

## VICISITUDES EN EL REGIMEN DE ACUMULACION DE FUNCIONES DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL.

Isidre MARTÍ I SARDÀ.

*Secretario Municipal categoría superior.  
Doctor en Derecho y profesor asociado universitario*

### RESUMEN

Vicisitudes, según el diccionario, es una alternativa de acontecimientos prósperos y adversos y eso es lo que sucede en cierta manera con el régimen jurídico de la acumulación de funciones de los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional (FHCN), en el nacimiento, desarrollo y la extinción de esta situación jurídica dada la falta de regulación específica.

**PALABRAS CLAVE:** Funcionarios de Carrera, Funcionarios de Administración Local, Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional, Baja por Incapacidad Temporal, Acumulación de Funciones, Nombramiento, Revocación, Peculiaridades, Nómina, Retribuciones, Gratificaciones, Ausencia, Tribunal de Cuentas, Procedimiento de Reintegro, Secretario, Interventor, Alcalde, Cotización Seguridad Social, Pluriempleo, Reparto Cuotas. Vacaciones, Baja Laboral.

### SUMMARY

Vicissitudes, according to the dictionary, is an alternation of prosperous and adverse events, and that is what happens, in a way, with the legal regime for the accumulation of functions in positions reserved for civil servants with national qualification (FHCN), in the creation, development, and termination of this legal situation, given the lack of specific regulation.

**KEYWORDS:** Career Civil Servants, Local Government Civil Servants, Civil Servants With National Qualification, Temporary Disability Leave, Accumulation Of Functions, Appointment, Revocation, Peculiarities, Payroll, Remuneration, Bonuses, Absence, Court Of Audit, Reimbursement Procedure, Secretary, Comptroller, Mayor, Social Security Contributions, Multiple Employment, Allocation Of Contributions, Vacation, Sick Leave.

## SUMARIO

1. Régimen Jurídico
  - 1.1. Concepto y naturaleza jurídica
  - 1.2. Requisitos esenciales
  - 1.3 Procedimiento y publicidad
2. Peculiaridades del ejercicio de la acumulación de funciones
  - 2.1. El sistema retributivo de las acumulaciones de funciones
  - 2.2. La situación de baja del funcionario acumulado.
  - 2.3. Derecho de reserva o no en caso de baja, permiso de paternidad o ausencias prolongadas
  - 2.4. Extensión de derechos de la administración acumulada
3. La extinción y/o la revocación de la situación de acumulación
4. Conclusiones.

## 1. RÉGIMEN JURÍDICO

### 1.1. Concepto y naturaleza jurídica.

En el contexto general de la función pública, la **acumulación de funciones** es una figura que permite que un empleado público, de manera temporal y excepcional, asuma la realización de funciones correspondientes a otro puesto de trabajo, además de las que ya desempeña en su puesto principal. La figura de la acumulación de funciones es, de acuerdo con el artículo 50 del RFHCN <sup>1</sup> y la normativa autonómica, un mecanismo de

<sup>1</sup> Artículo 50. Acumulaciones.

1. El órgano competente de la Comunidad Autónoma respectiva, en el ámbito de su territorio, podrá autorizar a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional que se encuentren ocupando un puesto de

provisión temporal establecido para garantizar la continuidad de las funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales, especialmente en aquellas que, por su dimensión o por circunstancias sobrevenidas, no pueden cubrir un puesto de trabajo reservado a un FHCN de manera definitiva.

La regulación es escasa y la podemos encontrar de forma dispersa en diferentes textos legales. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 91.2 de la LRBRL, se ha establecido el orden en que debe aplicarse la normativa en este ámbito. Señala que primero deben aplicarse los preceptos de la misma LRBRL, y el RFHCN, supletoriamente el TREBEP<sup>2</sup>, y posteriormente el resto de legislación estatal y autonómica de conformidad con el artículo 149.1.18 de la CE según ha fijado la doctrina jurisprudencial<sup>3</sup>. Así, en el ámbito autonómico la mayoría de comunidades han dictado normas en relación a la regulación de los méritos autonómicos o procesos de selección de funcionarios interinos pero pocas comunidades han desarrollado el régimen de acumulaciones de funciones. Entre estas podemos destacar las siguientes:

- Decreto 58/2012 de 27 de abril, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal de la Región de Murcia. (RFHCNMur).<sup>4</sup>

---

trabajo a ellos reservado, a desempeñar asimismo en otra Entidad Local las funciones reservadas a la misma u otra subescala o categoría, en los supuestos contemplados en el apartado 1 del artículo anterior y por el tiempo de su duración, cuando, previa solicitud del Alcalde o Presidente, no hubiese sido posible efectuar nombramiento provisional o comisión de servicios, imposibilidad que ha debido quedar lo suficientemente acreditada en el expediente.

Corresponde al Ministerio de Hacienda y Función Pública autorizar las acumulaciones cuando excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma.

La acumulación se efectuará a petición de la Corporación Local, de acuerdo con el funcionario interesado y previo informe favorable de la Entidad Local en la que se halle destinado.

2. Asimismo podrán acordarse acumulaciones para el desempeño de las funciones de secretaría-intervención, tesorería y recaudación en los municipios o Entidades eximidas de la obligación de mantener el puesto de Secretaría.

3. El desempeño de las funciones acumuladas dará derecho a la percepción de una gratificación a cargo de la Entidad Local donde ejerce las funciones acumuladas de hasta el 30 por 100 de las retribuciones fijas, excluidos los trienios, correspondientes al puesto principal. Las funciones acumuladas deben ejercerse fuera de la jornada ordinaria del puesto de trabajo.

Solo se podrá desempeñar un nombramiento en acumulación.

<sup>2</sup> Real Decreto Legislativo 5/2015, de 39 de octubre, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley del estatuto Básico del Empleado Público.

<sup>3</sup> STS de 14 de junio de 2019, Rec. Casación 922/2017.

<sup>4</sup> **Artículo 41 Formas de provisión no definitivas**

1. Los puestos reservados a personal con habilitación de carácter estatal que por cualquier razón no estuviesen desempeñados por funcionarios con la referida habilitación, podrán cubrirse mediante nombramiento provisional, comisión de servicios, acumulación, nombramiento interino o nombramiento accidental, con las excepciones indicadas en los artículos siguientes.

- Decreto 195/2008 de 7 de octubre por el que se regula aspectos del régimen jurídico del personal funcionario con habilitación de carácter estatal en las entidades locales de Catalunya (RFHCat)<sup>5</sup> y también han dictado las Notas informativas 2021 de la Generalitat de Catalunya<sup>6</sup>.
- Decreto 49/2009 de 26 de febrero sobre el ejercicio de las competencias de la comunidad autónoma de Galicia respecto los funcionarios con habilitación de carácter estatal, (RFHCNGal)<sup>7</sup>.

2. La resolución de los nombramientos de carácter no definitivo será dictada por el órgano autonómico competente en el plazo máximo de tres meses desde la recepción del expediente completo, excepto en los supuestos en que el nombramiento accidental sea conferido por la propia Entidad Local de conformidad con el artículo 47.2. Dicha resolución será notificada a la Entidad Local, al funcionario nombrado, y al Colegio de secretarios, Interventores y Tesoreros de Murcia, poniendo fin a la vía administrativa.

3. La cobertura del puesto a través de los sistemas de provisión definitiva o la reincorporación del titular, determinará automáticamente el cese del funcionario que lo hubiese venido desempeñando mediante sistema de provisión no definitivo. Asimismo, la provisión (aun no siendo definitiva) por personal funcionario con habilitación de carácter estatal implicará el cese automático de la persona que venía ocupando el puesto mediante nombramiento interino o accidental.

4. Cuando se trate de la provisión no definitiva por personal funcionario con habilitación de carácter estatal en puestos de diferente Subescala a la que pertenezcan, se exigirá estar en posesión de la titulación requerida para el acceso a la Subescala en la que esté clasificado el puesto.

3. En el supuesto de que la revocación sea interesada por el Ayuntamiento en el que el funcionario preste sus servicios, el órgano competente para resolver la revocación dará audiencia al interesado, para que realice las alegaciones que estimen oportunas en plazo de diez días

<sup>5</sup> Artículo 28 Acumulaciones

1. La Dirección General de Administración Local, en el ámbito de su territorio, podrá autorizar a los funcionarios y las funcionarias con habilitación de carácter estatal que se encuentren ocupando un puesto de trabajo reservado a ocupar, asimismo, en una entidad local próxima las funciones reservadas, en los supuestos previstos en el apartado 1 del artículo anterior y por el tiempo de su duración. En la solicitud de la entidad local se deberá acreditar que no ha sido posible efectuar un nombramiento provisional o una comisión de servicios.

En el expediente de acumulación también se deberá acreditar la conformidad del personal funcionario interesado y la de la entidad en la que se encuentre destinado.

2. El desempeño de las funciones acumuladas dará derecho a la percepción de una gratificación de hasta el 30% de las remuneraciones correspondientes al puesto principal.

<sup>6</sup> Nota informativa de la Dirección General de Administración Local, de 11 de febrero de 2021, en relación con los nuevos requerimientos sobre la publicidad en las solicitudes de cobertura no definitiva de puestos reservados a personal funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional.

<sup>7</sup> Artículo 44º.-Acumulaciones.

1. La Conselleria competente en materia de régimen local, en los supuestos previstos en el artículo 39. 1º, podrá autorizar a los/as funcionarios/as con habilitación de carácter estatal que ocupen un puesto de trabajo a ellos/ellas reservado a desempeñar, asimismo, en una entidad local próxima las funciones reservadas, atendiendo a criterios de objetividad y racionalidad. Esta fórmula de provisión procederá siempre que no fuese posible efectuar nombramiento provisional o comisión de servicios, imposibilidad que debe constar acreditada en el expediente.

La acumulación se efectuará a petición de la propia entidad local de acuerdo con el/la funcionario/a interesado/a y la entidad en la que esté destinado.

2. Se podrán acordar acumulaciones para el desempeño de las funciones reservadas en los municipios o entidades eximidas de la obligación de mantener dicho puesto.

3. La acumulación podrá otorgarse a funcionario/a con habilitación de carácter estatal de diferente subescala al puesto que se pretende acumular siempre que posea la titulación exigida para el acceso a aquélla.

4. No se podrá autorizar la acumulación de más de un puesto de trabajo reservado ni tampoco simultanear en régimen de acumulación el desempeño de dos puestos en la misma entidad.

5. De dictarse resolución de nombramiento provisional o comisión de servicios para la cobertura del puesto desempeñado en régimen de acumulación, se procederá a su revocación en los términos establecidos en este decreto.

- Decreto 92/2021 de 9 de julio del Consell de la Comunidad Valenciana, de regulación del personal funcionario con habilitación de carácter nacional (RFHCNVal).<sup>8</sup>

## 1.2. Requisitos esenciales

- La existencia de un puesto de trabajo o funciones vacantes en supuestos de entidades con exención de creación del puesto de FHCN.
- Cuando no se haya podido cubrir el puesto de trabajo mediante nombramiento definitivo, o mediante una comisión de servicios y/o un nombramiento provisional. En la solicitud de la entidad local se debe acreditar que no ha sido posible efectuar un nombramiento provisional o una comisión de servicios.
- Redacción de unas bases de provisión mediante nombramiento provisional, comisión de servicios y acumulación de funciones. Estas bases deben establecer los criterios objetivos de provisión y convocatoria pública, de acuerdo con lo dispuesto en la correspondiente relación de puestos de trabajo (RPT) aplicable.

---

6. El desempeño de las funciones acumuladas dará derecho a la percepción de una gratificación de hasta el 30% de las remuneraciones correspondientes al puesto principal.

<sup>8</sup> Artículo 45 Acumulación de funciones

1. La dirección general competente en materia de administración local, en el ámbito de su territorio, podrá autorizar, al personal funcionario con habilitación de carácter nacional que se encuentre ocupando un puesto de trabajo reservado en este, a ejercer, en una entidad local diferente, y en un puesto de la misma o diferente subescala y categoría, las funciones reservadas, en los supuestos previstos en el apartado 1 del artículo 43 y por el tiempo de su duración. Para autorizar la acumulación de funciones, tendrá que quedar acreditado en el expediente que no ha sido posible efectuar un nombramiento provisional, ni una comisión de servicios.

2. Para autorizar la acumulación de funciones, será necesaria la solicitud de la entidad local interesada, formalizada mediante una resolución de la presidencia, junto con la conformidad del funcionario o la funcionaria, y de la presidencia de la entidad local en la cual preste sus servicios.

3. El ejercicio de las funciones acumuladas dará derecho a la percepción de una gratificación, a cargo de la entidad local donde ejerza las funciones acumuladas, de hasta el 30 por 100 de las retribuciones fijas, excluidos los trienios, correspondientes al puesto principal. Las funciones acumuladas tienen que ejercerse fuera de la jornada ordinaria del puesto de trabajo.

Solo se podrá ejercer un nombramiento en acumulación.

4. En todo caso, la provisión del puesto por concurso, libre designación, nombramiento provisional, comisión de servicios o la reincorporación de la persona titular de este, determinará el cese de quien estuviera ejerciendo las funciones.

5. Podrán acordarse acumulaciones para el ejercicio de las funciones reservadas, en entidades eximidas de la obligación de mantener puestos reservados a personal habilitado de carácter nacional.

- Aprobación por el órgano competente, alcaldía o presidencia <sup>9</sup>.
- Negociación de los criterios de las bases de provisión con los representantes sindicales.
- Informe de motivación municipal de las personas que hayan presentado solicitud de acuerdo con las bases de la convocatoria, con la constitución de una comisión técnica de valoración.
- El funcionario acumulado debe ser de una entidad local cercana (art. 28 del RFHCat) y solo puede ejercer una única acumulación (art. 50 del RFHCN).
- El funcionario puede ser de la misma escala o categoría o de otra subescala o categoría (art. 50 del RFHCN), estableciéndose, una excepción a la regla general de pertenecer al menos a la misma escala por parte de otros funcionarios locales.<sup>10</sup>. En todo caso es una decisión de la entidad local a la hora de elaborar las bases reguladoras de la convocatoria.
- El funcionario debe acreditar el conocimiento de la lengua cooficial aplicable y los demás requisitos exigidos por las bases.
- Requiere un acuerdo a tres partes:
  - Solicitud del ayuntamiento de destino: el alcalde o el presidente de la corporación donde se deba cubrir el puesto debe solicitar formalmente la acumulación.
  - Informe favorable del ayuntamiento de origen: la entidad local donde el funcionario tiene su puesto de trabajo definitivo debe emitir un informe

<sup>9</sup> RFHCN Artículo 35. Concurso ordinario. Bases de la convocatoria.

Las bases de cada concurso, configuradas con arreglo al modelo de convocatoria y bases comunes que se incorporan como anexo a este real decreto, serán aprobadas por el Alcalde o Presidente de la Corporación respectiva y contendrán indicaciones acerca de la clase a la que pertenecen los puestos convocados, la subescala y categoría a que están reservados, nivel de complemento de destino, complemento específico, características especiales, determinación, en su caso, de los méritos específicos y forma de acreditación y valoración de éstos, así como composición del tribunal calificador y, en su caso, previsión de entrevista.

Dichas bases incluirán, cuando corresponda, el conocimiento de la lengua oficial propia, en los términos previstos en la respectiva legislación autonómica, y el baremo de méritos autonómicos aprobados por la respectiva Comunidad Autónoma.

<sup>10</sup> STSJ de la Comunidad Valenciana de 22 de julio de 2013 (Rec. Apel.496/2011) niega la posibilidad a un TAG de ocupar per comisión de servicios a un puesto de la Escala de la Administración Especial.

favorable. Este requisito es clave, ya que la acumulación no puede perjudicar gravemente el servicio en la corporación de origen.

- **Conformidad del funcionario:** el FHCN debe estar de acuerdo con la acumulación. Su consentimiento es indispensable.
- **No necesidad de compatibilidad.** La acumulación de funciones constituye una forma de provisión temporal que es particular de los FHCN conforme al art. 50 del RFHCN; se trata de una acumulación de “funciones” correspondiente a otro puesto de trabajo y por tanto esta fuera del ámbito objetivo de la Ley 53/1984 de 26 de diciembre de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
- **Nombramiento por el órgano competente:** la competencia para autorizar la acumulación corresponde al órgano Autonómico Competente, si el puesto del FHCN es de la misma comunidad; si es de una comunidad autónoma diferente, corresponde al Estado el nombramiento. El nombramiento implica el cese de los nombramientos accidentales<sup>11</sup> o interinos<sup>12</sup>.
- La autorización del órgano competente debe supervisar el cumplimiento de los requisitos materiales y formales del expediente por causa de legalidad. En dicha resolución se pueden establecer las circunstancias de la acumulación por un plazo determinado o determinable o hasta cubrir el puesto de trabajo.
- El plazo para efectuar dicho procedimiento sería de 3 meses de conformidad con la LPAC a falta de regulación específica. Solo la Comunidad Autónoma de Murcia<sup>13</sup> lo ha regulado expresamente y establece en 3 meses, para acordar y notificar a todas las partes.

<sup>11</sup> RFHCN. Art. 48.2. *La*

*cobertura de un puesto mediante nombramiento provisional, comisión de servicios y acumulación, implicará el cese automático, en su caso, del funcionario interino o accidental, que lo estuviera desempeñando.*

<sup>12</sup> Art.3.2 RFHCNCasLaMan. “*La provisión de puesto de forma definitiva, la reincorporación del titular o el nombramiento provisional en comisión de Servicios o **acumulación**, determinará, automáticamente, el cese de quien viniera desempeñándolo con carácter interino. Asimismo, en los supuestos en que sustituya a un funcionario interino, cesará con la reincorporación de este*”

<sup>13</sup> Art.41.2 del RFHCNMur; “*La resolución de los nombramientos de carácter no definitivo será dictada por el órgano autonómico competente en el plazo máximo de tres meses desde la recepción del expediente completo, excepto en los*

### 1.3. Procedimiento y publicidad

La LRBRL<sup>14</sup> exige la publicidad de las convocatorias de provisión en diarios oficiales sin distinguir entre las provisiones definitivas y las temporales. Es verdad que los textos más específicos como el RFHCN (y las normas autonómicas) no exigen una convocatoria pública formal en ningún diario oficial. Así algunas comunidades autónomas como la Generalitat de Catalunya han dictado una norma interna del año 2021 que estipula que se debe hacer una publicación por un plazo mínimo de 5 días en los lugares oficiales, considerándose como tal el tablón de anuncios digital de la corporación, y también se recomienda la publicidad en el DOGC o BOP correspondiente. Igualmente, se debe dar traslado al CSITAL de Cataluña a efectos de comunicación a sus asociados. Otras comunidades autónomas efectúan publicaciones en el boletín de la provincia o el uniprovincial autonómico sin existir una norma clara o criterio homogéneo al respecto.

Dichas publicaciones tampoco podrían ser sustituidas por una publicación en el CSITAL autonómico porque su ámbito solo es de una comunidad autónoma y en relación con unos funcionarios con habilitación de carácter nacional en los que la colegiación no es obligatoria<sup>15</sup> por tanto, solo llega a los funcionarios asociados privándose de dicha información a los funcionarios no colegiados. En la práctica, la mayoría de entidades locales por ejemplo en Cataluña efectúan una publicación en su tablón de anuncios y la comunicación al CSITAL. Por contra, podemos observar la publicación en otras comunidades autónomas de los anuncios en los boletines oficiales respectivos con el establecimiento de un plazo de entre 10 o 15 días para la presentación de solicitudes.

El nombramiento por acumulación de funciones no es un procedimiento discrecional, sino que debería estar sujeto a una serie de requisitos sustantivos y formales que buscan garantizar la adecuación y la legalidad de la decisión. Los procedimientos

---

supuestos en que el nombramiento accidental sea conferido por la propia entidad local de conformidad con el artículo 47.2. Dicha resolución será notificada a la Entidad Local, al funcionario nombrado y al Colegio de secretarios, interventores, y tesoreros de Murcia, poniendo fin a la vía administrativa.

<sup>14</sup> **Artículo 97. LRBRL**

*Los anuncios de convocatorias de pruebas de acceso a la función pública local y de concursos para la provisión de puestos de trabajo deberán publicarse en el «Boletín Oficial del Estado».*

*Las bases se publicarán en el «Boletín Oficial de la Provincia», salvo las relativas a las convocatorias de pruebas selectivas para la obtención de la habilitación de carácter nacional, que se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado».*

<sup>15</sup> Tal como ha determinado la STC 76/2003, de 23 de abril

administrativos de provisión de puestos de trabajo están directamente vinculados al artículo 23.2 de la Constitución española, tal como ha señalado el Tribunal Constitucional<sup>16</sup> y el Tribunal Supremo<sup>17</sup>, que implica que el derecho a acceder en condiciones de igualdad a la función pública es un derecho que no actúa solamente en el momento del acceso a la función pública sino durante toda la vigencia de la relación funcional y, por tanto, es aplicable a los procedimientos de provisión definitivos y temporales.

Aunque la acumulación no es un sistema de provisión definitiva como el concurso, la jurisprudencia ha insistido en que los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad deben inspirar cualquier forma de provisión de puestos de trabajo públicos, aunque sea temporal<sup>18</sup>. La Generalitat de Catalunya, por ejemplo, considera que se debe hacer publicidad de acuerdo con el pronunciamiento del Tribunal Supremo<sup>19</sup>, aunque lo limita, como hemos visto, al tablón de anuncios y la comunicación al CSITAL por un plazo de 5 días, y facultativamente en otros medios oficiales. En este sentido, pueden también citarse otras sentencias aplicables por analogía en relación con la necesidad de la publicidad de las comisiones de servicios<sup>20</sup> y otras sentencias que han anulado los procedimientos de provisión temporales que se han convertido o mutan a libre designación<sup>21</sup>, porque se designan funcionarios para cubrir puestos vacantes con carácter de urgencia y sin publicidad. Es cuestionable, por tanto, que solo se efectúe una publicación en la sede electrónica municipal<sup>22</sup> y no en los boletines oficiales. Además, el plazo de 5 días es igualmente escaso cuando hablamos de sistemas de provisión en los

<sup>16</sup> STC 156/1998 de 13 de julio,

<sup>17</sup> STS contencioso sección 7a de 18 de julio de 2008, rec núm. 158/2005.

<sup>18</sup> STSJ And. de 19 de julio de 2018, rec 436/2017 no solo es aplicable a los procedimientos de cobertura definitiva sino también a los nombramientos provisionales.

<sup>19</sup> La Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Supremo, en la sentencia de 24 de junio de 2019, dictada en el recurso de casación núm.1594/2017. declaró la necesidad de la publicidad previa de les comisiones de servicios, consagrando el principio de publicidad, igualdad y concurrencia previa a la cobertura para la comisión de servicios de puestos vacantes, exista o no normativa que la regule.

<sup>20</sup> STS 1594/2017,

<sup>21</sup> STSJ Galicia núm. 360/2025 de 28 de mayo de 2025. "La comisión de Servicios es un procedimiento excepcional de provisión de puestos y marcadamente discrecional, esto no exonera a la administración a la motivación (...). la actuación administrativa impugnada al no sujetarse a las reglas de la publicidad y concurrencia articula un sistema de provisión (...). totalmente ajeno a los principios de mérito, capacidad del art. 20.3 y 103 de la CE."

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, núm. 516/2018, de 14 de febrero de 2018: Si bien esta sentencia es del orden social y trata sobre las consecuencias de una contratación irregular (declarando la relación como "indefinido no fijo" en lugar de "fijo"), es relevante porque analiza la validez del proceso de selección. El tribunal concluye que un proceso de selección realizado por una consultora externa y publicado únicamente "en el ABC y por internet" no cumple los requisitos de igualdad, mérito y capacidad.

que la regla es un mínimo de 15 días. Con relación a dónde hacer la publicación de las convocatorias nos inclinariamos por el BOE, porque no se debe olvidar que nos referimos a funcionarios con habilitación de carácter nacional.

Igualmente, sería reprobable que las adjudicaciones de las acumulaciones de funciones se efectuaran sin la aplicación de criterios objetivos o que pervierten el sistema. No se debería permitir adjudicar una acumulación de funciones a favor de FHCN que no podrían obtener el nombramiento definitivo (como, por ejemplo, pertenecer a una escala y categoría inferior a la requerida) en detrimento de otros funcionarios que sí tienen dicha escala y categoría correspondiente. Este procedimiento de provisión temporal no debería tender a asemejarse a una provisión por libre designación. El sistema no debería permitir obviar la escala y la categoría requerida o el baremo de méritos generales de cada aspirante a la acumulación sin perjuicio del establecimiento claro de unos criterios objetivos en las bases que se justifiquen de acuerdo con el procedimiento provisional a emplear.

Efectuar una mala praxis puede configurar una clara infracción de los principios del artículo 23.2 de la CE y puede comportar la nulidad de la convocatoria y de todo el procedimiento. Por tanto, es necesario que nuestras administraciones hagan una aplicación medida y adecuada a los principios constitucionales, y es necesario requerir una regulación más exhaustiva por parte de las administraciones competentes.

## **2. PECULIARIDADES DEL EJERCICIO DE LA ACUMULACIÓN DE FUNCIONES**

### **2.1. El sistema retributivo de las acumulaciones de funciones**

En primer lugar, cabe mencionar que la acumulación de funciones es una forma de provisión de puestos de trabajo reservados a estos funcionarios que se utiliza cuando no es posible cubrirlos mediante ninguna otra forma de provisión. El artículo 50 del RFHCN, permite autorizar a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional que ya ocupan un puesto reservado, a ejercer funciones adicionales en otra entidad local bajo el régimen de acumulación. El ejercicio de estas funciones da

derecho a percibir, a cargo de la entidad donde se ejerzan, una gratificación de hasta el 30% de las retribuciones fijas —excluidos los trienios— correspondientes al puesto principal. Las funciones acumuladas deben llevarse a cabo fuera de la jornada ordinaria del puesto de trabajo. De ello se desprende que: La gratificación no es la retribución de un segundo puesto en el sector público, sino tan solo la contraprestación económica por unas funciones temporales<sup>23</sup>. Según la RAE, gratificación es «recompensa pecuniaria por un servicio eventual»; y el funcionario que se somete al régimen de acumulación no forma parte de la plantilla de la corporación donde ejerce estas funciones: la relación es funcional, no orgánica, y consiste solo en una habilitación temporal. El artículo 6.3 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, de retribuciones de los funcionarios de la administración local, establece que las gratificaciones deben responder a servicios extraordinarios efectivamente realizados fuera de la jornada ordinaria. Tanto el Tribunal Supremo<sup>24</sup> como la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas<sup>25</sup> han declarado que las gratificaciones solo se pueden percibir por servicios extraordinarios efectivamente prestados fuera de la jornada laboral ordinaria; se discute si se podrían abonar durante períodos de baja laboral o IT en los que las funciones no se realizan. Son gratificaciones a título oneroso por un servicio prestado.

En segundo lugar, cabe indicar que los FHCN que están en acumulación de funciones constituyen una situación de pluriempleo. En consecuencia, la administración debe proceder a comunicar la situación de pluriempleo de su personal de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores a la Seguridad Social. Posteriormente, se debe proceder al reparto de las bases de cotización entre las dos administraciones de conformidad con lo dispuesto en el Art. 147 y 148 del Real Decreto Legislativo 8/2015 (LGSS) y la Orden PJC/178/2025, de 25 de febrero.

<sup>23</sup> Tal como lo ha descrito la Sentencia de la Sección Cuarta del Tribunal Supremo núm. 33/2024, de 11 de enero.

<sup>24</sup> Sentencias 33/2024, de 11 de enero, y 1192/2024, de 4 de julio

<sup>25</sup> Sentencias 7/2016, de 22 de junio; 1/2012, de 30 de enero, y 10/2011, de 20 de julio

El FHCN, no obstante, el límite del 30% de las retribuciones del puesto de origen puede percibir gratificaciones extraordinarias en base al interés, iniciativa, esfuerzo con el que el personal funcionario acumulado desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos y su percepción no podrá ser fija y periódica en el tiempo. Además, exigiría la previa planificación de los objetivos a alcanzar y la posterior evaluación de los resultados.

Igualmente podría percibir indemnizaciones por desplazamientos como ha regulado expresamente alguna normativa autonómica<sup>26</sup>.

## 2.2. La situación de baja del funcionario acumulado

Los funcionarios de la Administración local, al encontrarse en la situación de IT, tienen la protección de la Seguridad Social de acuerdo con lo dispuesto en la Disp. Final 2ª de la LRBRL<sup>27</sup>. Por lo tanto, a los FHCN les corresponde percibir las prestaciones que en cada momento garantice el Régimen General de la Seguridad Social (RGSS)<sup>28</sup>. No obstante, estas retribuciones se pueden complementar con cargo al propio Ayuntamiento de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, y de acuerdo con los pactos efectuados por la corporación con los representantes del personal municipal.

Corresponde al empresario en este supuesto el Ayuntamiento la obligación de efectuar las cotizaciones de su personal de acuerdo con el artículo 22 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS).

Por tanto, cuando se produce la baja por IT del FHCN, el Ayuntamiento no puede abonar al FHCN acumulado, las gratificaciones derivadas de la acumulación autorizada

<sup>26</sup> Art.46.6 del RFHCNMur, “El desempeño de las funciones acumuladas dará derecho a la percepción de una gratificación que no superara el 30% de las remuneraciones correspondientes al puesto principal, si bien además se podrá percibir una indemnización por gastos de desplazamientos que se genere para el funcionario con habilitación de carácter estatal en acumulación desde la residencia habitual a la corporación local.

<sup>27</sup> Que establece en su apartado 1º que los funcionarios públicos de la Administración local “tendrán derecho a la misma protección social, en extensión e intensidad, que la que se dispensa a funcionarios públicos de la Administración del Estado y estará integrada en la Seguridad Social

<sup>28</sup> Es decir, una prestación durante los tres primeros días, el 60% desde el cuarto día hasta el vigésimo incluido y el 75% a partir del vigésimo primer día.

de funciones de forma ordinaria tal como dispone la sentencia del Tribunal de Cuentas 3/2024 de 5 de noviembre de 2024<sup>29</sup> sino que lo que correspondería que el funcionario acumulado en IT percibiera sus gratificaciones con cargo a la seguridad social con el complemento o no con cargo a la administración.

La Sentencia del Tribunal de Cuentas 3/2014 de 5 de noviembre (TCo) hace referencia a un funcionario de Carrera de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional (FHCN) que prestaba sus servicios como secretario en una corporación y que a la vez tenía acumuladas las funciones de secretaria de otra corporación de acuerdo con lo previsto en el artículo 50 del RFHCN.

El secretario Acumulado estuvo de baja por incapacidad temporal periodo en el cual no ejerció sus funciones acumuladas. El Ayuntamiento acumulado abonó las gratificaciones correspondientes a la acumulación de forma ordinaria durante el período en que estuvo de baja el FHCN titular de la acumulación. Los abonos del Ayuntamiento Acumulado al secretario constan en sus nóminas mensuales, en las que figura el concepto «Gratificaciones», sin descuentos de cotización a la Seguridad Social. En cambio, en las nóminas correspondientes al puesto principal en el Ayuntamiento aparecían cada uno de los conceptos retributivos —sueldo base, complementos (específico, de destino y de productividad)— y los descuentos correspondientes a las cotizaciones a la Seguridad Social por contingencias comunes y profesionales. La cotización en este último ayuntamiento fue por la base máxima. Los pagos efectuados por el Ayuntamiento en régimen de acumulación al secretario durante su período de incapacidad temporal fueron

<sup>29</sup> “Y en este caso al efectuarse el pago de la gratificación en situación de IT a favor del FHCN se produciría un perjuicio a los fondos públicos al asumir indebidamente el Ayuntamiento acumulado el pago de las gratificaciones efectuadas al secretario en situación de IT, que carecían de causa o título jurídico que los legitimara y, por ello, constituyen un perjuicio a los efectos del artículo 72 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCo), ya que representan una aplicación de fondos públicos sin la justificación legal necesaria. El alcance es una infracción presupuestaria tipificada en el artículo 177.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), diferenciada de los pagos reintegrables del apartado 1.d) del mismo artículo. El Ayuntamiento no consideró reintegrables los pagos hechos al secretario durante su IT, ni inició ningún procedimiento administrativo para exigir responsabilidad contable según el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio, que pudiera ser avocado por este Tribunal conforme al artículo 41.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCo). A la vista de estos hechos el TCo considera que se ha producido una negligencia grave por parte de la alcaldesa y de los interventores (al no haber hecho ningún reparo). Su falta de diligencia constituye negligencia grave (art. 49 LFTCo) y ya que el art. 177.1 de la ley 47/2003 de 26 de noviembre (LGP) tipifica como infracción «dar lugar a pagos reintegrables» y el art. 77 dispone que el órgano que comete el error debe disponer inmediatamente la restitución y exigir intereses. Y acreditado que ni por parte de la Alcaldía o de la intervención procedieron a la incoación de expediente de reintegro respecto al secretario acumulado. La sentencia finalmente condena a la alcaldesa y a los interventores al pago de los importes abonados al secretario acumulado en situación de baja por IT.”

ordenados por la alcaldesa, sin objeción alguna de la Intervención municipal. Los hechos relacionados en los apartados anteriores fueron objeto de las Diligencias Previas del Procedimiento Abreviado 225/2022 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción competente. Una concejala del Ayuntamiento efectúa una denuncia ante el Tribunal de Cuentas (TCO) de los hechos relatados y ejerce la acción pública. La sentencia del Tribunal de Cuentas condena a la alcaldesa y a los interventores que autorizaron el pago de las nóminas como responsables directos y solidarios de los importes abonados, los intereses y la condena en costas.

### **2.3. Derecho de reserva o no en caso de baja, permiso de paternidad o ausencias prolongadas**

Otra cuestión también polémica es el derecho al cobro de las gratificaciones en periodo de ausencia legal por vacaciones, asuntos propios u otras licencias. La respuesta nos viene del artículo 50 del RFHCN, el habilitado nacional no tendrá derecho a más vacaciones ni días de permisos que los que le corresponde para el puesto principal, al solo estar ocupando legalmente el correspondiente a su destino. Por lo tanto, no puede pretender disponer de días adicionales, ni de más asuntos propios, sino que deberá compaginar el disfrute de los días de vacaciones y asuntos propios del puesto principal, con el desempeño del puesto en acumulación fuera de su jornada. Y siendo la acumulación mientras dure la situación que ha originado, la vacante del puesto, es de buena lógica que durante las vacaciones y asuntos propios a los que tiene derecho se le siga abonando la gratificación como se le sigue abonando el salario en su administración de origen, puesto que la acumulación como hemos indicado sigue vigente hasta que se cubra la vacante o sea renunciada por el funcionamiento acumulado.

Como hemos visto en el apartado anterior el FHCN en acumulación de funciones en caso de IT, tiene derecho a cobrar no las gratificaciones percibidas, sino que tiene derecho a percibir el subsidio o prestación económica de conformidad con lo dispuesto en el régimen general de la SS aplicable a todos los funcionarios. En todo caso es requisito previo que se haya dado de alta en el ayuntamiento acumulado al habilitado en situación de pluriempleo y con reparto de la base de cotización entre las dos corporaciones locales.

El problema se produce cuando estas situaciones de baja, permiso de paternidad o asimilados que implica la ausencia del habilitado por más de un mes y es necesario substituir al titular en acumulación para evitar la paralización del Ayuntamiento. Es posible substituir al habilitado acumulado en periodo de ausencia hasta el plazo de 1 mes mediante nombramiento accidental a través de la designación de un funcionario de la corporación con los requisitos establecidos en el artículo 52 del RFHCN<sup>30</sup> pero con una duración máxima de 1 mes<sup>31</sup>. Transcurrido el plazo de 1 mes el nombramiento accidental solo se puede efectuar si habiéndose procedido a la provisión de alguna de las formas previstas en el artículo 48 del RFHCN<sup>32</sup> y que estas hayan sido infructuosas. Es decir, el habilitado acumulado por causa de ausencia legal hasta un mes lo podrá substituir

<sup>30</sup> **Artículo 52. Nombramientos accidentales.**

1. Cuando no fuese posible la provisión del puesto por los procedimientos previstos en los artículos anteriores del presente real decreto, las Corporaciones Locales podrán solicitar a las Comunidades Autónomas el nombramiento, con carácter accidental, de uno de sus funcionarios con la preparación técnica adecuada y, siempre que sea posible, que pertenezca al subgrupo A1 o cuente con una titulación universitaria. En las Corporaciones Locales de más de 5.000 habitantes, en todo caso, será un funcionario de carrera perteneciente al subgrupo A1.

2. Para que se pueda efectuar un nombramiento accidental, el puesto deberá estar vacante, o no encontrarse desempeñado efectivamente por su titular, por encontrarse en alguna de las circunstancias siguientes:

- Comisión de servicios.
- Suspensión por un periodo superior a un mes.
- Excedencia por cuidado de familiares.
- Excedencia por violencia de género.
- Incapacidad temporal por periodo superior a un mes.
- Otros supuestos de ausencia, siempre que sea superior a un mes.

3. La Comunidad Autónoma efectuará el nombramiento accidental solicitado, siempre que no exista posibilidad de nombrar a un funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional para dicho puesto.

4. Para los supuestos de incapacidad temporal por periodos de tiempo inferiores a un mes, o ausencia del titular del puesto por vacaciones, asuntos propios u otras causas, por periodos inferiores a un mes, se podrá nombrar accidentalmente, a propuesta del presidente de la Corporación a un funcionario propio de la Entidad Local, de acuerdo con la normativa autonómica.

5. En ningún caso podrá ser habilitado accidentalmente un funcionario interino para desempeñar un puesto reservado a funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional.

<sup>31</sup> Art. 52. 4. Para los supuestos de incapacidad temporal por periodos de tiempo inferiores a un mes, o ausencia del titular del puesto por vacaciones, asuntos propios u otras causas, por periodos inferiores a un mes, se podrá nombrar accidentalmente, a propuesta del presidente de la Corporación a un funcionario propio de la Entidad Local, de acuerdo con la normativa autonómica

<sup>32</sup> **Artículo 48. Otras formas de cobertura de puestos reservados.**

1. Con independencia de la provisión de puestos de trabajo por concurso y libre designación y de la asignación de puestos mediante nombramientos de primer destino, las Comunidades Autónomas podrán efectuar la cobertura de los puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, mediante los siguientes tipos de nombramiento:

- Nombramientos provisionales.
- Comisiones de servicios.
- Acumulaciones.
- Nombramientos accidentales.
- Nombramientos interinos.
- Comisiones circunstanciales.

2. La cobertura de un puesto mediante nombramiento provisional, comisión de servicios y acumulación, implicará el cese automático, en su caso, del funcionario interino o accidental, que lo estuviera desempeñando.

funcionario mediante nombramiento accidental si supera dicho mes se habrá de proceder a la sustitución mediante alguna de las formas previstas en el artículo 48 RFHCN. No obstante, esta situación implicaría el cese del funcionario acumulado. Por el contrario, si no se cubre la vacante mediante alguna de las fórmulas del artículo 48 RFHCN se podría proceder al nombramiento accidental de un funcionario de la corporación acumulada y el funcionario acumulado reservaría el derecho a volver después de dicha ausencia legal con el derecho a percibir las indemnizaciones a cargo de la Seguridad Social a las que nos hemos referido. Está es la interpretación más plausible, pero nos encontramos en un apartado en que la norma estatal y autonómicas no dan una solución concreta.

#### **2.4. Extensión de derechos de la administración acumulada**

Como regla general, los derechos pactados entre un municipio y sus representantes sindicales no son extensibles de forma automática al funcionario con habilitación de carácter nacional que ejerce funciones en régimen de acumulación.

La motivación jurídica para esta conclusión se basa en la naturaleza de la relación jurídica del funcionario acumulado y en la prevalencia de su régimen estatutario específico.

El punto clave es que el funcionario en régimen de acumulación no se integra en la plantilla de personal del ayuntamiento donde ejerce las funciones acumuladas. Su relación jurídica principal (su vínculo estatutario y su plaza en propiedad) se mantiene con su corporación de origen.

La relación con el ayuntamiento de destino es de carácter puramente funcional y temporal. Se limita a ejercer unas funciones públicas concretas (las de Secretaría, intervención-tesorería) para garantizar la continuidad del servicio, pero no se convierte en personal de esa corporación. Los pactos y convenios colectivos de un ayuntamiento están diseñados para regular las condiciones de su propio personal, es decir, de aquellos que tienen un vínculo orgánico y permanente con la entidad.

Los funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional (FHCN) se rigen por una normativa estatal específica que prevalece sobre cualquier otra disposición es decir la LRBRL, el RFHCN y las normas autonómicas

Dado que la normativa estatal ya regula de forma específica la compensación por la acumulación, no cabe que un pacto municipal modifique, amplíe o complemente este régimen retributivo ni tampoco se amplíen los derechos individuales pactados.

En resumen, la extensión de los derechos individuales de un municipio a un FHCN acumulado no es jurídicamente procedente por las siguientes razones:

1. Vínculo no orgánico: El funcionario no forma parte de la plantilla del ayuntamiento de destino.
2. Régimen estatutario prevalente: Los FHCN tienen una normativa específica de carácter estatal que regula sus condiciones de servicio.
3. Compensación económica tasada: El [artículo 50 del RFHCN](#). [Acumulaciones](#). establece un régimen retributivo cerrado para esta figura, que no puede ser alterado por la negociación colectiva local.

Por tanto, aunque el funcionario preste un servicio esencial para el municipio, su relación se enmarca estrictamente en lo dispuesto por la normativa de funcionarios con habilitación nacional, y no en los acuerdos aplicables al personal propio de la corporación.

### **3. LA EXTINCIÓN Y/O LA REVOCACIÓN DE LA SITUACIÓN DE ACUMULACIÓN**

El RFHCN (y la normativa autonómica referenciada) no detallan un catálogo cerrado de causas de extinción o revocación para la acumulación. No obstante, se pueden deducir de la naturaleza de la figura las siguientes:

- a) Por la cobertura reglamentaria. En todo caso, la provisión del puesto por concurso, libre designación, nombramiento provisional o comisión de

servicios, determina el cese de quien esté ejerciendo sus funciones en régimen de acumulación.

- b) Finalización de la causa que motivó el nombramiento. Es la causa principal; por ejemplo, la incorporación del titular del puesto o la desaparición de la necesidad que justificó la acumulación.
- c) Finalización del plazo máximo, si la autorización establecía un plazo concreto.
- d) Renuncia del funcionario. Puede renunciar a continuar ejerciendo las funciones acumuladas, ya que su consentimiento fue un requisito para el nombramiento. Esta renuncia puede ser objeto de desistimiento de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 94 de la LPAC hasta que la autoridad competente no haya adoptado la resolución correspondiente, criterio reafirmado por los órganos judiciales<sup>33</sup>. El RFHCNMur en su art 42.2<sup>34</sup> establece la necesidad en caso de renuncia de efectuar un preaviso de 30 días. En idéntico requisitos el art. 40.2 del RFHCGal.
- e) Por la ausencia del funcionario durante un plazo superior a un mes. En los períodos inferiores a un mes, la administración autonómica activa el nombramiento a favor de las personas designadas como FHCN accidentales previamente. En caso de una duración superior, si se quiere cubrir el puesto de trabajo se debe hacer una nueva convocatoria y el nombramiento de otro funcionario acumulado implica el cese del funcionario inicialmente acumulado.
- f) Por cambio de destino del funcionario habilitado en su municipio de origen.
- g) Por reclasificación del puesto acumulado<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> SJCA núm. 216/2023 del Juzgado Contencioso administrativo num.4 de Barcelona.

<sup>34</sup> Art.42.2. Si la revocación fuese interesada únicamente por el funcionario, éste deberá comunicar su solicitud con una antelación mínima de treinta días a la entidad donde este prestando servicios y en todo caso, a aquella en la que ocupa su puesto definitivo, salvo que se trate de un nombramiento no definitivo para un puesto de la misma corporación en la que tiene el puesto reservado. El órgano competente para resolver la revocación dará audiencia a las corporaciones afectadas para que realicen las alegaciones que estimen oportunas en plazo de diez días.

<sup>35</sup> STSJ de Castilla y la Mancha núm. 526/2025 de 20 de diciembre de 2025 por el que se confirma la sentencia de instancia que dictamino “con las peculiaridades propias del régimen de los FHCN que después veremos, es correcto entender que la acumulación es una forma interina de atender un puesto de Trabajo y que no vez que desaparece el puesto que la genero desaparece la causa de la acumulación.”

- h) ¿Acuerdo mutuo de las tres partes o extinción unilateral? La cuestión de si una de las partes puede extinguir unilateralmente la acumulación es compleja. Dado que el nombramiento se basa en un acuerdo a tres bandas, la lógica jurídica sugiere que su extinción también debería ser consensuada o, si es unilateral, debe estar debidamente justificada. No obstante, podemos encontrar diversas interpretaciones.
- a) Necesidad de acuerdo de las tres partes. Por ejemplo, el Decreto 92/2021, de 9 de julio, del Consell, de regulación del personal funcionario con habilitación de carácter nacional de Valencia, exige el mismo acuerdo de las tres partes para poder revocar la acumulación<sup>36</sup>.
- b) Revocación a petición del Ayuntamiento acumulado. El Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública establece en su tramitación como requisito para la revocación el acuerdo de solicitud de revocación de la acumulación, suscrito por el órgano competente en materia de personal de la administración donde el FHCN presta los servicios en acumulación<sup>37</sup>.
- c) Revocación previo expediente contradictorio por los órganos competentes para efectuar los nombramientos cuando se den las circunstancias requeridas. En esta línea podemos destacar el criterio de las Comunidades

---

<sup>36</sup> **Artículo 47 Revocaciones**

Los órganos competentes para efectuar los nombramientos a que se refiere el presente capítulo lo son así mismo para su revocación, que se realizará por un procedimiento análogo al establecido para el nombramiento, en el que serán necesarios los informes favorables de las entidades afectadas y la conformidad de la funcionaria o el funcionario afectado. En todo caso las revocaciones tendrán que ser motivadas.

<sup>37</sup> En esta misma línea la consulta de El Derecho EDE 2012/185813 de 7 de 12 de 2012 que en considera que “es legal que la corporación local exponga al organismo correspondiente de la Comunidad Autónoma su intención de revocar la correspondiente autorización de acumulación de funciones, cuestión que puede ser fácilmente fundamentada en el sentido que una acumulación implica imposibilidad de disponibilidad al cien por cien del funcionario en cuestión, lo que conllevará la tramitación de un expediente contradictorio por parte del órgano correspondiente de la Comunidad autonómica con audiencia al funcionario afectado para revocar dicha acumulación de funciones.

autéonomas de Galicia<sup>38</sup> y la Región de Murcia<sup>39</sup> si bien establece un procedimiento contradictorio con audiencia tampoco se establece cuáles son las circunstancias requeridas que habilita para la revocación del nombramiento por parte de la Comunidad Autónoma.

- d) En Catalunya la Generalitat de Catalunya considera que solo se puede extinguir la acumulación por decisión del propio funcionario o por decisión del ayuntamiento principal donde presta los servicios el funcionario de forma permanente. Esta es la práctica habitual sin que exista una clara norma que permita dicha interpretación.

En cualquier caso, una decisión unilateral no puede ser arbitraria. En todo caso sin perjuicio de los distintos regímenes explicados la jurisprudencia ha consolidado el principio de que los nombramientos temporales no pueden ser revocados libremente sin causa justificada. La [Sentencia 543/2018, de 19 de septiembre, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala Contenciosa](#), aun refiriéndose a un funcionario interino, establece una doctrina aplicable por analogía: el cese solo es procedente "cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento". Por tanto, cualquier decisión unilateral de extinción debe ser motivada, notificada a las otras partes y fundamentada en una causa legalmente prevista o en la desaparición de las circunstancias que justificaron la

---

<sup>38</sup> Decreto 49/2009 de 28 de febrero, Artículo 40º.-Revocaciones.

1. Los órganos competentes para efectuar los nombramientos a que se refiere la presente sección lo son, asimismo, para su revocación, cuando se den las circunstancias requeridas, previa tramitación del oportuno expediente administrativo. Dicho órgano comunicará los nombramientos y revocaciones al órgano estatal competente en el plazo de diez días, a efectos de anotación en el registro a que se refiere el Estatuto básico del empleado público.
2. Si la revocación fuese interesada únicamente por el/la funcionario/a, deberá mediar un previo aviso de treinta (30) días dirigido a la entidad donde esté prestando servicios, y, en su caso, a aquella en la que ocupa su puesto definitivo.
3. Con carácter previo a la resolución que se adopte, se dará traslado de la revocación a las entidades interesadas y al/a la funcionario/a afectado/a para que alegue lo que estime oportuno en el plazo de diez (10) días.

<sup>39</sup> **Artículo 42 Revocaciones**

1. Los órganos competentes para efectuar los nombramientos a que se refiere la presente sección podrán, asimismo, revocarlos, previa tramitación del oportuno expediente administrativo, en el que conste suficientemente motivada dicha revocación.
2. Si la revocación fuese interesada únicamente por el funcionario, éste deberá comunicar su solicitud con una antelación mínima de treinta días a la entidad donde esté prestando servicios, y, en todo caso, a aquella en la que ocupa su puesto definitivo, salvo que se trate de un nombramiento no definitivo para un puesto de la misma corporación en la que tiene el puesto reservado. El órgano competente para resolver la revocación dará audiencia a las corporaciones afectadas para que realicen las alegaciones que estimen oportunas en plazo de diez días.
3. En el supuesto de que la revocación sea interesada por el Ayuntamiento en el que el funcionario preste sus servicios, el órgano competente para resolver la revocación dará audiencia al interesado, para que realice las alegaciones que estimen oportunas en plazo de diez días

acumulación. La extinción sin causa justificada podría ser declarada nula por los tribunales.

#### **4. CONCLUSIONES**

La acumulación de funciones es una herramienta valiosa para la Administración local catalana, para dar solución a las múltiples vacantes de puestos de trabajo de FHCN, pero su uso debe respetar escrupulosamente el marco normativo primordialmente en cuanto a garantizar una publicidad y concurrencia efectiva. Es necesario que por parte del Estado o de las CCAA se regule este peculiar régimen de provisión de puestos de trabajo que teniendo una previsión extraordinaria ha devenido más habitual y general de lo previsto inicialmente como consecuencia del número de vacantes de puestos de trabajo de funcionarios habilitados. En cuanto al ejercicio de las funciones en régimen de acumulaciones de funciones se dan diversas peculiaridades que podrían ser objeto de regulación reglamentaria para evitar las diferentes interpretaciones. Finalmente, en cuanto a la revocación, se discute si es necesario el acuerdo de todas las partes o puede ser unilateral, y en todo caso unilateral no significa discrecional, y debe estar siempre fundamentada en causas objetivas y legales para garantizar la seguridad jurídica de todas las partes implicadas.

#### **ABREVIATURAS**

CE	Constitución Española 1978
CSITAL	Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local
LGSS	Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social
LRBRL	Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local
IT	Incapacidad temporal

RLT	Relación de puestos de trabajo
RFHCN	Real Decreto 128/2018 del régimen jurídico de los funcionarios públicos con habilitación carácter nacional.
RFHCat	Decreto 195/2008 de 7 de octubre por el que se regula aspectos del régimen jurídico del personal funcionario con habilitación de carácter estatal en las entidades locales de Catalunya
RFHCNMur	Decreto 58/2012 de 27 de abril, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal de la Región de Murcia.
RFHCNGal	Decreto 49/2009 de 26 de febrero sobre el ejercicio de las competencias de la comunidad autónoma de Galicia respecto los funcionarios con habilitación de carácter estatal.
RFHCNVal	Decreto 92/2021 de 9 de julio del Consell de la Comunidad Valenciana, de regulación del personal funcionario con habilitación de carácter nacional (RFHCNVal).
RFHCNCastLaMan	Decreto 23/2022 de 12 de abril, por el que se establece el procedimiento de selección y nombramiento de funcionarios interinos para desempeñar puestos de trabajo reservados a funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional en entidades locales de la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha.
TREBEP	Real Decreto Legislativo 5/2015, de 39 de octubre, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley del estatuto Básico del Empleado Público

## **BIBLIOGRAFIA.**

DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. *Secretarios, interventores y tesoreros de Administración local*. Madrid: Thomson Reuters, 2019.

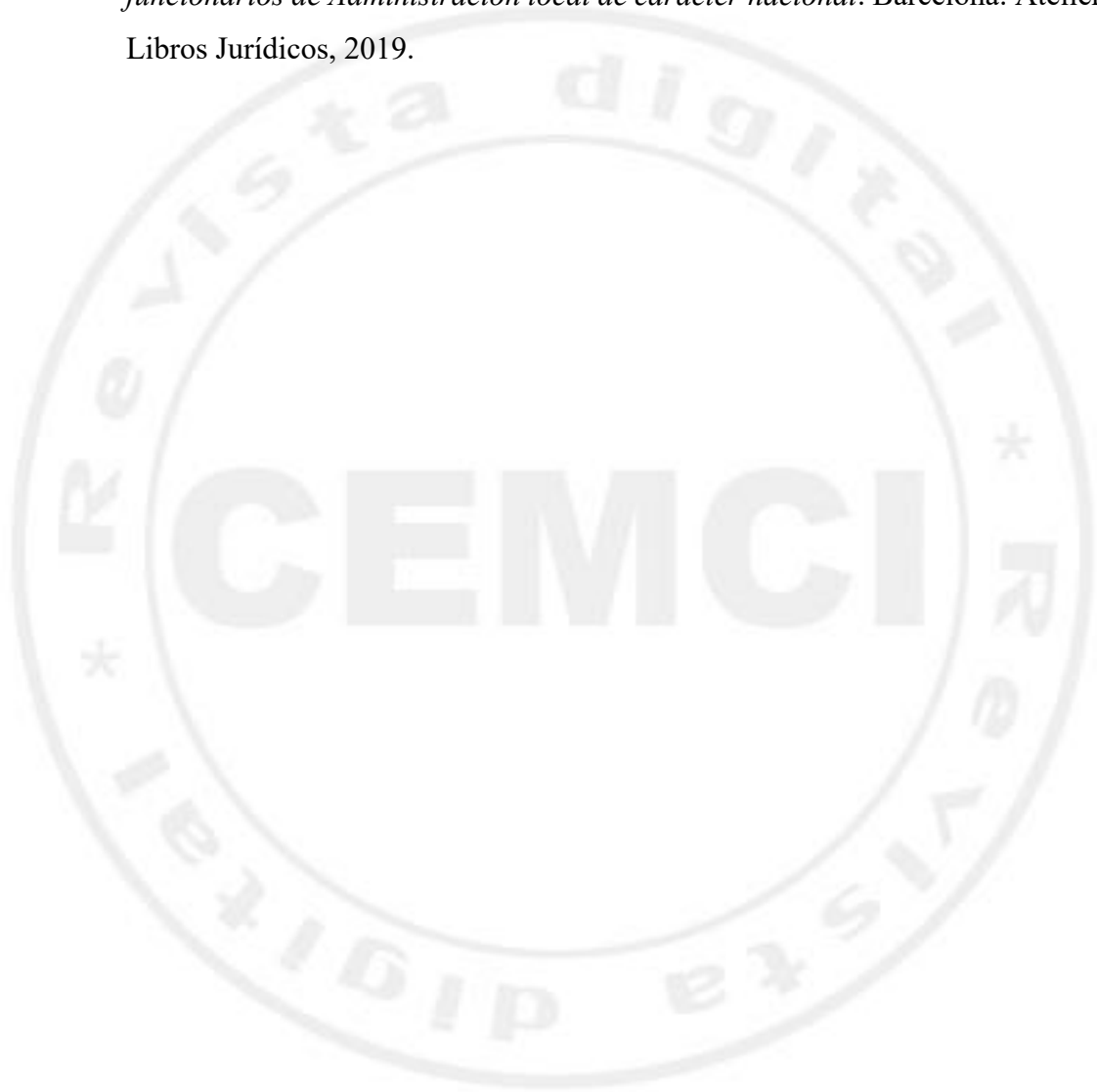
FLORES DOMÍNGUEZ, Luis Enrique (coord.). *Guía sobre las funciones de secretaría*. Cosital Network, 2019.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Raúl. *Las funciones de secretaría en la Administración local*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos, 2025.



MERINO ESTRADA, Valentín (coord.). “Perspectivas de la habilitación nacional: desarrollo del Real Decreto 128/2018”. *Revista Estudios Locales*, monográfico, 2019.

MARTÍ SARDÀ, Isidre (coord.). *Manual sobre el nuevo régimen jurídico de los funcionarios de Administración local de carácter nacional*. Barcelona: Atelier Libros Jurídicos, 2019.





## COMUNICACIÓN POLÍTICA ESTRATÉGICA A NIVEL LOCAL: CÓMO CREAR UN GABINETE DE COMUNICACIÓN EN UN AYUNTAMIENTO

Lucía QUIROGA

*Periodista, comunicadora y experta en comunicación política e institucional*

### SUMARIO:

1. ¿Qué es un gabinete de comunicación y para qué sirve?
2. La comunicación institucional y el derecho a la información
3. Herramientas de comunicación en las diferentes áreas del gabinete
4. El trabajo estratégico en el gabinete de comunicación
5. Modelos de funcionamiento diario: planificación y control de objetivos
6. Conclusión: hacia una comunicación local de servicio público

*Una administración local debe planificar todo su trabajo y acción de gobierno en base a objetivos estratégicos, optimizando sus recursos para ofrecer los servicios a la ciudadanía de la manera más ajustada posible. Esta necesidad de organización afecta, entre otras, al área de comunicación, donde la organización del trabajo debería estar coordinada por un gabinete de comunicación profesional, estratégico y coherente con los recursos disponibles en el Ayuntamiento.*

### 1. ¿QUÉ ES UN GABINETE DE COMUNICACIÓN Y PARA QUÉ SIRVE?

Un gabinete de comunicación es el órgano encargado de coordinar y sistematizar toda la actividad comunicativa de cualquier empresa, organismo o institución. En las administraciones locales, en concreto en un Ayuntamiento, el trabajo estratégico en el área de comunicación es esencial. No se trata de añadir una carga extra de trabajo, sino de optimizar los recursos humanos, técnicos y económicos que ese Ayuntamiento tenga disponibles con el objetivo de ofrecer una comunicación honesta, transparente y profesionalizada a la ciudadanía.

Un buen departamento de comunicación debería contar, de manera ideal, con una dirección de comunicación, una coordinación, un jefe o jefa de prensa, un equipo de redes sociales, gente especializada en diseño gráfico, gestión de contenidos para la página web, elaboración del discurso, departamento de audiovisuales (fotografía y vídeo) e, incluso, un apartado de nuevos formatos. Es fundamental que esos puestos de trabajo los ocupen personas especializadas en el ámbito de la comunicación: periodistas, fotógrafos, comunicadores, diseñadores u otros perfiles capaces de llevar a cabo un trabajo profesional.

En el caso de que el Ayuntamiento o la institución local carezcan de medios para montar un gabinete de comunicación tan amplio, siempre pueden simplificarse las tareas o asimilarse algunas áreas para trabajar de manera conjunta a través de perfiles profesionales polivalentes. Calcular bien dónde poner los recursos es esencial, como veremos más adelante. Incluso puede externalizarse esta función en empresas o consultoras especializadas, a través de concurso público o de adjudicación directa. Estas empresas trabajarán siempre de manera conjunta con la institución local, gestionando de manera externa la comunicación, pero haciéndolo de forma coordinada y alineada con los objetivos estratégicos de la institución.

## **2. LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN**

La comunicación institucional es un pilar básico en todas las administraciones públicas, ya que se relaciona directamente con el derecho a la información de las personas a las que representan. Este derecho aparece recogido en diferentes cartas de derechos de la ciudadanía, desde la Constitución española hasta los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Además, las administraciones públicas tienen la obligación de difundir la información sobre los servicios públicos que desarrollan. De ahí que la comunicación se convierta en un vehículo imprescindible para la acción institucional y política.

Cualquier organismo público debe tener un compromiso claro con la transparencia, uno de los pilares fundamentales de los sistemas democráticos. Sin olvidar que, en el contexto actual, la mayoría de investigaciones apuntan a una desafección de la ciudadanía hacia la política, a una falta de confianza en los representantes públicos. Por eso hay que restablecer esa confianza y credibilidad de las instituciones, y uno de los mecanismos fundamentales para ello es buscar la transparencia a través de la comunicación estratégica.

Cualquier administración debería tender cada vez más a los principios del *open government* o gobierno abierto, un concepto político relacionado con la transparencia y la participación ciudadana. Es una forma de gobernanza de las administraciones públicas que busca ser más transparente, ética, colaborativa y comprometida con la rendición de cuentas, para conseguir una mayor implicación y participación de la ciudadanía en la vida pública. Suele situarse su origen en el año 2009, en un discurso del ex presidente de Estados Unidos Barack Obama.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), un conjunto de objetivos globales marcados por los líderes internacionales en el año 2015, en el seno de la ONU, recogen este compromiso de las administraciones con la transparencia. El objetivo número 16 de esa enumeración explicita la necesidad de crear instituciones eficaces, responsables y transparentes. Los ODS también recogen la obligación de “promover la transparencia y la rendición de cuentas y fomentar la colaboración”.

Para cumplir con estas premisas, muchas instituciones internacionales, nacionales, autonómicas y locales han puesto en marcha iniciativas relacionadas con la transparencia. España forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto desde 2011 y ha llevado a cabo varias iniciativas en este sentido, como la apertura de un [Portal de transparencia de la Administración del Estado](#), una web donde cualquier persona puede consultar diferentes asuntos relacionados con la Administración Pública. Replicando modelos semejantes, instituciones a otros niveles están intentando hacer lo propio en sus ámbitos competenciales.

Pero para cumplir con el objetivo de transparencia de las instituciones y el derecho de la ciudadanía a la información no basta con publicar cantidades ingentes de datos en un portal web. Hay que aportar herramientas para que las personas puedan acceder realmente a esos datos, procesarlos y entenderlos. Y es ahí donde la comunicación estratégica cobra un papel fundamental, en la medida en que es capaz de convertir los datos en mensajes para que lleguen a la ciudadanía de forma comprensible.

### 3. HERRAMIENTAS DE COMUNICACIÓN EN LAS DIFERENTES ÁREAS DEL GABINETE

Las herramientas de comunicación son aquellos canales o soportes de comunicación y difusión que utilizaremos para trasladar nuestros mensajes a la opinión pública. Existen muchas y muy variadas, como veremos en las siguientes líneas. Para elegir las, hay que tener en cuenta las características de la organización, el entorno en que nos movemos y los usos o hábitos de consumo de nuestro público objetivo. En base a eso, se escogen aquellas herramientas que más nos puedan ayudar a cumplir nuestros objetivos estratégicos comunicativos. No sirve de nada utilizar todas las herramientas – o muchas de ellas– sin pensar para qué y cómo las queremos utilizar. Es mejor pensar en cuáles son las que mejor pueden llegar a nuestra audiencia potencial teniendo en cuenta los recursos materiales y humanos con los que contamos.

Por sus características específicas, las entidades locales requieren de la elección de una serie de herramientas que sean capaces de llegar a todo el público objetivo al que se dirigen; esto es, a todas las personas que viven en el municipio. De ahí que en muchas ocasiones se mantengan herramientas analógicas que en otros ámbitos ya no son tan eficaces, como el buzono de publicaciones, los tablones de anuncios o la radio municipal.

Además, esta información de servicio público debería ser accesible para todas las personas, utilizando fórmulas de lenguaje administrativo simplificado –aquel que huye de construcciones complejas o tecnicismos para hacer llegar claramente los

mensajes– e incluso herramientas inclusivas –lenguaje adaptado para personas con diversidad funcional, como la discapacidad visual o neurodivergencias–.

A continuación, veremos una selección de las posibles herramientas de comunicación institucional de un Ayuntamiento, que deberían corresponderse con las distintas áreas cubiertas en el gabinete de comunicación municipal:

**A) Herramientas o áreas de comunicación externa:** son aquellas que se utilizan para dirigirse a toda la ciudadanía. Pueden ser digitales –página web, redes sociales, mensajería, mailing y nuevos formatos– o analógicas –prensa, publicaciones, radio, tablón de anuncios y eventos presenciales–. En los entornos locales todavía perviven distintas formas de comunicación analógica, debido a la brecha digital que deja fuera del entorno online a un porcentaje alto de la población. En el caso de municipios con población envejecida, como por ejemplo los de entornos rurales, esto cobra especial relevancia. De ahí la importancia de tenerlas también en cuenta.

1. **Página web:** Tener una página web es prácticamente imprescindible para cualquier institución u organización. Suele decirse que aquello que no se comunica no existe, y aquello que no tiene página web mucho menos. Un proyecto sin página web es una rareza en la actualidad, da mala imagen no tenerla. La página web municipal debería incluir información de servicio, para cumplir con su objetivo de transparencia y servicio público. Hay una serie de trámites online sencillos, relacionados con las competencias municipales, que deberían poder hacerse a través de la web oficial: censo municipal, inscripción a actividades, pago de impuestos y multas, portal de contratación, notificaciones online, registro electrónico, etc. Así que el gabinete de comunicación de un Ayuntamiento debería contar con perfiles técnicos que sean capaces de diseñar y mantener el entorno web –programadores, informáticos, creadores de contenidos–.

2. **Redes sociales:** Es otro de los básicos en la actualidad: toda institución pública debería contar con perfiles propios en redes sociales. Pero no sirve de nada abrir perfiles y esperar a que funcionen. Hay que elegir bien cuáles son las redes más adecuadas para llegar a nuestro público, marcarse los objetivos

estratégicos en cada una de ellas, adaptar el lenguaje a los distintos soportes y establecer una política de actualización y contenidos. Tener redes sociales, pero utilizarlas mal, o no actualizarlas, es casi peor que no tenerlas. De ahí la importancia de tener personas en el gabinete especializadas en *community management*, que puedan aportar una visión profesionalizada de la gestión de las redes sociales. Sin ánimo de enumerarlas todas, X –antes Twitter– sigue siendo la red social más utilizada en los ámbitos institucional, político y periodístico, mientras que Facebook o Youtube siguen teniendo miles de millones de usuarios a nivel mundial. El público joven se concentra cada vez más en plataformas como Instagram o TikTok.

3. **Mensajería:** Una de las herramientas de comunicación más utilizadas en la actualidad es la mensajería, ya sea a través de SMS, Whatsapp, Telegram u otras aplicaciones. Tiene altos índices de apertura, de ahí que se utilice mucho a nivel municipal para enviar información de servicio: avisos meteorológicos, planes de agenda, calendario tributario, matrículas escolares, etc.... No obstante, es un sistema bastante invasivo, por lo que no se recomienda abusar de él. Además, hay que cumplir escrupulosamente con la Ley de protección de datos, algo que también aplica al apartado siguiente sobre *mailing*.

4. **Mailing:** Es también un tipo de mensajería, pero en este caso a través de *email*. Es menos invasivo que SMS, Whatsapp o Telegram, pero tiene menores índices de apertura. Pueden utilizarse programas de gestión masiva de *emails*, como Mailchimp, y su éxito depende de tener una base de datos actualizada del público objetivo, que en este caso sería la población municipal.

5. **Nuevos formatos: podcast y más:** El *podcast*, contenido en audio grabado y colgado en Internet, está despuntando como una de las herramientas de comunicación más eficaces. Cuenta con audiencias millonarias en ascenso y ofrece muchas ventajas para la comunicación institucional, ya que aporta cercanía, inmediatez y portabilidad. También están funcionando bien otros formatos como las *newsletters* –cartas digitales periódicas– o los contenidos de *branding*, temas a priori informativos pero patrocinados por una marca. En un

entorno digital cada vez más cambiante, hay que estar siempre al día de las novedades que surgen para poder aprovechar sus potencialidades.

6. **Prensa:** Es un formato híbrido, a medio camino entre lo analógico y lo digital, ya que a pesar de incorporar muchos avances de la digitalización sigue teniendo un gran peso su parte analógica –los periódicos en papel, las radios por FM/AM y la televisión tradicional–. Consiste en la relación de la institución o las personas que la componen con periodistas y medios de comunicación, en cualquiera de sus formatos: radio, televisión, prensa escrita –digital o impresa– y agencias de noticias. El objetivo del trabajo en prensa dentro de un gabinete de comunicación consiste en “colocar” una serie de mensajes vehiculados a través de las diferentes cabeceras mediáticas. Para lograrlo, una de las claves es mantener una base de datos de medios y periodistas permanentemente actualizada. Se puede hacer de diferentes maneras, utilizando formatos diversos de manera alterna o conjunta. Pero debe mantenerse en el tiempo y partir de una determinada estrategia, en línea con los objetivos comunicativos y globales de la institución. Por eso ha de ser proactiva y dirigida estratégicamente por un profesional de la comunicación –idealmente, un periodista que forme parte del gabinete de comunicación municipal–.

Puede darse en diferentes formatos:

- **Rueda de prensa:** es la comparecencia pública por parte de un portavoz ante los medios de comunicación para informar sobre un tema determinado. Suele darse en una sala habilitada, sentados en mesa, y con espacio para periodistas y cámaras. Es una de las opciones más formales, se hace por convocatoria y se recomienda cuando la información a transmitir es altamente noticiable. En las instituciones locales, los portavoces suelen ser el alcalde o alcaldesa o los concejales del área.
- **Canutazo:** se parece a una rueda de prensa, pero un poco más informal. Consiste en disponer a los periodistas en torno a un portavoz (de pie), generalmente en la calle o en un lugar no

específicamente habilitado para ello. Los periodistas preguntan y el portavoz responde.

- **Nota de prensa:** es un documento escrito, en formato noticia, para distribuir a prensa sobre un tema concreto. Lleva titular, destacados, cuerpo de la noticia y datos de contacto, y no debe superar las 2 o 3 páginas. Si es más amplia, se habla de dossier de prensa, con información extra.
- **Entrevista:** es uno de los formatos más extendidos en medios de comunicación; consiste en el intercambio de preguntas y respuestas entre un periodista y un portavoz de la institución. Se recomienda para tratar un tema a fondo, que por lo tanto hay que preparar bien con el portavoz.
- **Reacciones o declaraciones:** es un formato semejante a la entrevista, pero más breve. El periodista hace un par de preguntas sobre un tema de actualidad que suele insertar, citando las declaraciones literales, en un reportaje que incluye más fuentes.
- **Otros formatos:** las nuevas prácticas periodísticas han dado lugar a nuevos formatos, como los desayunos o almuerzos informativos, donde se selecciona a una serie de periodistas y se les habla sobre un tema en torno a un café; la redacción de una convocatoria, donde se les invita a un evento en concreto; los corrillos informativos, una charla informal donde se habla sobre un asunto; las notas de audio, donde se envía un mensaje a los medios de comunicación en una grabación de voz; la información embargada, que adelanta una noticia a uno o varios medios antes de la fecha en que se hace pública; los pases gráficos, que permiten la cobertura a cámaras de imagen o vídeo a un determinado evento; o las filtraciones e intoxicaciones, formas de persuasión a la prensa poco recomendables.

**7. Publicaciones impresas:** Boletines informativos, revistas municipales o cartas a la ciudadanía son algunos de los documentos que se pueden imprimir y hacer llegar a todo el vecindario a través de buzoneo. Tienen un coste elevado, ya que conllevan gastos de impresión y distribución, pero también ofrecen buenos resultados en cuanto a índices de recepción de mensajes y generación de recuerdo. Pueden hacerse de manera periódica –revistas o boletines municipales con las principales noticias– o puntual –una carta o folleto para anunciar una iniciativa en concreto–.

**8. Tablón de anuncios o puntos informativos:** La colocación de información en tabloneros de anuncios o mesas informativas suele ser muy eficaz a nivel municipal. Conviene colocarlos en los puntos con mayor afluencia de gente: en el propio Ayuntamiento, en instalaciones municipales –bibliotecas, centros deportivos o culturales–, en centros educativos, en farmacias, paradas de autobús, etc...

**9. Radio municipal:** Es una herramienta que tuvo mucho éxito a finales de los años 80 y 90 del siglo pasado, pero que en muchos municipios había caído en desuso. Sin embargo, con el nacimiento de los nuevos formatos sonoros, como el *podcast*, paradójicamente se han reactivado algunas radios municipales, dando lugar a formatos híbridos entre lo analógico y lo digital. Tienen un grado de penetración alto, incluso en domicilios donde no hay ningún otro tipo de conexión.

**10. Eventos y encuentros con la ciudadanía:** Una charla en una instalación municipal, la inauguración de una obra, un discurso en un espacio público... no son herramientas de comunicación en sí mismas, pero son formatos favorables para que los representantes públicos transmitan mensajes a la ciudadanía.

**B) Herramientas o áreas de comunicación interna:** es la forma en la que la institución se comunica con sus equipos dentro de la organización. Es importante que, independientemente de la herramienta escogida, esta comunicación se produzca de

manera organizada, transparente, fluida y bidireccional. Algunas de las vías más utilizadas, y que debería ser coordinadas por el gabinete de comunicación, son:

**1. Mail interno:** A través de listas de distribución de personal laboral y/o funcionariado, se les puede mantener informados de la actividad institucional y conectarles con los objetivos globales. **Herramientas de mensajería y gestión de tareas:** Además de las extendidas WhatsApp o Telegram, existen otras herramientas más orientadas a los entornos laborales, que incorporan además gestores de tareas: Trello, Asana o Slack son algunas de las más utilizadas, que facilitan además la desconexión digital fuera del horario laboral –algo más complicado de hacer con la mensajería móvil–.

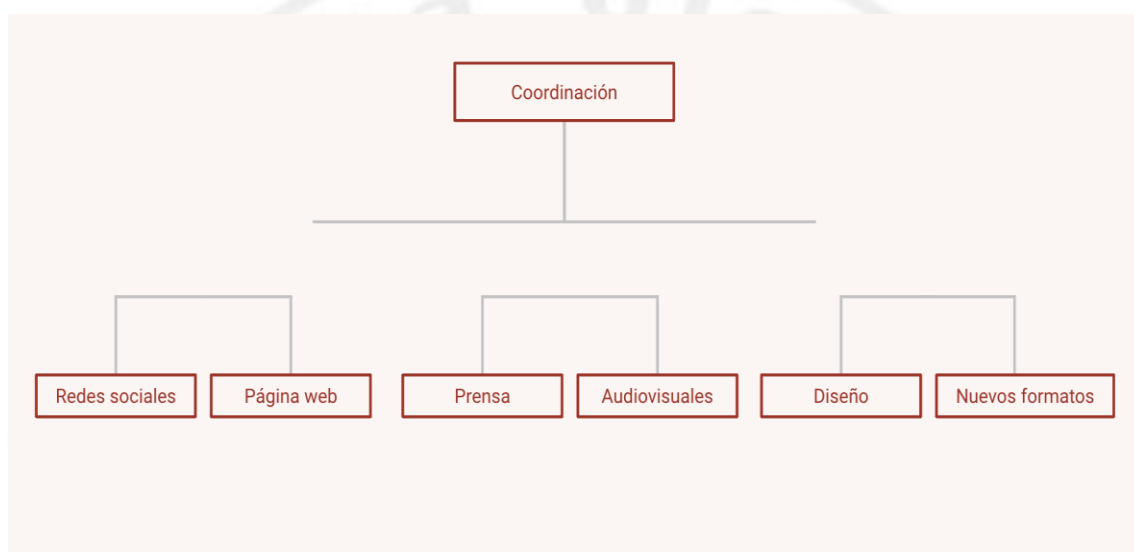
**2. Videoconferencias:** Utilizadas para el trabajo en remoto, pueden constituir una buena herramienta de comunicación interna en momentos determinados. Algunos de los programas más utilizados son Zoom, Jitsi, Teams, Meet o Skype.

**3. Intranet:** Es un entorno digital privado donde se puede centralizar toda la comunicación interna institucional. Documentos, contactos, calendarios de trabajo, gestores de tareas, noticias, vídeos y todo tipo de formatos tienen cabida en la Intranet.

**4. Reuniones y eventos:** Igual que cuando se utilizan para la comunicación externa, las reuniones de trabajo o los eventos para el personal no constituyen una herramienta comunicativa en sí misma, pero sí son entornos donde se dan condiciones favorables para transmitir mensajes. Por ejemplo, una copa navideña para el personal o una reunión de seguimiento de trabajo pueden utilizarse para instalar una serie de ideas básicas entre la plantilla.

**5. Paquete de Google:** Aunque no es una herramienta específica de comunicación interna, el entorno completo de Google es una buena opción para aquellas instituciones que carezcan de sistemas propios de organización interna como la Intranet, ya que permite organizar los mails, contactos, calendarios y documentos de trabajo de manera compartida.

Como hemos visto, existen herramientas casi infinitas para organizar la comunicación de cualquier institución, y con el avance de la digitalización cada día surgen nuevas posibilidades. Pero no se trata de utilizar todas ellas o de querer estar presente en todos los formatos, sino de optimizar recursos y colocarlos de manera estratégica en las áreas esenciales. Por eso los apartados anteriores podrían corresponderse a las diferentes áreas de un gabinete de comunicación, tal y como puede verse en el siguiente esquema:



Cuadro: configuración de un gabinete de comunicación. Fuente: elaboración propia.

Si no puede ser así porque los recursos no llegan, conviene al menos conocer que existen todas esas posibilidades para que las personas responsables de la comunicación, en coordinación con los políticos al cargo o el área de recursos humanos, puedan decidir qué perfiles profesionales polivalentes pueden cubrir estas tareas de la manera más efectiva.

#### 4. EL TRABAJO ESTRATÉGICO EN EL GABINETE DE COMUNICACIÓN

Diseñar bien la estrategia de comunicación, marcando unos objetivos concretos, realistas y medibles, supone invertir en la visibilidad y la rentabilización de todo el trabajo de gestión de una organización. En la acción política e institucional, no basta

con hacer bien el trabajo administrativo o de gestión pública, sino que también hay que saber comunicarlo para hacerlo llegar a las personas a las que se dirigen esas acciones.

A día de hoy, pese a la insistencia por parte de los profesionales de la comunicación y de los asesores políticos con sensibilidad comunicativa, son pocas las instituciones locales que prestan atención a la comunicación estratégica. No existen datos oficiales, ya que el plan de comunicación estratégica es un documento interno que no suele darse a conocer, pero en España muchos de los Ayuntamientos o instituciones locales, especialmente los de menor tamaño, carecen de un planteamiento estratégico en el área de comunicación.

Ya sea por falta de interés o por los recursos limitados que tienen –los municipios pequeños no suelen contar con profesionales dedicados a tiempo completo–, el hecho es que en demasiadas ocasiones se prescinde de trabajar correctamente el área de la comunicación estratégica. O bien no se comunica o bien se hace de manera inconexa, sin una planificación bien pensada. Esto conduce a fracasos estrepitosos y en ocasiones a crisis comunicativas, que podrían evitarse prestando atención a unas líneas estratégicas básicas. El objetivo siempre debe ser poner en marcha una comunicación abierta, transparente, eficaz y honesta.

A la hora de abordar la comunicación estratégica de una institución pública, hay que establecer una diferenciación clara entre la comunicación institucional y la comunicación política. Aunque son términos que en ocasiones se utilizan como sinónimo, en realidad no lo son –o no deberían serlo–. Esto es algo especialmente difícil en el ámbito municipal, donde en algunas ocasiones los recursos son limitados y las fronteras entre distintas áreas no están bien delimitadas. No obstante, hay que hacer un esfuerzo para no confundir estos dos conceptos y, sobre todo, para no trasladar esa confusión a la ciudadanía.

- La **comunicación política** es aquella que se emite desde los espacios de representación política, que pueden ser partidos políticos o representantes de manera individual. En los ámbitos político y comunicativo suele utilizarse el término acortado ComPol para referirse a la comunicación

política. Se trata de un tipo de comunicación de parte, que representa la ideología y los posicionamientos públicos de un determinado partido o representante político.

- La **comunicación institucional** se refiere a los mensajes emitidos desde las instituciones, y que representan por lo tanto a la institución en su conjunto. Se dirigen a un público objetivo amplio, y no solamente a las personas que simpatizan con una determinada ideología. De ahí que su enfoque deba ser inclusivo para dirigirse a toda la ciudadanía.

En términos ideales, el gabinete de comunicación de un Ayuntamiento debería dedicarse solamente a la comunicación institucional, dejando la comunicación política para los equipos del partido al que pertenezcan los representantes públicos. Veámoslo con un ejemplo:

*La alcaldesa de un municipio pequeño de la provincia de Almería ha comprendido la importancia de la comunicación estratégica en su Ayuntamiento, pero no posee los conocimientos técnicos para gestionar sus propias redes sociales. La periodista que trabaja en el gabinete de comunicación del Ayuntamiento recibe el encargo de gestionar también los perfiles personales de la alcaldesa en Twitter, Facebook e Instagram. Así lo hace, pero cuando llega la campaña electoral surgen los primeros problemas.*

*Un día, la alcaldesa quiere anunciar en sus redes sociales el mitin que tiene esa tarde en el pueblo, y pide que se comparta además desde las cuentas institucionales. La técnica encargada de comunicación tiene dudas, y así se lo plantea a la alcaldesa. ¿Sería esto correcto desde el punto de vista de la comunicación estratégica?*

*La respuesta es no. Los mensajes institucionales en redes sociales tienen cabida en los perfiles de un Ayuntamiento, y serían todos aquellos que tienen que ver con su actividad al servicio de la ciudadanía: obras públicas, proyectos de servicios sociales, programación cultural, oferta educativa, etc.... Sin embargo, los mítines de la campaña electoral o los mensajes más ideológicos son puramente comunicación política, y nunca*

*deberían ser colgados en los perfiles institucionales de la alcaldesa ni mucho menos del Ayuntamiento. No son información de interés público, sino que se dirigen solamente a una parte de la población. Eso correspondería a la comunicación del partido, a través de sus perfiles en redes sociales u otro tipo de medios.*

## **5. MODELOS DE FUNCIONAMIENTO DIARIO: PLANIFICACIÓN Y CONTROL DE OBJETIVOS**

El ámbito local tiene una serie de características propias que lo diferencian de otro tipo de contextos. El tamaño del municipio y las dimensiones de la organización o institución local marcan la diferencia tanto a nivel de acción de gobierno como a nivel de política comunicativa. Evidentemente, no es lo mismo gestionar la comunicación de una pequeña aldea donde los habitantes se cuentan por unidades o decenas, que hacerlo en una gran ciudad con más de medio millón de personas. Tanto las acciones políticas necesarias como los recursos humanos y económicos disponibles serán completamente diferentes en un caso y otro. Pero salvando las diferencias de tamaño, las instituciones locales tienen una serie de características comunes que determinan tanto su acción de gobierno como su forma de comunicar.

En primer lugar, la cercanía y la proximidad de las iniciativas políticas e institucionales desarrolladas. Las políticas municipales tienen siempre una incidencia directa sobre la vida del vecindario, en la medida en que impactan en su día a día. La dotación de servicios públicos o la organización de actividades culturales influye directamente en la dinámica social de esa localidad.

Además, casi todas las políticas de competencia local se caracterizan por su tangibilidad: son más fácilmente identificables y reconocibles que otras de carácter más general –es más fácil apreciar el arreglo de una acera que entender una política fiscal–. Por su cercanía y proximidad a la ciudadanía, las entidades públicas locales son capaces de establecer una comunicación más directa con las personas a las que gobiernan, resulta más fácil establecer un diálogo bidireccional entre la institución local y los habitantes de ese municipio. Esta capacidad de escucha, si se hace bien, facilita que las

prestaciones y servicios públicos se puedan personalizar y mejorar gracias al *feedback* que se recibe por parte de los usuarios finales.

Estas características específicas pueden facilitar en muchas ocasiones el trabajo en el área de comunicación, ya que se puede afinar mucho más la estrategia. Pero, para hacerlo, hay que saber analizar el entorno, escuchar a la ciudadanía, marcar objetivos estratégicos y elegir las herramientas adecuadas para difundir los mensajes.

Para ese trabajo diario, existen una serie de herramientas de planificación y seguimiento de la comunicación interna y externa. Lo ideal es trabajar siempre con un plan de comunicación, que recoja los objetivos, estrategias, herramientas y mensajes clave, así como una calendarización temporal de las acciones comunicativas. Y a partir de ahí, establecer una serie de indicadores o KPIs que sirvan para medir el trabajo realizado: número de impactos en medios de comunicación, alcance de las redes sociales, visitas a la página web, etc.

Desde la coordinación de la comunicación debe haber un trabajo consciente que garantice el cumplimiento de objetivos. Y un compromiso que implique revisar la estrategia cuando no está funcionando. Siempre se dice que, en comunicación, lo ideal es tener un plan estratégico lo suficientemente sólido como para poder revisarlo y flexibilizarlo si no está funcionando bien.

En el trabajo diario del gabinete de comunicación deberían cumplirse todas las tareas relacionadas con la comunicación estratégica. Lo ideal es hacerlo bajo el paraguas de un plan estratégico consensuado con la dirección institucional y los cargos públicos, cuyo cumplimiento se supervise en reuniones periódicas. La participación del equipo de comunicación en el diseño de cualquier acción de gobierno suele contribuir a que su difusión sea exitosa, ya que de esa manera se puede incluir la perspectiva comunicativa desde el inicio. A partir de ahí, los diferentes equipos deberían coordinarse con el objetivo de convertir en mensajes cualquier tipo de iniciativa, traduciéndolos y declinándolos para las diferentes herramientas, soportes y públicos objetivos.

Además del seguimiento de la actividad diaria, corresponde al gabinete de comunicación una tarea de fondo que tiene que ver con la formación continua, tanto

propia como ajena. Prestar atención a las nuevas tendencias en comunicación, estar al día de programas y herramientas, conocer bien la actualidad informativa y detectar posibles áreas mejorables para pulir con sus portavoces –por ejemplo, si alguien necesita acompañamiento o formación específica para hablar con medios de comunicación–.

Las relaciones entre los profesionales de la comunicación que forman parte del gabinete y los cargos políticos o institucionales con los que trabajan suelen ser complejas. Casi siempre se trata de cargos de confianza, ya que la comunicación es un área crítica en las instituciones. De ahí que, generalmente, los representantes públicos trabajen codo con codo con sus jefes o jefas de prensa, responsables de redes sociales, fotógrafas o cualquier otro profesional de la comunicación. El objetivo de estos profesionales ha de ser siempre cuidar la presencia pública de los portavoces de la institución, contribuir a una comunicación honesta y accesible y prevenir posibles crisis comunicativas.

Para eso, hay que establecer siempre unas reglas básicas en el trabajo diario, que pasen por el respeto mutuo, los derechos de las personas trabajadoras –derecho al descanso y a la desconexión, a veces complejos de conseguir en el ámbito institucional y comunicativo– y la confianza plena en las personas del equipo. Sin estas condiciones de partida, es muy difícil que un gabinete de comunicación funcione bien.

Esta confianza en el trabajo diario cobra especial relevancia en situaciones de crisis. De hecho, los planes de comunicación estratégica deberían incluir planes de comunicación de crisis que establezcan el gabinete de crisis que se crea en este tipo de situaciones. Es decir: quién y cómo toma las decisiones comunicativas, en base a qué elementos y con qué objetivos estratégicos. Si el gabinete de comunicación funciona bien, será mucho más sencillo salvar una crisis reputacional de cualquier tipo.

## 6. CONCLUSIÓN: HACIA UNA COMUNICACIÓN LOCAL DE SERVICIO PÚBLICO

Como se ha visto a lo largo de estas líneas, la comunicación estratégica a nivel local es un pilar fundamental para la gobernanza de cualquier Ayuntamiento. Por eso, la creación de un gabinete de comunicación profesional no debe considerarse como un gasto extra, sino como una inversión esencial para optimizar recursos y garantizar una comunicación honesta, transparente y profesionalizada con la ciudadanía. La función de este gabinete está intrínsecamente ligada al derecho a la información y al principio de transparencia que debe regir a toda administración pública

Para lograr sus objetivos, el gabinete debe seleccionar estratégicamente sus herramientas, priorizando aquellas que sean más rentables para su contexto local y público objetivo. Esto incluye un equilibrio entre los canales digitales y los analógicos, dada la persistencia de la brecha digital en entornos locales. Del mismo modo, es crucial coordinar una comunicación interna organizada, fluida y bidireccional.

El éxito de la comunicación estratégica a nivel municipal depende de una clara diferenciación entre la comunicación institucional y la comunicación política. El gabinete debe centrarse en la primera (información al servicio de la ciudadanía), dejando los mensajes de carácter ideológico o partidista (ComPol) en manos de los equipos del partido. Un trabajo diario planificado, medible y basado en la confianza mutua entre profesionales y cargos públicos, no solo asegurará el cumplimiento de los objetivos, sino que también será la mejor herramienta de prevención y gestión de crisis reputacionales.

### BIBLIOGRAFÍA

#### A) Artículos

LÓPEZ ACERA, Amalia. *10 claves de los nuevos gabinetes de comunicación*. 2018. Disponible en: <https://amaliaopezacera.com/10-claves-de-los-gabinetes-de-comunicacion/>

MOYA HINIESTA, Fernando. *Los gabinetes de prensa en instituciones y empresas. Información vs. Relaciones Públicas*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2012.

## B) Libros

ASOCIACIÓN DE DIRECTIVOS DE LA COMUNICACIÓN (DIRCOM). *El Decálogo dircom: 10 preguntas y 10 respuestas sobre la función de Dirección de Comunicación*. 2010. Disponible en: <https://www.dircom.org/wp-content/uploads/2021/03/decalogo-dircom.pdf>

BAEZA, Eduardo. *Cómo crear una campaña electoral de éxito*. Madrid: Umelia, 2012.

EULAU, Heinz; ELDELSVELD, Samuel; JANOWITZ, Morris. *Political Behavior: A Reader in Theory and Research*. Nueva York: Free Press, 1956.

LAKOFF, George. *No pienses en un elefante*. Madrid: Ediciones Península, 2017.

LINARES, Ismael. *Cómo hablar en público*. Madrid: Planeta, 2017.

MAAREK, Philippe. *Marketing político y comunicación*. Buenos Aires: Paidós, 2009.

MATILLA, Kathy. *Cómo hacer un plan estratégico de comunicación*. Barcelona: DIRCOM y UOC, 2017.

MORELLI, Silvina. *Comunicación política hoy*. Madrid: Ugerman, 2020.

QUIROGA, Lucía. *Manual de comunicación estratégica local*. Granada: CEMCI, 2025.

REY MORATÓ, Javier. *Comunicación política, internet y campañas electorales*. Madrid: Tecnos, 2008.

SADOWSKY, John; ROCHE, Loick. *Las siete reglas del storytelling*. Buenos Aires: Granica, 2014.

## **¿CÓMO PUEDEN LOS AYUNTAMIENTOS AFRONTAR EL NUEVO ENTORNO DE TURBULENCIA? EL NUEVO PARADIGMA DE LA GOBERNANZA ROBUSTA COMO RESPUESTA**

Carles RAMIÓ

*Catedrático del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Pompeu Fabra (Barcelona, España)*

Miquel SALVADOR SERNA

*Profesor Titular del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Pompeu Fabra (Barcelona, España)*

### **SUMARIO:**

1. Introducción: la robustez como respuesta a la turbulencia
2. Un paradigma organizativo para afrontar la turbulencia: la gobernanza robusta
3. La gobernanza robusta y las estrategias para afrontar entornos de turbulencia
4. Las capacidades dinámicas para desplegar las estrategias de la gobernanza robusta
5. ¿qué puede aportar la gobernanza robusta a las administraciones públicas del futuro?
6. El impacto en la administración local: hacia un municipalismo robusto ante la turbulencia
7. Bibliografía

### **1. INTRODUCCIÓN: LA ROBUSTEZ COMO RESPUESTA A LA TURBULENCIA**

Los entornos en los que operan las organizaciones públicas siempre se han caracterizado por elevados niveles de cambio, a menudo de mayor intensidad y velocidad de lo que las propias administraciones eran capaces de absorber y responder. La concatenación, cuando no superposición, de crisis sanitarias, medioambientales, sociales, económicas y políticas están configurando un nuevo escenario de turbulencia caracterizado por “situaciones donde los eventos, las demandas y los apoyos interactúan y cambian con alta variabilidad, inconsistencia, y por vías no esperadas y no predecibles” (ANSELL y TRONDAL, 2018, p. 43). Un entorno en el que las diversas

crisis cobran un carácter más estructural que meramente coyuntural y que exige replantear en profundidad las estrategias y las capacidades del sector público para afrontarlo.

Si inicialmente las respuestas desde el sector público se planteaban en términos de resiliencia, con la voluntad de restituir el equilibrio previo a la crisis, el nuevo escenario convierte en obsoletas este tipo de reacciones. Se plantea así trascender de respuestas puntuales, a menudo improvisadas, basadas en el tensionamiento puntual de determinados recursos y poco sostenibles por lo que implican a medio y largo plazo, y pasar a replantear las bases del modelo y apostar por un nuevo enfoque.

Precisamente en esta última línea, desde diversos aportes académicos surgen conceptos como robustez de las políticas (*policy robustness*) o robustez de la gobernanza (*governance robustness*) (CAPANO y TOTH, 2022; TRONDAL et al., 2021; y CAPANO y WOO, 2018). El término robustez, a diferencia del de resiliencia que se formulaba con carácter coyuntural, plantea la incorporación de estrategias más permanentes que combinan estabilidad y cambio para responder a los entornos caracterizados por la turbulencia (ELSTON y BEL, 2022; CAPANO y WOO, 2017; y DUIT, 2016).

Al caracterizar la robustez en el ámbito público, sobresale un rasgo distintivo: el equilibrio entre estabilidad y cambio. Según ANSELL et al. (2022, p. 8):

“(los) sistemas (...) robustos deben poder cambiar para preservar su funcionalidad frente a la turbulencia (la estabilidad requiere cambio); sin embargo, para hacerlo, deben proporcionar el andamiaje y la infraestructura que ayuden a respaldar y generar el cambio (el cambio requiere estabilidad)”.

Así, cuando determinados países están inmersos en crisis sociales o económicas, resulta especialmente crítico mantener determinadas políticas de protección social a los colectivos más desfavorecidos o de impulso de la actividad productiva para paliar sus efectos. Pero debería plantearse la promoción de ambas políticas no replicando esquemas previos (como los mecanismos de prestación de servicios sociales o los

canales para llegar a los colectivos vulnerables), probablemente poco adaptados a las nuevas tensiones.

Por el contrario, deberían desplegar nuevas respuestas acordes con el escenario emergente (revisando las características de la nueva vulnerabilidad social y cómo sería mejor afrontarla de manera sostenible). Un replanteamiento que parte de la estabilidad en cuanto a las funcionalidades y metas de ambas políticas (proteger a los colectivos vulnerables y promocionar actividades productivas), respaldadas con la infraestructura institucional previa (a partir de conocimientos de las realidades concretas del entorno social y económico, y de los equipamientos y profesionales implicados), pero generando transformaciones que permitan optimizar sus resultados en el nuevo contexto (innovando en instrumentos pero también en contenidos de la protección social y del impulso a la economía productiva). Un elemento clave es evitar replantearlas pensando lograr un nuevo equilibrio estable a mediano y largo plazo, y, en cambio, reconocer que será necesario revisarlas, incorporando la propia idea de cambio dinámico en su configuración.

En esta acepción del concepto de robustez, la estabilidad no debe entenderse como rigidez sino como permanencia a lo largo del tiempo de una función u objetivo, más allá de los desafíos que se plantean a corto plazo. Pero el mantenimiento de esta función u objetivo es probable que no se dé en su forma original, sino que puede revisarse, ampliarse o redefinirse de acuerdo con las circunstancias cambiantes. Del mismo modo, el cambio no debe concebirse como meramente reactivo o incremental, con voluntad de restaurar la situación previa, sino con un carácter innovador y proactivo orientado a lograr una adaptación flexible que aprovecha las oportunidades de la turbulencia para revisar las dinámicas previas. En otros términos, la robustez se asocia con un carácter emprendedor que se orienta a explorar desarrollos no previstos a partir de la turbulencia (SCOGNAMIGLIO et al., 2022).

La cuestión clave a partir de esta nueva aproximación es hasta qué punto las organizaciones públicas están en condiciones de desplegar respuestas alineadas con la robustez tal y como se ha definido.

## 2. UN PARADIGMA ORGANIZATIVO PARA AFRONTAR LA TURBULENCIA: LA GOBERNANZA ROBUSTA

Para interpretar las estrategias y capacidades que las organizaciones públicas despliegan para afrontar las crisis resulta conveniente partir del modelo organizativo con el que operan. Resulta habitual que debido a la propia diversidad que caracteriza las administraciones públicas, estas operen con distintos paradigmas organizativos, con mayor o menor intensidad en diferentes áreas de actuación. Los más habituales, como el burocrático, el vinculado a la Nueva Gestión Pública o el de la gobernanza en red, presentan limitaciones en cuanto a su capacidad de respuesta ante entornos de turbulencia (BRUGUÉ, 2022; RAMIÓ y SALVADOR, 2005). En especial porque el argumento latente al surgimiento y desarrollo de estos paradigmas era transformar las organizaciones del sector público para responder a sucesivos nuevos entornos, caracterizados en cada caso con rasgos concretos y relativamente constantes y estables. Y precisamente el principal rasgo característico del nuevo entorno es la variabilidad.

Frente a estos precedentes, el paradigma de la gobernanza robusta plantea una relectura de diversas dimensiones clave de los paradigmas precedentes para ofrecer una nueva respuesta caracterizada por combinar estabilidad y cambio. Un equilibrio que pasa por plantear el mantenimiento de los rasgos estructurales que caracterizan las funciones del sector público, pero integrando en los mismos una capacidad de transformación continua que facilite su adaptación y mejora proactiva. Desde la gobernanza robusta se ponen en valor ciertos componentes estructurales del modelo burocrático por lo que aportan de estabilidad y base sólida sobre la que construir nuevas respuestas. Pero si en el modelo burocrático se afrontaba el cambio con ajustes de carácter incremental y reactivo (y tan solo se realizaban ajustes a gran escala cuando el desajuste con el entorno resulta inasumible), con la gobernanza robusta el cambio se contempla como un rasgo estructural ya incorporado desde el propio diseño de estructuras y procesos.

La integración de dicho cambio se planteaba también con fuerza desde el paradigma de la Nueva Gestión Pública, pero con un enfoque propio de soluciones

generadas desde el sector privado que marcan el modelo de relación con los actores del entorno, además de priorizar las variables económicas por encima de otro tipo de consideraciones. La gobernanza robusta plantea integrar ciertas herramientas propias de este referente, pero contextualizando su incorporación a las dinámicas propias del sector público y a las exigencias de un entorno de turbulencia.

Entre estas exigencias destaca la necesidad de implicar a los actores sociales para mejorar diagnósticos, identificar soluciones, diseñar respuestas y llevarlas a cabo. Para ello, el paradigma de la gobernanza en red plantea incorporar alrededor de determinados retos, a una pluralidad de actores, con dinámicas deliberativas orientadas a potenciar su implicación efectiva. Desde la gobernanza robusta se integra este tipo de dinámicas, pero se sitúa el énfasis no tan solo en la inclusión, la deliberación o la colaboración, sino en el cambio constante de dichos programas. Un entorno de turbulencia que requiere soluciones innovadoras a partir de una gobernanza capaz de adaptarse de forma continuada. Las soluciones robustas requieren de un análisis holístico; un conocimiento negociado; de la experimentación, revisión e innovación, y todo mientras se brindan servicios públicos básicos (ANSELL et al., 2022). Pero el desarrollo de estas dinámicas desde la gobernanza robusta parte también de un claro liderazgo desde el sector público.

La gobernanza robusta plantea un liderazgo capaz de implicar tanto a agentes internos, alineando las diferentes unidades de la organización, como a externos, implicando a los actores del entorno; pero con una orientación flexible que permita adaptarse al cambio sin que ello implique pérdida de credibilidad. Para ello resulta conveniente que este liderazgo cuente con diferentes fuentes de legitimación, como la asociada al proceso, es decir, a las dinámicas de implicación de los actores del entorno, pero también la asociada al seguimiento de las estructura y reglas formales que vienen a proteger determinados derechos de la ciudadanía (propias del modelo burocrático), y la asociada, por supuesto, a la propia obtención de resultados.

En definitiva, el paradigma de la gobernanza robusta plantea integrar la estabilidad y la flexibilidad, capitalizando los potenciales que ofrecen los paradigmas precedentes. Para ello se parte de la combinación de diferentes componentes (o

*bricolage*, en términos de CARSTENSEN et al., 2022), manteniendo determinados rasgos estructurales que incorporen flexibilidad (*structured flexibility*, en términos de TRONDAL, 2022), que permitan a las organizaciones públicas desplegar estrategias para afrontar entornos caracterizados por la turbulencia.

### 3. LA GOBERNANZA ROBUSTA Y LAS ESTRATEGIAS PARA AFRONTAR ENTORNOS DE TURBULENCIA

Las respuestas que se ofrecen desde la gobernanza robusta a los entornos de turbulencia parten de una serie de principios como: (a) proactividad (para anticipar escenarios), (b) agilidad en las respuestas que se ofrecen tanto a corto como a medio plazo, (c) flexibilidad tanto para ajustar comportamientos como para reubicar recursos estratégicos, y (d) desarrollar un aprendizaje rápido de nuevos conocimientos que puedan aplicarse de forma inmediata a la situación que se afronta (CAPANO y TOTH, 2022).

El desarrollo de respuestas partiendo de estos principios se ha plasmado en una serie de estrategias, de acuerdo con HOWLETT y RAMESH (2022), CAPANO y TOTH (2022), CARSTENSEN et al. (2022), y ANSELL et al. (2021), entre las que se propone destacar las cinco siguientes:

- La integración entre una estrategia polivalente a medio y largo plazo con las tácticas a corto que han de facilitar su despliegue. Con ello se plantea la necesidad de identificar medidas para afrontar el impacto de la turbulencia a corto plazo, pero manteniendo el escenario-horizonte establecido como objetivo a medio y largo plazo, aunque con los ajustes derivados de los cambios que puedan vincularse a la transformación del entorno. Esta estrategia incluye la generación de usos diversos de las soluciones planteadas y de los resultados obtenidos, como sería, por ejemplo, la prestación de un servicio y la recopilación de datos sobre el mismo, que posteriormente pueden utilizarse para ofrecer prestaciones asociadas.

- La escalabilidad, entendida como flexibilidad para movilizar y desmovilizar recursos, o reasignarlos atendiendo a las necesidades identificadas en cada momento, de forma ágil y alineada con los objetivos de la organización. La estrategia de escalabilidad puede incorporar recursos de la propia organización o de actores del entorno a los que se implica en el desarrollo de respuestas a la turbulencia.
- La experimentación, en referencia a la exploración y contraste de soluciones que puedan testearse, a modo de prototipos, generando conocimiento para configurar su diseño final y así afrontar los retos planteados. Atendiendo al reto temporal de la gobernanza robusta, las respuestas que se ofrecen a corto plazo para afrontar la turbulencia pueden considerarse también experimentos para una adaptación a medio y largo plazo. Entre las condiciones que pueden propiciar esta estrategia se destaca la existencia de instituciones que fomenten la deliberación, el intercambio de conocimientos y el aprendizaje conjunto a partir de un equilibrio entre centralización y autonomía.
- La adaptabilidad de las normas, preservando la salvaguarda de valores y la estabilidad que aportan, pero evitando la rigidez y la demora en ofrecer nuevas respuestas que pueden implicar. Esta estrategia se orienta a desplegar una de las vertientes del equilibrio entre estabilidad y cambio que caracteriza la gobernanza robusta. Para ello, se plantean opciones como desplegar sistemáticamente la evaluación continua de las reglas en busca de asegurar su validez y valor añadido, simplificando y actualizando el entramado normativo. Desde esta estrategia también se plantea fomentar la discrecionalidad de directivos y profesionales para interpretar las normas, pero siempre a partir de una adecuada comprensión de su propósito y de los valores que estas implican.
- El impulso de modelos de relación, tanto con actores internos como externos, a partir de una autonomía coordinada que se concreta en términos de una nueva distribución de competencias y funciones para propiciar el compromiso compartido. Con ello se busca facilitar la implicación de los

diferentes actores para generar propuestas innovadoras, pero también para mantener su involucración en las fases posteriores de adopción y seguimiento del resultado. Si bien la descentralización puede facilitar la generación de este tipo de respuestas, ello no garantiza su eventual difusión posterior. Por ello, esta estrategia plantea complementar la autonomía con la coordinación que, con cierto acompañamiento, permita identificar las respuestas que se consideren más adecuadas y extender su posterior adopción por el resto de actores implicados.

Las cinco estrategias presentadas permiten concretar cómo la gobernanza robusta plantea dar respuesta a los desafíos que implica una turbulencia en lugar de limitarse a enfrentarlos o a recuperarse de ellos.

El despliegue de estas estrategias, por otro lado, revela sus interconexiones, destacando su complementariedad y la necesidad de combinarlas de acuerdo con la realidad organizativa o la naturaleza de la turbulencia a afrontar.

#### **4. LAS CAPACIDADES DINÁMICAS PARA DESPLEGAR LAS ESTRATEGIAS DE LA GOBERNANZA ROBUSTA**

El desarrollo del paradigma de la gobernanza robusta y las cinco estrategias destacadas requiere contar con una adecuada dotación de recursos. Recursos financieros, materiales y tecnológicos, pero sobre todo de personal, con profesionales preparados e implicados. Pero, aunque esta demanda es habitualmente muy necesaria, e inclusive imprescindible, el mero incremento de dotaciones presupuestarias o de plantilla de personal no garantiza su buen uso, en especial en contextos de crisis concatenadas que alteran los parámetros de referencia habituales de la gestión pública.

Por ello, se plantea centrar la atención en las capacidades institucionales, entendidas como las habilidades (de un gobierno o de una administración) para desempeñar las tareas de forma eficiente, eficaz y sostenida en el tiempo. Si la gobernanza robusta se caracteriza por combinar estabilidad y cambio, su traslación en el plano de las capacidades combina las necesarias para desarrollar los compromisos más

continuos y a largo plazo (como la prestación de determinados servicios o la creación de infraestructuras) con otras de carácter más dinámico que permitan afrontar los retos de un entorno impredecible.

Atendiendo al contexto de turbulencia que se plantea afrontar desde la gobernanza robusta, se propone centrar la atención en estas últimas, las denominadas capacidades dinámicas.

Las capacidades dinámicas se asocian a patrones regulares de resolución de problemas que permiten cambiar las formas de pensar y de actuar de las organizaciones públicas (KATTEL y TAKALA, 2021; PIENING, 2013). Estas capacidades se conciben como series de rutinas orientadas a repensar y reconfigurar recursos y competencias existentes, incorporando otras nuevas, para renovar las capacidades operativas y mejorar el desempeño de la organización pública (LUNA-REYES et al., 2020).

Atendiendo a la multidimensionalidad que las caracteriza, las capacidades dinámicas se articulan en diferentes categorías siguiendo una lógica de proceso, esto es, una secuencia interrelacionada de actividades a desplegar para su desarrollo. Según PANAGIOTOPOULOS et al. (2023), KATTEL (2022), TRIVELLATO et al. (2021), SALVADOR y RAMIÓ (2020), y AGUILAR VILLANUEVA (2020), la tipología más extendida, aunque con ligeros ajustes en sus denominaciones, diferencia procesos de:

- **Análisis y aprendizaje**, en referencia a las actividades asociadas a la analítica, asesoramiento y gestión de la información, además de las rutinas asociadas a los procesos de aprendizaje, valoración y evaluación de respuestas. Estas capacidades se vinculan a las habilidades para obtener, gestionar y utilizar datos y evidencias de diferente naturaleza para mejorar los procesos de decisión y el desarrollo de la actuación pública. Pero además de integrar la vertiente analítica, las capacidades de análisis y aprendizaje ponen el acento en las dinámicas y procesos que permiten sistematizar e integrar los resultados del análisis, no tan solo para apoyar la toma de decisiones sino para generar conocimiento organizativo para afrontar nuevos retos.

- Integración y coordinación, en referencia a los procesos orientados a generar consensos e implicación de los actores del entorno (interno y externo), para compartir información, habilidades y experiencias, pero también incrementar la legitimidad de las propuestas resultantes. Estas capacidades dinámicas se asocian al impulso y desarrollo de actividades en red, implicando actores internos y externos, incluyendo entre estos últimos desde las empresas a las entidades del sector social y a la propia ciudadanía. Una implicación que cubre tanto en la vertiente analítica de recopilar y compartir datos, información y conocimiento, como lo referente a la toma de decisiones e impulso de actividades que las despliegan. En el desarrollo de estas capacidades dinámicas, y siguiendo la lógica de la gobernanza robusta, el sector público actúa como el “director de orquesta de la interacción en red y el aprendizaje mutuo” (CROSBY et al., 2017), estimulando la innovación, aumentando la capacidad operativa y fortaleciendo la legitimidad de la actuación pública asociada.
- Reconfiguración y transformación, en referencia a los procesos de rediseño e implementación de nuevos ajustes y orientaciones en la organización o en el área de políticas públicas. Con esta capacidad, se consigue incorporar nuevas rutinas a partir de la transformación de las dinámicas internas y externas, adquiriendo nuevos recursos o revisando y actualizando los existentes. Se vincula a efectividad para mejorar la articulación de los recursos necesarios para el desarrollo de la estrategia y los objetivos que la despliegan, incluyendo la transformación de la estructura orgánica, la gestión del presupuesto y de los recursos humanos, y la gestión de procesos organizativos asociados. Ante entornos de turbulencia, con estas capacidades dinámicas se priorizan las estructuras flexibles, las dinámicas de gestión por proyectos y, especialmente, la integración de estos cambios en las dinámicas de funcionamiento de la organización.

Las tres capacidades dinámicas presentadas, llamadas a facilitar la transformación de las capacidades institucionales con el paradigma de la gobernanza robusta, presentan claras interconexiones entre sí, configurando un modelo integrado.

Para impulsar el despliegue de estas capacidades dinámicas resultan críticos factores como el liderazgo político, el liderazgo gerencial y la creación de nuevos arreglos organizativos combinando los componentes de estructuras, procesos y, especialmente, recursos humanos, de acuerdo con KATTEL (2022) y GULLMARK (2021). Precisamente los equipos de profesionales que se adaptan a las nuevas capacidades y generan respuestas propias, adaptadas a la realidad y situación concreta de su organización, se revela como un factor crítico de la capacidad de la organización pública. Como apunta PANAGIOTOPOULOS:

"Los recursos humanos son esenciales para desarrollar, fomentar y renovar capacidades dinámicas cuando y según sea necesario. Esto significa que se necesitan recursos humanos en cantidad y calidad suficientes para ejercer capacidades dinámicas además de apoyar las capacidades operativas existentes" (2023, p. 13).

Para ello es necesario incidir en la cultura organizativa y los valores que la presiden, pero también en los procesos de gestión de recursos humanos y las dinámicas asociadas al desarrollo de la actividad. Y en ese camino surgen de nuevo las interacciones entre las capacidades dinámicas para potenciar el potencial de respuesta de la organización pública ante los retos de un entorno cada vez más variable y complejo.

## **5. ¿QUÉ PUEDE APORTAR LA GOBERNANZA ROBUSTA A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DEL FUTURO?**

Las instituciones públicas son cada vez más débiles por la anemia de los sistemas democráticos que no logran asegurar el bienestar a la ciudadanía y que coquetean con tendencias políticas demagógicas y con relatos perversos de carácter populista. Pero las instituciones públicas también son débiles por el agotamiento y falta de modernización de las administraciones públicas en la provisión de servicios y en

ofrecer respuestas a nuevas necesidades de seguridad jurídica e institucional hacia los ciudadanos. Actualmente, la efectividad de la gestión pública está muy cuestionada socialmente. Lleva un tiempo que se ha estado gestando esta negativa sensación y la crisis del COVID-19 supuso un punto de inflexión, quizás de no retorno, de esta decepción con la manera de operar de nuestras administraciones públicas. Una parte de la ciudadanía se siente abandonada por las administraciones y está crispada y con actitudes beligerantes. Consideran, con razón o sin ella, que las administraciones públicas están caducas, que están ensimismadas y que carecen de las competencias y de la motivación para poder enfrentarse a los nuevos retos. La literatura académica en gestión pública también está preocupada por la falta de sintonía entre un entorno complejo y turbulento y unas administraciones públicas diseñadas para gestionar básicamente la certidumbre. Unas administraciones públicas con unos diseños mecánicos que van a ser incapaces de absorber la complejidad socioeconómica y tecnológica del presente y del futuro.

Las presiones que aconsejan diseñar un nuevo modelo de organización y gestión inteligente son tanto endógenas como exógenas. Pongamos algunos ejemplos:

- El incremento exponencial de la información por la vía de los datos tanto internos como externos. Hay que considerar que la función profunda de la administración pública reside en gestionar la información. La extracción, clasificación y homogenización de los datos es un elemento esencial de cara a la buena gestión, la planificación y evaluación de políticas y servicios públicos.
- La información y los datos por sí mismos no aportan valor sino existen capacidades institucionales de análisis de la información. Las capacidades analíticas y de aprendizaje de las administraciones públicas son todavía muy precarias.
- La gestión de las políticas y de los servicios públicos es cada vez más compleja al incorporarse nuevas exigencias derivadas de unas nuevas sensibilidades sociales y valores. Los principios de igualdad por razón de

género (extrapolable a otras dimensiones de la igualdad), la sostenibilidad medioambiental, la participación ciudadana, y la censura estricta de conductas internas de acoso laboral son nuevos ingredientes que hay que celebrar pero que generan una sobrevenida complejidad en las dinámicas tradicionales de la gestión pública. En muchos casos, estas nuevas tensiones producen un bloqueo de las capacidades institucionales para el desarrollo de las políticas y los servicios públicos. Hay que encajar estas nuevas sensibilidades en el modelo de gestión pública evitando el bloqueo en los procesos de toma de decisiones.

- La digitalización de la administración pública y los nuevos mecanismos de organización del trabajo público (por ejemplo, el teletrabajo) están alterando los mecanismos de relación entre la administración y la ciudadanía. Se detecta en el ambiente un excesivo optimismo con estos nuevos ingredientes que aparentemente permiten cuadrar el círculo: lograr una mayor calidad y confort en la atención a la ciudadanía y, en paralelo, mejorar las condiciones de trabajo de los empleados públicos. Aunque el momento actual puede considerarse como de transición, los indicios provisionales es que la atención ciudadana no ha mejorado, sino que ha empeorado.

A modo de conclusión podemos afirmar que hay unanimidad tanto en los expertos académicos como en el grueso de los empleados públicos más cualificados en cuáles son las principales disfunciones y debilidades de las administraciones públicas. También hay un total acuerdo en que estas deben transformarse de una manera radical. En cambio, existe un gran desconcierto y confusión sobre cómo tienen que transmutar en el marco de un entorno y un contexto tan complejo y afiliado con entusiasmo a las sorpresas y a los sobresaltos.

El nuevo paradigma de la gobernanza robusta, diseñado todavía de manera incipiente por la literatura especializada, intenta dar respuesta a estas nuevas exigencias y contingencias. Literatura, como se ha dicho, alumbrada al calor del análisis de los problemas, dificultades y aciertos de la respuesta pública ante la crisis del COVID-19. Como es preceptivo en el dibujo de un nuevo modelo de gestión, este no parte de cero

ni articula propuestas normativas sobre el vacío, sino que se sustenta en un análisis, un repaso sólido, crítico, pero también constructivo, de los anteriores modelos por los que han ido transitando las administraciones públicas durante las últimas décadas (burocrático, gerencial de la mano de la Nueva Gestión Pública y gobernanza en red). Presenta una crítica constructiva de los mismos rechazando las obsolescencias de estos modelos y ponderando el valor que pueden seguir aportando de cara al futuro. Pero la novedad que aporta la gobernanza robusta es la de edificar un nuevo modelo de gestión que sea permeable a un cambio constante, a incorporar sistemas estructurales de aprendizaje organizativo, a poseer mayores capacidades estratégicas acompañadas por un modelo organizativo mucho más flexible y contingente. No desdeña las virtudes del acervo administrativo que aporta estabilidad que es un ingrediente ineludible para lograr seguridad jurídica e institucional y para asegurar la gestión eficaz y eficiente de las políticas y servicios públicos de carácter estructural. Pero la estabilidad debe ir ineludiblemente acompañada de la capacidad de cambio y de transformación. Recientemente la más diversa literatura ya advertía sobre la necesidad de generar un nuevo modelo organizativo que combinara la estabilidad con el cambio: organizaciones ambidiestras (MARCET, 2021), organizaciones que saben, organizaciones que aprenden (BRUGUÉ, 2022), gobernanza social e inteligente (RAMIÓ y SALVADOR, 2019), el burócrata disruptivo (VELÁZQUEZ, 2021), burocracia inteligente (RAMIÓ, 2022), gobernanza: para un cambio en la administración pública (VELÁZQUEZ, 2023).

En este proceso hay que hacer una mención especial a la vinculación entre el paradigma de la gobernanza y el modelo de administración pública inteligente. Consideramos que son dos planteamientos complementarios: para lograr una efectiva gobernanza robusta es imprescindible potenciar la inteligencia institucional. Las administraciones públicas se han convertido fundamentalmente en organizaciones que manejan cantidades ingentes de información tanto a nivel interno como externo. Pero manejar información no implica necesariamente saber gestionar y dominarla en su selección estratégica, en las técnicas de extracción y en los mecanismos de catalogación y sistematización; todo ello vinculado a la necesidad de incrementar las capacidades institucionales en la gobernanza de datos. Toda esta información, bien gestionada por

especialistas en la materia, ofrece unas posibilidades exponenciales de mejora y transformación de las políticas y servicios públicos y, también, debería fomentar una constante evolución del modelo de gestión. La información aporta tanto estabilidad como, en especial, la apertura hacia nuevos escenarios de cambio bien fundamentados en datos y evidencias empíricas.

Para que ello sea posible, es necesario que las administraciones públicas también refuercen, extiendan y profundicen sus capacidades de análisis y aprendizaje (ya contempladas en el referente de la gobernanza robusta). La información sólida bien analizada representa inteligencia institucional. Pero también es necesario desplegar esta inteligencia implicando a los diferentes actores internos y externos (con las capacidades de integración y coordinación) y avanzar en un cambio real en las organizaciones públicas (con las capacidades de reconfiguración y transformación). Llevamos tiempo proponiendo estrategias, tanto de carácter conceptual como más concretas, para fomentar la inteligencia institucional y sus derivadas, según RAMIÓ (2022) y SALVADOR y RAMIÓ (2020), y consideramos que la implantación del modelo de gobernanza robusta puede ejercer de importante catalizador para consolidar de manera más focalizada y resolutiva estas nuevas destrezas organizativas.

## **6 EL IMPACTO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: HACIA UN MUNICIPALISMO ROBUSTO ANTE LA TURBULENCIA**

Si bien el marco teórico de la gobernanza robusta y las capacidades dinámicas resulta aplicable al conjunto del sector público, es en la administración local donde estas tensiones se manifiestan con mayor crudeza. Los Ayuntamientos españoles constituyen la "zona cero" de la turbulencia. Al ser la administración de proximidad, carecen del colchón de distancia que poseen los niveles estatales o autonómicos; cuando la crisis estalla —ya sea una pandemia, una emergencia climática o una crisis de cohesión social—, el impacto en la ventanilla municipal es inmediato y sin filtros.

Por tanto, el tránsito de una lógica de estabilidad (o meramente de resiliencia) a una de robustez no es un ejercicio intelectual para el ámbito local, sino un imperativo de supervivencia institucional. A continuación, analizamos cómo se declinan las

capacidades dinámicas en la realidad municipal española y los retos específicos que afrontan los gobiernos locales para evitar la irrelevancia.

### 6.1. La trampa de la resiliencia en el ámbito local

Tradicionalmente, el municipalismo ha hecho gala de una enorme capacidad de resiliencia. Ante crisis financieras o desastres naturales, los Ayuntamientos han tendido a absorber el golpe, apretarse el cinturón y trabajar para "volver a la normalidad". Sin embargo, bajo el nuevo paradigma de turbulencia estructural que hemos descrito, la resiliencia se revela insuficiente e incluso contraproducente.

El problema de la resiliencia en un Ayuntamiento es que asume que el estado anterior a la crisis era el óptimo. Si un consistorio dedica sus esfuerzos a recuperar la "normalidad" de 2019 en un entorno de 2025, estará gestionando una organización obsoleta para una sociedad que ha mutado. La robustez, por el contrario, exige a los líderes locales mantener la integridad de los valores públicos (equidad, servicio, transparencia) mientras aceptan que las estructuras organizativas, los perfiles profesionales y los modelos de prestación de servicios deben cambiar radicalmente para adaptarse a un entorno que no va a volver a estabilizarse.

### 6.2. Despliegue de capacidades dinámicas en los Ayuntamientos

La aplicación del modelo de las tres capacidades dinámicas (*sensing, seizing, transforming*) en la administración local española se enfrenta a barreras estructurales muy específicas que requieren un análisis pormenorizado.

A) Capacidad de exploración (*Sensing*): Del "olfato de calle" a la gobernanza del dato

Históricamente, la capacidad de detección de problemas en los Ayuntamientos se ha basado en la intuición política y en la proximidad física (el concejal que pisa la calle, la asociación de vecinos que presenta una queja). Este mecanismo analógico, aunque necesario, es hoy insuficiente para captar la complejidad de los problemas emergentes.

Un Ayuntamiento robusto debe industrializar su capacidad de *sensing*. Esto implica superar la retórica de la *Smart City* —a menudo centrada en sensores físicos y *gadgets* tecnológicos— para avanzar hacia una verdadera inteligencia institucional. El reto aquí es la fragmentación: los Ayuntamientos españoles son silos de información. La Policía Local, los Servicios Sociales, Urbanismo y Tributos poseen datos vitales que, cruzados, permitirían anticipar situaciones de vulnerabilidad o deterioro urbano, pero que rara vez se integran.

La capacidad de exploración exige, por tanto, invertir en perfiles analíticos (científicos de datos, sociólogos urbanos) que hoy brillan por su ausencia en las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), diseñadas para una realidad administrativa del siglo XX. Sin esta capacidad de "sentir" el entorno mediante datos, la política local seguirá siendo reactiva, llegando siempre tarde a los problemas de la ciudadanía.

B) Capacidad de movilización (*Seizing*): La rigidez de los recursos humanos

Una vez detectada una amenaza u oportunidad, el Ayuntamiento debe ser capaz de reasignar recursos. Aquí es donde el modelo municipal actual colisiona frontalmente con el marco normativo y cultural. La rigidez del empleo público local es la antítesis de la capacidad de *seizing*.

Si un Ayuntamiento identifica la necesidad urgente de lanzar un programa de atención a la soledad no deseada o de ciberseguridad, los procedimientos administrativos de contratación y la estructura pétrea de las RPT impiden una respuesta ágil. La robustez requiere romper estas costuras. Necesitamos mecanismos que permitan la creación de "grupos de tarea" (*task forces*) transversales, donde empleados de diferentes áreas puedan ser movilizados temporalmente a proyectos estratégicos sin trabas burocráticas.

Asimismo, la capacidad de movilización implica repensar la colaboración público-privada. En un entorno turbulento, el Ayuntamiento no puede pretender poseer internamente todos los recursos necesarios. Debe actuar como una plataforma que orquesta recursos de la sociedad civil, el tercer sector y la empresa privada, pero

manteniendo siempre el pilotaje público y la responsabilidad última de los resultados, evitando la captura del regulador.

### C) Capacidad de transformación (*Transforming*): Liderazgo y aprendizaje

La capacidad de reconfigurar la base de recursos depende, en última instancia, del liderazgo. En el ámbito local, observamos un déficit de liderazgo directivo profesional. La figura del habilitado nacional (Secretario, Interventor), esencial para la garantía jurídica, a menudo ha derivado en un rol de bloqueo ante la innovación (*gatekeeper*), priorizando el cumplimiento formal del procedimiento sobre la consecución del valor público.

Transformar un Ayuntamiento implica gestionar el conocimiento en un momento crítico de relevo generacional. La jubilación masiva de empleados públicos locales supone una amenaza de pérdida de memoria institucional, pero también una ventana de oportunidad única para incorporar nuevos perfiles digitales y estratégicos, siempre que los procesos de selección dejen de ser memorísticos y pasen a evaluar competencias.

### 6.3. El dilema del ambidextrismo municipal

Quizás el mayor desafío para aplicar la gobernanza robusta en el nivel local sea la exigencia de ambidextrismo organizativo. A diferencia de otros niveles de gobierno que pueden centrarse en la planificación legislativa, el Ayuntamiento no puede detener su maquinaria operativa.

El gestor local vive en la tensión constante entre la explotación (el día a día: recoger la basura, pagar nóminas, mantener el alumbrado, tramitar licencias) y la exploración (diseñar la ciudad del futuro, innovar en servicios, adaptarse al cambio climático).

El riesgo es que la urgencia de la explotación devore a la exploración. La turbulencia diaria empuja a los alcaldes y técnicos a convertirse en "apagafuegos", posponiendo indefinidamente la adaptación estratégica. Un Ayuntamiento que solo explota eficientemente sus competencias actuales acabará siendo irrelevante a medio

plazo; pero uno que solo explora sin garantizar los servicios básicos perderá su legitimidad inmediata.

La solución pasa por crear estructuras duales o espacios protegidos de innovación dentro de la propia organización municipal, que operen con lógicas distintas a la burocracia de ventanilla, pero que estén conectadas con ella para transferir las innovaciones a la operativa diaria.

#### **6.4. Conclusiones: La inacción como riesgo existencial**

El análisis realizado en este documento nos lleva a una conclusión inquietante para el municipalismo español: las estructuras y dinámicas que garantizaron la estabilidad y el crecimiento de los servicios locales durante los últimos cuarenta años están agotadas. No sirven para navegar en la turbulencia estructural.

La insistencia en procedimientos garantistas burocráticos, que en entornos estables aportaban seguridad jurídica, se convierte en entornos turbulentos en una fuente de inseguridad material, al impedir que la administración llegue a tiempo para resolver los problemas de los ciudadanos.

La adopción de un modelo de gobernanza robusta no es, por tanto, una opción estética de modernización. Es la única vía para preservar la legitimidad democrática de la institución más cercana al ciudadano. Si los Ayuntamientos no desarrollan estas capacidades dinámicas de detección, movilización y transformación, corren el riesgo de quedar relegados a una posición ceremonial, mientras los verdaderos problemas públicos son abordados (o no) por otros actores globales o privados, sin el mandato democrático ni los valores de equidad que encarna la administración local.

Innovar en la gestión pública local ya no es una aspiración de excelencia; es, sencillamente, el requisito mínimo para no desaparecer en la irrelevancia.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, L. *Gestión del conocimiento en el sector público*. Amazon Libros, 2020.
- ANSELL, C., SØRENSEN, E. & TORFING, J. “Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses”. *Public Administration*, vol. 101, n.º 1, 2022, pp. 3-22.
- ANSELL, C., SØRENSEN, E. & TORFING, J. “The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems”. *Public Management Review*, vol. 23, n.º 7, 2021, pp. 949-960.
- ANSELL, C. & TRONDAL, J. “Governing turbulence: an organizational-institutional agenda”. *Perspectives on Public Management and Governance*, vol. 1, n.º 1, 2018, pp. 43-57.
- BRUGUÉ, Q. *Organizaciones que saben, organizaciones que aprenden*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2022.
- CAPANO, G. & TOTH, F. “Thinking outside the box, improvisation, and fast learning: Designing policy robustness to deal with what cannot be foreseen”. *Public Administration*, vol. 101, n.º 1, 2022, pp. 90-105.
- CAPANO, G. & WOO, J. J. “Designing policy robustness: outputs and processes”. *Policy and Society*, vol. 37, n.º 4, 2018, pp. 422-440.
- CAPANO, G. & WOO, J. J. “Resilience and robustness in policy design: a critical appraisal”. *Policy Sciences*, vol. 50, 2017, pp. 399-426.
- CARSTENSEN, M. B., SØRENSEN, E. & TORFING, J. “Why we need bricoleurs to foster robust governance solutions in turbulent times”. *Public Administration*, vol. 101, n.º 1, 2022, pp. 36-52.
- CROSBY, B. C., HART, P. & TORFING, J. “Public Value Creation through Collaborative Innovation”. *Public Management Review*, vol. 19, n.º 5, 2017, pp. 655–669.
- DUIT, A. “Resilience thinking: lessons for public administration”. *Public Administration*, vol. 94, n.º 2, 2016, pp. 364-380.
- ELSTON, T. & BEL, G. “Does inter-municipal collaboration improve public service resilience? Evidence from local authorities in England”. *Public Management Review*, vol. 25, n.º 4, 2022, pp. 734-761.

- GULLMARK, P. “Do all roads lead to innovativeness? A study of public sector organizations’ innovation capabilities”. *The American Review of Public Administration*, vol. 51, n.º 7, 2021, pp. 509-525.
- HOWLETT, M. & RAMESH, M. “Designing for adaptation: static and dynamic robustness in policy-making”. *Public Administration*, vol. 101, n.º 1, 2022, pp. 23-35.
- KATTEL, R. & TAKALA, V. *Dynamic capabilities in the public sector: The case of the UK’s Government Digital Service*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2021/01), 2021.
- KATTEL, R. *Dynamic capabilities of the public sector: Towards a new synthesis*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2022/07), 2022.
- LUNA-REYES, L., JUIZ, C., GUTIÉRREZ-MARTÍNEZ, I. & BERNARD DUHAMEL, F. “Exploring the relationships between dynamic capabilities and IT governance: Implications for local governments”. *Transforming Government: People, Process and Policy*, vol. 14, n.º 2, 2020, pp. 149-169.
- MARCET, X. *Crecer haciendo crecer. El secreto de las empresas constantes*. Barcelona: Plataforma Editorial, 2021.
- PANAGIOTOPOULOS, P., PROTOGEROU, A. & CALOGHIROU, Y. “Dynamic capabilities and ICT utilization in public organizations: An empirical testing in local government”. *Long Range Planning*, vol. 56, n.º 1, 2023, pp. 102-251.
- PIENING, E. P. “Dynamic capabilities in public organizations: A literature review and research agenda”. *Public Management Review*, vol. 15, n.º 2, 2013, pp. 209-245.
- RAMIÓ, C. *Burocracia inteligente. Guía para transformar la Administración pública*. Madrid: Catarata, 2022.
- RAMIÓ, C. & SALVADOR, M. *Gobernanza social e inteligente. Una nueva organización para el Ayuntamiento de Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2019.
- RAMIÓ, C. & SALVADOR, M. *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2005.
- SALVADOR, M. & RAMIÓ, C. “Capacidades analíticas y gobernanza de datos en la Administración pública como paso previo a la introducción de la Inteligencia Artificial”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 77, 2020, pp. 5-36.

SCOGNAMIGLIO, F., SANCINO, A., CALO, F., JACKLIN-JARVIS, C. & REES, J. “The public sector and co-creation in turbulent times: A systematic literature review on robust governance in the COVID-19 emergency”. *Public Administration*, vol. 101, n.º 1, 2022, pp. 53-70.

TRIVELLATO, B., MARTINI, M. & CAVENAGO, D. “How do organizational capabilities sustain continuous innovation in a public setting?” *The American Review of Public Administration*, vol. 51, n.º 1, 2021, pp. 57-71.

TRONDAL, J. “‘Let’s organize’: The organizational basis for stable public governance”. *Public Administration*, vol. 101, n.º 1, 2022, pp. 201-220.

TRONDAL, J., HASLERUD, G. & KÜHN, N. “The robustness of national agency governance in integrated administrative systems”. *Public Administration Review*, vol. 81, n.º 1, 2021, pp. 121-136.

VELÁZQUEZ, F. *El burócrata disruptivo. Para comprender la administración pública*. Caracas: CLAD, 2021.

VELÁZQUEZ, F. *Gobernanza iberoamericana: para un cambio en la administración pública*. Caracas: CLAD, 2023.