

¿HACIA DÓNDE IR PARA TRANSFORMAR DIGITALMENTE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA?

Isaac Martín Delgado
Catedrático de Derecho Administrativo
Director del Centro de Estudios Europeos
Universidad de Castilla-La Mancha

I.- PLANTEAMIENTO

Esta breve reflexión se enmarca en el contexto del excelente [Seminario de Contratación Pública](#) celebrado en Panticosa (Huesca) los pasados días 16, 17 y 18 de junio, en el que un importante grupo de expertos, tanto de la academia como del mundo de la Administración y de la empresa, ha reflexionado en profundidad sobre los principales retos de la contratación pública a la luz de la anunciada reforma de la normativa europea sobre esta materia.

Todos podemos coincidir en que el procedimiento juega un papel central y estructurante en la compra pública, ya que es el mecanismo que garantiza que la contratación se realice de conformidad con los principios de legalidad, igualdad, transparencia, integridad, eficacia, eficiencia y libre concurrencia. Sin embargo, no son pocas las voces que, en estos últimos años (y, particularmente, durante las diferentes sesiones del propio Seminario), han planteado desde distintos ámbitos propuestas que, en cierto sentido, matizan esta afirmación, tales como que no hace falta necesariamente el contrato para la provisión de bienes y servicios; que no siempre resulta imprescindible el procedimiento para contratar; que, tal y como está configurado, no está sirviendo para detectar y prevenir la corrupción en el ámbito de la contratación y resulta necesario explorar otras vías; que la contratación, como realidad a abordar jurídicamente, excede con creces la prestación que se pretende contratar a través del procedimiento de licitación... Si a ello se suma el hecho de que la tecnología y, particularmente, la Inteligencia Artificial, permite afrontar los problemas y desafíos de cualquier realidad – incluyendo, por tanto, la contratación– de una manera diferente, la pregunta que resuena con fuerza es **¿qué papel hemos de dar al procedimiento para la compra de bienes, productos y suministros por parte de las Administraciones Públicas?**

Esta pregunta necesita, ciertamente, de una mayor precisión, de modo tal que la desglosaré en una serie de subpreguntas. Si la contratación pública no es ya solo compra de bienes, servicios o suministros, sino herramienta para lograr otros objetivos vinculados al interés general, ¿cómo podríamos articular este enfoque al margen del procedimiento? Si la contratación pública es un sector proclive a la corrupción, ¿qué vía podemos usar para prevenirla, detectarla y combatirla que no

sea la de añadir más cautelas y garantías en el contexto del procedimiento? ¿Podemos volver a los principios generales para encauzar correctamente la contratación pública prescindiendo del procedimiento?

Por otra parte, desde la perspectiva contraria, si optamos por reforzar el papel del procedimiento en el ámbito de la compra pública, ¿no estaremos potenciando el fenómeno de la burocracia defensiva, en el sentido de optar por evitar riesgos para prevenir responsabilidades a través del aumento de documentación y trámites en detrimento de la eficacia y del servicio efectivo a los interesados? De un lado, buscamos la simplificación, pero de otro complejizamos los procesos de contratación. ¿No existe una sobrecarga de objetivos sobre la contratación pública? ¿Realmente cabe integrar más finalidades en el procedimiento de compra pública? ¿Los signos de los tiempos apuntan la necesidad de desprocedimentalizar la contratación pública o, por el contrario, a reforzar el papel del procedimiento administrativo de compra pública? En definitiva, ¿más o menos procedimiento? En todo caso, ¿no estaremos dando demasiado peso al enfoque jurídico y realmente deberíamos de ser capaces de ver que la contratación pública tiene manifestaciones relevantes en otras áreas de conocimiento?

Más allá de todas estas preguntas, pero igualmente a modo de premisa, puede afirmarse que existe un cierto consenso al considerar que no se han logrado los objetivos de las directivas de 2014, algunos de los cuales ya estaban en las anteriores de 2004. Sin embargo, ¿ha cambiado algo en los más de 20 años transcurridos desde entonces como para poder tener esperanza en que, ahora sí, se van a lograr esos objetivos?

Por supuesto, no trataré de dar respuesta a todas estas cuestiones, sino que centraré la reflexión en cómo transformar digitalmente los procedimientos de contratación pública, desde la clave del balance de estos años en relación con el uso de los medios electrónicos. Nada de lo que voy a señalar es nuevo, porque se viene denunciando por parte de la doctrina desde hace casi 20 años, cuando fueron aprobadas las nuevas normas en materia de contratación y de Administración digital en 2007.

Para marcar la senda de la transformación digital del procedimiento en el ámbito de la contratación pública resulta imprescindible saber **dónde estamos, dónde queremos llegar y cuál es el mejor camino**. Ello conduce a reflexionar sobre los obstáculos que enfrenta la contratación pública desde la perspectiva de la digitalización.

Al mismo tiempo, es premisa inexcusable tener claro **en qué consiste exactamente y hasta dónde se puede transformar digitalmente el procedimiento de contratación**. El procedimiento es cauce formal de la acción contractual de la Administración, garantía de legalidad de la actuación

administrativa e instrumento de participación en el proceso de adjudicación de un contrato. De algún modo es la forma de conseguir todos los fines que se predicen de la contratación pública en lo concreto. Hacen falta normas, hacen falta estrategias, pero el procedimiento es, en última instancia, el medio a través del cual se realizan unas y otras en cada contratación singular.

Con esta lógica como punto de partida, ha de afirmarse que transformar no es lo mismo que innovar. Transformar es cambiar de forma algo, transmutarlo en otra cosa. Innovar, en cambio, es mudar o alterar algo, introduciendo novedades. La tecnología, aplicada al procedimiento de contratación, permite transformarlo, pero, sobre todo, innovarlo. En todo caso, falta un elemento fundamental en esta ecuación: transformar e innovar, ¿para qué? Esta pregunta requiere plantearse, a su vez, dos cuestiones: qué procedimiento hemos creado para la compra pública de bienes, servicios y suministros y qué podemos hacer con la tecnología; dicho sencillamente, repensar el procedimiento a la luz de las posibilidades tecnológicas, determinar qué sobra, qué falta, qué debemos mantener. Si hiciéramos el ejercicio de preguntar a gestores de contratación, a licitadores e, incluso, a ciudadanos qué queremos del procedimiento administrativo, probablemente coincidiríamos al afirmar que buscamos un procedimiento más sencillo, más simple, más accesible, más ágil, más breve, que permita integrar las garantías fundamentales de contratación con mayor transparencia y con el menor coste posible para todos en términos de tiempo, esfuerzo y dinero.

Por último, para cerrar esta parte introductoria, no podemos dejar de tener presente que no hay un único procedimiento de contratación, sino procedimientos de adjudicación, procedimientos de modificación del contrato, procedimientos de prohibición de contratar, procedimientos de aplicación de penalidades... y cada uno tiene sus elementos comunes, pero también sus especificidades.

II.- LOS OBSTÁCULOS PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Sobre la base de estas premisas, aun cuando tuviéramos claro hacia dónde queremos ir, no podemos obviar algunos obstáculos que impiden esa innovación en el ámbito de la contratación.

Parte de la idea de que la contratación pública ha dejado de ser un mero conjunto de procedimientos para la adquisición de bienes y servicios por el poder público para convertirse en la principal herramienta estratégica de impulso de políticas públicas en diferentes ámbitos de acción administrativa. La consecuencia lógica de esta afirmación es un cambio radical en la manera de aproximarse a la compra pública, en su finalidad, en sus formas, en su gobernanza. Dicho sencillamente, la

finalidad del contrato público radica en satisfacer el interés general. La causa de un contrato público es el interés público, lo que conecta con el principio de eficacia del art. 103 CE y con el deber de promover una sociedad basada en los principios del art. 9.2 CE. Si somos coherentes con este planteamiento, la consecuencia de todo ello es que lo verdaderamente relevante no es el procedimiento, sino la consecución del resultado. Es el resultado lo que ha de ser objeto de evaluación de cumplimiento y de garantía de satisfacción de la finalidad del contrato, y no el procedimiento de licitación y adjudicación, que no es sino un medio formal para lograr el objetivo deseado. El procedimiento es relevante, pero esta visión debe conducir a vencer la tendencia a articular el procedimiento como cauce formal rígido a través del cual incorporar todas las garantías de legalidad de forma preventiva y defensiva.

Si atendemos los **resultados de la [consulta pública de la Comisión Europea](#)** relativa a la evaluación de las Directivas de contratación de 2014, vemos que:

- tenemos normas complejas y rígidas;
- la digitalización, en cierta medida, ha contribuido a reducir la carga administrativa y a agilizar la contratación (las empresas son más optimistas en cuanto a los beneficios de la contratación electrónica; las Administraciones no tanto);
- hay un mayor consenso en relación con al aumento de la transparencia;
- sin embargo, no se ha logrado aumentar la competencia en los mercados de la contratación pública.

Este sintético balance pone de manifiesto que fomentar la competencia no deba ser el fin principal y predominante de los procedimientos de contratación. Y, si esto es así, quizás hay margen para redirigir la garantía que supone el procedimiento hacia otros puntos cardinales y para simplificar la contratación como proceso y como procedimiento.

Partir de esta idea es fundamental, porque pone de manifiesto que, aunque haya que seguir apostando por la transparencia y por la digitalización, no basta con exigir el uso de los medios electrónicos. Lo primero y principal es repensar la contratación pública en su conjunto: la digitalización de la burocracia genera más burocracia; la digitalización de procedimientos ineficientes genera mayor ineficiencia en los procedimientos. Sin ese replanteamiento no será posible innovar la contratación pública desde el uso de la tecnología.

Dentro de esa mirada general a la contratación, me voy a detener en algunos **obstáculos que pueden detectarse en la práctica**. Soy consciente de que hay más, pero quisiera centrar la atención en estos porque considero que son los más relevantes; al mismo tiempo, resulta evidente que cada uno de ellos necesitaría de

una mayor profundidad explicativa, pero el contexto en el que se comparten estas reflexiones exige sintetizar.

1.- La apuesta por los medios electrónicos en la Directiva y en la LCSP es parcial y no está integrada con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común. Ello impide aprovechar todo el potencial que trae consigo la tecnología y tener una visión holística del procedimiento electrónico de contratación pública, integrarlo con el cumplimiento de otras obligaciones normativas (por ejemplo, transparencia y acceso a la información pública, reutilización de la información pública, protección de datos de carácter personal o, sencillamente, agilización y simplificación administrativa, tan de moda a nivel autonómico en estos momentos). Tenemos una evidente fragmentación normativa que deriva en puntos de fricción entre bloques normativos relacionados, pero inconexos, lo cual obstaculiza la innovación.

2.- Fragmentación organizativa, interna y externa. Por un lado, el abismo existente entre licitación y ejecución del contrato y entre órganos gestores y servicios de contratación no ayuda a transformar ni a innovar tecnológicamente. Por otro lado, la existencia de miles de poderes adjudicadores (más de 22.000), de tres niveles territoriales muy diferentes con capacidades e intereses distintos (a veces nos olvidamos de que más del 50 % de las licitaciones se impulsan por el sector público local), junto con la clara tendencia a la creación de agencias de transformación digital, cuyo efecto habrá que analizar a corto plazo, mediatiza la aplicación de la tecnología a los procedimientos de contratación. A todo ello ha de añadirse el hecho de que, cuando el objeto del contrato es la compra de tecnología al servicio del sector público, a quien contrata y a quien ejecuta el contrato se une (o puede sumarse) quien usa la tecnología. La existencia de múltiples actores descoordinados constituye un claro freno a la incorporación de la tecnología y, por tanto, la innovación.

3.- Dependencia del sector privado. Nuestras Administraciones Públicas carecen de personal cualificado suficiente para afrontar el reto de la transformación digital (menos del 2% es personal TIC), lo que deriva en captura regulatoria (incapacidad de imponer condiciones a las grandes empresas tecnológicas) y en captura tecnológica (por desconocimiento acerca el funcionamiento de la tecnología). La atomización organizativa no contribuye a reequilibrar fuerzas.

4.- Pérdida del control efectivo como consecuencia de la automatización, formalizada y no formalizada. Para mí, innovar exige automatizar todo lo que sea automatizable, pero no puede hacerse de cualquier modo ni a cualquier precio. En este contexto, no podemos obviar un fenómeno que se está dando en la práctica: el uso de IA generativa, al margen de la organización y

de manera informal, para realizar tareas que se integran en el proceso de compra pública (ayuda a la redacción de los pliegos, informes de necesidad, análisis de ofertas...). Ello es un riesgo y una oportunidad. Un riesgo por estar empleándose sin protocolos adecuados, y una oportunidad porque nos permite simplificar. Si ChatGPT puede hacer un informe de necesidad de contratación entre tres segundos, quizás lo que sobra es el informe... o, por ser menos radicales, al menos hemos de repensar la forma en que lo concebimos. Junto con ello, la implantación organizada de herramientas de IA en los procesos de compra pública para la ejecución de tareas realizadas hasta ahora por personas exige plantearse seriamente qué nos perdemos con el proceso de automatización, en qué medida la traducción del código jurídico al código informático no supone despremiar en el camino elementos importantes de ejecución de la Ley y hasta qué punto con ello no se está perdiendo conocimiento experto en la organización y generando una dependencia colectiva de la máquina.

En definitiva, hemos modernizado nuestros procedimientos de contratación, sin duda, pero no los hemos innovado. ¿El procedimiento, tal y lo entendemos, es imprescindible en todo caso para adquirir cualquier producto o servicio? ¿El procedimiento de contratación ha de ser necesariamente concebido como procedimiento especial al margen del procedimiento común, también en lo relativo al uso de los medios electrónicos? ¿La gestión electrónica del procedimiento de licitación pública ha de consistir simplemente en hacer lo mismo que veníamos haciendo, pero de forma electrónica? ¿Qué cambios han de darse en el procedimiento para poder innovarlo? ¿Qué cambios han de darse en la organización de la compra pública para poder innovar el procedimiento? ¿Qué cambios han de darse en las personas que forman ésta y canalizan aquél para poder innovar la contratación en su conjunto?

III.- ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Es muy común hacer buenos análisis del estado de la situación en relación con cualquier fenómeno, pero menos común –por cuanto que resulta más difícil– es concretar propuestas realistas, específicas y útiles para tratar de mejorar las carencias identificadas y potenciar los aspectos positivos que puedan detectarse. No seré yo quien rompa esta regla, porque es más fácil deconstruir que construir, pero intentaré, al menos, plantear algunas ideas.

El punto de partida es que **la contratación pública es un fenómeno**, no simplemente un procedimiento. A través de la contratación el Estado interactúa con el mercado. Ello permite concluir (nada originalmente) que mejorar la contratación pública excede claramente el Derecho Administrativo e, incluso, el

ámbito del Derecho. Implica a la economía, a la sociología, a la tecnología, a la politología... e, incluso, a la ética. No sé si siempre somos conscientes de ello. Necesitamos ampliar el foco, abrir el objetivo de nuestras miradas a la contratación pública. A partir de ahí, puede resultar de utilidad considerar cinco propuestas concretas que, nuevamente, se exponen de forma sintética.

Primera propuesta.- Ciñéndome a mi área de conocimiento, la primera de las propuestas está ya claramente indicada en la [Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026](#): “generalizar el uso de la contratación pública electrónica en todas las fases del procedimiento”. Sin embargo, le falta un elemento para ser completa, que sí integra el [documento de propuestas formuladas desde el Observatorio ante la reforma de la normativa europea de contratación](#): “**la nueva normativa debe prever el uso intensivo de la tecnología como elemento de renovación profunda del sistema de contratación**”. Efectivamente, el uso de los medios electrónicos es eficaz si se lleva a cabo en clave de innovación, aprovechando todo su potencial. Incorporar tecnología en clave innovadora requiere la articulación de tres líneas de acción:

- El empleo de la mejor tecnología disponible, pero en procedimientos simplificados que prescindan de trámites que la tecnología convierte en innecesarios. La tecnología nos permite hacer las cosas de manera distinta a como las venimos haciendo.
- La planificación y ejecución de cambios organizativos, a nivel interno y externo. Mayor cooperación entre Administraciones, mayor colaboración entre departamentos, creación de puentes entre adjudicación y ejecución, entre servicios de contratación y unidades de control interno, equipos multidisciplinares.
- Todo ello, pensando en el cumplimiento de los principios de la contratación pública, pero sin desconectarlos del resto de principios de la acción administrativa.

El impulso de estas líneas de acción, a su vez, exige integrar regulaciones nucleares y sectoriales. El uso de los medios electrónicos no puede seguir siendo concebido como algo adicional a los aspectos sustantivos de los procedimientos contractuales ni la regulación de los mismos como regulación especial. Obviamente hay que contemplar especificidades, en atención a aquellos extremos que así lo justifiquen, pero no especialidades. Definitivamente, hemos de revertir la consideración del procedimiento de contratación como procedimiento especial y su regulación en la LCSP como regulación que desplaza totalmente la prevista en la LPAC en relación con el uso de los medios electrónicos.

Segunda propuesta.- En segundo lugar, **hace falta estrategia**. Sin estrategia hay confusión e improvisación. No me refiero a planes anuales de contratación ni a la

estrategia de compra pública, sino a la planificación holística en el seno de cada organización. Necesitamos planes estratégicos que integren todo lo que estamos considerando relevante para la contratación, pero bien pensados y concretados, dirigidos a sus usuarios finales y enfocados claramente en el fin perseguido, no como documentos de propaganda; en definitiva, saber a dónde queremos ir partiendo del análisis de dónde estamos. Ello exige activa colaboración y cooperación entre Administraciones Públicas y con el sector privado; profesionalización, formación y capacitación de empleados públicos y licitadores; uso adecuado de la tecnología; y, por supuesto, aprovechar todo el potencial de los datos que generan los procesos de contratación para mejorar los procedimientos de contratación. Pero cada uno de estos retos no puede seguir abordándose de forma aislada, sino que han de incorporarse a propuestas de aplicación integradas y coherentes, pensando en el medio plazo, con objetivos e instrumentos claros, tiempos adaptados a la finalidad perseguida, agentes con tareas y responsabilidades concretas.

Tercera propuesta.- En tercer lugar, **necesitamos buenos pliegos**. Los pliegos son puente entre la regulación y la ejecución de la ley; por eso, en cierta medida, mediatizan el cumplimiento del principio de legalidad. Se están ensayando algunas vías, con ventajas e inconvenientes, como la apuesta de las [cláusulas tipo para la compra pública de tecnología](#), anticipando las garantías que se predicán de todo sistema de IA empleado en la ejecución de potestades públicas al momento de la contratación. En relación con esta cuestión, no me resisto a compartir brevemente la experiencia que estamos desarrollando desde el Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Castilla-La Mancha, con la colaboración de la gerencia de la Universidad y el servicio de contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en el marco del Proyecto TED2021-130682B-I00 "Administración Pública e Inteligencia Artificial: regulación y uso de la AI en el ámbito de la contratación pública" financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea NextGenerationEU/PRTR, para la implantación de un prototipo que ayude a identificar y prevenir riesgos de incumplimiento del contrato desde la fase de redacción de los pliegos. En clave multidisciplinar, partiendo de un diálogo continuo entre juristas e ingenieros del conocimiento, los esfuerzos se han centrado en el diseño de un prototipo de herramienta tecnológica que permita detectar el nivel de riesgo de incumplimiento de los contratos en el momento de elaborar los pliegos con el fin de asistir al órgano de contratación en la realización de su función de planificación y control. Desde la perspectiva de su diseño y desempeño, el prototipo tiene un carácter híbrido, uniendo conocimiento experto – derivado de entrevistas con gestores sobre la base de un formulario común– y datos obtenidos de expedientes de contratación ya ejecutados en los que se ha producido algún tipo de incumplimiento. A nivel metodológico, el equipo ha realizado una

taxonomía de incumplimientos contractuales que, tras una serie de entrevistas, valoración de respuestas a un cuestionario y análisis de pliegos, ha permitido concretar una serie de incumplimientos típicos y unas posibles causas de tales incumplimientos –que se han denominado factores de riesgo de incumplimiento– y asignar a cada uno de ellos una valoración de riesgo –bajo, medio, alto–, de modo tal que el sistema permita, en el momento de redacción de los pliegos, advertir al gestor del riesgo de determinadas cláusulas incorporadas en el borrador que conecten con los factores de riesgo de incumplimiento. De este modo, la tecnología y, más en particular, la inteligencia artificial, actúa como herramienta para la mejora de la redacción de los pliegos contractuales. Todo ello, a través de un sistema explicable, transparente y fiable, que no sustituye a la persona en el caso concreto y que actúa como herramienta de apoyo a la tarea a ejecutar. Se trata de una experiencia limitada en cuanto a su alcance, ciertamente, pero muy iluminadora por cuanto que marca un camino que puede y debe replicarse en otros ámbitos de la contratación.

Cuarta propuesta.- Junto con todo ello, en cuarto lugar y conectando con el punto anterior, **se precisan herramientas tecnológicas complementarias al margen del procedimiento**. La tecnología permite llegar donde no llegan las garantías formales. Concreto esta idea en un [ejemplo relativamente reciente](#), donde por medio del análisis de los metadatos de los pliegos se pudieron identificar asociaciones entre órgano de contratación y empresa finalmente adjudicataria a través de la participación de ésta en la redacción de los pliegos. La reflexión es evidente: si esto puede hacerse con una simple herramienta diseñada por alguien ajeno a la Administración, ¿por qué la Administración no tiene esta capacidad para hacerlo? Y si la tiene, ¿por qué no hace uso de ella?

Quinta propuesta.- Para concluir, me gustaría añadir **una propuesta final** en relación con la compra de tecnología para ser usada en la gestión de procedimientos o en la prestación de servicios públicos. Considero imprescindible proponer y seguir un triple test de viabilidad de la automatización conectado a la necesidad de contratación:

- Viabilidad técnica. ¿Qué puede hacer y qué no puede hacer la IA, en general y en el caso concreto en relación con la tecnología? La técnica tiene límites, de tal modo que no sólo se ha de ser consciente de ellos, sino que, además, la decisión de automatizar únicamente debe adoptarse cuando la tarea que deba realizarse se lleve a cabo con mayor eficacia y sin perjuicio para las garantías legales establecidas.
- Viabilidad jurídica. ¿Qué se puede hacer y qué no se puede hacer en relación con el principio de legalidad? El Derecho impone límites con el fin de proteger derechos e intereses, públicos y privados, de tal modo que

la decisión de automatizar solo podrá llevarse a cabo cuando se respeten los límites jurídicos, entre los cuales está la calidad de los datos, la transparencia y la reserva a personas de determinadas funciones. No todo lo tecnológicamente posible es jurídicamente viable.

- Viabilidad organizativa. ¿Qué se debe automatizar y qué no se debe automatizar en relación con la organización? La sustitución de la persona que se deriva de la automatización es un elemento relevante, de tal modo que la decisión de automatizar se deberá adoptar únicamente cuando se garantice que no se pierde el conocimiento relevante para la organización ni se crea una excesiva dependencia de la herramienta de automatización.

IV.- A MODO DE CONCLUSIÓN

Como señala la OiReScon en su [último informe anual](#), “**la contratación electrónica**, su uso e implantación, no es un elemento más de la contratación en sí, sino que constituye **un elemento transversal**, que debe formar parte del propio ADN de la contratación”.

Todo ello exige la puesta en juego de un elemento adicional que no siempre resulta sencillo en el ámbito de la Administración Pública: sentarse a reflexionar de forma colegiada, compartir espacios de manera continuada, pensar y coordinar. Nuestro día a día son procedimientos, trámites, eventos... pero no **procesos**. Y lo que necesitamos es impulsar procesos de cambio. Creo, sinceramente, que el diagnóstico está hecho, y muy bien hecho, en cuanto al fondo; pero falla la forma, el continente de ese contenido que hay que integrar en la contratación.

En definitiva, por concluir dando una respuesta a la pregunta que se formulaba al principio de estas páginas, la opción no es ni más ni menos procedimiento, sino un **mejor procedimiento –más simplificado, sencillo y ágil– en el marco de un mejor contexto –más abierto, multidisciplinar y colaborativo– para la compra pública centrada en la satisfacción del interés general**. Porque **la contratación pública** no es solo procedimiento, no es solo actuación administrativa, **es un fenómeno** necesario para el modelo de gobernanza del Estado. Sólo siendo conscientes de esto podemos realmente generar la esperanza de que algo cambie.