

#RET

Revista Española de la Transparencia

Núm. 9. Segundo Semestre 2019

ISSN 2444-2607. Págs. 15-32

Entrevista a Víctor Almonacid

Por Francisco Delgado Morales y Rafael Camacho Muñoz



FECHA DE ENTREVISTA: septiembre de 2019

“En muchos casos nos hemos quedado en la transparencia de 2013, una transparencia teórica, de cubrir el expediente”



En **Víctor Almonacid** confluyen varias cualidades que hacen de él un activo muy importante de la administración pública en España. Jurista de prestigio, secretario de Administración Local, excelente comunicador y profesional innovador y versátil, entre las áreas a las que dedica su trabajo conviven con la transparencia y el gobierno abierto otras como la administración electrónica, la innovación pública o los territorios inteligentes, su mayor motivación profesional actual. Materias muy relacionadas entre sí, que conforman en él un perfil muy adecuado para personificar la nueva etapa que queremos iniciar en la RET: una revista que se abra más allá de la transparencia, sin abandonarla como temática central, y que indague en sus relaciones con otros temas de interés.

Entrevista: Víctor Almonacid

Pregunta: Estamos con Víctor Almonacid, Secretario de la Administración Local y experto en Derecho digital, entre otras cosas. En primer lugar, queremos preguntarte por tu última experiencia profesional. ¿Qué retos le llevaron al consistorio tinerfeño de La Laguna?

Respuesta: En primer lugar, implantar la administración electrónica. Es muy rápido de decir pero, en realidad, es algo muy complejo. ¡Sólo con eso ya teníamos faena! Evidentemente, la administración electrónica no es tanto un fin en sí mismo como un medio, y la idea que subyace es la de mejorar los procesos administrativos. De lo que trataba es de poner un poco de orden en la organización y el funcionamiento de un ayuntamiento grande, que no solo es la propia entidad principal sino que, además, también tiene una serie de entes dependientes que cuelgan del mismo, y, ante ese tamaño, ese volumen y esa departamentalización, la mejor solución es poner un poco de orden administrativo tanto a nivel orgánico como a nivel funcional. Evidentemente, el procedimiento tiene que ser electrónico, porque lo dice la ley, pero siempre se puede aprovechar que el Pisurja pasa por Valladolid para mejorar los procesos en general y no sólo el procedimiento, porque tenemos razones de eficacia, de eficiencia y de transparencia.

Esto siempre provoca grandes resistencias, porque los seres humanos tendemos a proteger nuestra zona de confort, pero el cambio siempre es más fuerte que la resistencia al cambio, porque mientras esta última es una fuerza que por muy grande que sea siempre es limitada, el cambio es un proceso natural e imparable, un salto evolutivo que, como en la Naturaleza, se acaba imponiendo pese a todo. Lo ideal, eso sí, es controlar y liderar ese cambio, manejar sus riendas por así decirlo, ya que de otra manera se puede retrasar y desvirtuar.

A continuación, cuando se hayan construido estos cimientos, que es algo imprescindible porque las cosas se tienen que hacer por orden, y queden ya resueltas estas cuestiones que considero básicas, elementales, el Ayuntamiento puede entrar en proyectos un poco más ambiciosos relacionados con *Smart Cities*. Estos son proyectos, desde el punto de vista profesional, son más estimulantes para mí. Porque implantar la administración electrónica es muy importante, pero es algo que ya hemos hecho en muchas ocasiones. Hace muchos años que venimos trabajando estos temas y representan más estímulo profesional estas otras cuestiones, estos otros proyectos como los de Gobierno abierto o los de Smart City. Otro tema muy importante, y que me motiva mucho, es la reconfiguración de los Recursos Humanos de las organizaciones públicas, y la convivencia de la inteligencia humana con la artificial. Son proyectos para mí más estimulantes, pero, evidentemente, cuando llego nuevo a un sitio siempre asumo que lo primero que hay que hacer es implantar la administración electrónica desde ese punto de vista amplio que abarca los procesos, la organización, el procedimiento... y asumo que esa es siempre mi misión y para eso, principalmente, fui al Ayuntamiento de La Laguna. No se puede empezar la casa por el tejado.

Entrevista: Víctor Almonacid

“La Administración de Electrónica es transparente y la transparencia es electrónica”

P: Administración Electrónica y transparencia, ¿dos caras de una misma moneda?

R: Sí. La Administración Electrónica es mucho más transparente. A nivel legal se basa, de una manera no exclusiva pero sí principal, en la Ley de Procedimiento y ésta cita, en numerosas ocasiones, la Ley de Transparencia. Y viceversa. El propio derecho de acceso es un derecho de las personas, y de los interesados respecto de su expediente, y la ley de procedimiento se remite a la ley de transparencia, porque ésta es la que regula el derecho de acceso. Por otra parte la publicidad activa, que es uno de los paradigmas de la transparencia, se realiza por medios electrónicos a través de portales de transparencia. La propia ley de contratos se apoya en la transparencia: en la publicación en el perfil del contratante, en la plataforma de licitación del sector público, en la propia publicación de los contratos menores, que aparecía ya en la ley de transparencia. Quiero decir con esto que hay una especie de sincronización entre determinadas leyes, como son la de transparencia, la de procedimiento -también la de régimen jurídico, que van siempre de la mano- y la de contratos. Al final, ese es el ordenamiento jurídico moderno del sector público. Ese es el derecho público hoy en día y la transparencia está en el ADN de estas y otras normas, al igual que lo electrónico por definición es más transparente, porque lo electrónico deja rastro, y nos obliga a trabajar de una manera que no vamos a decir que impide, pero sí que dificulta aquello se considera teóricamente lo contrario de la transparencia, que es la corrupción. Por lo tanto, la administración de electrónica es transparente y la transparencia es electrónica.

P: En Alzira, usted lideró un proyecto que recibió un reconocimiento a nivel iberoamericano, en los premios NovaGob, que se denominaba *transparencia en la contratación pública*. Mirando hacia atrás, ¿cuáles fueron las claves del éxito de aquel proyecto? O si, por el contrario, con los ojos de hoy, ¿tiene que reconocer que fue todo un éxito? ¿Un éxito a medias? ¿Le hubiera gustado un resultado distinto?

Respuesta. Cuando una organización obtiene un reconocimiento hay que tomárselo con humildad porque muchas veces, y esto lo digo con total sinceridad, nos premian por hacer lo que tenemos que hacer. Nunca he entendido las “primas por ganar” que ofrecen por ejemplo a los futbolistas, creo que me explico. El problema de recibir un premio por cumplir la Ley es que significa que la mayoría no lo hace. Uno cumple, pensando que todos lo estamos haciendo al mismo tiempo, y es verdad que luego, al final, se siente un poco pionero, pero realmente lo único que está pretendíamos, en el caso del premio que me comentas, es cumplir la Ley de Transparencia y la Ley de Contratos al mismo tiempo. La Ley de Contratos actual no existía, y la anterior no obligaba pero sí permitía el procedimiento de

Entrevista: Victor Almonacid

contratación electrónico. Si existía entonces la Directiva de 2014, que también es ordenamiento jurídico, y de la que la doctrina resaltó el efecto directo de la misma. Lo que quiero decir, creo que con humildad pero no con falsa modestia, es que lo único que intentamos hacer es implantar un buen sistema porque pensamos que eso era lo que quería la norma, y también lo que más beneficiaba a los usuarios y a la propia administración. De modo que lo que hicimos es implantar la contratación electrónica en relación con la transparencia, cumpliendo al mismo tiempo la trazabilidad del procedimiento electrónico, haciendo electrónica la fase de licitación, cumpliendo con los deberes de transparencia y con los deberes de remisión. Un proyecto integral de todo lo que hay que hacer en contratación, por supuesto llevándolo al terreno del formato electrónico, pero con la sana pretensión, más que de destacar o ser merecedores de un premio, de cumplir el ordenamiento jurídico, que en aquel momento estaba constituido por la Ley de Transparencia de 2013, la Directiva de contratos de 2014 y la Ley de Contratos anterior que ya daba pie a que implantáramos la contratación electrónica. Fue un proyecto que después de implantarlo nos dimos cuenta de que era innovador, pero quizás más por demérito del resto -dicho con todo el cariño, que no se entienda mal-, quizás por lentitud de los demás en implantar algo que hoy en día nadie discute, que por mérito nuestro que simplemente hicimos lo que teníamos que hacer.

Creo más en la rendición de cuentas que en la transparencia formal

P: En relación a su experiencia en la implantación de este tipo de proyectos, al final el éxito de los mismos ¿es cuestión de personas o de la tecnología?

Respuesta: Esta pregunta es fácil. Es una cuestión de personas. Porque en el mundo hay personas, en la Administración hay personas, los empleados públicos son personas, los usuarios o ciudadanos son personas, los políticos son personas, los contratistas son personas y al fin y al cabo todo lo que hacemos tiene que ver con las personas, está hecho por personas y/o para las personas. La tecnología es instrumental. La tecnología es buena, pero la tecnología está al servicio de los fines del ser humano. Transformar una administración, convertirla en algo mejor de lo que es, es algo que hacen unas personas para otras personas, y en ocasiones a través de terceras personas y siempre buscando el interés general de las personas. Imposible implantar la Administración Electrónica sin una buena gestión organizativa y de los recursos humanos. La definición de Administración Electrónica de la Comisión Europea es la implantación de las tecnologías de la información y la comunicación en la administración pero combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, es decir, de los tres *items* de la Administración Electrónica (*TIC's*, cambios organizativos y nuevas aptitudes) dos son de recursos humanos, y los recursos humanos son las personas. A esto hay que unirle la otra cara de la moneda, la otra parte de la ecuación, que son las personas que se relacionan con la Administración, tanto las físicas como las jurídicas, aunque

Entrevista: Víctor Almonacid

básicamente estamos pensando en el ciudadano. Con lo cual, insisto, es un proyecto de personas para personas, en el que o se gestionan las personas, de una manera además humana, o estamos abocados al fracaso.

P: Desde el punto de vista de la transparencia ¿qué opinión le merece la legislación más reciente, en particular la ley de contratos? ¿No le parece que en sí misma contiene una contradicción porque promueve la transparencia en su esencia, pero lo hace con una gran dificultad?

R: Sí. Vamos a ver, de inicio, todas las leyes son un poco contradictorias porque en España tenemos problemas en el proceso de elaboración de las mismas. Las normas, ya en su fase de redacción, digamos de anteproyecto, pueden tener algún defecto, pero a partir de ahí la cosa no hace más que empeorar. No creo que las (necesarias) fases de información, participación pública y alegaciones justifiquen algunas pésimas redacciones legales como las que tenemos. Luego está el hecho de que, sobre todo una ley como la de contratos con tanta importancia económica, con tanto impacto, en la que los partidos y los lobbies tienen intereses, al final está tan enmendada, tan manoseada por tanta gente, que al final sale una Ley Frankenstein. Es por eso que el legislador, por el propio proceso de elaboración y aprobación de las normas, al final lo que acaba enviando para su publicación en el BOE siempre es bastante mejorable. Respecto a la transparencia en concreto, hay contradicciones en la Ley de Contratos precisamente por ese motivo. Siempre hay que tener de alguna manera contentos a todos; encontrar ese intermedio, entre las reivindicaciones más transparentes, los partidarios del *statu quo*, los de lo electrónico, los del papel, y todas esas contradicciones luego las vemos reflejadas en el texto de la ley: Hay incluso artículos que se contradicen literalmente. La transparencia en materia de contratación obviamente es muy importante, pero aún sería más importante el poder enfocarlo desde el punto de vista de la rendición de cuentas. En un tema muy recurrente, que es el de los contratos menores, quizás el acento no habría que ponerlo tanto en cómo tramitamos los contratos menores, o qué tipo de controles previos ponemos a los contratos menores, sino el ser capaces de explicar por qué contratamos directamente a una banda de música para que toque una pieza en las fiestas del pueblo, habiendo como hay más bandas de música en el mundo. Al ciudadano no le importa tanto ese debate de si estamos vulnerando el mercado o si estamos haciendo un contrato menor en lugar de abrirlo a competencia, o si según una interpretación de un funcionario es un fraccionamiento ilegal, aunque en realidad no lo sea. La transparencia está bien desde el punto de vista de poder rendir cuentas de todo lo que hacemos. Por supuesto no defendiendo la contratación verbal, ni siquiera para los contratos menores, no creo en la ausencia de procedimiento, pero sobre todo en lo que no creo es en el fraude de ley. He visto legalidades "encajadas con calzador" más ilegales que pequeñas irregularidades formales que se califican de ilegalidad. Desde este punto de vista formal, hay administraciones y gestores públicos que tienen una pulcritud y un cumplimiento intachable de las formalidades de la ley,

Entrevista: Victor Almonacid

que nunca le vas a poder decir nada, y sin embargo están haciendo cosas que juegan demasiado con esos márgenes que te deja la ley, con lo cual se cumple la legalidad, pero no sé si se cumple la transparencia del todo. Un responsable público debería ser capaz de explicar por qué no es corrupto, por qué su gestión es ética y no solo formalista. En realidad, lo que tenemos que hacer es utilizar la ley, la que hay, que no es muy buena pero que es la que está en vigor, para gestionar bien las necesidades de la Administración, y esas necesidades son los obras, suministros y servicios que necesita la ciudadanía o la propia Administración para disponer de los medios necesarios para atender a esa ciudadanía. El hecho de que haya que cumplir con las obligaciones de transparencia, que me parece estupendo, no obsta a que tengamos que cumplir con esas obligaciones de rendición de cuentas y de gobierno abierto, que al fin y al cabo es lo que diferencia una buena gestión de una mala gestión. Ya digo que no es tanto, en mi opinión, una cuestión de cumplimiento formal, de encaje en un procedimiento, y la posibilidad de publicar algunas cosas, como la posibilidad de tener respuesta ante una posible fiscalización posterior de nuestra gestión. Esa fiscalización, obviamente, la hace un interventor y el Tribunal de Cuentas, o los Tribunales de justicia, pero también el ciudadano. Por tanto, creo más en la rendición de cuentas que en la transparencia formal o que en el procedimiento puro y duro.

“Una ley de transparencia no va a arreglar en un par de años lo que el Código Penal no ha arreglado en doscientos”

P: ¿Cree que en España se ha logrado avanzar lo suficiente o, por el contrario, nos hemos quedado parados en transparencia?

R: A principios de esta década hubo una especie de acelerón pro transparencia que fue una consecuencia, no fue una iniciativa, pues fue un efecto reactivo a los numerosos casos de corrupción. La escandalosa realidad, y los propios ciudadanos lógicamente indignados, de alguna manera empujaron a aprobar la Ley de Transparencia estatal, y además luego rápidamente cada Comunidad Autónoma aprobó también su ley de transparencia (muy pocas tenían una ley de transparencia anterior a la estatal de 2013), con lo que hubo una especie de fiebre colectiva por la regulación de la transparencia. Recuerdo aquí en La Laguna en 2015 a Daniel Cerdán, que es el Comisionado de Transparencia de Canarias, en una mesa redonda que tuve el placer de compartir con él en el Congreso Novagob de ese año, donde dijo, con toda la razón, que una ley de transparencia no iba a arreglar en un par de años lo que el Código Penal no había arreglado en doscientos. Lo que quería decir es que una ley de transparencia no pone fin a la corrupción, ni a los fraudes de ley, ni a las malas prácticas. Una ley de transparencia malentendida, o mal utilizada, o simplemente ignorada, puede acabar siendo una simple ley de apariencia, porque la transparencia formal no es la transparencia real. Ahora mismo nos encontramos en una fase de transparencia

Entrevista: Víctor Almonacid

formal, en la que todo el mundo quiere parecer transparente, pero no estoy seguro de que todo el mundo quiera ser transparente de verdad. La transparencia es una fase anterior a la rendición de cuentas, a la apertura de datos, a la participación ciudadana y a la colaboración de los distintos actores públicos. Debemos avanzar hacia un modelo de transparencia real, algo más parecido al Gobierno Abierto, que es un escenario mucho más complejo que la mera publicidad activa, pues se basa no sólo en la información abierta sino en los datos abiertos, en un derecho de acceso a la información totalmente garantizado, incluso incentivado, sin silencios administrativos y otras trabas, y, sobre todo, con una transparencia real y no simplemente formal, fomentando la participación y la colaboración. Hasta que no lleguemos a ese punto no podremos ser más optimistas de lo que somos en este momento. Resumiendo, en estos seis años desde la aprobación de la Ley de Transparencia de 2013 hemos visto más voluntad por cumplir la transparencia formal que por ser realmente transparentes. Se ha buscado separarse estéticamente de esa etapa de múltiples casos de corrupción y que precisamente dio pie a que en España hubiera muchas leyes de transparencia. Quizás nos hemos quedado algo estancados en ese arrebató por la transparencia formal de principios-mediados de la década. En este sentido, no soy optimista porque veo que pasa el tiempo, estamos en 2019, y ya se pueden sacar bastantes conclusiones en relación a la ley de 2013. Y salvo honrosas excepciones, que por supuesto las hay, las administraciones públicas se han dedicado a la transparencia formal y a poder exhibir unas puntuaciones muy altas en los índices de transparencia, pero si luego viene la Guardia Civil, entra en el Ayuntamiento y te saca por la puerta esposado (cosas así han ocurrido), por mucho que tengas un 100 en el ITA, muy transparente y honesta no parece que haya sido la gestión.

“El CTBG adolece de una potestad sancionadora que, si la tuviera, sería mucho más efectivo”

P: ¿Qué opinión le merece la actuación de los organismos garantes del control de la transparencia en general y en particular del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG)?

R: Son organismos que nacen ya con las alas cortadas, aunque por supuesto tengan toda la legitimidad y la buena voluntad del mundo. España es un país que necesita instituciones fuertes para que funcionen. Aquí si no hay consecuencias nadie te toma en serio. Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas tiene la Sección de Enjuiciamiento que, por decirlo de manera coloquial, da mucho más miedo que un informe del Defensor del pueblo, en el que uno puede salir más o menos mal parado y puedes tener una sanción estética ¿Qué ocurre con el Consejo de Transparencia estatal (CTBG) y con los autonómicos? Pues que hacen una gran función con la carencia de medios que tienen. Pero creo que lo único que se espera de ellos es que simplemente existan, no que tengan un papel decisivo en

Entrevista: Victor Almonacid

pro de la transparencia. El síntoma es que desde hace ya dos años que por desgracia falleció su presidenta Esther Arizmendi y el Gobierno no ha sido capaz de nombrar la nueva presidencia del CTBG. Es un detalle estético, pero muy significativo. En realidad, no es en sí tan importante que exista un presidente o no, pero sí lo es el significado que esto tiene de que a este órgano no se le da toda la importancia, ni todo el refuerzo, ni todos los medios que le corresponden. Luego hay organismos muy menores que dependen de Ministerios y Consejerías y uno ve que no se quedan sin su correspondiente presidente, vicepresidente primero y vicepresidente segundo. Seguro que me entienden. Hablando de organismos, el propio ente público, RTVE, hace unos meses tuvo problemas con el CTBG, que es otro ente del Estado, y al final en este choque de organismos se observa claramente que el CTBG adolece de fuerza. Mi valoración es pese a todo positiva, en el sentido de que prefiero que existan órganos garantes de la transparencia a que no los haya, pero si esos órganos los creamos y luego no los dotamos de medios, no sólo materiales y humanos, sino de la fuerza que da el ordenamiento jurídico para que tengan algo parecido a una potestad sancionadora, difícilmente van a hacer poder cumplir la Ley de Transparencia, de modo que se quedan en órganos muy parecidos al Defensor del Pueblo, que no es un órgano al que las instituciones teman. El CTBG carece de esa fuerza, de una potestad sancionadora que, si la tuviera, sería mucho más efectivo.



Entrevista: Víctor Almonacid

P: En el futuro inmediato de la Administración ¿Cómo ve el uso de las tecnologías disruptivas como la Inteligencia Artificial (AI), el Big Data, sistemas de alertas contra la corrupción, el Blockchain o el Open Data?

R: Siempre se habla de futuro, pero en España nos hace falta hablar un poco más de presente. El avance tecnológico ya está afectando, y mucho, a las Administraciones Públicas, ya lo hacía en las empresas y lo está haciendo en la Administración Pública. El hecho de que podamos utilizar las máquinas, las inteligencias artificiales, los automatismos y los algoritmos en la prestación de servicios públicos es un beneficio para todos. Lo primero que hay que hacer es visualizar esto, aceptar esta realidad, y aceptar esta afirmación. Hablamos, por un lado, de los servicios públicos, que serían proyectos más de Smart City, en los que obviamente la tecnología bien utilizada mejora el servicio público. Por ejemplo, esos sensores que se pueden colocar en los contenedores y te avisan de cuando están llenos para que el camión de la basura sólo los recoja, por criterios de eficacia y eficiencia, precisamente cuando estén llenos y no cuando estén vacíos, o las propias plazas de aparcamientos sensorizadas... Aparte de todo esto, que es absolutamente indiscutible, aparte de la tecnología en el servicio público y en la vía e infraestructuras públicas, quizás la parte que todavía no se ve es la de la incorporación de la inteligencia artificial de la actuación administrativa automatizada, al propio procedimiento administrativo. Lo que habrá que hacer es diferenciar aquellas tareas que puede o incluso debe realizar la inteligencia artificial de aquellas que sólo puede realizar la inteligencia humana, poniendo en valor a la persona y no relegándola a tareas mecánicas que no aportan valor alguno. Yo no aspiro a hacer lo que puede hacer una máquina sino a aportar lo que está en mi cabeza y en mi esencia humana. Yo no quiero firmar certificados de empadronamiento para dar fe pública de que un señor vive en esta calle, porque eso ya lo sabe una base de datos que se llama "Padrón de habitantes" y se puede automatizar. La extrapolación de este ejemplo a todos los puestos de trabajo es evidente. Todos los puestos de trabajo que tienen que ver con poner cuños, con hacer fotocopias o con transportar el papel, evidentemente, cuando desaparezca el papel no los va hacer una persona. En realidad no los va a hacer nadie. Otras labores sí deberá hacerlas alguien, pero ese alguien será un algo. Rematando la reflexión, quedaremos para aquellas tareas que sólo pueda realizar una persona, que son, básicamente, dos tipos de tareas. Por un lado, las directivas, de pensar, de dirigir, de liderar, de impulsar, de resolver problemas, esos problemas que se resuelven con sentido común, una cualidad inherentemente humana. La inteligencia humana tiene la capacidad de relacionar distintas inteligencias. Yo no me voy a poner a competir a calcular con una calculadora. Y, por otro lado, hablaríamos de puestos relacionados con la asistencia a otras personas, tanto en esas oficinas de asistencia en materia de registros que demanda la Ley 39, como puestos de carácter asistencial, servicios sociales, puestos de ocio y esparcimiento, monitores deportivos, mediadores... es decir, personas que atienden a personas desde la empatía -y la simpatía- y la inteligencia emocional e interpersonal. ¿Cómo

Entrevista: Victor Almonacid

va a hacer eso un algoritmo? Estos puestos sí que los veo desempeñados por personas durante mucho, muchísimo tiempo. Lo que no veo es a una persona dedicada a tareas mecánicas porque estas tareas las pueden realizar las máquinas y, además, de manera rápida, eficiente y automática. Sólo queda definir qué corresponde a cada tipo de inteligencia, qué le asignamos a la artificial y qué a la humana, pero ya hemos dado pautas. Y me he dejado incluso puestos de trabajo nuevos que ya existen en las empresas y que tarde o temprano tendremos que incorporar a las administraciones, como programador o supervisor de algoritmos, por si acaso falla ese automatismo; analista de datos, ya que en ese *open data* que aludíamos los datos van a ser fundamentales, o profesiones técnicas que ahora ni siquiera existen. Escribía Rafael Jiménez Asensio que estos nuevos puestos de trabajo van a ser los nuevos puestos directivos. Esta es una realidad que va a llegar a la Administración porque va a llegar o ya ha llegado a todos los ámbitos. Observo con perplejidad a la gente que niega esto y os prometo que en lugar de personas lo que veo son avestruces escondiendo la cabeza bajo la tierra.

“En los tiempos que corren, con los instrumentos que tenemos, sería poco inteligente no aprovechar esas sinergias y ese conocimiento compartido y no colaborar entre administraciones”

P: Desde esta perspectiva de evolución, ¿cómo se imagina el futuro de los habilitados nacionales? Cada vez parece más claro que estos perfiles deberían orientarse más hacia la gestión que al asesoramiento. ¿Es así?

R: Sí, sin ninguna duda. Como todos, el habilitado debe evolucionar. Somos una figura que tiene doscientos y pico años, creada en la Constitución de Cádiz, y no podemos pretender defender nuestra configuración inicial de 1812. Hablando de los Secretarios, dudo mucho que se justifique un puesto de trabajo cuyo ocupante diga que lo único que hace es dar fe pública y asesoramiento legal preceptivo. Encima sólo el preceptivo, que es muy poco, que serían los informes preceptivos. Y luego está la fe pública, que queda muy tocada con la administración electrónica, por la actuación administrativa automatizada, esos certificados que se basan en un sello o CSV de órgano; por los sellos de tiempo, que dan fehaciencia del día, hora, minuto y segundo; por los propios funcionarios habilitados (curiosamente se llaman igual) de la Ley 39, que realizan copias auténticas... Es decir, la fe pública queda muy difuminada y muy repartida. Un documento electrónico es en sí mismo fehaciente. La firma electrónica del Alcalde o Alcaldesa es la que da fe pública de que él es él o ella es ella. Murió el “ante mí”, porque todo es telemático, pero al contrario de lo que algunos piensan las garantías son mayores. Yo soy Secretario de Ayuntamiento, pero difícilmente puedo seguir defendiendo que soy el depositario único de la fe pública, quizás sí de un reducto de la misma, como puede ser levantar acta de las sesiones de los órganos colegiados, pero la mayoría de certificados son automáticos. Y en general todas las actuaciones quedan

Entrevista: Víctor Almonacid

registradas fehacientemente. Da una información mucho más fidedigna un sello de tiempo que si yo ahora pongo en un papel de que son las 17,30 horas. Con esto lo que quiero decir es que el puesto de trabajo debe evolucionar, como todos, y lo hace hacia las funciones directivas. Si alguien tiene que impulsar estos proyectos de los que hemos hablado de transparencia, administración electrónica, de *smart cities*, de datos abiertos... por jerarquía, por conocimiento, y también por lo que es la evolución del propio puesto de trabajo deben de hacerlo los habilitados. En mi opinión concreta, seguramente más el secretario que el interventor. Los interventores tienen también unas tareas relacionadas con la fiscalización que incluso podrían entrar en conflicto en algún momento con la gestión, porque parece raro eso de fiscalizarse a uno mismo. También es verdad que cuando uno tiene claro los criterios desde el principio es mucho más difícil que un expediente acabe reparado o acabe con un informe en contra, por lo que defendiendo esa integración de los habilitados en el corazón mismo de los proyectos, que de alguna manera los bendice porque el control de legalidad se hace desde el primer momento, se orienta. Para mí un interventor también puede ser un gran impulsor de los cambios, las mejoras y los proyectos. Debemos evolucionar, *en teoría* hemos evolucionado, y si hay alguien defiende que no lo debemos hacer se va a quedar fuera de juego. Perdón pero vuelvo a imaginarme un avestruz... En fin, que, como digo, para defender bien un puesto de trabajo como es nada menos que el del funcionario de rango más alto de un ayuntamiento y, hablando en plata, el que cobra más, debe hacerse con argumentos sólidos, que por supuesto los hay. Pero tienen que ser argumentos del siglo XXI. Yo me niego a defender ese *statu quo* sólo para dar fe de que la banda de música ha hecho un pasacalles el sábado de diez a doce, un pasacalles que ni siquiera he visto, pero que me dicen que se ha hecho y me lo tengo que creer. En definitiva, o nos convertimos en otra cosa, como otros puestos de trabajo porque por supuesto no somos el único caso en similares circunstancias, o vamos a quedarnos como las piezas de ajedrez que ya han sido eliminadas del tablero.

P: En su desempeño profesional ha contribuido de manera notable al fomento de la colaboración institucional en las administraciones en las que ha trabajado. Nos vienen al recuerdo experiencias recientes como la relación entre el Ayuntamiento de Alzira y la Diputación de Castellón o la del Consell de Eivissa con los ayuntamientos de la isla. ¿Qué puede contarnos sobre ellas?

R: Es simplemente tomar conciencia de que estamos todos en el mismo barco. Evidentemente, sólo podemos trabajar en una institución pública en cada momento, porque plantear otra cosa sería tan revolucionario que el primero que lo diga puede ser quemado en una hoguera. En todo caso, cada uno desde su parcelita, la idea que subyace es que entre todos aportamos nuestro granito de arena para mejorar la administración pública española. Y tenemos que hablar entre nosotros. Sería poco inteligente en los tiempos que corren, con las redes sociales y los instrumentos que tenemos para colaborar y compartir experiencias, para sumar,

Entrevista: Victor Almonacid

para hacer *benchmarking*, para colaborar en proyectos conjuntos, no aprovechar esas sinergias y ese conocimiento compartido y no colaborar. Y más si hablamos de administraciones supramunicipales como es el caso del Consell Insular, o Cabildo o Diputación, pero también los propios ayuntamientos, en este contexto de colaboración, y recuerdo que incluso tenemos la obligación de colaborar, y existe un principio de colaboración, especialmente por parte de estas instituciones supramunicipales. Yo me debo a mi organización, pero al mismo tiempo lo que podamos hacer aquí seguro que puede aprovecharse por otras instituciones, porque casi todos tenemos elementos y características comunes, en las CCAA, en el Estado, incluso en el Mundo, porque el municipalismo es una unidad administrativa con implantación universal. Mi criterio profesional siempre ha sido colaborar, por esa vocación de servicio público, porque todos estamos librando la misma guerra, todos estamos vinculados por las mismas leyes, los problemas que se le presentan a uno muy probablemente se le han presentado a un compañero o una compañera antes, y cuando nos ponemos a colaborar el *expertise* de cada uno puede servir a los demás. Por eso siempre me ha parecido muy oportuna la colaboración entre compañeros y entre instituciones. Defiendo la colaboración entre personas del sector público, la compartición de documentos pero sobre todo de conocimientos, y en este sentido es verdad que en mi trayectoria acumulo numerosos ejemplos de este tipo de colaboración. También existen muchos más de otro tipo de colaboraciones más informales que no suponen una colaboración interinstitucional sino interpersonal, pero en realidad de ahí salen muchas cosas interesantes. Aprovecho para defender, promover y animar a esa colaboración.

"La administración local es el ámbito ideal para la implantación del Gobierno Abierto"

P: Hablando de colaboración, cuando ésta ha de producirse entre la Administración/empresa/sociedad civil-ciudadanía, como una de las patas del Gobierno Abierto, ¿qué experiencias le parecen más favorecedoras de este tipo de colaboración que no sólo es interadministrativa sino que incorpora a las empresas y a los ciudadanos?

R: Como ya hemos dicho, el modelo ideal y el modelo real de transparencia, el modelo válido, es el de Gobierno Abierto. El Gobierno Abierto no es sólo la fase 2.0 de la transparencia, sino que realmente es una fase evolutiva del gobierno y la gobernanza local. Y si tiene sentido en algún ámbito es en el de la Administración Local. ¿Por qué? Porque la Administración es la que, por definición, reúne a más actores públicos. Las asociaciones vecinales, por ejemplo, se relacionan evidentemente con el Ayuntamiento, no lo van a hacer con el Ministerio de Defensa. Es la Administración más próxima al ciudadano, la que mejor puede integrar también a ese tejido empresarial local, esos emprendedores, PYMES, *start-ups*... Avanzamos hacia una colaboración público-privada-ciudadana, esas tres

Entrevista: Víctor Almonacid

patas del taburete que son las del Gobierno Abierto, y esto tiene sentido sobre todo en la administración local. Más que comentar alguna experiencia válida de Gobierno Abierto, que las ha habido muchas y muy buenas, lo que me limitaré a hacer es una defensa a ultranza del Gobierno Abierto como modelo de gobernanza local. Soy municipalista y siempre voy a defender ese modelo, esa implantación del Gobierno Abierto en el ámbito municipal, porque creo que es donde tiene su sentido y realmente su razón de ser por esa conjunción de todos los actores públicos en un ámbito idóneo de gestión, de relación, de interacción, de colaboración y de participación. Ese ámbito es la administración local, y más concretamente la municipal.

P: Efectivamente, el término clave es el de Gobierno Abierto y la transparencia es importante pero no por sí sola, sino como parte de este otro concepto mayor. ¿Tiene la misma percepción?

R: Totalmente. De hecho, sería el resumen de la intervención que acabo de hacer. La transparencia es una pata de la mesa, pero la transparencia en sí misma no es nada, porque con una pata la mesa se caería. La transparencia es la premisa del Gobierno Abierto, pero ¡ojo!, porque incluso la transparencia a secas, en su doble vertiente de publicidad activa y de derecho de acceso a la información, se tiene que complementar no sólo con la apertura de la información sino con la apertura de los datos, que son los que van a dar esa información de calidad a través de su (re)utilización por parte de esos emprendedores, por ejemplo, y que van a hacer que la participación, que es lo que debería entrar por la puerta que abre la transparencia, y la colaboración de esos actores públicos que hemos mencionado, sean realmente de calidad en ese modelo de Gobierno Abierto. En este sentido la transparencia sería más bien el inicio, el punto de partida, que se refuerza con la rendición de cuentas y con la apertura de los datos, y una vez lanzados esos *inputs* cabe esperar que el resto de actores públicos, que son otras instituciones públicas, y también los actores privados -empresas, asociaciones y ciudadanos-, desde esa culturización que supone el conocimiento y la comprensión de lo público, estén en disposición de realizar buenas aportaciones. Pero ya dije antes que en muchos casos nos hemos quedado en la ley de transparencia de 2013, esa transparencia teórica, de cubrir el expediente, cuando la transparencia real requiere de todos estos elementos que hemos comentado y, evidentemente, el concepto que lo engloba todo es el de Gobierno Abierto.

“Al directivo público profesional le corresponde el liderazgo de los proyectos y procesos de mejora de la Administración”

P: Uno de los aspectos sobre los que viene escribiendo recientemente en su blog “NoSoloAyuntamientos”, uno de los blogs más reputados en el ámbito jurídico -en particular del derecho público-, tiene que ver con la dirección

pública profesional. ¿Cómo cree que ésta puede mejorar la transparencia en particular y el gobierno abierto y la administración pública en general?

R: Tiene mucho que ver con todos estos temas. Porque un directivo público profesional, haciendo una analogía con el deporte, es como un centrocampista en el fútbol, alguien que conecta la defensa con la delantera. ¿Qué problema tenemos si dejamos este tipo de cuestiones en las manos exclusivas del ámbito político? Pues entre otros, que de esa falta de continuidad del político suele derivar una visión electoralista y por tanto cortoplacista que les lleva a abordar proyectos de legislatura. Es verdad que tampoco nadie les sugiere lo contrario, salvo excepciones. Por otra parte, los funcionarios eminentemente técnicos tienen un perfil ejecutivo y muy administrativo, digamos "de sacar expedientes adelante". Sin embargo, en esta misma entrevista hemos hablado de proyectos que están a medio camino entre lo político y lo técnico. Con lo cual, necesitamos esa figura específica del directivo público profesional porque los proyectos requieren de un impulso, de una gestión profesional. Este tipo de proyectos son muy complejos, tienen que ver de la mejora de la Administración, en todas sus dimensiones. Por ejemplo, en la Administración hace diez o cinco años ni se oía hablar, por lo general, de proyectos de gobierno abierto, también todo lo que tiene que ver con *smart cities* y otros temas de inteligencia artificial que hemos comentado, que son proyectos complejísimo, plurianuales y multidisciplinares y que no se implantan solos. Necesitamos de una figura nueva, o quizás no tan nueva y debemos dar un paso al frente los habilitados nacionales, porque estos proyectos y estos procesos de mejora de la Administración los tiene que impulsar un directivo público profesional, por supuesto sea habilitado o no. Estamos ahora en el ojo del huracán implantando la transparencia, la administración electrónica, la contratación, los servicios públicos *smart*... ¿A quién le asigna eso la RPT? Jamás podríamos implantarlos si no los promueve un liderazgo no estrictamente político, si no están soportados sobre la figura de un nuevo perfil, el directivo público profesional. Ese centrocampista que conecta, y se mueve con habilidad (en el buen sentido) entre dos perfiles muy alejados como son los políticos, por un lado, y los funcionarios eminentemente ejecutivos, por otro, hablando el mismo idioma con ambos. Sin el empuje y la preparación de los directivos profesionales estos procesos va a ser muy difícil que se implanten, porque no se van a implantar solos y a alguien más allá de lo político y de lo técnico le corresponde su liderazgo.

Entrevista: Víctor Almonacid

P: En línea con lo que comenta, alguna vez hemos oído hablar del llamado “erasmus profesional” y, un poco, usted es reflejo con estas estancias en el Consell de Eivissa o en el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, que puede ser el reflejo de esa profesionalización del directivo público más orientada hacia la gestión. ¿Qué cree que aporta a las administraciones este tipo de prácticas?

R: Yo he encontrado en la figura de la comisión de servicios una manera de responder a un par de cuestiones diferentes pero muy relevantes. Por un lado, la satisfacción del interés general, de la mejora del servicio público en distintas administraciones a través de la reproducción adaptada de un modelo que nos ha resultado válido en el pasado. Esto es otra manera de colaboración, que es el tema del que hemos hablado anteriormente. Y, por otro, también, el estímulo profesional del propio funcionario, la persona, que se involucra en distintos proyectos que suponen siempre un reto y una ilusión para sentirse útil en más lugares y administraciones que la suya propia en origen. Yo esto me lo planteo a partir del momento en el que siento que ya he hecho mis deberes en mi propia Administración. Tampoco pretendo ser un modelo a seguir de ejercicio profesional, porque este es mi planteamiento y a otro le puede parecer una tontería. El trabajo es una parte importante de la vida y cada uno sabe cómo desea encararlo. Tengo que aclarar que yo esto lo hago a partir de un momento en el que siento que en mi propia administración he realizado los deberes, y que tengo una metodología y un nivel de experiencia óptimo de las cuales pueden beneficiarse más administraciones, y que para mí es un estímulo profesional, incluso personal, porque uno se siente más útil a los demás, es esto que siempre hablamos de la vocación de servicio público de los funcionarios. Creo que es bueno para las administraciones en las que trabajo y creo que es bueno para mí. Cada vez que estoy en un sitio nuevo no sólo apporto, sino que aprendo mucho y creo que soy mejor profesional cada vez que concluye mi etapa en una entidad. Todo eso se va acumulando sobre el resto de experiencias y conocimientos y creo que cada vez puedo aportar más. Es un *win-win*, como se dice ahora, *yo apporto-a mí me aporta*, es un estímulo profesional y personal. En ese sentido creo que allí donde voy puedo ayudar con mi experiencia y mi impulso en determinados procesos, como los que hemos estado comentando, que son necesarios en todas las administraciones públicas y que, como consecuencia de que en un momento determinado aparece en una organización una figura impulsora, podemos hacer pocas cosas en poco tiempo.

Entrevista: Victor Almonacid

P: ¿Ve posible, como modelo de desarrollo profesional, el de aquellos funcionarios que teniendo éxito en su Administración tienen la posibilidad de trasladar esa experiencia a otras Administraciones, por ejemplo en el ámbito del Gobierno Abierto?

R: Sí, totalmente. Yo lo he sentido en mis propias carnes. Ya lo dije. Cuando sientes que tienes los deberes hechos, cuando ya estás en un grado muy avanzado de un proyecto, sientes que puedes ser más útil en una organización que esté más atrasada que la tuya propia. Ese *erasmus* profesional que comentabas sí que podría ser un modelo, y no sólo a nivel individual sino a nivel de equipos. Es difícil porque hay pocas figuras con encaje legal que permitan hacer algo así, y los equipos no se pueden trasladar. Sería prácticamente imposible coger un equipo de un ayuntamiento y trasladarlo a otro, habría que tramitar diez comisiones de servicios al mismo tiempo, y también supondría enorme un fastidio para el ayuntamiento al que descapitalizamos de talento. Ojalá pudiera hacerse con equipos pero, de momento, lo veo más factible a nivel individual. Lo que sí que aconsejo a grandes compañeros y compañeras innovadores, de mi mismo perfil, que los hay y las hay, es que den también ese salto y animo a que colaboren con otras administraciones públicas en la medida que puedan y quieran. Si es en el nivel de colaboración, por ejemplo con la FEMP o proyectos como el que hicimos Castellón y Alzira, está bien, pero si pueden hacer las maletas, siempre que las circunstancias lo permitan, e irse a otra Administración a compartir su experiencia, la figura que lo permite es la comisión de servicios. La comisión es el *erasmus*, aunque muy probablemente no estaba pensada para esto y yo mismo le he encontrado este uso. Vuelvo a decirlo, es un *win-win*, todo el mundo sale beneficiado. Es una experiencia muy grata, hasta cuando no concluye con un éxito tremendo porque en todo caso conlleva un aprendizaje, y que recomiendo a todos los compañeros y compañeras con inquietudes profesionales.

“Creo que el legislador empatiza poco con la realidad de alguna de las administraciones públicas a las que va dirigida la ley”

P: Leyes de transparencia, procedimiento administrativo, contratos del Sector Público, protección de datos... España es un país de leyes pero con infradotación de recursos para su implementación en la mayoría de casos. ¿Cuál es la fórmula para hacer frente a esta situación en la que cumplir la legalidad se enfrenta a la falta de medios?

R: Es difícil. Yo creo que con imaginación. Creo que el legislador empatiza poco con la realidad de alguna de las administraciones públicas a las que va dirigida la ley. En España hay ocho mil ciento veintisiete ayuntamientos y la mayoría de ellos son pequeños y de carácter rural, y está claro que para la implantación de esa legislación en este tipo de entidades más modestas es necesaria la ayuda de la

Entrevista: Víctor Almonacid

Diputación, el Cabildo o el Consejo. Ayuda necesaria y, además, obligatoria por ley, porque forma parte de sus competencias. Pero tampoco es excusa ser pequeño para no mover un dedo, porque luego cada uno dentro de su parcelita, dentro de sus funciones y obligaciones, puede echarle esa imaginación, evidentemente dentro de sus medios, porque no es lo mismo ser un ministerio que ser una consejería autonómica, o no es lo mismo ser el ayuntamiento de Madrid que ser el de Valdemoro de la Sierra. Estamos en un contexto complejo, desde el punto de vista de las entidades públicas, tanto territoriales como institucionales, y la ley, salvo algún matiz, es la misma para todos los entes del llamado sector público, y en este sentido está claro que hay algunos que lo tienen más fácil que otros. ¿Cuál es la varita mágica? No lo sé, pero desde luego no me convencen los que dejan de intentarlo. No me parece legítima la actitud de quienes dicen "*bueno, yo como no tengo medios pues no hago nada*". Lo más honesto y profesional es llegar hasta donde se pueda, por lo menos para poder explicar que es lo que has hecho, o intentado hacer, para llegar a un cumplimiento no sé si del cien por cien pero sí del ochenta por ciento de la ley. Y a partir de ahí -o antes de llegar ahí- por supuesto recordar y requerir a las entidades de tipo provincial para que ayuden, como no puede ser de otra manera, a los municipios pequeños porque tienen la obligación de hacerlo.

“Un blog puede ser una manera de acercar los contenidos no sólo a las propias personas de dentro de la Administración, sino también a los ciudadanos”

P: Para finalizar, como *blogger* distinguido en el ámbito jurídico español, ¿qué inquietudes le llevaron a escribir? ¿Y qué le parece que existan publicaciones como ésta -la Revista Española de la Transparencia-, y en qué medida pueden contribuir a la mejora de las administraciones o influenciar a los empleados públicos?

R: Hemos hablado en distintos momentos de colaboración, de compartición de conocimiento, de red, de estar todos en contacto en colaboración, en ayuda y en servicios uno de los otros. Esa misma esencia de los proyectos colaborativos la comparten los blogs, no sólo el mío -ya que hay más blogueros de la administración pública-, y las publicaciones relacionadas con la Administración, con la innovación, y con la transparencia. En el mundo en el que vivimos no sólo es algo bueno que existan estas publicaciones, sino que es necesario. Tenemos una realidad cada vez más compleja, no sólo por la legislación sino por la casuística, la complejidad política y social, la propia evolución tecnológica y jurídica. Una complejidad en la que aquellas personas que se encuentran en disposición de poder aportar y arrojar algo de luz sobre determinadas cuestiones tenemos casi la obligación moral de hacerlo. Con esa vocación y con esa pretensión abrí el blog hace bastantes años, porque el blog actual data de 2014 pero antes de este blog

Entrevista: Victor Almonacid

tenía otro y también he colaborado en muchos otros. Enseguida me di cuenta de que no era lo mismo escribir una entrada de blog que escribir un artículo doctrinal. Tampoco mi blog es exactamente "de derecho administrativo", porque hablo mucho más de gestión que de artículos de la Ley. Mi planteamiento es muy práctico, porque no pretendo sentar cátedra sino ayudar a la gente. Antes del blog había escrito muchos artículos doctrinales y algunos libros y me di cuenta de que si lo que quieres es difundir una idea tienes que hablar mucho más claro, ser mucho más accesible, y no era tan necesaria esa referencia constante a sentencias, artículos de la ley, doctrina o jurisprudencia porque la vocación de un blog es llegar al mayor número de personas posible. Incluso puede verse como una manera de acercar los contenidos no sólo a las propias personas de dentro de la Administración, sino también a los ciudadanos. Entonces, además de que los contenidos fueran interesantes, me di cuenta de que el estilo de escritura tenía que ser riguroso pero al mismo tiempo muy accesible, incluso desenfadado, con muchas referencias al humor, para hacerlo un ameno. Las visitas van dando la razón en ese sentido, y cuando ya tienes un producto, que a lo mejor no es lo que tú buscabas ni pretendías, pero que es lo que la gente quiere porque así lo indica un número muy alto de visitas, cuando ya tienes un blog que otros dicen que es muy bueno e incluso prestigioso, o como mínimo que es interesante, eso te genera la responsabilidad de dotarlo continuamente de contenidos de calidad. Afortunadamente, no me genera demasiada presión porque es fácil, trabajando en la Administración, encontrar contenidos de actualidad, porque el día a día te pone delante de la cara los temas de los que hablar. Muchas veces resolver una cuestión para mi administración supone el tener que informar o estudiar un tema del que ya sale una entrada, o dos, por lo que tampoco es tan difícil encontrar los temas. Pero sí que te genera esa responsabilidad, en el sentido de que llega un momento en el que el blog se hace muy grande, alcanza fácilmente las cinco mil visitas diarias, y cuando te leen tantas personas llega un punto en el que dices "Bueno, tendré que hacerlo mejor, que los contenidos sean más interesantes, tendré que responder a las expectativas". También hay que quitarle leña al fuego, porque uno no vive de esto, y si un día la gente ya no lo lee tampoco pasa nada, y entonces supongo que sentiré que ya he cumplido estando ahí durante unos años. Dejando el blog y hablando de las otras publicaciones, creo que todo lo que sean iniciativas de difundir contenidos, insisto, no sólo para los empleados públicos sino para la sociedad, debe valorarse muy positivamente. Y en esta línea aplaudo la iniciativa de la Revista Española de la Transparencia. Creo que hace un bien a la sociedad, desde su ámbito de influencia -el actual o el que llegue a alcanza-, porque tenemos que difundir las cosas, y cuanto más se difunden más calan, y cuanto más calan más posibilidades tenemos de que cunda el ejemplo y la gente practique aquello de lo que hablamos. Hacemos un poco de evangelización y de activismo en ese sentido y, por tanto, aplaudo la iniciativa. Además, la transparencia debe ser transparente ¿no? (ríe).