactiva de cambios progresivos vía modificación de RPT, uso de mecanismos provisionales de provisión de puestos de trabajo y reparto informal y/o alegal de tareas, y basados en el intento improvisado de sortear problemáticas emergentes mediante una agudización de la verticalidad de la estructura que permita, a su vez, intensificar un modelo de gestión existente de tendencia up-down (de arriba abajo), dotado de un protagonismo de las potestades de control y mando características de las jerarquías férreamente centralizadas y de una dependencia excesiva de determinados puestos de trabajo desempeñados, además, por personas concretas.

Los rasgos de este modelo organizacional llevan aparejada la pérdida de autonomía e inteligencia organizacional y la dependencia personalista de la gestión; lo cual a su vez genera bloqueos en los aspectos más básicos de la gestión cuando fallan esos elementos, así como un ambiente laboral tendente a la incertidumbre, a una débil legitimidad decisoria, a la desafección profesional y a una baja motivación laboral.

Por otro lado, los datos indican que la confección progresiva del organigrama ha obedecido a una tendencia consistente en otorgar preferencia a los puestos de la Escala de Administración Especial de la Administración Local sobre aquellos encuadrados en la Escala de Administración General; de forma que se hecho orbitar a toda la organización en torno a los programas o proyectos que se desarrollan y no a la inversa; que implicaría, en primer lugar, la consolidación de una estructura administrativa sólida y capacitada para, en segundo lugar, adaptar los programas o proyectos a esa estructura como elemento determinante de la viabilidad de la ejecución de los mismos. Sólo así se justifica, por ejemplo, que exista un único

servicio (el servicio de Servicios Sociales Comunitarios) que aglutine a la vez todo el control y coordinación de ámbitos materiales de actuación tan distintos como son el de programas de servicios sociales comunitarios y el de administración y gestión presupuestaria de los mismos.

Por último, también cabe deducir de lo observado, que en la construcción de la estructura ha influido decisivamente la tendencia de utilizar los instrumentos de organización de personal para instrumentar concretos impulsos a las oportunidades de carrera profesional, independientemente de su conveniencia o no y sin tener en cuenta su utilidad real y encaje holístico en la estructura.

2.2. Medios y recursos existentes

A continuación, se da cuenta brevemente de los medios con los que cuenta la Delegación para la gestión pública de los servicios sociales, divididos en dos grandes categorías:

2.2.1. Medios económico-financieros

Los medios económicos de los que dispone la Delegación se pueden analizar mediante la observancia del presupuesto, cuya versión vigente aplicable al ejercicio presupuestario de 2026 fue aprobada definitivamente, mediante anuncio en BOP de Granada N° 248, de fecha de 30 de diciembre de 2025.

Sin perjuicio de lo recogido en el estado de ingresos del presupuesto y dado que para este sólo se prevé la clasificación económica y no orgánica, no resulta posible identificar los ingresos destinados a los centros gestores de la Delegación de Bienestar y Familia, salvo aquellas excepciones vinculadas a financiación externa afectada a la implementación de concretos programas, normalmente procedente de transferencias por parte de otras Administraciones Públicas. Por ello, para determinar los medios específicos con los que cuenta la Delegación hay que acudir al estado de gastos; del cual se extrae que cuenta con una dotación presupuestaria de 144.271.515,81 euros del total de la Diputación Provincial, que asciende a 416.554.952,25 euros. Esto supone que la Delegación de Bienestar y Familia es

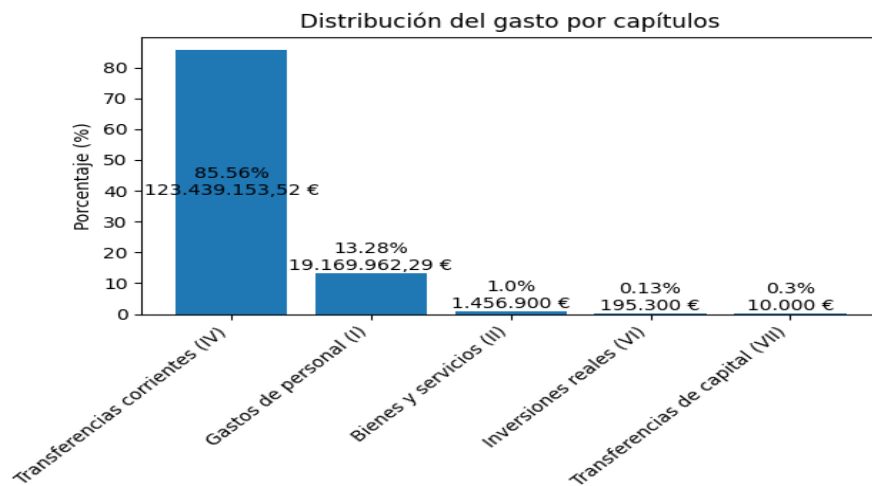
aquella con la mayor dotación de entre todas las Delegaciones, representando un total de un 34.63 % de la totalidad de los créditos de la hacienda provincial. Esta importantísima posición de la Delegación de Bienestar y Familia se hace más patente cuando se observa que la segunda Delegación con mayor dotación de la Diputación (Delegación de Obras Públicas y Vivienda) sólo gestiona el 14.96 % de la totalidad de los créditos de la Diputación.

Desde un punto de vista cualitativo y atendiendo a la estructura presupuestaria, el gasto económico de la Delegación ostenta los siguientes rasgos:

- Desde la perspectiva funcional, la Delegación sólo utiliza sus créditos en dos áreas de gasto, que se desglosan de la siguiente forma:
 - Área de gasto 2 (“*Actuaciones de protección y promoción social*”), dotada de una cuantía de 143.667.408,75 euros (99.58 % del presupuesto total de la Delegación). Esta área se concreta en una sola política de gasto (política de gasto 23 “*Servicios sociales y promoción social*”, y ésta, a su vez, en un único grupo de programas 231 (“*Asistencia social primaria*”), que se ha desglosado a su vez en dos programas presupuestarios de creación propia (programa de gasto 2310 “*Administración General de Asistencia Social Primaria*” y 2311 “*Integración Social*”) que culminan, por último, en una totalidad de 11 subprograma (por ejemplo: subprograma 23103 “*Dirección y Administración de Centros Sociales Comunitarios*”; 23115 “*Promoción de la Autonomía Personal*”; o 23117 “*Prevención y Atención Drogodependencias*”).
 - Área de gasto 9 (“*Actuaciones de carácter general*”), dotada con una cuantía de 604.107,06 euros (0.42 % del presupuesto total de la Delegación). Esta área se concreta en las políticas de gasto 91 y 92 (“*Órganos de gobierno*” y “*Servicios de carácter general*”, respectivamente); que a su vez se desglosan en los grupos de programas 912 y 929 (“*Órganos de gobierno*” e “*Imprevistos y funciones no*

clasificadas” respectivamente); que a su vez generan dos programas propios creados (9121 “*Gabinete de presidencia*” y 9291 “*Otros servicios generales*”) que se subdividen, respectivamente, en dos subprogramas propios (subprograma 91214 “*Equipo de gobierno*” y 92912 “*Ayudas y Convenios de Interés General*”).

- Atendiendo a la naturaleza económica del gasto realizado, cuyo máximo detalle se establece a nivel de partida presupuestaria; se observa como la Delegación sólo gestiona y realiza gastos de exclusiva naturaleza no financiera y en su mayoría de carácter corriente, pues se corresponden exclusivamente con cinco capítulos de gasto, que en función del porcentaje que representan en relación a la totalidad del presupuesto de la Delegación, se ordenan de la siguiente manera:



Fuente: elaboración propia

2.2.2. Medios personales/humanos (*capital social*)

Para el examen del capital social de la Delegación se han analizado la RPT, la plantilla de personal, el anexo de personal y otros datos obrantes en la Delegación con competencias en materia de recursos humanos. El análisis se puede realizar desde las perspectivas cuantitativa y cualitativa:

- Análisis cuantitativo

Tras su última modificación el día 26 de marzo de 2026, en la RPT de la Delegación, que integra los centros gestores de los Servicios Sociales Comunitarios y del Servicio Provincial de Drogodependencias y Adicciones, figuran un total de 296 puestos de trabajo (248 del primero y 48 del segundo). La previsión de estos puestos no necesariamente implica que estén dotados presupuestariamente y tampoco que estén ocupados o desempeñados. Para analizar esto último es necesario acudir a la plantilla y al anexo de personal; en la medida en que la primera es aquel documento que se aprueba a través del presupuesto y que contempla la totalidad de los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual de la Corporación provincial con dotación presupuestaria (artículo 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), aunque sin cuantificar; y el segundo es aquel documento que debe unirse al presupuesto para su aprobación en que se relacionan y valoran los puestos de trabajo existentes en la misma – *no necesariamente sólo el personal funcionario, laboral y eventual*-, de forma que se dé la oportuna correlación con los créditos para personal incluidos en el Presupuesto (artículo 18.1 c) del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos -en adelante RD 500/1990-).

El anexo de personal de la Delegación aprobado junto al presupuesto y la plantilla de personal para el ejercicio de 2026, sustraído de su análisis al personal eventual y el cargo relativo a la titular de la Delegación, pero incluido el personal directivo público profesional, hace constar la existencia de 279 puestos de trabajo con cobertura presupuestaria. Esto hace concluir que actualmente existen 17 puestos de trabajo previstos en la RPT sin cobertura presupuestaria.

Además, y cotejado con información obrante en la Delegación con competencias en materia de recursos humanos; de los puestos cubiertos y dotados presupuestariamente (es decir, de los 279 anteriormente mencionados), 47 no se encuentran cubiertos por personal fijo (funcionarios de carrera o personal laboral

fijo). De estos, 35 se encuentran ocupados en régimen de interinidad por vacante o sustitución, 2 mediante contrato laboral de duración determinada, y 10 no se encuentran ocupados o desempeñados por nadie a pesar de estar en situación de vacante (es decir, en el supuesto de existencia de plaza de imposible cobertura por funcionario de carrera).

Esto supone que actualmente en torno a un 17% de los puestos con cobertura presupuestaria están desempeñados por personal temporal. Sin embargo, y aunque no se dispone de información cuantificada exacta, se estima, que la tasa de temporalidad reseñada es bastante más elevada, en base al elevado número de solicitudes y nombramientos de funcionarios interinos por circunstancia de acumulación de tareas y de contrataciones de personal laboral temporal en régimen de duración determinada por circunstancias de la producción.

Por otra parte, y para finalizar, es necesario destacar que la Delegación también coordina la acción, de forma compartida con las entidades locales de la provincia, de otro tipo de personal perteneciente a éstas últimas con funciones vinculadas a los servicios sociales comunitarios, entre los que se encuentran trabajadores sociales, educadores sociales o psicólogos municipales o Técnicos de Inclusión Social subvencionados mediante la concertación local de la Diputación.

- Análisis cualitativo

Se exponen en este subapartado las características no numéricas más destacadas de los recursos humanos con los que cuenta la Delegación; a fin de esbozar una imagen básica de los mismos:

- a) Perfil técnico predominante y residualidad de perfiles pertenecientes a la Escala de Administración General. La mayoría de los/as empleados/as pertenecen a la Escala Especial de Administración Local y, concretamente, a la subescala Técnica, distinguiéndose fundamentalmente las categorías de Técnicos Superiores (psicólogos y médicos) y Técnicos Medios (trabajadores sociales, educadores sociales y educadores). Concretamente, existen 41 puestos de la Escala General y 255 de la Escala

Especial; es decir un 86 % del capital social de la Delegación pertenece a la Escala Especial.

- b) Predominancia de funcionarios (tanto de carrera como interinos) frente a otra tipología de empleados/as públicos/as. 51 laborales vs 241 funcionarios (81% funcionarios). Aunque el régimen laboral es residual, no deja de sorprender que casi un 20 % de los efectivos se encuentren en éste, cuando son puestos casi en su totalidad llamados a desempeñar tareas que no son propias de personal laboral, a tenor de lo previsto, entre otros preceptos, en el artículo 92 LRBRL o en el artículo 15.1 c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.
- c) Muy elevada rotación de personal basada en el frecuente desempeño de funciones en virtud de relaciones laborales de carácter temporal a través de, fundamentalmente, contrataciones o nombramientos de corto períodos de tiempo (acumulaciones de tareas), frente a otro tipo de relaciones contractuales o administrativas que ofrecerían mayor estabilidad en la prestación de servicios y menores costes de transacción y de oportunidad asociadas a la rotación (por ejemplo, programas temporales).
- d) Un coeficiente de encuadramiento de 0.09 (27/296), que muestra la ratio existente, entre 0 (mínimo) y 1 (máximo), entre los efectivos con capacidad de mando o autoridad jerárquica (puestos de jefatura, coordinación o responsabilidad) y aquellos efectivos ejecutivos o “de base”. Se trata de un coeficiente muy bajo; lo que indica una gran predominancia de puestos base o ejecutivos, sobre todo si se compara con otras Delegaciones o Áreas de la Diputación con muchos menos efectivos en las que, sin embargo, en la que se invierte la tendencia.
- e) Gran dispersión geográfica de los efectivos, como consecuencia de la naturaleza de los servicios que se prestan directamente a una ciudadanía distribuida a lo largo y ancho del territorio provincial. Atendiendo a los

datos obrantes en la RPT, los efectivos que están llamados a desempeñar sus funciones en ubicaciones distintas a la capital granadina, que es donde tiene su base la Delegación y los equipos “centrales” de los servicios sociales comunitarios y del servicio provincial de drogodependencias y adicciones, se cuantifican en 72. Esto quiere decir que un 24 % del total de los efectivos están dispersos por la provincia.

f) Tasa de provisionalidad en el desempeño de puestos de trabajo casi inexistente. Según los datos observados, existe sólo un puesto de trabajo desempeñado en virtud de alguno de los procedimientos de movilidad provisional regulados por la normativa. En concreto, se trata de una atribución temporal de funciones.

g) Cultura organizacional/administrativa caracterizada por las siguientes notas:

- Indefinición de la cultura existente que, en todo caso, reside de forma difusa en el colectivo en base a mitos, comportamientos y creencias y a una ausencia de valores y normas establecidos.
- Cultura de liderazgo en virtud de la cual los procesos y tareas se desarrollan en base a las acciones individuales e informales de ciertas personas, que puntualmente consiguen colaboraciones en beneficio del grupo, entendido este como el elemento necesario para compartir recursos. Utilizando el marco teórico propuesto por Charles Handy, sería una cultura “Dionisiaca o existencial”. De la información y el contexto observado, se infiere que esta situación procede de la finalización, sin previsión de una estrategia de transición, de una cultura “Zeus” o “de club” previamente existente basada en un modelo de liderazgo férreamente centralizado y bastante informal.
- Cultura de funcionamiento de corte claramente burocrático o weberiano, en virtud de la cual tienen preeminencia, salvo excepciones en algunos equipos, los valores de la especialización, la jerarquía, el

formalismo y el centralismo, frente a aquellos valores asociados a nuevos paradigmas de gestión pública basados en la gobernanza, la innovación, la resiliencia o la innovación.

- Ética pública indefinida y sin reflexión previa ni infraestructura que la sustente, aunque de forma difusa residente entre el colectivo y acorde a la cultura burocrática, en la que destacan los valores y compromisos de la integridad, la dedicación/permanencia, la firmeza, la autoridad, y la disciplina/obediencia.

2.3. Ámbito material de actuación: contenido de la actividad desarrollada desde la Delegación de Bienestar Social y Familia

Si se hubiera de expresar con un titular claro y conciso, se podría decir que la asistencia en la prestación de los servicios sociales comunitarios a las Entidades Locales territoriales granadinas de menos de 20.000 habitantes⁶ constituye el objetivo “core” y existencial de la Delegación; esto es, su elemento de actuación más importante o estructural y el que justifica la existencia de la misma; y por tanto, aquel al que se dirige en primera y última instancia la gestión pública de los servicios sociales en la Diputación Provincial de Granada.

Sin embargo, un examen más sosegado mostraría que las actuaciones que se llevan a cabo en y por la Delegación son más ambiciosas y variopintas. Ejemplos de estas son la ejecución e implementación de políticas y programas de naturaleza social de creación propia (Programa Cuenta Conmigo y Playa Inclusiva), la gestión de servicios sociales especializados de titularidad autonómica (Servicio Provincial de Drogodependencias y Adicciones), o la gestión de acciones destinadas a ejecutar la cooperación internacional descentralizada y a promover, consolidar y fortalecer el Tercer Sector de la Acción Social en la provincia de Granada.

⁶ La circunscripción de la asistencia a las entidades de menos de 20.000 habitantes no es, según la normativa aplicable vigente, una obligación. Se deduce, de la información obtenida y analizada, que la regla sigue operando en la Diputación de Granada por una mera extensión práctica de la obligación que sí establecía el artículo 18 de la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicio Sociales de Andalucía, que se ha ido incorporando hasta la actualidad en los programas de la concertación local de la Diputación asociados a los servicios sociales comunitarios.

La diversidad de actuaciones, en la manera expuesta, viene dada dos por dos factores esenciales:

- En primer lugar, por la existencia prestaciones, servicios y recursos de previsión legal que, ya sean de servicio o económicas, ya sea garantizadas o condicionadas, integran el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía (en adelante SPSSA)⁷; constituyendo un núcleo de actuación irreductible y obligatorio que restringe la libertad a la hora de establecer las prestaciones económicas, servicios u otro tipo de acciones administrativas que habrían de integrar un modelo propio de Servicios Sociales provinciales.

Estas prestaciones, que son la esencia de la materia conocida como “servicios sociales” en Andalucía, se concretan y regulan pormenorizadamente a través del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía (en adelante “El Catálogo”)⁸; y se han de ejecutar a través de los niveles primario (servicios sociales comunitarios) y/o secundario (servicios sociales especializados) que integran la estructura básica del SPSSA.

Los municipios, enmarcados en las ZBSS y a través de los CSSC, tienen atribuida la competencia para la gestión y la prestación de las prestaciones derivadas del primer nivel⁹, tal y como ya se adelantó en el apartado 2.1 del documento. Por su parte, las prestaciones del nivel secundario¹⁰ se prestan en las Áreas de Servicios Sociales a través de centros especializados, si bien no hay una competencia atribuida a ninguna Administración en su prestación; siendo así que hay que acudir al Catálogo para determinar la Administración competente.

De lo anterior se deriva que la Diputación tiene atribuidas competencias¹¹ para asistir a los municipios exclusivamente en la prestación y gestión de las prestaciones derivadas del primer nivel; siendo así que no las tiene para la prestación y gestión de las derivadas de los de segundo nivel; si bien ello no

⁷ Artículos 40 y siguientes de la LSSA.

⁸ <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/publicaciones/detalle/626833.html>

⁹ Artículos 27 a 31 de la LSSA.

¹⁰ Artículos 32 a 34 de la LSSA.

¹¹ Artículo 51. 4, 6 y 7 de la LSSA.

excluye la posibilidad de que así se establezca en el Catálogo en virtud de lo previsto en el apartado 8 del artículo 51 LLSA¹², tal y como sucede en la actualidad con el servicio de drogodependencias y adicciones, que se viene prestando de forma conveniada con la Junta de Andalucía.

Se ha de destacar y tener en cuenta, por último, que la asistencia municipal en la gestión de los servicios sociales comunitarios se gestiona en la Diputación Provincial de Granada a través de la concertación local¹³, que constituye el marco jurídico sui generis de asistencia a los municipios de la institución, cuya regulación se prevé en la Ordenanza reguladora de la Concertación Local en la Diputación Provincial de Granada publicada en el BOP de Granada N° 108, de 10 de junio de 2025.

Mediante el citado instrumento y con carácter bianual, se abren procesos de concertación con los municipios de la provincia de Granada que tienen como fin establecer acuerdos sobre la asistencia, en sus diferentes modalidades, a los municipios a través de “programas de concertación local” que se reparten entre centros gestores; siendo así que a la Delegación de Bienestar Social y Familia le corresponden los programas del centro gestor “21” y “22”. En los citados procesos de concertación, los municipios pueden seleccionar aquellos programas sobre los que deseen una asistencia por la Diputación. Dos grandes rasgos que definen los programas de la Delegación de Bienestar Social y Familia son que constituyen supuestos de asistencia material (prestación de los servicios municipales) y que están destinados a municipios de menos de 20.000 habitantes.

- En segundo lugar, por la potestad con la que se encuentra investida la Entidad provincial para realizar ciertas acciones complementarias a las anteriores en virtud de las competencias previstas en el artículo 36 de la LRBRL y en base a su autonomía como institución representativa de la Entidad Local territorial que es la provincia ex. Artículo 3 de la citada norma.

¹² “Del mismo modo, las diputaciones provinciales podrán gestionar, conforme a la planificación y demás facultades de coordinación de la Administración de la Junta de Andalucía, centros y establecimientos de servicios sociales especializados de ámbito provincial y supramunicipal de su titularidad, sin perjuicio de lo previsto en la legislación estatal”.

¹³ https://www.dipgra.es/municipios/asistencia-a-municipios/concertacion-local/Bienio-2026_2027/

2.4. Situación del funcionamiento de la organización

En este apartado se analiza la dimensión relativa al funcionamiento interno de la Delegación de Bienestar Social y Familia. Constituye este un elemento distinto al de la estructura, pues tiene que ver más bien con el modo y la forma en que se llevan a cabo las tareas en la Delegación; siendo así, por lo tanto, el elemento más cercano a un estricto análisis del estado de la gestión pública.

Para ello, se tomará como parámetro de análisis el paradigma de gestión que actualmente protagoniza las investigaciones científicas en materia de gestión pública, que no es otro que el de la gobernanza pública y, más específicamente, el de la “nueva gobernanza”¹⁴ (en sus dimensiones institucional y técnica) propuesto por el Profesor Luis F. Aguilar, que a su vez bien podría coincidir con lo que Rafael Jiménez Asensio ha definido como “Gobernanza intraorganizativa”¹⁵ o con lo que Fernando Monar Rubia identifica como la “Tercera Nueva Gestión Pública”¹⁶; marcos conceptuales todos ellos centrados en el estudio de los elementos necesarios para solventar el problema de la ingobernabilidad en un contexto de gobernanza multinivel derivado de la incapacidad e ineficacia directiva de los gobiernos y de sus aparatos administrativos; y que personalmente he considerado a bien denominar como “infraestructura de la gobernanza y de la innovación/transformación pública”, por integrar todos aquellos elementos de la estructura interna de una organización pública que, a priori, contribuirían y determinarían una la implementación exitosa de la gobernanza pública como paradigma de gestión y la de cualquier proceso de innovación o transformación del sector público (*enablers* de la gobernanza o de la transformación/innovación pública).

Sin ser esta una reflexión exhaustiva, considero que son los siguientes elementos, integrados en niveles o ámbitos de gestión directiva y operativa, los que integrarían la mencionada infraestructura de la gobernanza o de la transformación/innovación pública:

¹⁴ L. Fernando AGUILAR VILLANUEVA, marzo 2014.

¹⁵ Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, 2025.

¹⁶ Fernando MONAR RUBIA, 2023.

ENABLERS DEL NIVEL DE LA GESTIÓN DIRECTIVA	ENABLERS DEL NIVEL DE LA GESTIÓN OPERATIVA
<ul style="list-style-type: none"> • Planificación estratégica y operativa. • Alineamiento y cuadros directivos e intermedios. • Política y planificación RRHH. 	<ul style="list-style-type: none"> • Medios (“<i>máquina administrativa</i>”) eficientes: estructuras, herramientas, procesos, etc. • Gestión RRHH (liderazgo, instrumentos de gestión de personal modernos, marcos competenciales, selección y movilidad, carrera administrativa y evaluación desempeño positiva, etc.). • Administración digital e inteligente. • Integridad (ética, transparencia y accountability). • Simplificación administrativa y better regulation. Gobierno abierto y administración relacional.

Fuente: elaboración propia

Definidos los parámetros anteriores, se puede realizar un diagnóstico básico de la situación actual del funcionamiento de la Delegación mediante la utilización de un análisis DAFO simplificado, que se expone a continuación:

DAFO (SIMPLIFICADO) SOBRE EL ESTADO ACTUAL DEL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LA DELEGACIÓN DE BIENESTAR SOCIAL Y FAMILIA DE LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GRANADA.	
<u>DEBILIDADES</u>	<u>AMENAZAS</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Estructura interna desactualizada e inadecuada para la forma en que se trabaja a diario en la Delegación, excesivamente vertical y generadora de compartimentos estancos que promueven a la fragmentación, la opacidad informativa y la descoordinación de las actuaciones llevadas a cabo. • Marco normativo interno obsoleto y redundante. • Administración electrónica rudimentaria y con graves carencias a nivel de interoperabilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de talento y capital intelectual. • Pérdida de calidad en la prestación de servicios públicos ofertados y consecuente deterioro del estado de bienestar social en la provincia de Granada. • Pérdida y desaprovechamiento de recursos económicos derivados de la ineficiencia y funcionamiento subóptimo de la máquina administrativa y de una inadecuada planificación y gestión en materia de RRHH.

DAFO (SIMPLIFICADO) SOBRE EL ESTADO ACTUAL DEL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LA DELEGACIÓN DE BIENESTAR SOCIAL Y FAMILIA DE LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GRANADA.

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Inexistencia de planificación estratégica y operativa. ● Gestión de RRHH basada en un modelo de intervención reactiva, no planificada y exenta de seguimiento, que se lleva a cabo de forma fragmentada. ● Débil cultura de evaluación de acciones y políticas ejecutadas. ● Tramitación de procedimientos administrativos sin una organización previa en lo que se refiere a sus fases, ni un seguimiento posterior, basados en intervenciones improvisadas y en las que participan numerosas personas de forma descoordinada, generando ello duplicidades administrativas y pérdida de eficacia y eficiencia. ● Indefinición, a nivel general, de una auténtica Dirección Pública Profesional, lo que genera costes en materia de alineamiento. ● Ausencia de cultura administrativa o, en todo caso, existencia difusa de una cultura excesivamente burocrática y de liderazgo dionisiaco o existencial. ● Ausencia de una ética pública definida y, en todo caso, existencia difusa de una cargada de rígidos valores burocráticos. ● “Máquina administrativa” gravemente deteriorada, en gran medida por la escasez de perfiles pertenecientes a la Escala General de Administración Local. ● Ratios y medios desactualizados en comparación con la evolución y situación demográfica actual de la provincia. ● Estructura general de la Diputación en compartimentos estancos que genera barreras de entrada, cuellos de botella y dificultades de seguimiento en relación a cualquier tarea que implica a varias Delegaciones, especialmente aquellas consideradas transversales, incluidas las destinadas a desempeñar las funciones de control económico y legal de la actividad administrativa. | <ul style="list-style-type: none"> ● Pérdida de la capacidad (ingobernabilidad) de la Entidad para determinar la agenda política y, por ende, de la capacidad de definir el interés general, creándose un vacío de poder a riesgo de ser ocupado por el sector privado y la sociedad civil de acuerdo con sus intereses sectoriales. ● Estancamiento identitario y subsecuente pérdida de autopercepción y propiocepción organizativa. ● Pérdida de capacidad de aprendizaje organizacional. ● Restricciones en materia de medios materiales o uso inadecuado de estos. ● Modificaciones o alteraciones sociodemográficas en el territorio provincial. ● Deterioro del clima laboral por estrés, frustración y falta de motivación de los efectivos que contribuya a la disminución de productividad. ● Administración limitada al marketing, pero carente de resultados (“aparentar que se hace”). ● Marco regulatorio estatal y autonómico que cambia, encorseta y limita las posibilidades de acción de la Administración Local (tasa de reposición, OEP, haciendas locales y financiación, competencias, etc.). ● Desafección y falta de motivación laboral que contribuya a menor compromiso profesional y, en última instancia, a la prestación de servicios de menor calidad. ● Deterioro de la fluidez en las relaciones con otras Administraciones Públicas o actores de la red de gobernanza multinivel. |
|--|--|

DAFO (SIMPLIFICADO) SOBRE EL ESTADO ACTUAL DEL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LA DELEGACIÓN DE BIENESTAR SOCIAL Y FAMILIA DE LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GRANADA.	
<ul style="list-style-type: none"> ● Ausencia de coordinación, colaboración, control, comunicación y participación formal entre los distintos Centros de Servicios Sociales Comunitarios y entre éstos y los servicios centrales que contribuyen a ● disminuir la sensación de pertenencia a un mismo equipo y a la pérdida de identidad y misión conjunta, a la pérdida de motivación laboral, al desperdicio de información valiosa susceptible de mejorar los servicios sociales, y a la proliferación y consolidación de disfuncionalidades organizativas entre las que destacan las duplicidades y confusiones administrativas. ● Ausencia de concreción de roles y/o competencias. ● Ausencia de identidad organizacional y resistencias al alineamiento y al cambio. 	
<p><u>FORTALEZAS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Amplia suficiencia de recursos económicos de la Diputación, en comparación con otras entidades locales. ● Equipo de gobierno sólido y con una identidad y una cultura corporativa definida. ● Talento, conocimiento, experiencia, profesionalidad y gran vocación de servicio público de los profesionales de la Delegación. ● Condiciones idóneas para impulsar la gobernanza multinivel, especialmente en el eje autonómico y local y en el eje público-civil, debido a los servicios de completo carácter transversal que se prestan. ● Institución muy diligente en materia de transparencia. ● Ética pública que, si bien no definida, sí destaca por un fuerte compromiso de dedicación al servicio público y una sólida integridad en el uso de recursos. 	<p><u>OPORTUNIDADES</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Mejora de la gobernanza multinivel y de la Administración relacional. ● Incorporación de “savia nueva” vinculada a una adecuada y planificada gestión de vacantes. ● Mejora del estado del bienestar en la provincia de Granada. ● Mejor conocimiento de la institución por parte de la ciudadanía y, por ende, mejora de la afección institucional. ● Modernización y digitalización de la institución provincial y la forma en que se prestan los servicios sociales. ● Mejor cumplimiento del marco normativo. ● Administración más resiliente, adaptativa e inteligente. ● Gran margen de mejora de la Administración electrónica y digital. ● Aprovechamiento del talento y el conocimiento disperso por la provincia.

Fuente: elaboración propia

En atención a lo anteriormente expuesto, y a modo de conclusión; se podría decir que actualmente la Delegación, insertada en un contexto organizativo (el de la Diputación Provincial en sí mismo) mucho más amplio que adolece idénticas deficiencias intraorganizativas y de funcionamiento, se sitúa en un modelo de organización mixto “ambar-rojo” según la escala de tipos de organizaciones concebida por Frederic Laloux; y ello porque se trata de una organización cuya división obedece a un sistema tradicional totalmente vertical y basado en el reparto informal de funciones con una fuerte estandarización de procesos (organización ámbar), pero a la vez aún funcionando de una forma muy reactiva e intensamente dependiente de la autoridad de mando (organización roja). Hay un margen muy amplio, por lo tanto, para recorrer el camino destinado a alcanzar un estado organizacional propio de las organizaciones “TEAL”, representativas de la forma ideal de gestión.

3. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GRANADA

En base a lo descrito en el epígrafe anterior, en este apartado se plantean algunas propuestas, no exhaustivas ni cerradas, pero susceptibles de mejorar la forma en que los servicios sociales se gestionan en la Diputación Provincial de Granada. Quede claro que estas propuestas no son, ni mucho menos, constitutivas de un plan estratégico u operativo, aunque bien podrían servir para determinar el punto de partida o las directrices básicas sobre las que este podría elaborarse.

Previamente a la exposición de las propuestas, se hace necesaria la definición de lo que considero “buena gestión pública”, pues será este el parámetro de referencia para poder determinar la eficacia de las propuestas. Por esta entiendo *aquella forma de gestionar los asuntos públicos, eminentemente mediante la administración de los recursos disponibles en la organización pública representativa de los mismos, con el único fin de satisfacer, fomentar y defender los intereses generales a los que sirve y estrictamente dentro del marco de la legalidad.*

Desde este parámetro, y partiendo del análisis DAFO anteriormente expuesto, se ha optado por sistematizar las propuestas de actuación mediante un modelo simplificado de análisis “CAME”, que las clasifica en cuatro grandes categorías destinadas, en su globalidad, a contribuir a la mejora de la gestión pública y, en última instancia, de la prestación de los servicios sociales, tornándolos más eficaces, eficientes y de mayor calidad, desde la competencia asistencial que corresponde a la Diputación Provincial de Granada. Téngase en cuenta que el encuadre de las propuestas en las distintas categorías no las hace mutuamente excluyentes; de forma que toda propuesta, en última instancia y de manera complementaria a las otras, podría incluirse en cualquiera de las categorías.

3.1. Propuestas para “Corregir las debilidades”

- Dadas las debilidades adelantadas en el apartado 2, letra A) del documento, en relación a la estructura organizativa, su situación de limitada capacidad y a fin de “engrasar” el aparato o la “máquina administrativa” que sustente el desarrollo de las acciones y políticas públicas de carácter social que se deseen implementar; se considera que convendría redefinir, actualizar y delimitar de forma clara la estructura de la Delegación de acuerdo a una planificación y reflexión previa. Además, se estima que podría ser apropiado el establecimiento de un modelo organizacional transversal que parta de dos grandes planos: el plano de la planificación estratégica y el alineamiento político-administrativo asignado a una Dirección General, y el plano de la planificación técnica y la gestión operativa asignada a diferentes áreas sectoriales de trabajo determinadas por el ámbito de actuación a desempeñar (administración general, asesoramiento jurídico y gestión económico-presupuestaria; servicios comunes y asistencia técnica de los servicios sociales comunitarios; diseño y evaluación de políticas públicas y calidad; centros de servicios sociales comunitarios; etc.). En el seno de estas áreas sectoriales, dependiendo de la idoneidad de sus cometidos, se podría mantener el esquema actualmente existente de secciones administrativas dedicadas a la gestión de determinados programas o proyectos sociales (unidad

de programas vinculados a mayores, a infancia, al fomento de la solidaridad y la participación social, etc.) en las que se ubicarían personal técnico y administrativo, este último enmarcado en una organización matricial con un mando funcional -área de administración general, asesoramiento jurídico y gestión económico-presupuestaria - y un mando de programas o proyectos - jefe/responsable de cada unidad administrativa de programas o proyectos sociales-.

Además, se considera necesaria la definición y delimitación clara del ámbito funcional, de objetivos y de responsabilidades de las dos organizaciones que forman la estructura; tanto en lo que se refiere a su ámbito externo como en lo que se refiere al aspecto relacional entre ambas. Para la organización ubicada en la sede provincial, se sugiere estudiar su configuración como servicios comunes de la Delegación, al estilo de los servicios comunes de los departamentos ministeriales de la AGE¹⁷. Para la organización compuesta por los CSSC se la configuración resulta más sencilla, pues su ámbito funcional es ya delimitado por la LSSA.

Estas líneas de acción se podrían completar mediante la creación de estructuras colegiadas de coordinación que establecieran cauces institucionalizados de coordinación, participación y comunicación entre las distintas áreas y unidades administrativas con el fin de mejorar las debilidades de naturaleza relacional que se diagnostiquen, de aumentar la legitimidad de las decisiones adoptadas y de incrementar el sentido de pertenencia y relevancia de todos los profesionales.

- En un contexto de cambio y fragmentación normativa constante y, teniendo en cuenta el intrincado sistema de distribución competencial de los servicios sociales, se hace necesaria la actualización y adecuación de la

¹⁷ Artículo 68.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: “Corresponde a los servicios comunes el asesoramiento, el apoyo técnico y, en su caso, la gestión directa en relación con las funciones de planificación, programación y presupuestación, cooperación internacional, acción en el exterior, organización y recursos humanos, sistemas de información y comunicación, producción normativa, asistencia jurídica, gestión financiera, gestión de medios materiales y servicios auxiliares, seguimiento, control e inspección de servicios, estadística para fines estatales y publicaciones.”

normativa interna reguladora de la prestación de los servicios sociales desde la Diputación de Granada, tales como el “Reglamento de los Programas de Servicios Sociales Comunitarios de la Diputación de Granada” y el “Reglamento de Régimen Interno de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios de la Diputación de Granada”, ambos aprobados en septiembre del año 2010, así como la reflexión acerca de la verdadera utilidad de los existentes, lo cual puede concluir en la necesidad de derogar algunos o aprobar otros nuevos.

- Si bien esta cuestión no depende enteramente de la Delegación, se ha de proceder con urgencia a establecer una Administración Electrónica sólida y funcional mediante, fundamentalmente, una renovación o modificación adaptada a las nuevas tecnologías de los diversos y complejos gestores de expedientes, registros electrónicos, gestores de datos, etc. de los que actualmente se sirve la Diputación de Granada, en general, y la Delegación, en particular; y ello con el fin de dotarles de la interoperabilidad, seguridad y agilidad necesarias para que la tramitación electrónica de procedimientos deje de ser uno de los cuellos de botella que actualmente generan un difícil acceso a información necesaria y una compleja gestión de la misma y, por extensión, unos servicios sociales subóptimos.
- Elaboración y aprobación de instrumentos de planificación, tanto estratégica como operativa (o mixta), entre los que podrían resultar útiles los planes de mandato, los planes estratégicos, los planes operativos u otros de carácter mixto; con el fin de mejorar el alineamiento político-administrativo, identificar y definir las prioridades de actuación y la identidad y destino de la Delegación. Estos instrumentos de planificación deberían basarse en objetivos SMART y ser coherentes con otros exigidos por la normativa, tales como el presupuesto, el de contratación pública o el de la actividad subvencional, e idealmente alineados con los de otras Administraciones superiores, tales como el Plan Estratégico de Servicios

Sociales 2022-2026, el Mapa de Servicios Sociales aprobados por la Junta de Andalucía, o el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

- Elaboración y aprobación de un mapa de recursos que contribuya a racionalizar y definir el ámbito material de actuación de la Delegación.
- Centralización y especialización de la función de gestión y planificación de recursos humanos de la Delegación en un puesto de trabajo que funcionara como interlocutor único en la materia con la Delegación con competencias en materia de recursos humanos; de forma que no sólo contribuyera a un mejor control sino también a romper silos con esta Delegación tan crucial para la Delegación. Entre otras cuestiones, esto facilitaría la obtención de información y datos concretos para poder planificar y gestionar operativamente (cobertura más ágil y fundamentada de bajas y vacantes) en esta materia y, sobre todo, para llevar a cabo las modificaciones de adecuación a la realidad y necesidades de los instrumentos de gestión de personal (especialmente RPT), que actualmente se encuentran obsoletos en su composición.
- Reflexión y definición de si se desea o no implantar un sistema de Dirección Pública Profesional y, en el caso de que así sea, el tipo y el rol de la misma en toda la institución provincial, incluyéndose los puestos directivos intermedios y, especialmente, determinado muy bien el rol a ejercer de aquellos puestos encargados de ejercer funciones vinculadas a la habilitación de carácter nacional, que no necesariamente (en ocasiones no conviene por motivos injerencia en la labor de las áreas gestoras) han de incluirse en la Dirección Pública Profesional.
- Implantación de una nueva cultura organizacional/administrativa basada en los paradigmas de gestión pública contemporáneos (gobernanza, innovación o calidad). En este sentido, se estima necesario el cambio a una cultura de liderazgo predominantemente “Ateniense” o “de tareas”,

caracterizada por una descentralización formal que marque el trabajo y la relación entre los miembros implicados, y la definición de una ética pública en la que empiecen a primar los valores relativos a la atención al ciudadano, la calidad en el producto final ofertado, la productividad, la flexibilidad, la competitividad, la colaboración, el diálogo y la iniciativa autónoma.

Para ello, sería apropiado desarrollar una hoja de ruta o plan de acción de cambio de cultura organizacional que se enmarque e integre dentro de la planificación estratégica más amplia y que, partiendo del compromiso y ejemplo de la Dirección General de la Delegación, realice un diagnóstico inicial, alinee los valores, defina la cultura concreta e institucionalice esos valores con instrumentos de tales como las guías de valores o de buenas prácticas, las cartas de servicio. Además, para dotar de eficacia a la cultura definida, se podría vincular a la evaluación del desempeño o, incluso, a la instrucción de procesos disciplinarios.

- Definición, actualización y concreción de los roles, funciones o competencias de los distintos puestos de trabajo de trabajo, especialmente los de mando o responsabilidad. Junto con la modificación de la estructura u organización de la Delegación, esta acción contribuiría a neutralizar las confusiones laborales entre los efectivos y, en consecuencia, a evitar duplicidades administrativas, pérdida de control, información y seguimiento de los procesos, contradicciones y conflictos interpersonales que lastran la eficiencia y eficacia de los servicios sociales diseñados y prestados. Además, y con el fin de mejorar la calidad de los servicios prestados, el diseño de los puestos debería realizarse a través de la definición de resultados u objetivos, de forma que no sólo sea el desempeño de funciones el criterio a tener en cuenta.
- De forma complementaria a la anterior propuesta, se considera necesaria la realización de una racionalización de procesos, a efectos de generar un inventario de los mismos y, vinculado a estos, una unificación de criterios

y protocolos de actuación con la consecuente explicación y comunicación de los mismos a toda la plantilla. Dentro de esta medida se incluiría la estandarización y protocolización de ciertos procedimientos administrativos que, con carácter frecuente, y debido al menor perfil jurídico de la mayoría de los efectivos de la Delegación, ocasionan idas y venidas en relación a los órganos de control legal y económico de la institución, generando costes y esfuerzos que podrían evitarse; pero también de aquellos otros procedimientos relacionados con la implementación correcta de programas que contribuyan a lograr unos servicios sociales uniformes en todo el territorio provincial.

- Por último, y también de forma complementaria a las dos propuestas anteriores, resulta aconsejable el desarrollo de medidas relacionadas con la planificación operativa con el fin de optimizar, de forma preventiva, el desarrollo de la agenda de la Delegación en el superior marco de la planificación estratégica. La planificación y monitoreo del cumplimiento de objetivos de forma periódica y en marcos temporales delimitados o, en períodos de alto volumen de trabajo, la identificación muy visual de procesos en ejecución con sus diagramas de flujo correspondientes a los miembros de la plantilla, pueden ser herramientas adecuadas al fin pretendido.

3.2. Propuestas para “Afrontar las amenazas”

- Establecer medidas de gestión del conocimiento destinadas a mitigar las fugas de capital intelectual de la Delegación ocasionadas por interrupciones o extinciones de la relación de servicio de determinados/as empleados/as. Esto podría llevarse a cabo, en los supuestos de jubilaciones, mediante encuentros intergeneracionales en los que el conocimiento se transfiera a recipientes que posteriormente transferirán a las nuevas incorporaciones o mediante la adecuada utilización de los contratos de relevo, especialmente si al final resulta su aprobación para el

personal funcionario; y en el caso de supuestos de movilidad, con instrumentos como el proyecto TRANSFER de la Junta de Andalucía.

- Corregir las debilidades que afectan especialmente a la “máquina administrativa” con el fin de crear una Delegación dotada de capacidad que posibilite la gobernabilidad de la misma y la consolidación de su rol de metagobernador proactivo en la red de gobernanza multinivel en la que se encuentra inserta, especialmente en el eje vertical autonómico-local y local- local, así como en el eje horizontal público-privado-civil, al ser estos los niveles en los que más frecuentemente se producen las interacciones de la Diputación de Granada con el resto de actores.
- Promover una cultura de colaboración y coordinación con las Delegaciones responsables de ámbitos transversales (economía, recursos humanos, mantenimiento, contratación pública, informática, etc.), con el fin de lograr una planificación y una gestión basada en demandas realistas y fundamentadas en datos concretos y justificaciones sólidas, con el fin de negociar la óptima dotación de recursos de la Delegación.
- Aunque no dependa en gran medida de la Delegación, se puede hacer frente a la amenaza de surgimiento de condiciones sociodemográficas adversas que requieran de mayor intervención mediante el aumento de la calidad de los servicios sociales ya puestos en marcha, a lo que definitivamente contribuyen todas las propuestas destinadas a reducir las debilidades y el otorgamiento a las acciones de la Delegación de una orientación proactiva y preventiva que ponga el foco en aplacar los factores estructurales generadores de contingencias de carácter social y no basados en una intervención asistencial y reactiva. La evaluación y consecuente reajuste de programas y acciones es, en este sentido, esencial.
- Mejora de habilidades comunicativas y de soft skills de mando con el fin de lograr una mayor sensación de pertenencia de los profesionales a la institución, logrando así luchar contra la desafección y merma de la

motivación laboral. Medidas tendentes a esto serían la formación en soft skills e inteligencia emocional y la vinculación de la posesión y ejercicio satisfactorio de estas habilidades a la evaluación del desempeño y al ascenso en la carrera profesional, a los resultados u objetivos necesarios en el ejercicio de puestos de trabajo de mando o responsabilidad, a la instrucción de procedimientos disciplinarios, etc.

- Analizar y tener en cuenta cuáles son los intereses e inquietudes del amplio contingente de profesionales que constituye la red humana de los servicios sociales comunitarios, promoviendo soluciones participadas, incluyendo a la representación sindical, que tiendan a la mejora de sus condiciones laborales y a la simplificación administrativa interna de procesos que burocratizan de forma excesiva su rol técnico, contribuyendo así a la mejora en la motivación laboral y, en última instancia, a la prestación de servicios de mayor calidad.

3.3. Propuestas para “Mantener las fortalezas”

- Complementar y reforzar la experiencia y mantener el conocimiento actualizado mediante formación adecuada. Si bien es cierto que ello no depende enteramente de la Delegación, pues corresponde a la Delegación de RRHH, sí pueden plantearse propuestas de formación específica y adecuada desde la Delegación en virtud del desarrollo de competencias y conocimientos que más mermadas se encuentren o de las necesidades formativas que mejor se puedan identificar desde dentro de la Delegación.
- Aprovechar y reforzar positivamente el conocimiento, compromiso y proactividad generalmente existente y dispersa en la masa de los profesionales de la Delegación. Una medida tendente a ello sería la de crear estructuras internas de carácter colegiado que institucionalicen formas de participación y adopción de decisiones consensuadas y que generaran vías de aparición de demandas bottom-up (de abajo a arriba).

3.4. Propuestas para “Explotar las oportunidades”

- Implementar medidas para la mejora de la transparencia activa mediante la actualización, sistematización y publicación de datos e información obrantes en la Delegación, impulsar el desarrollo de foros de intercambio de buenas prácticas en materia de servicios sociales locales e introducir en la planificación anual encuentros formales con entidades del sector privado y del tercer sector y con los representantes municipales de la provincia en la materia.
- Contribuir a una política de recursos humanos basada en la gestión inteligente de vacantes propuesta por M. Gorriti, mediante el diseño pormenorizado de perfiles laborales, con el fin de aprovechar el cambio generacional que viene con las cuantiosas jubilaciones que se prevén; de forma que la organización pueda ser más resiliente, adaptativa e inteligente fruto de nuevas inquietudes y competencias que promuevan una cultura innovadora y de menor resistencia al cambio.
- Medidas tendentes a mejorar la comunicación institucional de la Delegación mediante una planificación en la promoción y difusión de su actividad cumplidora con la normativa de comunicación y publicidad institucional que resulte aplicable.
- Mejorar los marcos interactivos y foros que permitan una mayor y mejor participación del contingente de profesionales dispersos por la provincia mediante, por ejemplo, la democratización en la confección de grupos de trabajo.
- De forma complementaria a las propuestas de corrección de debilidades, y con el fin de mejorar el Estado del bienestar en la provincia de Granada, se estima necesaria la **reflexión y revisión de los programas y acciones sociales** que se vienen llevando a cabo sobre la misma base que los impulsó en los años 90, con el fin de adaptarlos a la estructura social

actual y de optimizarlos en términos de eficacia y eficiencia. Para ello, se proponen las siguientes acciones:

- Eliminación de intervenciones que supongan duplicidades.
- Aportación de nuevos y rupturistas enfoques de intervención que culminen en programas innovadores, incluyéndose aquí la reflexión acerca de la conveniencia y/o necesidad de si todas las acciones deben de ir enmarcadas o articuladas en la concertación local.
- Alinear los programas con la identidad, visión, misión y valores proporcionados por la estrategia.
- Otorgar una mayor importancia a la evaluación.
- Revisión de la composición, cualitativa y cuantitativa, de los equipos multidisciplinares de los servicios sociales comunitarios ubicados en cada una de las Zonas Básicas de Servicios Sociales de la provincia de Granada, reflexionando acerca de la necesidad de introducir nuevos indicadores o criterios de distribución de efectivos.
- Tender a la innovación en materia de calidad mediante la elaboración de un plan de calidad, de cartas de compromisos y/o mediante la obtención de certificaciones específicas de calidad en la materia (Norma UNE158000 o certificaciones de la Agencia de Calidad Sanitaria de Andalucía).
- Desarrollar acciones destinadas a educar e informar a la ciudadanía acerca del papel de la Diputación Provincial en materia de servicios sociales; aclarando su posición competencial y la de los municipios u otras entidades locales asociativas, difundiendo su labor imprescindible en municipios de menos de 20000 habitantes, y mitigando la desinformación y desconocimiento generalizado que existe sobre la institución provincial.
- Promover valores y acciones concretas orientadas al uso de la Inteligencia Artificial con el fin de ahorrar recursos (temporales, humanos y

materiales) en la realización de tareas que puedan resultar de la indicación de directrices y que se basen en el análisis objetivo (*evidence based policymaking*), tales como la evaluación, estudio de necesidades, reformulación y/o sustitución de programas y acciones sociales; priorizando el uso de los recursos disponibles en el desarrollo de tareas que requieran habilidades humanas (identificación y solución de elementos que dificultan la ejecución de los procesos).

4. CONCLUSIONES

A escasos años de llegar a la fecha límite de la Agenda 2030 impulsada por Naciones Unidas e inspirada en un desarrollo sostenible, en el que el desarrollo del Estado del Bienestar es uno de los grandes pilares, y en un contexto académico en el que los debates sobre la gestión pública se encuentran en auge, fundamentalmente al ir aparejada a nuevos paradigmas de gestión pública y al impulso de la profesionalización de la dirección pública; a lo largo de las líneas que componen el presente documento se ha tratado de dejar constancia de aquellos elementos clave que permiten entender, de un vistazo, el estado y realidad de la gestión pública de los servicios sociales en la provincia de Granada, así como el papel que, en la prestación de los mismos, tiene la Excm. Diputación de Granada. Este cometido se ha abordado en el apartado relativo al diagnóstico y reflexión sobre la gestión pública de los servicios sociales en la Diputación, en el que se han descrito y expuesto objetivamente las cuatro grandes dimensiones que determinan cualquier ámbito de gestión pública (estructura organizativa, medios disponibles, ámbito material de actuación y estado básico del funcionamiento interno de la Delegación de Bienestar Social y Familia mediante un esquema DAFO simplificado); mientras que en el otro gran apartado, por su parte, se han propuesto algunas sugerencias de mejora de la gestión existente a partir de un esquema CAME simplificado que, sin perjuicio de su sencillez, puede utilizarse para establecer los cimientos de un plan estratégico más ambicioso.

Se advierte, sin embargo, que los rasgos e información expuesta representan una foto fija en un momento dado y, por lo tanto, conviene contrastarlos en función del momento en el que se realice la lectura del trabajo. De igual modo, conviene adecuarlos a una agenda o planificación pormenorizada en lo que se refiere a la implementación de aquellos cambios propuestos para su mejora.

5.- BIBLIOGRAFÍA.

- AGUILAR VILLANUEVA, L. Fernando. *La nueva gobernanza pública*. Guadalajara: Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno, Universidad de Guadalajara, 2014.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. Fernando. “Las dimensiones y los niveles de gobernanza”. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2014, vol. 1, n.º 1, pp. 11-36.
- BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.
- CUENCA CERVERA, J. Javier; ANTÓN CRESPO, Pilar; FARIÑA GUILLÉN, Juan Fernando. *Planificación y gestión de recursos humanos en las entidades locales*. Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2018.
- DEL PINO, Eloísa; RUBIO LARA, M.^a Josefa (dirs.). *Los estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos, 2016.
- DRUCKER, Peter. *The practice of management*. New York: Harper & Row, 1954.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 1985.
- HANDY, Charles. *Gods of management: the changing work of organisations*. London: Arrow Books, 1995.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “¿Transformar las organizaciones locales? La gobernanza intraorganizativa como desafío inmediato frente a la "cruzada antiburocrática"”. *Consultor de los Ayuntamientos*, 2005, n.º extra 1.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “Alineamiento política-gestión en los gobiernos locales: marco conceptual y algunas buenas prácticas”. *Revista digital CEMCI*, 2017, n.º 36.

KOOIMAN, Jan. “Gobernar en gobernanza”. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2005, pp. 57-82.

LALOUX, Frederic. *Reinventar las organizaciones*. Barcelona: Arpa Editores, 2017.

LAPUENTE, Víctor; DAHLSTRÖM, Carl. *Organizando el Leviatán*. Barcelona: Deusto, 2017.

MARCET, Xavier. *Management del sentido común*. Barcelona: Plataforma Editorial, 2024.

MINTZBERG, Henry. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel, 2012.

MONAR RUBIA, Fernando; MARTÍN CASTAÑO, Rodrigo (colab.). *La tercera nueva gestión pública de las administraciones locales en la década 2030*. Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2023. (Colección “Temas de Administración Local”, n.º 116).

MORAN, Brian P.; LENNINGTON, Michael. *El año de 12 semanas*. Barcelona: Empresa Activa, 2014.

RAMIÓ MATAS, Carles. *La administración pública del futuro (Horizonte 2050): instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Barcelona: Tecnos, 2017.

SINEK, Simon. *Start with Why: How Great Leaders Inspire Everyone to Take Action*. New York: Portfolio, 2009.

LA INFORMACIÓN CONFIDENCIAL CONTENIDA EN LA OFERTA - ARTÍCULO 133.1 DE LA LEY 9/2017 DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

Cristina MARTÍNEZ TOLEDO

Técnico de Administración General. Ayuntamiento de Carlet (Valencia)

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del
Curso: Contratación pública local. (CEMCI)*

SUMARIO

1. Introducción
2. Transparencia y confidencialidad
 - 2.1. En la normativa de contratación administrativa
 - 2.2. En la normativa de transparencia. Necesidad de criterios unitarios.
3. Requisitos para cualificar una documentación de confidencial
 - 3.1. Los secretos empresariales
 - 3.2. Datos de carácter personal
 - 3.3. La normativa de acceso a la información pública como límite para el acceso a la información
 - 3.4. El Criterio interpretativo 1/2019 de 24 de septiembre del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, relativo al perjuicio para intereses económicos y comerciales como límite de acceso a la información pública
4. La confidencialidad en el procedimiento de contratación y en particular en la oferta
 - 4.1. La confidencialidad en el procedimiento de contratación
 - 4.2. El análisis por el órgano de contratación de la solicitud de confidencialidad
 - 4.3. La retroacción de actuaciones para la concreción de la confidencialidad por el poder adjudicador
 - 4.4. Recursos
5. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo se ocupa de la confidencialidad de los datos en la contratación pública, en particular de los contenidos en la oferta de los licitadores, cuestión de la que se ocupa el artículo 133.1 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

Según el artículo 132.1 LCSP, los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad.

No obstante, este principio no es absoluto y por tanto tiene límites, como la confidencialidad de determinada información que no puede ser objeto de publicidad o libre acceso por proteger otros derechos o intereses legítimos¹.

Por este motivo, dispone el artículo 133.1 LCSP que sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación vigente en materia de acceso a la información pública y de las disposiciones contenidas en la presente Ley relativas a la publicidad de la adjudicación y a la información que debe darse a los candidatos y a los licitadores, los órganos de contratación no podrán divulgar la información facilitada por los empresarios que estos hayan designado como confidencial en el momento de presentar su oferta. El carácter de confidencial afecta, entre otros, a los secretos técnicos o comerciales, a los aspectos confidenciales de las ofertas y a cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en ese procedimiento de licitación o en otros posteriores.

Por tanto, aun cuando en palabras de RAZQUIN LIZARRAGA² la LCSP sea una norma que “rezuma transparencia por todos sus poros” en la práctica de la

¹ Martín María RAZQUIN LIZARRAGA, Transparencia y contratación pública, en Anuario de Transparencia Local, 2/2019, págs. 11-47, en pág. 13.

² Martín María RAZQUIN LIZARRAGA, Capítulo 22. El principio de confidencialidad en la contratación pública, en José María GIMENO FELIU (coordinador), Estudio sistemático de la ley de contratos del sector público, Cizuz Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2018, págs. 867-911, en pág. 883.

contratación administrativa hemos de ocuparnos con cautela de la confidencialidad, en orden a no provocar vulneraciones que en su caso podrían dar lugar a responsabilidades, al tiempo que se mantiene la necesaria corrección en la licitación.

Como dice la Resolución 47/2022 de 20 de enero del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), ante la existencia de dos bienes protegibles en conflicto (confidencialidad y derecho a la tutela efectiva) habrá de analizarse caso por caso, con el fin de encontrar el justo equilibrio.

2. TRANSPARENCIA Y CONFIDENCIALIDAD

2.1. En la normativa de contratación administrativa

El principio de confidencialidad tiene su origen en la normativa comunitaria, en la actualidad la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, la cual dispone en su artículo 21.1 que sin perjuicio de las obligaciones en materia de publicidad de los contratos adjudicados y de información a los candidatos y a los licitadores, el poder adjudicador no divulgará la información facilitada por los operadores económicos que estos hayan designado como confidencial, por ejemplo, los secretos técnicos o comerciales y los aspectos confidenciales de las ofertas.

Con anterioridad a la LCSP, la normativa española ya se había ocupado de la confidencialidad de las ofertas. Así, el artículo 12 del Reglamento general de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001 de 12 de octubre, no derogado, dispone que el órgano de contratación deberá respetar en todo caso el carácter confidencial de los datos facilitados por los empresarios en cumplimiento de los artículos relativos a la solvencia económica y financiera, técnica o profesional.

Se ocupó asimismo de la confidencialidad el artículo 140 del derogado Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto

Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre (TRLCSLP). La nueva regulación de la vigente LCSLP viene a recoger la doctrina del TACRC sobre la confidencialidad, dándole ahora carácter legal³.

Además del artículo 132 LCSLP el principio de transparencia aparece reflejado en el artículo 1.1 LCSLP, cuando señala como objeto de la misma regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos.

Por otra parte, el artículo 64 LCSLP conecta el principio de transparencia con la prevención, detección y solución efectiva de los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación, a fin de evitar la distorsión de la competencia y garantizar la igualdad de trato.

Asimismo, la LCSLP al regular el perfil de contratante en el artículo 63 establece un régimen extenso de publicidad y de acceso libre, fija la publicación de los contratos menores, procedimientos anulados, composición de mesas y comité de expertos. También, de acuerdo con el artículo 154.7 LCSLP (aplicable en el ámbito estatal, según la STC 68/2021 de 8 de marzo) no procede la publicación de determinados datos relativos a la celebración del contrato cuando se considere que su divulgación resulte contraria al interés público o perjudique intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas o la competencia leal. Ello exige previo informe del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), en el que se aprecie si el derecho de acceso a la información pública prevalece o no frente a los bienes que se pretenden salvaguardar con su no publicación.

No obstante, esta transparencia aparece limitada por el principio de confidencialidad, en lo que aquí nos ocupa, del artículo 133 LCSLP. Como dice entre otras la Resolución del TACRC 927/2018 de 11 de octubre, “ni el principio de

³ Martín María RAZQUIN LIZARRAGA, Capítulo 22. El principio de confidencialidad en la contratación pública..., pág. 884. También, Álvaro CANALES GIL-Justo Alberto HUERTA BARAJAS, Comentarios a la Ley 9/2017 de contratos del sector público, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2018, pág. 169. Para la evolución de esta materia en la norma comunitaria y española, Antonia OLIVARES HORTAL, Confidencialidad y transparencia en la contratación pública, Gabilex-JCCM, nº 7, septiembre de 2016, págs. 59-113.

confidencialidad es absoluto ni tampoco lo es el de publicidad. El principio de confidencialidad es una excepción al principio de acceso al expediente, que se configura como una garantía del administrado en el momento de recurrir”.

Es decir, en palabras de la Resolución del TACRC 149/2018 de 16 de febrero, “en el conflicto entre el derecho de defensa del licitador descartado y el derecho de protección de los intereses comerciales del licitador adjudicado, se ha de buscar el necesario equilibrio de forma que ninguno de ellos se vea perjudicado más allá de lo estrictamente necesario”.

De la misma manera, la LCSP regula la confidencialidad en el acceso al expediente ante la interposición del recurso especial (artículo 56.5), en la información que ha de tener la notificación de las resoluciones de adjudicación (artículo 56.5), así como la contenida en el Registro de Contratos Públicos (artículo 346.5).

2.2. En la normativa de transparencia. Necesidad de criterios unitarios.

La Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTIABG), incluye dentro de la información que ha de ser objeto de publicidad activa en el portal de transparencia (artículo 8.1.a), todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de la licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos.

Con carácter general dispone el artículo 5.3 LTAIBG que cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos. En particular, en la Resolución del TACRC 646/2017, de 14 de julio se afirma que la disociación de los datos contenidos es una fórmula que posibilita “un satisfactorio equilibrio entre la transparencia del procedimiento y la confidencialidad de las ofertas”, al permitir identificar “las prestaciones en que se basa

la valoración de la oferta, pero sin publicitar datos confidenciales como el nombre y apellidos de los empleados” de la adjudicataria.

Por otra parte, en la llamada publicidad pasiva, los expedientes de contratación pueden ser objeto de solicitud de acceso (artículos 17 y ss, LTAIBG). No obstante, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga, entre otros, un perjuicio para los intereses económicos y comerciales, así como el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial (artículo 14.1.h y j). La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso (artículo 14.2).

Por consiguiente, los límites de la transparencia vienen establecidos en dos normas diferentes, porque la solicitud de acceso puede ser pedida tanto por interesados en la licitación como por terceros no participantes.

Se plantea por tanto la cuestión del contenido de la declaración de confidencialidad, en el sentido de si un mismo documento o información puede ser declarado como confidencial por el órgano de contratación y por el tribunal de recursos contractuales (en aplicación de la LCSP) y, por el contrario, puede no ser considerado en igual sentido por el poder público y el consejo de transparencia (en aplicación de la LTAIBG).

El régimen específico de la contratación pública está limitado a licitadores en el procedimiento de licitación. Estamos ante uno de los regímenes especiales a que se refiere la Disposición Adicional 1ª LTAIBG. Dice la Resolución TACRC 282/2018 de 7 de agosto:

“En el presente caso, lo primero que debe analizarse es el procedimiento administrativo aplicable. A tenor de lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera, apartado 1, de la LTAIBG, la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo. Para que este precepto sea de

aplicación deben concurrir dos circunstancias simultáneamente: primera, que el solicitante de la información sea interesado y segunda, que la solicitud se haga dentro de un procedimiento específico que se encuentre en curso. En el caso analizado, XXX ha sido empresa licitadora en el procedimiento...Fue precisamente en esta fase de recurso especial cuando la reclamante instó al Ministerio que se le concediera acceso a la documentación...Así, el acceso a la documentación solicitado debe resolverse en vía de recurso especial por el órgano de contratación competente para su resolución, no por este Consejo de Transparencia”⁴

A juicio de RAZQUIN LIZARRAGA, los criterios para declarar la confidencialidad de una misma información, documento o dato deben ser idénticos, se aplique la LTIABG o la LCSP. Los entes del sector público y los consejos de transparencia no pueden utilizar criterios diferentes de los aplicados por los órganos de contratación o por los tribunales de recursos contractuales, porque las causas no son distintas y los criterios de aplicación deben ser igualmente aplicados⁵.

De esta cuestión se ha ocupado el Criterio interpretativo 1/2019 de 24 de septiembre, del CTBG, relativo a la aplicación el artículo 14.1.h) LTAIBG, relativo a perjuicio para los intereses económicos y comerciales, que se tratará con más amplitud en apartado 3.4).

3. REQUISITOS PARA CUALIFICAR UNA DOCUMENTACIÓN DE CONFIDENCIAL

3.1. Los secretos empresariales

El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) es el Anexo 1C del Convenio de la Organización Mundial del Comercio (1994) y establece una serie de principios básicos

⁴ Citada por Martín María RAZQUIN LIZARRAGA, *Acceso y confidencialidad en la contratación pública*, Actualidad Administrativa, n° 1, Abril 2019.

⁵ Martín María RAZQUIN LIZARRAGA, *Transparencia y contratación pública...*, pág. 27.

sobre propiedad intelectual, tendientes a armonizar estos sistemas entre los países firmantes y en relación con el comercio mundial. Dice su artículo 39.2:

“Las personas físicas y jurídicas tendrán la posibilidad de impedir que la información que esté legítimamente bajo su control se divulgue a terceros o sea adquirida o utilizada por terceros sin su consentimiento de manera contraria a los usos comerciales honestos¹⁰, en la medida en que dicha información:

- a) sea secreta en el sentido de que no sea, como cuerpo o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida ni fácilmente accesible para personas introducidas en los círculos en que normalmente se utiliza el tipo de información en cuestión; y
- b) tenga un valor comercial por ser secreta; y
- c) haya sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias, para mantenerla secreta, tomadas por la persona que legítimamente la controla”

Estos criterios han sido asumidos por la Unión Europea, como puede verse en la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 16 de diciembre de 2010, asunto T-19/07:

“Los secretos comerciales son informaciones técnicas relativas al «know-how» que no sólo no pueden divulgarse al público, sino que incluso su mera comunicación a un sujeto de Derecho distinto del que ha suministrado la información puede perjudicar gravemente a los intereses de éste (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de 18 de septiembre de 1996, Postbank/Comisión, T-353/94, Rec. p. II-921, apartado 87). Para que la información técnica entre, por su propia naturaleza, dentro del ámbito de aplicación del artículo 287 CE, es necesario, en primer lugar, que sólo la conozca un número restringido de personas. Además, debe tratarse de información cuya divulgación puede causar un serio perjuicio a la persona que la ha proporcionado o a un tercero. Por último, es necesario que los intereses que la divulgación de la información puede lesionar sean objetivamente dignos de protección (sentencias

del Tribunal de 30 de mayo de 2006, Bank Austria Creditanstalt/Comisión, T-198/03, Rec. p. II-1429, apartado 71, y de 12 de octubre de 2007, Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse/Comisión, T-474/04, Rec. p. II-4225, apartado 65)”

En transposición al Derecho español, la Directiva (UE) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas, se ha dictado la Ley 1/2019 de 20 de febrero, de secretos empresariales (LSE).

El artículo 1 la LSE considera secreto empresarial cualquier información o conocimiento, incluido el tecnológico, científico, industrial, comercial, organizativo o financiero, que reúna las siguientes condiciones:

- a) Ser secreto, en el sentido de que, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, no es generalmente conocido por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información o conocimiento en cuestión, ni fácilmente accesible para ellas;
- b) tener un valor empresarial, ya sea real o potencial, precisamente por ser secreto, y
- c) haber sido objeto de medidas razonables por parte de su titular para mantenerlo en secreto.

La LSE, que no trata de manera específica los problemas derivados de la contratación pública, regula la obtención, utilización y revelación de secretos empresariales (Capítulo II), el secreto empresarial como objeto del derecho de propiedad (Capítulo III), acciones de defensa de los secretos empresariales (Capítulo IV), así como normas procesales en el orden civil (Capítulo V).

Así, dice la Resolución 38/2016 de 13 de abril, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón:

“los secretos técnicos o comerciales son la materia genuinamente confidencial, por ejemplo, propuestas de ejecución que contienen políticas empresariales que constituyen la estrategia original de la empresa y que no debe ser conocida por los competidores, porque constituiría una afectación a sus estudios propios, su formulación original de carácter técnico, de articulación de medios humanos o de introducción de patentes propias». La jurisprudencia ha concretado el concepto de secretos técnicos o comerciales como el conjunto de conocimientos que no son de dominio público y que resultan necesarios para: la fabricación o comercialización de productos; la prestación de servicios; y/o la organización administrativa o financiera de una unidad o dependencia empresarial, y que por ello procura a quien dispone de ellos de una ventaja competitiva en el mercado que se esfuerza en conservar en secreto, evitando su divulgación. Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 2012 (Rec. STS 3243/2012), al concretar la exclusión relativa a los datos cubiertos por el secreto comercial o industrial: «Y esta exclusión incluye, por ejemplo, documentación relativa a las características técnicas específicas de un nuevo producto, las líneas generales de una campaña publicitaria estratégica, una fórmula, un compuesto químico, el modelo para una máquina o el nombre de una empresa que se pretende absorber, pero no la relación de trabajos, trabajadores, maquinaria, facturación o cuenta de resultados».”

Se ha de resaltar que el artículo 133.1 LCSP, al referirse al carácter confidencial de las ofertas, se refiere a los secretos técnicos y comerciales y añade: “a cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en ese procedimiento de licitación o en otros posteriores”.

Es decir, la LCSP especifica además otra información confidencial. En palabras de RAZQUIN LIZARRAGA, estamos aquí un escalón inferior al de secretos empresariales, donde es preciso calibrar de forma precisa donde llega la confidencialidad de dichos datos empresariales. En estos casos, el titular de la información debe ofrecer una rigurosa y detallada justificación del por qué dicha

información, aun no constituyendo un secreto empresarial, incide en la competencia. De ahí que advierte del peligro de las cláusulas de confidencialidad y entiende que se refiere a proyectos incipientes o desarrollados de innovación empresarial, aspecto difícilmente deslindable en la práctica del secreto profesional⁶.

3.2. Datos de carácter personal

Es el propio artículo 133 LCSP el que marca el respeto en todo caso a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

En la actualidad rige en la materia el Reglamento General de Protección de Datos (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), así como la Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales⁷.

Esta regulación es aplicable a la contratación pública, tanto en la vertiente de publicidad activa, como ante la solicitud de acceso a documentación. Así, la Resolución del TACRC 462/2018 de 8 de junio, dice:

“a lo único que no se dio acceso al recurrente fueron a las identidades de las personas ofrecidas por la UTE adjudicataria y a su información curricular, pues se tratan de datos protegidos en virtud de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal”

De ahí el cuidado de los operadores administrativos ante el manejo de tal información. Véase a modo de ejemplo la Resolución de la Agencia Española de Protección de Datos 1534/2012. Con motivo de la licitación del servicio de emergencias, el Ayuntamiento expuso en la web de contratación el listado de empleados

⁶ Martín María RAZQUIN LIZARRAGA, *Acceso y confidencialidad en la contratación pública...*, pág. 39.

⁷ Entre otros, OLIVER GARCIA MUÑOZ, *Capítulo XIV. La protección de los datos de carácter personal*, págs. 227-260., en el colectivo *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2017.

en los que figuraban los nombres y apellidos de cada empleado, ligado a la categoría, fecha de ingreso, salario anual y antigüedad. La Resolución consideró que se había producido una conculcación de los principios y garantías establecidos en la normativa de protección de datos.

En todo caso, puede salvarse la confidencialidad con la disociación de datos, de acuerdo con el artículo 15.4 LTAIBG.

Por el contrario, la Resolución del CTBG 534/2017 señala que los nombres de los representantes legales no son datos personales, puesto que son accesorios o incidentales.

3.3. La normativa de acceso a la información pública como límite para el acceso a la información

Nótese que el artículo 133.1 LCSP se inicia con una remisión expresa a la normativa de acceso a la información pública. Como indica RAQUIN LIZARRAGA ello exige que la LCSP sea interpretada a la luz de la LTAIBG y encajada dentro de alguno de los supuestos del artículo 14 LTAIBG⁸.

Por este motivo, el informe de la Dirección General de Contratación Pública de la Generalitat de Cataluña de 2 de mayo de 2018, indica que a diferencia del TRLCSP, el artículo 133 LCSP hace referencia a la legislación en materia de acceso a la información. Por tanto, como ya se ha indicado en el apartado 2.2) para determinar la confidencialidad se tiene que tener en cuenta la LTAIBG.

Por un lado, la confidencialidad se producirá cuando se presente una causa de las previstas en este precepto. Por otro lado, el interés público constituye un criterio a

⁸ Dispone el artículo 14.1 LTAIBG que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: a) La seguridad nacional; b) La defensa; c) Las relaciones exteriores; d) La seguridad pública; e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; h) Los intereses económicos y comerciales; i) La política económica y monetaria; j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; l) La protección del medio ambiente. Entre otros, véase el colectivo *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2017 y Lorenzo COTINO HUESO-Andrés BOIX PALOP (coordinadores), *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.

ponderar en el conflicto entre el acceso y confidencialidad. Como ejemplo la normativa sobre medicamento contiene determinadas cláusulas de confidencialidad aplicables a los contratos públicos fácilmente reconducibles a los intereses económicos y comerciales⁹.

En el mismo sentido, los contratos del sector de defensa, que tienen una regulación especial contenida en la Directiva 2009/81/CE y en la Ley 24/2011 de 1 de agosto, de contratos de sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad¹⁰.

3.4. El Criterio interpretativo 1/2019 de 24 de septiembre del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, relativo al perjuicio para intereses económicos y comerciales como límite de acceso a la información pública

Este documento tiene como objeto racionalizar la interpretación del artículo 14.1.h) LTAIBG, que establece como límite del acceso a la información pública el perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

A la hora de calificar una determinada información como secreta o confidencial, determina el CTBG que han de tenerse en cuenta los siguientes criterios:

- Ha de ser relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa.
- La información no ha de tener carácter público, es decir, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información.
- Debe haber una voluntad subjetiva del titular de la información de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión.
- La voluntad de mantener secreta la información ha de obedecer a un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilita la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al

⁹ Martín María RAZQUIN LIZARRAGA, *Transparencia y contratación pública...*, pág. 45.

¹⁰ Martín María RAZQUIN LIZARRAGA, Capítulo 22. *El principio de confidencialidad en la contratación pública...*, pág. 894.

hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial.

El CTBG aplica el llamado test del daño (citado en el Preámbulo de la LTAIBG), donde cada caso debe ser objeto de un estudio individualizado, y de la ponderación de sus circunstancias tal como rige en el Preámbulo de la Ley.

Dicho daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información¹¹.

La Resolución 89/2016 de 14 de septiembre del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, se remite a la sentencia n.º 85/2016, de 14 de junio, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n.º 5 de Madrid, que dice:

“la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley [LTAIBG], es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”

Constatada la existencia del daño y su impacto, deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar.

4. LA CONFIDENCIALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN Y EN PARTICULAR EN LA OFERTA

4.1. La confidencialidad en el procedimiento de contratación

Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, de acuerdo con el artículo 139 LCSP. Por tanto,

¹¹ En extenso, sobre el test del daño, Elisa DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO-Carlota TARÍN QUIRÓS, *Transparencia y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Madrid, La Ley, 2014, págs. 246 y sig.

hay una transmisión de información desde la empresa al poder adjudicador, información que puede contener materia que la empresa califique como confidencial.

En consecuencia, la proposición deberá llevar en la solicitud de participación la determinación de los aspectos que designe como confidenciales (artículo 133.1 LCSP).

Es reiterada doctrina, hoy cristalizada en el párrafo segundo del artículo 133.1 LCSP, que el contenido de la solicitud de confidencialidad por parte del licitador no puede alcanzar a toda la documentación. Así, entre otros, la Resolución del TACRC 592/2014 de 30 de julio, califica de fraude de ley la extensión de la confidencialidad a toda la documentación:

“A estos efectos, este Tribunal entiende que esta obligación de confidencialidad no puede afectar a la totalidad de la oferta realizada por el adjudicatario...habiendo entendido el Tribunal (Resolución 45/2013, de 30 de enero) que una extensión de la confidencialidad a toda la proposición del adjudicatario podría estar incurso en fraude de ley en los términos previstos en el artículo 6.4 del Código Civil”

También resulta del todo improcedente extender, la declaración de confidencialidad a la documentación relativa a la proposición económica, cuya apertura se realiza en acto público (Acuerdo 50/2014 de 16 de diciembre del Tribunal de Contratos Administrativos de Navarra).

Más allá de todo lo anterior, en esencia, como se ha explicado en el apartado 3.1), se ha de constatar que la documentación, por su carácter, pueda ser considerada confidencial de forma efectiva. Como dice la Resolución del TACRC 58/2018 de 19 de enero:

“En primer lugar, este Tribunal ha venido señalando que el carácter confidencial no puede reputarse de cualquier documentación que así sea considerada por el licitador, sino que, en primer lugar, debe ser verdaderamente confidencial, en el sentido de venir referida a secretos técnicos o comerciales.
(...)

También se señaló en la misma resolución, que para que la documentación sea verdaderamente confidencial, es necesario que se trate de documentación que “a) que comporte una ventaja competitiva para la empresa, b) que se trate de una información verdaderamente reservada, es decir, desconocida por terceros, c) que represente un valor estratégico para la empresa y pueda afectar a su competencia en el mercado.”

Sigue con ello el criterio marcado por la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea (Sala Cuarta) de 13 de enero de 2017 en el asunto T-189/14 Deza, A.S. contra Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA), donde indica que resulta necesario demostrar que los documentos controvertidos contienen elementos que pueden, con su divulgación, perjudicar a los intereses comerciales de una persona jurídica. Es lo que sucede, en particular, cuando los documentos solicitados contienen información comercial sensible relativa a las estrategias comerciales de las empresas de que se trata o a sus relaciones comerciales o cuando contienen datos propios de la empresa que indican sus conocimientos técnicos (sentencia de 9 de septiembre de 2014, MasterCard y otros/Comisión, T-516/11, no publicada, apartados 82 a 84).

Esta regulación, así como la doctrina citada, lleva al planteamiento a desarrollar en el apartado 4.2) de este trabajo, relativo a la ausencia de vinculación del órgano de contratación a la declaración de confidencialidad realiza por el licitador y la posibilidad de no considerar como tal la misma.

La otra cara de la moneda es el respeto por parte del contratista de la documentación confidencial a la que tenga acceso por la ejecución del contrato. Es aquello llamado por TERÓN SANTOS confidencialidad a sensu contrario¹². Dispone el artículo 133.2 LCSP que el contratista deberá respetar el carácter confidencial de aquella información a la que tenga acceso con ocasión de la ejecución del contrato a la que se le hubiese dado el referido carácter en los pliegos o en el contrato, o que por su propia naturaleza deba ser tratada como tal. Este deber se mantendrá durante un plazo de cinco años desde el conocimiento de esa información, salvo que los pliegos o el

¹² Daniel TERRÓN SANTOS, *Las particularidades del recurso especial en contratación y su relación con la transparencia*, Contratación Administrativa Práctica, nº 163, 2019, págs.. 58-76.

contrato establezcan un plazo mayor que, en todo caso, deberá ser definido y limitado en el tiempo.

De esta manera, la obligación de confidencialidad se fija de manera bilateral, refiriendo el término tanto para la Administración como para el operador económico¹³.

4.2. El análisis por el órgano de contratación de la solicitud de confidencialidad

Según se ha indicado, el órgano de contratación no está vinculado por la declaración de confidencialidad que realiza el licitador. De esta manera, si no la acepta, de manera total o parcial, la documentación no será confidencial.

Así, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 7 de septiembre de 2021 (asunto C-927/19) dice que el órgano judicial está obligado, como sucede en el ámbito del recurso especial de contratación, a sopesar y ponderar si la información es confidencial, y realizada dicha ponderación adoptar una resolución motivada (controlando la motivación otorgada en vía administrativa) y, en su caso, denegando el derecho al acceso completo al expediente si con ello se afecta a un derecho fundamental o alternatively debe poder anular la decisión denegatoria o la decisión desestimatoria del recurso administrativo si estas son ilegales y, en su caso, devolver el asunto al poder adjudicador, o incluso adoptar por sí mismo una nueva decisión si el Derecho nacional lo autoriza.

Indica CASTILLO BLANCO que las nuevas resoluciones de la justicia europea vuelven a abordar el alcance del principio de confidencialidad y su difícil y no siempre pacífico encaje con los principios de publicidad y transparencia que eso sí, constituyen la regla mientras que la confidencialidad debe ser la excepción, como recientemente ha subrayado la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 11 de marzo de 2022 (rec. 324/2019)¹⁴.

¹³ Antonia OLIVARES HORTAL, *Confidencialidad y transparencia en la contratación pública...*, pág. 85.

¹⁴ Federico CASTILLO BLANCO, *De nuevo sobre la confidencialidad de las ofertas. A propósito de la sentencia del TJUE de 17 de noviembre de 2022 (asunto C 54/21)*, 30 de noviembre de 2022, en el blog: <https://www.acalsl.com/blog/2022/11/confidencialidad-de-las-ofertas-sentencia-tjue> (consultado el 14 de mayo de 2024).

Escribe RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO que le corresponde al órgano de contratación la obligación de no divulgación de la documentación designada como confidencial por los licitadores. No obstante, recae también sobre dicho órgano de contratación la compleja obligación de decidir cuál es la documentación o información concreta que tendrá carácter confidencial, que deberá realizar de forma debidamente motivada y justificada¹⁵. Sin perjuicio de que las proposiciones sean secretas hasta el acto de apertura¹⁶.

Como se indicó en la Resolución del TACRC 592/2014 de 30 de julio (citada en el apartado 4.1), puesto que la adjudicataria del contrato de forma indiscriminada ha calificado como confidencial toda la documentación incluida en su proposición, cuestión ésta del todo improcedente, corresponderá al órgano de contratación, al objeto de dar cumplimiento al principio de publicidad y transparencia consagrado en la normativa de contratación y así motivar suficientemente la adjudicación, determinar aquella documentación de la proposición de la empresa adjudicataria que, en particular, no afecta a secretos técnicos o comerciales o no se corresponde con aspectos confidenciales, siendo necesario que se justifique debidamente en el expediente, y en su caso a la propia licitadora, las causas que determinan el carácter confidencial de la citada documentación, sin que como consecuencia de ello pueda resultar la motivación de la adjudicación insuficiente a los efectos de interponer recurso especial fundado.

Es decir, el órgano de contratación ha de hacer esta designación con carácter previo, en la propia proposición, cuando todavía nadie pretende el acceso a esta

La sentencia 127/2022 de 11 de marzo del TSJ de Aragón, Sección 1ª, recurso 324/2019, recurre el Acuerdo 21/2019 de 27 de mayo del Consejo Aragonés de Transparencia de acceso por un sindicato a información relativa a datos sobre condiciones laborales y salariales de los trabajadores. Consideró la información no amparada por la cláusula de confidencialidad del artículo 140 TRLCSP.

¹⁵ María Carmen RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, *Secreto, transparencia, confidencialidad y protección de datos en la contratación pública. Estudio de las resoluciones de los tribunales administrativos de contratación y del consejo de transparencia y buen gobierno y órganos equivalentes*. Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, 2020, núm. 24, págs. 150-191.

¹⁶ Esta cuestión lleva al problemático asunto del rechazo de proposiciones presentadas en sobre distinto. La Resolución del TACRC 261/2016 de 15 de abril, dispone que la exclusión de un licitador por la inclusión indebida de documentación en sobre distinto del adecuado no es un criterio absoluto ni debe operar de forma automática, toda vez que no cualquier vicio procedimental genera la nulidad del acto de adjudicación (Resoluciones 89/2015 y 1082/2015, entre otras). Antes bien, antes de expulsar a un candidato del procedimiento, debe analizarse si se ha podido quebrar la imparcialidad y la objetividad en la evaluación.

En el supuesto a que se refería la Resolución, la exclusión de la empresa seleccionada supondría, a la postre, invalidar, so pretexto de una hipotética contaminación del personal técnico, una adjudicación que, sustancialmente, se ha basado en criterios objetivos, de cuya aplicación no se ha formulado reparo alguno.

información, mediante indicación concreta de qué documentos o partes del mismo o información tiene este carácter de confidencial (Resolución del TACRC 363/2020 de 12 de marzo).

Como escribe RAZQUIN LIZARRAGA, se observa una conducta bastante generalizada en los órganos de contratación de falta de motivación, limitándose a aceptar la confidencialidad alegada por el licitador afectado, normalmente, el adjudicatario¹⁷. Así, siguiendo la Resolución TACRC 710/2014 de 26 de septiembre, teniendo en cuenta la doctrina de este Tribunal, que como se puede observar tiene el carácter de reiterada, la única conclusión posible es que el órgano de contratación debió realizar un esfuerzo suficiente para delimitar qué partes de la documentación de cada licitador era confidencial. Al no hacerlo ha vulnerado el derecho de acceso a información suficiente para interponer un recurso especial debidamente fundado.

Dispone la Resolución TACRC 668/2019 de 20 de junio:

“Es, asimismo, criterio consolidado de este Tribunal que el carácter confidencial no puede ser declarado de forma genérica sobre la totalidad de la documentación, ni ser aceptada dicha declaración de forma acrítica por parte del órgano de contratación, sino que tiene éste la competencia para analizar la documentación específicamente señalada por el licitador como confidencial y, a la vista de sus justificaciones y argumentos, determinar si, efectivamente, concurren los requisitos y criterios señalados para poder otorgarle tal carácter, sacrificando así el principio de transparencia que ha de inspirar con carácter general la actuación de los poderes públicos particularmente en el procedimiento de contratación”

Es el concepto de confidencialidad bidireccional a que se refiere la Resolución 114/2016 de 11 de marzo:

“Como ya expusimos en nuestra anterior resolución sobre esta cuestión este precepto consagra el denominado principio de confidencialidad bidireccional, que en la vertiente relativa a la información suministrada por el

¹⁷ Martín María RAZQUIN LIZARRAGA, *Transparencia y contratación pública...*, pág. 25.

contratista garantiza la protección de los secretos técnicos o comerciales y de los aspectos confidenciales de las ofertas, de modo que el órgano de contratación debe respetar esa información y no divulgarla”

Por lógica, esta decisión relativa a la confidencialidad puede ser revisada por los órganos jurisdiccionales y por tanto confirmar o no la idoneidad de la misma. Así, la sentencia 2336/2020 de 18 de noviembre, del TSJ de Andalucía (Sevilla), Sección 1ª, recurso 439/2018, confirma la Resolución del TACRC 212/2018, que desestimó recurso frente a la adjudicación de servicio de limpieza viaria:

“La invocación genérica del derecho a la información no ampara conforme a la normativa y doctrina anteriormente expuesta la relativa al know how y basta una lectura del índice de documentación en relación a la excluida, para comprender se trata de información sensible relativa al proyecto relacionado con costes de prestación del servicio y sus resultados elaborados sobre la base de conocimientos adquiridos por la adjudicataria XXX a lo largo de sus años de experiencia en el sector. Se trata por tanto de datos estratégicos que proporciona una ventaja en el mercado y por tanto sobre el resto de licitadores. Es por ello que preservando la confidencialidad de la oferta de XXX, el órgano de contratación ha cumplido las exigencias legales, sin merma del derecho de información que ha permitido a la actora formular el recurso especial y el actual con conocimiento de los criterios de valoración aplicado a cada uno de los licitadores en relación a lo dispuesto en el pliego y demás elementos para articular su defensa incluyendo nuevos motivos de anulación y exclusión de la adjudicataria”

Como indica el informe 15/2012 de 19 de septiembre la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, corresponderá al órgano de contratación determinar aquella documentación de la empresa adjudicataria que, en particular, no afecta a secretos confidenciales, siendo necesario que se justifique debidamente en el expediente.

Esta situación obliga al licitador a un previo juicio de valor sobre la necesidad de proteger esta información, pero antes deberá requerir al interesado para que concrete qué datos e informaciones son efectivamente confidenciales¹⁸.

Por consiguiente, se puede constatar que en ocasiones el órgano de contratación no considera bastante justificada la confidencialidad planteada por el licitador. Como dice la Resolución del TACRC 616/2019 de 6 de junio, es obligación del licitador que invoca el deber de confidencialidad justificar que la documentación aportada es confidencial y al órgano de contratación decidir de forma motivada.

De esta manera, la Resolución del TACRC 927/2018 de 11 de octubre configura la alegación de confidencialidad como una carga de la prueba que se debe motivar por quien la propone.

En este sentido, la sentencia 3389/2023 de 18 de octubre, del TSJ de Cataluña, Sección 5ª, recurso 2339/2021, no considera confidencial una información así declarada por el TACRC. Considera el TSJ que la localización de un parque auxiliar no tiene este carácter:

“El carácter de confidencial afecta, entre otros, a los secretos técnicos o comerciales, a los aspectos confidenciales de las ofertas y a cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en ese procedimiento de licitación o en otros posteriores (...)”. Desde luego no parece que la información de la localización de un parque de estas características pueda tener la capacidad de falsear la competencia, afectando aspectos confidenciales que puedan ser utilizados para ello”

A título de ejemplo, pueden verse los acuerdos de la Junta de Gobierno Local de la Diputación de Valencia de 30 de enero y 27 de marzo de 2018.

En la licitación de un servicio, una de las empresas participantes solicita ver la documentación relativa a los criterios evaluables mediante juicio de valor aportadas por las otras empresas participantes (Sobre 2).

¹⁸ Roberto CARRODEGUAS MÉNDEZ, *La confidencialidad de las ofertas en el expediente de contratación*, en: <https://www.jaimepintos.com/la-confidencialidad-de-las-ofertas-en-el-expediente-de-contratacion/> (consultado el 14 de mayo de 2024).

En base a ello, la Junta de Gobierno, mediante acuerdo de 30 de enero decide dar trámite de audiencia a las empresas licitadoras para que concretaran los apartados o fragmentos de la Memoria Técnica que califiquen expresamente de confidenciales y motiven los hechos que originen dicha confidencialidad, justificar la confidencialidad y de qué manera afecten a sus respectivos secretos técnicos o comerciales por perjudicar intereses comerciales legítimos o la competencia leal entre ellas.

Una vez transcurrido el plazo y presentadas las alegaciones, se emitió un informe por parte del Servicio de Proyectos Técnicos de Patrimonio, donde analizó este carácter de confidencial de los Sobres 2. En el informe se significa que ciertas informaciones señaladas como confidenciales por las empresas no pueden ser consideradas como tales.

Para ello, el informe indica que en algunos puntos por parte de la empresa se ha presentado una motivación generalista, sin especificar aspectos concretos o la falta de cualquier conocimiento concreto o hecho diferencial que justifique una declaración objetiva de confidencialidad

En base a este informe, mediante nuevo acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 27 de marzo de 2018 se decidió determinar qué partes de las ofertas del Sobre 2 eran verdaderamente confidenciales, y cuáles no, al no haberse justificado dicho carácter en el plazo de audiencia.

4.3. La retroacción de actuaciones para la concreción de la confidencialidad por el poder adjudicador

Según se ha explicado en el apartado anterior, corresponderá al órgano de contratación determinar aquella documentación de la empresa adjudicataria que, en particular, no afecta a secretos confidenciales, siendo necesario que se justifique en el expediente. Y cómo esta situación obliga al licitador a un juicio de valor sobre la necesidad de proteger esta información, eso sí, previo requerimiento al interesado para que concrete qué datos e informaciones son efectivamente confidenciales.

Puede observarse en los tribunales administrativos de contratación el criterio de la devolución de las actuaciones al órgano de contratación al efecto de que requiera al licitador la concreción de los documentos que considera confidenciales y las razones en que lo fundamenta, para resolver después de forma motivada, más allá de una mera afirmación general de proteger sus legítimos intereses empresariales y comerciales.

Es clara en este sentido la Resolución TACRC 58/2018 de 19 de enero:

“...este Tribunal constituye una instancia de carácter revisor, que no puede hurtar al órgano de contratación su competencia para revisar la documentación presentada por la adjudicataria y, a la vista de las alegaciones y justificaciones que efectúe XXX, determinar qué parte de su oferta es verdaderamente confidencial y por ello vedado su acceso al otro licitador, y qué parte no. Solo cuando ese análisis haya sido efectivamente realizado por el órgano de contratación, podrá este órgano entrar a revisar si resulta conforme con arreglo a la normativa reguladora de la contratación pública. De este modo, se ha de ordenar, en línea con lo solicitado por el recurrente, la retroacción del expediente al momento de notificación de la adjudicación para que, a la vista de la solicitud de acceso al expediente efectuada por YYY, el órgano de contratación requiera a XXX para que ésta manifieste, con aportación de las justificaciones que considere pertinentes, que documentos de su oferta considera confidenciales por contener secretos técnicos o comerciales, en el sentido referido en esta resolución..., debiendo el órgano de contratación pronunciarse sobre la misma”

Esta retroacción de actuaciones se ha de producir también cuando tras una declaración genérica de confidencialidad de la documentación por una empresa, el órgano de contratación la declara no confidencial, sin darle oportunidad de concretar. Dice el TACRC en la Resolución 558/2020 de 23 de abril:

“Se verifica, pues, un exceso de la declaración de confidencialidad efectuada por la recurrente, que el órgano de contratación, frente a la petición de

acceso al expediente del competidor excluido, puede reducir a lo que efectivamente sea confidencial con arreglo al artículo 133 de la LCSP.

Ahora bien, no corresponde al órgano de contratación atribuir o denegar carácter confidencial a la información declarada así por el licitador, sino a éste, si bien el órgano de contratación, a instancia de otro interesado que pida acceso a esa información, puede concretar qué es efectivamente confidencial de lo declarado como tal por el licitador, pero para ello debe, en todo caso, requerir al interesado para que concrete qué datos e informaciones son efectivamente confidenciales en aquellos

En nuestro caso, es evidente que el órgano de contratación no ha requerido a la recurrente para que concretara qué información era realmente y en concreto confidencial, y por qué habiéndose limitado a denegar unilateralmente una confidencialidad que corresponde declarar al interesado, eso sí, siempre que efectivamente se trate de informaciones amparables en la confidencialidad con arreglo a la norma que ampara esa declaración que es el artículo 133 de la LCSP. Por tanto, se ha producido exceso por parte del órgano de contratación al omitir el citado trámite de requerimiento al interesado”

Un paso más realiza el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, en su Acuerdo 42/2014 de 16 de diciembre. Al igual que en los supuestos anteriores, decide la retroacción del procedimiento al trámite de acceso al expediente por parte de los interesados, pero el propio Acuerdo señala que cierta documentación no puede tenerse por confidencial y marca algunos criterios a seguir por el órgano de contratación.

4.4. Recursos

La garantía de la confidencialidad se mantiene en el recurso especial en materia de contratación. Así, el artículo 56.5 LCSP dispone que el órgano competente para la resolución del recurso deberá, en todo caso, garantizar la confidencialidad y el derecho a la protección de los secretos comerciales en relación con la información contenida en

el expediente de contratación, sin perjuicio de que pueda conocer y tomar en consideración dicha información a la hora de resolver. Corresponderá a dicho órgano resolver acerca de cómo garantizar la confidencialidad y el secreto de la información que obre en el expediente de contratación, sin que resulten perjudicados los derechos de los demás interesados a la protección jurídica efectiva y al derecho de defensa en el procedimiento.

Ello se desarrolla en el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del TACRC, aprobado por Real Decreto 814/2015 de 11 de septiembre. Así, en su artículo 16.1, al regular el acceso al expediente para la interposición del recurso especial, lo hace “sin perjuicio de los límites de confidencialidad”.

De la misma manera, en cuanto a la remisión del expediente, su artículo 28.2 indica que se incluirán en el mismo los documentos declarados confidenciales por los licitadores haciendo constar este carácter en el índice y en el lugar del expediente donde se encuentren dichos documentos.

De estos preceptos de la LCSP y RD 814/2015 extraen los tribunales administrativos de recursos contractuales el derecho de acceso al expediente como un derecho instrumental vinculado a la resolución impugnada¹⁹.

Así, la Resolución 285/2020 de 4 de junio, dice que, en todo caso, el derecho de acceso al expediente tiene un carácter meramente instrumental, vinculado a la debida motivación de la resolución de adjudicación como presupuesto del derecho de defensa del licitador descartado, por lo que no es imprescindible dar vista del expediente al recurrente más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar el recurso.

A este respecto, (continúa la Resolución 285/2020) se remite a la Resolución nº 144/2020, de 30 de enero de 2020:

“...dado que la forma habitual de dar conocimiento a los interesados de la

¹⁹ María Carmen RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, *Secreto, transparencia, confidencialidad y protección de datos en la contratación pública...*, pág. 177.

motivación del acto adjudicando el contrato es la notificación del mismo, no sería imprescindible dar vista del expediente al futuro reclamante más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar la reclamación...la recurrente ha tenido acceso al expediente administrativo, en concreto: al informe técnico en que se fundamenta la propuesta de adjudicación de la Mesa de Adjudicación, a la propuesta de adjudicación, al acuerdo de adjudicación y a las partes de la oferta que no fueron declaradas confidenciales...Por otra parte, la recurrente no ha justificado la necesidad de acceso a las partes de la oferta de la adjudicataria declaradas como confidenciales y de la lectura del recurso interpuesto se infiere que ha tenido toda la información necesaria para la interposición del mismo”.

Es decir, se ha motivar por el recurrente la necesidad de acceso a tal documentación. Esta situación lleva incluso a la Resolución del TACRC de 1 de julio (confirmada por la sentencia 103/2023 de 23 de marzo del TSJ de La Rioja, recurso 146/2021) a decir que la solicitud de acceso del recurrente al expediente de contratación de formuló genérica y globalmente, sin especificar motivos por los que pretendía acceder ni justificarlos, y concluye que “el recurrente, más que acceder al expediente lo que pretende es acceder a la oferta de otro licitador”.

5. CONCLUSIONES

1) El principio de transparencia de la LCSP no es absoluto y uno de sus límites es la confidencialidad de información que no puede ser objeto de publicidad o libre acceso por proteger otros derechos o intereses legítimos, en los términos del artículo 133.1 LCSP. Con carácter general, hemos de remitirnos a la Ley 1/2019 de 20 de febrero, de secretos empresariales y al Reglamento General de Protección de Datos (Reglamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016).

Por tanto, los operadores administrativos han de actuar con cautela en relación a la confidencialidad, en orden a no provocar vulneraciones que en su caso podrían dar lugar a responsabilidades, al tiempo que se mantiene la necesaria corrección en la licitación. En palabras de la Resolución del TACRC 149/2018 de 16 de febrero, en el conflicto entre el derecho de defensa del licitador descartado y el derecho de protección de los intereses comerciales del licitador adjudicado, se ha de buscar el necesario equilibrio de forma que ninguno de ellos se vea perjudicado más allá de lo estrictamente necesario.

2) Los parámetros para declarar la confidencialidad de una misma información han de ser idénticos, se aplique la LTAIBG para terceros interesados, o la LCSP para participantes en la licitación. En este sentido, hemos de remitirnos al Criterio 1/2019 de 24 de septiembre del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y en particular al llamado test del daño.

3) El órgano de contratación no está vinculado por la declaración de confidencialidad del licitador. De esta manera, si no la considera como tal la documentación no será confidencial.

Por tanto, recae sobre el órgano de contratación la compleja obligación de decidir cuál es la información concreta que tendrá carácter confidencial, que deberá realizar de forma motivada y justificada.

4) En todo caso, antes de la emisión de ningún juicio de valor por parte del órgano de contratación sobre la necesidad de proteger la información, ante el planteamiento de cualquier solicitud de acceso, se ha de requerir al licitador para que motive qué datos e informaciones son efectivamente confidenciales.

Ante la ausencia de este trámite, puede observarse en el TACRC el criterio de la devolución de las actuaciones al órgano de contratación al efecto de que requiera al licitador para que motive la confidencialidad y se pronuncie después el órgano de contratación sobre la misma.

El licitador debe concretar los documentos que considera confidenciales y las razones que lo fundamentan, más allá de una mera afirmación general de protección de sus legítimos intereses empresariales y comerciales.

5) La doctrina del TACRC configura el derecho de acceso al expediente con un carácter instrumental, como un presupuesto del derecho de defensa del licitador. Por ello concluye que no es imprescindible dar vista del expediente al recurrente más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar el recurso y se ha de motivar por el mismo la necesidad de acceso a tal documentación.

BIBLIOGRAFÍA

CANALES GIL, Álvaro; HUERTA BARAJAS, Justo Alberto. *Comentarios a la Ley 9/2017 de contratos del sector público*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2018.

CARRODEGUAS MÉNDEZ, Roberto. *La confidencialidad de las ofertas en el expediente de contratación* [en línea]. Disponible en: <https://www.jaimepintos.com/la-confidencialidad-de-las-ofertas-en-el-expediente-de-contratacion/> [consulta: 14 mayo 2024].

CASTILLO BLANCO, Federico. *De nuevo sobre la confidencialidad de las ofertas. A propósito de la sentencia del TJUE de 17 de noviembre de 2022 (asunto C-54/21)* [en línea]. 30 noviembre 2022. Disponible en: <https://www.acalsl.com/blog/2022/11/confidencialidad-de-las-ofertas-sentencia-tjue> [consulta: 14 mayo 2024].

COTINO HUESO, Lorenzo; BOIX PALOP, Andrés (coords.). *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, Elisa; TARÍN QUIRÓS, Carlota. *Transparencia y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Madrid: La Ley, 2014.

GARCÍA MUÑOZ, Oliver. “La protección de los datos de carácter personal”. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2017, pp. 227-260.

OLIVARES HORTAL, Antonia. “Confidencialidad y transparencia en la contratación pública”. *Gabilex-JCCM*, 2016, nº 7, pp. 59-113.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María. “El principio de confidencialidad en la contratación pública”, en: GIMENO FELIU, José María (coord.). *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2018, pp. 867-911.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María. “Transparencia y contratación pública”. *Anuario de Transparencia Local*, 2019, nº 2, pp. 11-47.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María. “Acceso y confidencialidad en la contratación pública”. *Actualidad Administrativa*, 2019, nº 1, abril.

RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, María Carmen. “Secreto, transparencia, confidencialidad y protección de datos en la contratación pública”. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2020, nº 24, pp. 150-191.

TERRÓN SANTOS, Daniel. “Las particularidades del recurso especial en contratación y su relación con la transparencia”. *Contratación Administrativa Práctica*, 2019, nº 163, pp. 58-76.

ANEXO DE ABREVIATURAS

ADPIC: Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. Anexo 1C del Convenio de la Organización Mundial del Comercio (1994)

CTBG: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

LCSP: Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

LSE: Ley 1/2019 de 20 de febrero, de secretos empresariales (LSE).

LTAIBG: La Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

TACRC: Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

TRLCSPP: Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre.

TSJ: Tribunal Superior de Justicia.

REFORMA, RENOVACIÓN Y DOTACIÓN: HERRAMIENTAS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA CIUDAD ESPAÑOLA

Amelia Patricia RIAZA FEIJOÓ

Secretaria-Interventora de la Administración Local Ayuntamiento de Pantoja (Toledo)

Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del Curso: La intervención sobre la ciudad existente. Actuaciones de reforma y renovación vs actuaciones de dotación. (CEMCI)

SUMARIO:

1. Introducción
2. Cambio de paradigma en el urbanismo español
3. Agenda Urbana y rehabilitación de la ciudad consolidada
4. Competencias para la regulación de la intervención sobre la ciudad existente
5. Actuaciones sobre el medio urbano
6. Conclusiones
7. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

El urbanismo es una disciplina que ha evolucionado considerablemente a lo largo de las últimas décadas, adaptándose a los nuevos desafíos que plantea el crecimiento urbano, el desarrollo sostenible y la revitalización de las ciudades existentes. En el contexto español, esta evolución ha sido particularmente significativa, debido a la necesidad de abordar tanto la expansión descontrolada de las periferias urbanas como la regeneración de los núcleos históricos y barrios consolidados (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2016).

El objetivo de este trabajo es analizar y comparar dos enfoques principales de intervención urbana: las actuaciones de reforma y renovación frente a las actuaciones de

dotación. Ambas estrategias juegan un papel importante en la transformación de la ciudad existente, pero difieren en sus objetivos, métodos y resultados esperados. Todo ello, tal y como se puede observar tanto en la ley estatal, esto es, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana como en la normativa autonómica para cada comunidad autónoma. Todo ello sin olvidar la importante y aclaradora jurisprudencia al respecto.

Por un lado, las actuaciones de reforma y renovación se centran en mejorar las áreas urbanas ya desarrolladas, buscando revitalizar espacios degradados, mejorar la calidad de vida de sus habitantes y promover una mayor sostenibilidad urbana. Estas intervenciones suelen implicar una reconfiguración del espacio urbano, mejorando infraestructuras, servicios y espacios públicos.

Por otro lado, las actuaciones de dotación se enfocan en la provisión de nuevos servicios y equipamientos en áreas urbanas, tanto en expansión como consolidadas. Estas actuaciones buscan satisfacer las demandas crecientes de la población y garantizar que el acceso a servicios básicos, como educación, salud y transporte se rija por el principio de igualdad.

Este trabajo se estructura en varios epígrafes que abordan distintos aspectos de la intervención sobre la ciudad existente. Comenzamos con un análisis del cambio de paradigma en el urbanismo español, destacando la transición hacia un modelo más sostenible y las implicaciones de este cambio. A continuación, exploramos la Agenda Urbana y las estrategias de rehabilitación urbana, seguido de una revisión de las competencias normativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la regulación urbana.

Asimismo, se discutirá la diferencia entre las actuaciones de reforma, renovación y dotación, y cómo se aplican en el contexto urbano español. Se evaluarán los sistemas de gestión autonómica y su eficacia.

En conclusión, este trabajo pretende ofrecer una visión comprensiva y detallada de las estrategias de intervención urbana en España, subrayando la importancia de una

planificación urbana equilibrada y sostenible que responda a las necesidades actuales y futuras de las ciudades y sus habitantes.

2. CAMBIO DE PARADIGMA EN EL URBANISMO ESPAÑOL

A lo largo de los últimos años y desde el anterior siglo, el urbanismo español ha experimentado una transformación muy relevante, pasando de un modelo de desarrollo expansivo y a menudo descontrolado a uno que prioriza la sostenibilidad y la regeneración de la ciudad que ya ha sido construida y planificada. Este cambio de paradigma ha sido impulsado tanto por la necesidad de abordar los desafíos ambientales y sociales del siglo XXI como por la evolución de la normativa urbanística y de planeamiento que se ha producido justamente por los nuevos retos demográficos, sociales y ambientales (PAREJO ALFONSO, 2016).

Durante gran parte del siglo XX y principios del XXI, el urbanismo en España estuvo marcado por un crecimiento expansivo, caracterizado por la construcción de nuevos desarrollos en las periferias urbanas. Este modelo de expansión llevó a una fragmentación del territorio, un aumento en la dependencia de los vehículos a motor y una coacción insostenible sobre los recursos naturales y las infraestructuras.

La crisis económica de 2008 reveló los obstáculos y problemas asociados con este modelo de desarrollo. Muchas urbanizaciones no fueron finalizadas o quedaron deshabitadas, y las administraciones públicas quedaron desbordadas por la necesidad de mantener extensas áreas urbanizadas con la escasez de recursos existente tras la crisis financiera ya mencionada.

Ante esta situación, el enfoque urbanístico comenzó a cambiar hacia un modelo de desarrollo sostenible, que tiene como finalidad aprovechar y revitalizar las áreas urbanas existentes en lugar de seguir expandiéndose hacia otras nuevas. Este nuevo enfoque prioriza la reconstrucción de áreas urbanas, la rehabilitación de edificios y espacios públicos, y la mejora de las construcciones ya existentes (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2016).

Todo el cambio en el urbanismo español ha venido acompañado por una serie de reformas legislativas que buscan fomentar la sostenibilidad y la regeneración urbana. Entre las normativas más importantes se encuentra el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLSRU). Este texto refundido, es fruto de numerosas reformas sobre normas que tienen un largo recorrido, desde las leyes de ensanche de Madrid y Barcelona del siglo pasado hasta la normativa fruto de la Constitución española de 1978 (PAREJO ALFONSO, 2016).

El actual TRLSRU -respetando las competencias autonómicas- establece un marco jurídico para la ordenación del territorio y el urbanismo que promueve el desarrollo sostenible y la eficiencia en la utilización del suelo, el cual divide en urbano y rústico. En su artículo 3.3, destaca que los poderes públicos:

"b) Favorecerán y fomentarán la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.

c) Mejorarán la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos y fomentarán unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente."

Además, la normativa introduce mecanismos para facilitar la regeneración urbana, como los programas de rehabilitación y renovación urbana en los sectores en que exista deterioro físico, social o económica con la finalidad de mantener todas las áreas funcionales y atractivas.

3. AGENDA URBANA Y REHABILITACIÓN DE LA CIUDAD CONSOLIDADA

La Agenda Urbana Española (AUE) se presenta como una herramienta fundamental en la transformación y modernización de las ciudades, orientando las políticas urbanísticas hacia la sostenibilidad, la inclusión y la resiliencia. La AUE es una hoja de ruta marcada en el año 2019 y que servirá para guiar a los distintos gobiernos hasta el año 2030; es por tanto un marco de referencia para las administraciones

públicas y los agentes privados, con el objetivo de fomentar un desarrollo urbano coherente con los retos y necesidades del siglo XXI.

Entre los objetivos de la AUE destacan:

- **Sostenibilidad Ambiental:** Reducir la huella ecológica de las ciudades, fomentar la eficiencia energética y promover el uso de energías renovables.
- **Cohesión Social y Territorial:** Garantizar la equidad en el acceso a servicios y oportunidades, y mejorar la calidad de vida en todas las áreas urbanas, con especial atención a las más vulnerables.
- **Innovación y Competitividad:** Impulsar la economía urbana a través de la innovación tecnológica y la modernización de las infraestructuras.
- **Gobernanza y Participación:** Fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones y mejorar la coordinación entre diferentes niveles de gobierno.

En esta línea la estrategia de rehabilitación urbana es uno de los pilares fundamentales de la AUE, enfocándose en la renovación y revitalización de áreas urbanas consolidadas. Esta estrategia implica una serie de acciones y políticas destinadas a mejorar la habitabilidad, funcionalidad y sostenibilidad de las zonas urbanas existentes (DELGADO PIQUERAS, 2015).

Algunas de las claves de esta estrategia son: la renovación de infraestructuras, mejora de espacios públicos, actualización de edificios ya existentes, procesos participativos que involucren a la población en la planificación de proyectos, entre otras.

A título ejemplificativo de este tipo de actuaciones de rehabilitación urbana es posible mencionar el proyecto de Bilbao, cuya transformación del área industrial de Abandoibarra en un distrito moderno y culturalmente activo ha sido reconocido internacionalmente. Este proyecto no solo revitalizó una zona degradada, sino que también impulsó el desarrollo económico y mejoró la calidad de vida de los residentes, dando lugar a la consecución de diversos objetivos simultáneamente.

Otro ejemplo de este tipo de actuación de rehabilitación, son las múltiples actuaciones desarrolladas en el barrio del Raval, en Barcelona, donde se han ejecutado

numerosas actuaciones para rehabilitar el barrio, mejorar infraestructuras y actualizar edificaciones; creando a su vez nuevos y mejores espacios públicos y haciendo el barrio más inclusivo.

La implementación de la Agenda Urbana y la rehabilitación de la ciudad consolidada presentan tanto desafíos como oportunidades. Entre los desafíos se encuentran la necesidad de una financiación adecuada y suficiente -para lo cual los fondos europeos juegan un papel importante-, la coordinación efectiva entre diferentes niveles de gobierno -considerando las competencias estatales, autonómicas y locales- y la prevención de la gentrificación que puede desplazar a los residentes originales. Este último desafío, especialmente relevante en los últimos tiempos debido a la problemática existente sobre los alquileres turísticos.

Sin embargo, las oportunidades son igualmente significativas. La rehabilitación urbana puede conducir a la creación de ciudades más sostenibles y resilientes, mejorar la cohesión social y aumentar la competitividad económica. Además, estos proyectos ofrecen una oportunidad para innovar en el diseño urbano y las soluciones tecnológicas, promoviendo un desarrollo más inclusivo y equitativo. Todo ello, en línea con el Plan Nacional de Ciudades Inteligentes que pretende impulsar una industrialización hacia lo digital, implementar las soluciones TIC en las ciudades existentes y promover el crecimiento del sector tecnológico (DELGADO PIQUERAS, 2015).

4. COMPETENCIAS PARA LA REGULACIÓN DE LA INTERVENCIÓN SOBRE LA CIUDAD EXISTENTE

La regulación de la intervención sobre la ciudad existente en España se caracteriza por una distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con un marco normativo que busca equilibrar la necesidad de coherencia a nivel nacional con la flexibilidad para abordar las particularidades locales. Esta estructura permite una gestión más eficiente y contextualizada de las políticas urbanísticas, adecuándolas a las especificidades de cada territorio.

Ahondando en el asunto competencial sobre la materia urbanística, la Constitución española de 1978 (en adelante CE) y los Estatutos de Autonomía atribuyen la competencia urbanística a las comunidades autónomas. Por otro lado, los ayuntamientos tienen esencialmente competencias gestoras.

Concretamente es en el artículo 148.1.3ª de la CE donde se especifica que será competencia de las comunidades autónomas que así lo recojan en su estatuto de autonomía la competencia sobre ordenación del territorio y el urbanismo. Actualmente las 17 comunidades autónomas recogen dicha competencia en sus estatutos.

Por otro lado, el Estado español solo puede incidir directamente en el urbanismo. De una parte, posee competencias horizontales, las cuales son: establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad (artículo 149.1.1ª CE), establecer las bases del régimen jurídico en la expropiación forzosa y la responsabilidad patrimonial (149.1.18ª CE). De otra parte, posee competencias sectoriales: sobre ferrocarriles, medios de transporte que transcurran por más de una comunidad autónoma, recursos hidráulicos con incidencia en más de una comunidad autónoma, obras de interés general para varias comunidades autónomas, etc.

Concretando las competencias de las entidades locales, cabe destacar que es en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRRL), donde se regulan las competencias para las administraciones locales. En dicho precepto se establece que tendrán la facultad de ordenación, gestión, ejecución y disciplina, incluso promoción y gestión de viviendas de protección pública. Subdividiendo las competencias locales quedarían de la siguiente manera:

- De planeamiento: desarrollo de planes generales y de desarrollo, normas complementarias y subsidiarias, planes parciales, planes especiales, planes de detalle y de urbanización.
- Gestión
- Disciplina urbanística: concesión de licencias, órdenes de ejecución, suspensión de obras (por parte del Alcalde-presidente).

No hay que olvidar que el Pleno de la entidad local tiene las competencias de la aprobación inicial del planeamiento general y aprobación final a la tramitación de planes y demás instrumentos de ordenación y gestión previstos en la legislación.

Las competencias estatales, constitucionalmente asignadas, son desarrolladas en el ya mencionado más arriba TRLRSU, donde trata de establecer los principios básicos del desarrollo urbano sostenible, regular los derechos y deberes de los propietarios del suelo y fomentar la rehabilitación y renovación urbana; así mismo, establece especialidades en el régimen de la expropiación forzosa y sobre la responsabilidad patrimonial en que incurren las administraciones públicas en determinados casos (MENÉNDEZ REXACH, 2018).

Por su parte, las comunidades autónomas tienen un papel protagonista en materia urbanística y tienen su propia legislación autonómica que desarrolla las competencias asumidas en los estatutos de autonomía; por tanto, el desarrollo normativo es particular para cada comunidad autónoma pero siempre respetando las competencias y bases establecidas por el estado. La relación con las entidades locales por tanto es esencial y directa en el desarrollo de planes y gestión urbanística.

La coordinación entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales es esencial para la eficacia de las políticas urbanísticas. Algunos de los ejemplos de coordinación los podemos encontrar en la realización de planes y programas conjuntos, creación de órganos de colaboración entre diferentes niveles administrativos y la financiación compartida de programas de rehabilitación y renovación, mediante subvenciones y ayudas entre administraciones.

5. ACTUACIONES SOBRE EL MEDIO URBANO

Las actuaciones sobre el medio urbano se dividen principalmente en dos categorías: las de renovación y reforma, y las de dotación. Cada tipo de actuación tiene sus propias características, objetivos y procedimientos, que se detallan en las normativas estatales y autonómicas (DELGADO PIQUERAS, 2015). A continuación, se analizarán

en profundidad estos tipos de actuaciones, teniendo en cuenta la legislación vigente, así como la jurisprudencia existente en la actualidad.

Por un lado, las actuaciones de renovación y reforma se centran en la rehabilitación y mejora de las áreas urbanas existentes. Estas intervenciones buscan revitalizar zonas degradadas, mejorar las condiciones de habitabilidad y funcionalidad, y promover un desarrollo urbano más sostenible y eficiente (MENÉNDEZ REXACH, 2018).

Dentro de los tipos de actuaciones de renovación y reforma encontramos:

- **Rehabilitación de edificios ya existentes:** Consiste en la modernización y mejora de edificios existentes para cumplir con la normativa actual en el momento en materia de seguridad, accesibilidad y eficiencia energética. Estas actuaciones pueden incluir la instalación de ascensores, la mejora de aislamiento térmico y acústico, y la renovación de instalaciones eléctricas y de fontanería.
- **Reurbanización de espacios públicos:** incluye la renovación de calles, plazas, parques y otros espacios, mejorando su diseño, accesibilidad y funcionalidad. Se busca principalmente crear nuevos espacios urbanos atractivos y seguros que fomenten la interacción social y la convivencia.
- **Regeneración de barrios:** Se trata de intervenciones integrales sobre barrios degradados que combinan la rehabilitación de viviendas con la mejora de infraestructuras y servicios existentes, así como también programas de inclusión social y económica.

Estas actuaciones vienen reguladas en el ya mencionado Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLURU). En su artículo 9 establece que las administraciones públicas deben elaborar programas específicos de rehabilitación y renovación para áreas que presenten signos de deterioro físico, social y económico.

Hay que tener en cuenta que, además, la legislación autonómica establece criterios adicionales y procedimientos específicos para la planificación y ejecución de

estas actuaciones. Por ejemplo, se pueden mencionar la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía y Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, las actuaciones de dotación se enfocan en la creación y mejora de infraestructuras y servicios públicos en áreas urbanas. Estas actuaciones buscan garantizar el cumplimiento del principio de igualdad contemplado tanto en la Constitución Española como en el TRLRSU, observando que todas las zonas urbanas cuenten con los equipamientos necesarios para una vida urbana de calidad. Algunos de los objetivos de este tipo de actuaciones son: mejorar el acceso a los servicios, conseguir la equidad territorial y mejorar la calidad de vida.

En cuanto a los tipos de actuaciones de dotación que se pueden desarrollar encontramos:

- **Infraestructuras de transportes:** incluye la construcción y mejora de redes de transporte público (autobuses, metros y tranvías), así como la creación de infraestructuras para fomentar la movilidad sostenible mediante carriles bici y zonas peatonales.
- **Equipamientos públicos:** Comprenden la construcción y renovación de escuelas, hospitales, centros de salud, bibliotecas, centros deportivos, centros culturales, etc.
- **Espacios verdes y de esparcimiento:** Construcción de parques, zonas ajardinadas, promoviendo un entorno urbano más sostenible y agradable con los humanos y con el medio ambiente.

Las actuaciones de dotación también vienen reguladas en el TRLRSU, que establece los procedimientos y principios básicos para la planificación y ejecución de estas actuaciones de transformación urbanística. El artículo 20 de la misma ley especifica que las administraciones públicas deben asegurar la dotación de servicios e infraestructuras suficientes en todas las áreas urbanas, conforme a los planes de ordenación territorial y urbanística.

Así como sucede con las actuaciones desarrolladas anteriormente, para las de dotación también hay que considerar, evidentemente, la normativa autonómica que detalla los estándares mínimos que deben cumplir los planes urbanísticos.

No obstante, todo lo desarrollado para las actuaciones de renovación y reforma, así como para las actuaciones de dotación, no hay que olvidar la importante Sentencia de 16 de febrero de 2021 en esta materia, desarrollada por el Tribunal Supremo, que aclara cuándo debería calificarse una actuación como de renovación y reforma, y cuándo calificarse como actuación de dotación. Esta sentencia aclara conceptos y permite definir claramente qué tipo de actuación se trata de desarrollar, aplicando por tanto en estos términos los preceptos que sean adecuados al tipo de actuación que se pretende desarrollar.

Esencialmente, y resumiendo, podría decirse que las actuaciones de dotación tratan de mejorar la ciudad, no de crear una nueva; por esta razón las áreas sobre las que actúa son limitadas. No así sucedería con las actuaciones de renovación y reforma, que podrían llevarse a cabo sobre zonas más amplias y puede que separadas entre sí. Por tanto, la renovación y reforma trataría de manera más generalizada las transformaciones planeadas, llevando a cabo cambios mucho más sustanciales que las actuaciones de dotación.

Para finalizar este importante epígrafe, concluir que las actuaciones sobre el medio urbano, tanto de renovación y reforma como de dotación, son fundamentales para garantizar un desarrollo urbano sostenible, equitativo y resiliente. Es importante contar con un marco normativo claro y completo, así como una planificación integrada. Es posible transformar las áreas urbanas existentes mejorando la calidad de vida de los residentes tratando de promover al mismo tiempo la sostenibilidad y la eficiencia en el uso de los recursos. Así mismo, es fundamental la colaboración entre administraciones y la participación de la comunidad ya que estos dos factores permitirían completar con éxito estas intervenciones.

6. CONCLUSIONES

El urbanismo español ha tenido una evolución relevante en los últimos años, con un cambio de paradigma hacia la intervención en la ciudad existente y un enfoque en la sostenibilidad, la cohesión social y la eficiencia económica mucho más protagonista. Las políticas urbanísticas han adoptado un enfoque más integrado y participativo, promoviendo la renovación, la reforma y la dotación de infraestructuras para enfrentar los desafíos contemporáneos del desarrollo urbano (PAREJO ALFONSO, 2016).

Las actuaciones de renovación y reforma han demostrado ser fundamentales para revitalizar áreas urbanas deterioradas, mejorar la calidad de vida de los residentes y fomentar una mayor cohesión social. A través de la rehabilitación de edificios y espacios públicos, estas intervenciones han permitido crear entornos más seguros, accesibles y atractivos para vivir, trabajar y disfrutar. Además, han contribuido a la sostenibilidad ambiental mediante la implementación de tecnologías más limpias y eficientes en el uso de recursos. Todo ello, siguiendo las nuevas agendas verdes que se implementan tanto a nivel nacional como internacional (Agenda Urbana, ODS...).

Por otro lado, las actuaciones de dotación han garantizado una distribución equitativa de infraestructuras y servicios públicos, mejorando el acceso a recursos esenciales en todas las áreas urbanas. Estas intervenciones son fundamentales para asegurar que las ciudades sean inclusivas, resilientes y capaces de ofrecer oportunidades y servicios a todos sus habitantes. La construcción y mejora de infraestructuras ha contribuido a un desarrollo urbano más equilibrado y saludable. Así, por tanto, con estas actuaciones se trata de actualizar la ciudad ya existente permitiendo garantizar el acceso universal e igualitario a los diferentes servicios urbanos.

Aunque los avances en esta materia han sido numerosos, el urbanismo en España enfrenta varios desafíos que deben abordarse para asegurar un desarrollo sostenible y equitativo. Uno de los principales retos es la financiación de las intervenciones urbanísticas. Las limitaciones presupuestarias de las administraciones públicas pueden dificultar la ejecución de proyectos de gran envergadura, especialmente en áreas

urbanas más necesitadas, así como en municipios de menos de 5.000 habitantes donde la escasez de recursos es endémica en muchos casos. Por lo tanto, es crucial fomentar la colaboración público-privada y explorar nuevas fuentes de financiación, como los fondos europeos para el desarrollo regional y los programas de sostenibilidad (proyectos PERTE, donaciones, etc.).

Otro gran desafío es la gestión del crecimiento urbano descontrolado. Aunque la legislación actual trata de promover un desarrollo ordenado y sostenible, la expansión urbana inadecuada y la dispersión siguen siendo problemas que requieren cautela. Las políticas de planificación deben enfocarse en la contención del crecimiento, promoviendo la densificación inteligente y la reutilización de terrenos ya urbanizados; impulsando, por tanto, actuaciones de reforma, renovación y de dotación.

Asimismo, es esencial fomentar la participación ciudadana en el proceso de planificación y gestión urbanística. La inclusión de las comunidades locales en la toma de decisiones permite desarrollar proyectos más realistas con las necesidades de la ciudadanía, promoviendo un sentido de pertenencia y responsabilidad compartida hacia el entorno urbano. Esta participación también puede ayudar a identificar problemas y soluciones innovadoras que de otro modo podrían pasar desapercibidos. Por tanto, en último término, la participación ciudadana incide sobre una mejor y más eficiente utilización de los recursos públicos.

En el contexto de los cambios climáticos a escala planetaria y la creciente urbanización en territorios cada vez más dispersos, el urbanismo español debe adaptarse para enfrentar estos retos y aprovechar las oportunidades emergentes. La digitalización y la innovación tecnológica juegan un papel crucial en este sentido, proporcionando herramientas para la planificación urbana inteligente, la gestión eficiente de los recursos y la mejora de la calidad de vida urbana.

Es relevante destacar, que para el futuro del urbanismo en España se integre la perspectiva de género en la planificación urbana. Las ciudades deben diseñarse teniendo en cuenta las diferentes necesidades de hombres y mujeres, promoviendo la igualdad de

acceso a recursos y oportunidades. Esto incluye la consideración de la seguridad, la accesibilidad y la movilidad en el diseño de espacios públicos y el transporte urbano.

El urbanismo con perspectiva de género es una disciplina que ya se viene desarrollando desde hace años por diferentes autoras. Entre las cuestiones que se estudian se encuentra el hecho de que, dado que las mujeres se encargan esencialmente de los cuidados de la unidad familiar, la urbanización debería considerar los usos por estas de determinados elementos. Esto es: carritos de bebé, de compra, desplazamiento de mayores en sillas de ruedas, semáforos con espera suficiente para poder cruzar la calle con seguridad, etc.

Las barreras que se pueden encontrar en la ciudad son muchas si se piensa desde esta perspectiva, por lo que el urbanismo feminista parece una buena herramienta para paliar estas dificultades e integrarlas en las actuaciones de reforma, renovación y de dotación.

En conclusión, el urbanismo español está en una fase de transformación que deja ver la mayor importancia sobre la igualdad, la sostenibilidad, la eficiencia energética y la equidad en el desarrollo urbano. Las actuaciones de reforma, renovación y dotación son fundamentales para afrontar los retos demográficos que el país se viene encontrando desde hace años y que van a intensificarse con el paso de estos.

Las ciudades son impulsoras de crecimiento y bienestar, y su planificación debe ser un reflejo de los valores y aspiraciones de una sociedad que busca un equilibrio entre el desarrollo económico, la justicia social y la protección ambiental. El futuro del urbanismo español dependerá de nuestra capacidad para abordar estos desafíos de manera creativa y colaborativa, construyendo ciudades que sean verdaderos hogares para sus habitantes, lugares donde la calidad de vida, la igualdad y la sostenibilidad sean prioridades centrales.

7. BIBLIOGRAFÍA

Normativa

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. 1978.

LEY 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

LEY 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

LEY 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO de 16 de febrero de 2021.

Documentos institucionales

MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA. *Agenda Urbana Española 2019*. Madrid: Gobierno de España, 2019.

MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO. *Plan Nacional de Ciudades Inteligentes*. Madrid: Gobierno de España, 2015.

Doctrina

DELGADO PIQUERAS, Francisco. “La regeneración y renovación urbana en la legislación estatal”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 300, 2015, pp. 45–78.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. “Urbanismo sostenible y rehabilitación urbana”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 174, 2016, pp. 23–56.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel. *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Madrid: Civitas, 2018.

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Derecho Urbanístico*. 8.^a ed. Madrid: Marcial Pons, 2016.

