



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 26, octubre de 2026
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 27-01-2026
 Modificado: 27-07-2026
 Aceptado: 27-07-2026
 Publicación anticipada: 17-08-2026
 Publicado: 09-10-2026
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11642>
 Páginas: 95-114

Referencia: De-Haro Moreno, M. / Garrido-Yserte, R. (2026). Del nudge a la ordenanza: viabilidad jurídica y garantías de las unidades locales de ciencias del comportamiento en España. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 26, 95-114. <https://doi.org/10.24965/reala.11642>

Del nudge a la ordenanza: viabilidad jurídica y garantías de las unidades locales de ciencias del comportamiento en España

From nudge to by-law: Legal feasibility and safeguards for local behavioural science units in Spain

De-Haro Moreno, Mercedes

Universidad de Alcalá. Departamento de Economía
 y Dirección de Empresas (España – Spain)
 ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-9195-128X>
juana.haro@uah.es

NOTA BIOGRÁFICA

Máster Oficial Universitario en Gestión de Contratos y Programas del Sector Público con TFG: Contratación pública conductual. Licenciada en Ciencias del Trabajo, licenciada en Administración y Dirección de Empresas y diplomada en Ciencias Empresariales por la Universidad de Alcalá, donde es profesora asociada en el Departamento de Economía y Dirección de Empresas, doctoranda en Economía dentro del equipo de investigadores del Instituto de Análisis Económico y Social (IAES) con especial dedicación al desarrollo de Economía Conductual. Perteneciente a la Junta Directiva de la Sociedad Española de Evaluación. Experta en Behavioral Design, centra su línea de investigación en la inclusión de herramientas y metodologías basadas en las ciencias del comportamiento para la mejora de la eficiencia de las políticas públicas. Tras más de doce años de experiencia en la Dirección Económico-Financiera del grupo Acciona, en la actualidad su desarrollo profesional se centra en la Administración pública, donde ha desempeñado puestos como técnico de Administración en el Ayuntamiento de Guadalajara, consultoría en AFI, Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), y en la Secretaría de Estado del Ministerio de Defensa a través de ISDEFE.

Garrido-Yserte, Rubén

Universidad de Alcalá. Departamento de Economía
 y Dirección de Empresas (España – Spain)
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2008-1154>
ruben.garrido@uah.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor titular de Economía Aplicada del Departamento de Economía y Dirección de Empresas de la Universidad de Alcalá. Director del Instituto de Análisis Económico y Social de la Universidad de Alcalá, donde además coordina el grupo de investigación de alto rendimiento Análisis Económico Territorial y Políticas Públicas. Sus temas de interés se centran en las desigualdades territoriales, los cambios socioeconómicos derivados de la globalización y la digitalización, y el diseño de políticas públicas sensibles al territorio. Particularmente, estudia las políticas educativas y su impacto territorial y la universidad como agente de cambio social a través del estudio del impacto de sus actividades. Forma parte de la Asociación Española de Ciencia Regional y del Consejo Científico de la Academia de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro de México. Es miembro del Consejo Editorial de Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research, del Consejo Asesor Internacional de EURE, de la Revista Internacional

de Ciencias del Estado y del Gobierno y del Consejo Asesor de URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales. Ha sido nombrado en 2025 doctor honoris causa por la Academia de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro de México, de la que forma parte de su Consejo Asesor Internacional.

RESUMEN

Objetivos: delimitar las condiciones jurídicas, organizativas y éticas bajo las que una Unidad de Comportamiento e Innovación Local (UCIL) puede institucionalizarse en los municipios españoles y formular un modelo gradual de implantación. **Metodología:** el trabajo adopta un enfoque jurídico-dogmático y jurídico-propositivo, complementado con una revisión documental dirigida de literatura académica e institucional y un análisis comparado selectivo de tres experiencias. Los casos se seleccionan por la diversidad del nivel de gobierno, la existencia de mandato institucional, la disponibilidad de fuentes oficiales y su utilidad para el ámbito local; la comparación tiene finalidad exploratoria y no acredita por sí sola la transferibilidad del modelo. **Resultados:** el ordenamiento vigente permite articular UCIL mediante instrumentos ya existentes, pero la vía jurídica depende del alcance de la iniciativa: equipo funcional, unidad administrativa estable, modificación organizativa o incorporación de medidas a ordenanzas y reglamentos. La viabilidad exige identificar órgano competente, instrumento, recursos humanos y presupuestarios, tratamiento de datos, evaluación y salvaguardas éticas. **Conclusiones:** las UCIL son jurídicamente posibles de forma condicionada, no automática. Su legitimidad depende de la proporcionalidad, la transparencia, la reversibilidad, la protección de colectivos vulnerables y la adaptación del aprendizaje comparado al contexto municipal español.

PALABRAS CLAVE

Ciencias del comportamiento; Administración local; buena administración; innovación pública; evaluación de políticas públicas; ética pública; transparencia; simplificación administrativa.

ABSTRACT

Objectives: To identify the legal, organisational and ethical conditions under which a Local Behaviour and Innovation Unit (LBIU) may be institutionalised in Spanish municipalities and to formulate a gradual implementation model. **Methodology:** The article uses a legal-dogmatic and legal-propositional approach, supplemented by a directed documentary review of academic and institutional literature and a selective comparison of three experiences. Cases were selected according to diversity of government level, existence of an institutional mandate, availability of official sources and relevance to local government. The comparison is exploratory and does not, by itself, establish transferability. **Results:** The current legal framework permits LBIUs to be articulated through existing instruments, but the appropriate route depends on whether the initiative is a functional team, a stable administrative unit, an organisational modification or the incorporation of measures into by-laws and regulations. Feasibility requires identifying the competent body, legal instrument, human and budgetary resources, data governance, evaluation and ethical safeguards. **Conclusions:** LBIUs are legally possible on a conditional, rather than automatic, basis. Their legitimacy depends on proportionality, transparency, reversibility, protection of vulnerable groups and adaptation of comparative learning to the Spanish municipal context.

KEYWORDS

Behavioural sciences; local government; good administration; public sector innovation; policy evaluation; public ethics; transparency; administrative simplification.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. CONTEXTO LOCAL Y CIENCIAS DEL COMPORTAMIENTO. 1.2. GOBIERNOS CONDUCTUALES, IMPULSO INTERNACIONAL Y BRECHAS LOCALES. 1.3. MARCOS DE APOYO: FEMP Y CIUDADANÍA. 1.4. LA CREACIÓN DE LA UNIDAD DE COMPORTAMIENTO E INNOVACIÓN LOCAL: BASES NORMATIVAS Y CONTEXTO INSTITUCIONAL QUE SOPORTAN SU CREACIÓN. 1.4.1. Órgano competente, instrumento de creación y límites. 1.4.2. Contexto institucional: evidencia internacional. 2. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO. 3. PROPUESTA DE IMPLANTACIÓN DE UNA UCIL: UNA HOJA DE RUTA. 3.1. DIAGNÓSTICO INICIAL EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. 3.2. DISEÑO DE LAS INTERVENCIONES: ARQUITECTURA DE DECISIÓN, LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y GARANTÍA

ÉTICA. 3.3. PILOTAJE Y PRUEBA CONTROLADA: FASES Y EJEMPLOS. 3.4. ESCALADO E INSTITUCIONALIZACIÓN. 3.5. EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS. 4. DISCUSIÓN COMPARADA, RIESGOS Y CONDICIONES PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS UCIL. 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

Las ciencias del comportamiento se han consolidado como un recurso relevante para mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas, pero su institucionalización en el nivel local español sigue siendo incipiente. El problema analizado no es la mera utilidad de una intervención conductual aislada, sino la ausencia de una capacidad municipal estable que permita diagnosticar fricciones, diseñar alternativas, pilotarlas, evaluarlas y someterlas a garantías jurídicas y democráticas.

Este trabajo examina, con carácter principal, la viabilidad jurídico-organizativa de las Unidades de Comportamiento e Innovación Local (UCIL) y, a partir de ese análisis, formula una propuesta gradual de implantación. La aportación no consiste en crear un nuevo laboratorio genérico de innovación, una oficina de participación o una unidad de evaluación, sino en definir una capacidad transversal que conecte diagnóstico conductual, diseño, experimentación, evaluación y salvaguardas éticas sin sustituir las competencias de los servicios municipales.

A diferencia de los laboratorios de innovación pública, cuyo foco suele situarse en la experimentación, el prototipado o el diseño de soluciones, la UCIL incorpora esa lógica experimental, pero la vincula expresamente con decisiones jurídico-administrativas concretas: competencia, órgano, instrumento, presupuesto, protección de datos, evaluación y rendición de cuentas. Frente a las unidades de evaluación, no se limita a medir resultados *ex post*, sino que interviene desde el diagnóstico y el diseño de la política. Frente a las oficinas de simplificación administrativa, no se circunscribe a reducir cargas o trámites, sino que analiza las fricciones conductuales que condicionan el acceso efectivo a servicios, derechos y obligaciones, incorporando herramientas como las auditorías de *sludge* descritas por la OCDE y el Gobierno de Nueva Gales del Sur para identificar y corregir cargas administrativas innecesarias. Y frente a las estructuras de participación o modernización, no sustituye la deliberación ni la transformación digital, sino que las conecta con evidencia conductual, evaluación y garantías éticas. Su originalidad reside, por tanto, en articular en una misma capacidad municipal funciones que habitualmente aparecen separadas: diagnóstico conductual, rediseño administrativo, pilotaje, evaluación, simplificación, control ético y aprendizaje institucional.

Esta diferenciación se apoya también en la literatura reciente sobre *behavioral public policy bodies*, que destaca la orientación a problemas, la multidisciplinariedad, la formalización de procedimientos y la inserción en ecosistemas de colaboración como condiciones de eficacia institucional (Naru, 2024).

1.1. Contexto local y ciencias del comportamiento

En la Administración local española, buena parte de las competencias se concentran en ámbitos donde pequeñas variaciones en el diseño de los servicios pueden producir cambios significativos en el comportamiento ciudadano. El art. 25.2 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local¹, reconoce como competencias municipales propias, entre otras, el urbanismo, la gestión del medio ambiente urbano, los servicios sociales y la protección de la salubridad pública. Un conjunto de campos, áreas y servicios en los que la evidencia internacional ya disponible ha demostrado que las ciencias del comportamiento tienen un alto potencial de impacto en términos de eficacia y eficiencia y de escalabilidad.

En la última década, las ciencias del comportamiento se han consolidado como un vector relevante de innovación en las políticas públicas. Han mostrado que pequeños cambios en la forma de presentar la información, diseñar trámites u organizar entornos de decisión pueden producir mejoras significativas en el cumplimiento normativo, la salud pública o la participación ciudadana (Behavioural Insights Team, 2021). Desde el derecho administrativo, este desarrollo obliga a repensar cómo se concretan en la práctica principios como la eficacia, la proporcionalidad, la transparencia y el servicio al interés general, especialmente en el nivel local (Bovens, 2009).

¹ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 80 de 3 de abril de 1985.

En el ámbito de las políticas públicas locales, el municipio funciona como un espacio privilegiado para probar y ajustar políticas por su cercanía a la ciudadanía, su capacidad de adaptación y su margen para introducir cambios organizativos (Subirats, 2016). Desde esta premisa, la modernización del gobierno local requiere integrar de forma estable las ciencias del comportamiento y las políticas basadas en evidencia en todo el ciclo de las políticas municipales, superando actuaciones puntuales y apoyándose en estructuras ligeras que contribuyan a mejorar la eficacia y la equidad de los servicios (Service *et al.*, 2014; Lunn, 2014).

1.2. Gobiernos conductuales, impulso internacional y brechas locales

En este trabajo se defiende que la intersección entre las ciencias del comportamiento y el derecho administrativo ofrece una base útil y suficiente para la determinación de un modelo renovado de política local, en el que los municipios actúan como laboratorios institucionales y que, a través de prototipos, experimentan, evalúan y escalan intervenciones basadas en evidencia (Cabralés y Rey Biel, 2021). Experiencias como el Behavioural Insights Team en el Reino Unido, el Social and Behavioral Sciences Team en EE. UU. o MindLab en Dinamarca muestran que la integración sistemática de herramientas conductuales (como el *nudging* y el *boosting*) puede incrementar la eficacia, eficiencia y equidad de las intervenciones cuando se acompaña de mandato claro, recursos y evaluación rigurosa (Behavioural Insights Team, 2021; Hertwig y Grüne-Yanoff, 2017). En el plano comparado más reciente, el *Blueprint for the use of social and behavioral science to advance evidence-based policymaking* del National Science and Technology Council (EE. UU.) refuerza esta tendencia al proponer un marco detallado para integrar de forma sistemática las ciencias sociales y del comportamiento en todo el ciclo de las políticas públicas federales (National Science and Technology Council, 2024).

El impulso internacional ha llevado a organismos como la OCDE, la OMS y Naciones Unidas, y en el ámbito español a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)², a recomendar que las ciencias del comportamiento formen parte estructural del ciclo de políticas y no se limiten a proyectos aislados (Drummond *et al.*, 2021; WHO, 2022; CNMC, 2025).

Sin embargo, en el ámbito local español, su institucionalización sigue siendo incipiente y carece todavía de estructuras estables comparables a las experiencias existentes en otros niveles de gobierno. No se trata tanto de un problema relacionado con costes y presupuestos (la mayoría de las intervenciones de esta categoría pueden apoyarse en infraestructuras y personal ya existente, aprovechando además los mecanismos de cooperación previstos en las Leyes 39/2015 y 40/2015)³, sino más bien de carencias organizativas y formativas que dificultan su desarrollo institucional.

Estas carencias, que podrían solventarse a través de una intervención UCIL, no se deben tanto a que falten leyes que permitan usar ciencias del comportamiento —el marco jurídico es razonablemente sólido— como a problemas muy concretos dentro de las propias organizaciones: falta de tiempo y de formación especializada, escasez de recursos estables, inercias internas y una cierta sensación de inseguridad sobre hasta dónde se puede llegar con este tipo de intervención. Todo ello hace que, al personal municipal, le resulte difícil aplicar estas herramientas con garantías, incluso cuando conoce su utilidad y esta se encuentra ampliamente documentada (Cabralés y Rey Biel, 2021; Mola y Ortiz, 2024).

Sin embargo, el marco jurídico vigente ya proporciona fundamentos sólidos para este cambio. El art. 103 CE determina los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación; el art. 140 CE garantiza la autonomía de los municipios; la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, otorga competencias clave en ámbitos donde las ciencias del comportamiento han mostrado gran potencial —urbanismo, medio ambiente, salud pública, servicios sociales—; la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (art. 41) reconoce el derecho a una buena administración; y las Leyes 39/2015 y 40/2015 establecen los principios de buena regulación, transparencia y participación como ejes del procedimiento administrativo y del régimen jurídico del sector público. A ello se suma la Ley 27/2022, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas, que refuerza la evaluación sistemática como herramienta de aprendizaje, rendición de cuentas y mejora continua de la acción pública.

² La CNMC recomienda crear unidades de economía conductual, redes de expertos y capacidades internas; integrar el enfoque conductual en el diseño y evaluación de normas y políticas; promover experimentación, herramientas de apoyo, transparencia y auditorías de *sludge* (CNMC, 2025, pp. 6-8).

³ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 236 de 2 de octubre de 2015; y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 236 de 2 de octubre de 2015.

Ahora bien, la existencia de estos mandatos no implica que se hayan traducido automáticamente en capacidades internas para el uso sistemático de las ciencias del comportamiento. Su traslación práctica requiere crear unidades, áreas y competencias institucionales específicas.

La mayoría de las instituciones se han limitado a aplicar herramientas conductuales de manera aislada y puntual. Como señalan Cabrales y Rey Biel (2021), el uso esporádico de instrumentos como el *nudge* (ajustes en la arquitectura de decisiones para orientar conductas sin limitar la libertad de elección) resulta insuficiente: se requiere un enfoque más integral que combine incentivos, rediseño de procesos, experimentación sistemática, acceso a datos públicos y evaluación independiente.

Reconocemos que esta transición puede parecer ambiciosa en municipios con recursos limitados. Sin embargo, las UCIL se proponen como solución pragmática: unidades ligeras que aprovechan la autonomía organizativa existente (art. 140 CE; Ley 7/1985) para implementar pilotos acotados con equipos reducidos, tal como BIG'R Rotterdam⁴ en un contexto municipal mediano.

Del mismo modo, se insiste en la necesidad de fortalecer los mecanismos éticos y de transparencia, evitando percepciones y riesgos reales de manipulación y consolidando la confianza institucional mediante marcos regulatorios claros y sistemas de rendición de cuentas (Bovens, 2009; CESE, 2017; WHO, 2022).

1.3. Marcos de apoyo: FEMP y ciudadanía

La consolidación de un uso responsable de las ciencias del comportamiento a escala local no depende solamente de crear unidades internas, sino también de contar con marcos estables que acerquen la evidencia científica al ciclo municipal de las políticas públicas. En este sentido, la innovación no se plantea como un ámbito separado, sino como el resultado de integrar de forma continuada diagnóstico empírico, experimentación y evaluación en la toma de decisiones, apoyándose tanto en capacidades internas como en alianzas con la comunidad científica.

La pregunta de investigación que guía el artículo es la siguiente: ¿en qué condiciones jurídicas, organizativas y éticas puede institucionalizarse una UCIL en un municipio español mediante los instrumentos ya disponibles en el ordenamiento vigente?

La hipótesis sostiene que la potestad de autoorganización local permite articular UCIL sin una ley estatal específica, pero no proporciona una habilitación indiferenciada: la viabilidad depende de la competencia municipal material, del órgano que adopte la decisión, del instrumento jurídico elegido, de su incidencia sobre organización, personal y presupuesto y de las garantías aplicables a cada intervención.

El objetivo general es construir un modelo jurídico-organizativo aplicable al régimen local español. Como objetivos específicos se analizan:

- a) el marco de autoorganización y los instrumentos de creación;
- b) las condiciones de diseño, pilotaje y evaluación;
- c) los riesgos éticos y jurídicos; y
- d) los límites de la transferencia de experiencias internacionales.

La contribución original reside en vincular cada fase del ciclo conductual con una decisión jurídica concreta –órgano competente, instrumento, crédito, personal, tratamiento de datos, transparencia, evaluación y control– y no únicamente en proponer una estructura organizativa.

1.4. La creación de la Unidad de Comportamiento e Innovación Local: bases normativas y contexto institucional que soportan su creación

Avanzar desde los hallazgos de las ciencias del comportamiento hasta los llamados gobiernos conductuales a través de sus políticas (Güemes, 2021; Hallsworth *et al.*, 2018) es un camino que se puede recorrer con la creación de estas unidades, las cuales recogen y adaptan los avances globales, incorporando el aprendizaje internacional y vinculándolo con el marco jurídico español para construir un modelo innovador, deliberativo y participativo en la gestión local, funcionando como laboratorios municipales permanentes.

⁴ BIG'R = Behavioural Insights Group Rotterdam (Grupo de Perspectivas Conductuales de Rotterdam).

Su diseño se articula en tres bloques: un mandato expreso que integre innovación conductual, formación e incidencia política (*advocacy*)⁵ en el encargo formal de la unidad, más allá de la mera ejecución de proyectos; un refuerzo de capacidades internas a través de perfiles mixtos (psicología, economía, derecho, comunicación, analista de datos) con dedicación específica en el acompañamiento a los equipos políticos en la lectura de la evidencia existente, en la elaboración de materiales (pedagogía interna) y en el establecimiento de un sistema de alianzas estables entre las fuentes del conocimiento para las políticas a desarrollar (universidades) y el municipalismo, que permita impulsar la formación y su posible certificación; un soporte metodológico consolidado, reforzando, a su vez, los canales de escucha y codiseño para el diagnóstico de comportamientos.

Estas unidades no se plantean como grandes estructuras nuevas y costosas, sino como una nueva forma de metodología de trabajo desde lo conductual, adaptando las capacidades que muchas entidades locales ya poseen (personas, alianzas, procedimientos), ajustándolas al tamaño, competencias y recursos de cada organización. Funcionan como un apoyo práctico y gradual para el personal municipal, actúan como receptores de la innovación pública, pero sin producir saltos organizativos inasumibles. Para poder cumplir esta función, su diseño debe incorporar un anclaje claro en la planificación de recursos humanos (plan de ordenación, relación de puestos de trabajo y, en su caso, oferta de empleo público), una asignación presupuestaria identificable, objetivos e indicadores de resultados realistas, marcos éticos y de transparencia y su inserción en redes de transferencia de conocimiento.

El régimen jurídico español reconoce a los municipios potestad de autoorganización para gestionar sus intereses, pero dicha potestad no constituye por sí sola una competencia material ilimitada ni determina un único procedimiento de creación. La UCIL debe vincularse a competencias municipales concretas y respetar las reglas de organización, personal, presupuesto, procedimiento, protección de datos, contratación y control. Por ello, la conclusión de viabilidad jurídica es necesariamente condicionada al alcance real de cada unidad y de cada intervención.

En el plano europeo, el art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales reconoce el derecho a una buena administración frente a las instituciones, órganos y organismos de la Unión. Conforme al art. 51 de la propia Carta, su aplicación a los Estados miembros se produce cuando aplican el derecho de la Unión. En consecuencia, el art. 41 no opera como habilitación competencial directa y general para los ayuntamientos españoles, aunque sí constituye un referente interpretativo relevante de imparcialidad, motivación, transparencia y plazo razonable. El fundamento interno de la actuación municipal debe buscarse en la Constitución, la legislación de régimen local y las normas administrativas aplicables.

Esta lectura se refuerza con una utilización selectiva de jurisprudencia: por un lado, la doctrina del Tribunal Supremo sobre la buena administración como estándar de actuación diligente, motivada y controlable (STS 1309/2020, de 15 de octubre, rec. 1652/2019)⁶; por otro, la jurisprudencia reciente sobre acceso y control de sistemas públicos basados en datos, especialmente relevante para las exigencias de transparencia, trazabilidad y auditabilidad cuando la Administración emplea aplicaciones o procedimientos digitales (STS 1119/2025, de 11 de septiembre, rec. 7878/2024, caso BOSCO)⁷.

A este precepto se añaden también orientaciones y marcos desarrollados por organismos internacionales. La OCDE ha consolidado en la última década una *Behavioural Insights Network*, un lugar de trabajo en el que se comparten buenas prácticas y marcos de actuación para integrar el conocimiento conductual en políticas públicas. Sus últimos informes establecen que la aplicación de estos enfoques debe responder a criterios de legitimidad democrática, transparencia, proporcionalidad y evaluación independiente, subrayando la necesidad de incorporar principios éticos explícitos y procedimientos claros para su uso. En 2017, el Comité Económico y Social Europeo emitió dictámenes clave sobre la utilización de las ciencias del comportamiento en la elaboración de políticas, reconociendo que estas herramientas pueden aumentar el bienestar social sin generar costes elevados, siempre que se apliquen bajo estrictos parámetros de transparencia y con un marco regulador que permita su supervisión y evaluación. Proponiendo, además, que las intervenciones

⁵ «*Advocacy* es un proceso que consiste en una serie de acciones políticas realizadas por ciudadanos organizados a fin de transformar las relaciones de poder. La finalidad de la *advocacy* consiste en lograr cambios concretos que benefician a la población afectada en este proceso. Estos cambios pueden ocurrir en el sector público o privado. *Advocacy* eficaz se realiza de acuerdo con un plan estratégico y dentro de un periodo razonable». Fundación Arias.

⁶ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Sentencia 1309/2020, de 15 de octubre (rec. 1652/2019, ECLI:ES:TS:2020:3279).

⁷ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, Sentencia 1119/2025, de 11 de septiembre (rec. 7878/2024, ECLI:ES:TS:2025:3826, caso BOSCO).

conductuales se sometan a un código deontológico⁸ consensuado, que actúe como salvaguarda frente a posibles usos indebidos y asegure la participación ciudadana en su diseño y seguimiento (CESE, 2017).

Por su parte, la Ley 27/2022, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado⁹, que no incorpora de manera expresa el enfoque conductual, sí se abre a métodos evaluativos diversos, permitiendo que las ciencias del comportamiento puedan integrarse como herramienta complementaria en el análisis y valoración de políticas públicas, al fundamentarse en políticas basadas en evidencia, las cuales refuerzan la evaluación y el control continuado desde el inicio a través de evaluación *ex ante* hasta el *ex post*, facilitando la reorientación de las políticas en función de resultados.

En España, la autonomía local y los principios de eficacia, coordinación y servicio al interés general ofrecen un marco de partida, pero la creación de una UCIL exige determinar su forma de integración, dependencia jerárquica, funciones, recursos y ausencia de duplicidades. La decisión debe ajustarse a la LBRL, a la normativa organizativa municipal y, cuando proceda, a los requisitos generales de creación de órganos administrativos de la Ley 40/2015. La Ley 27/2022, circunscrita a la Administración General del Estado, puede utilizarse como referencia metodológica de evaluación, no como habilitación directa para las entidades locales.

1.4.1. Órgano competente, instrumento de creación y límites

No existe un único órgano municipal competente para toda modalidad de UCIL. Un equipo funcional de carácter temporal, sin alteración del organigrama ni efectos jurídicos frente a terceros, puede articularse mediante un acto interno del órgano que ostente las competencias de dirección administrativa, de acuerdo con el régimen ordinario o, en los municipios de gran población, con la distribución especial del título X de la LBRL. Cuando la iniciativa comporte la creación de una unidad estable, modificación del reglamento orgánico, de la relación de puestos de trabajo, de la plantilla o del presupuesto, deberán intervenir los órganos competentes para aprobar cada uno de esos instrumentos; el Pleno conserva, entre otras, la aprobación de reglamentos orgánicos y ordenanzas en el régimen común.

El instrumento jurídico debe responder a los efectos perseguidos. Una instrucción u orden de servicio puede ordenar criterios internos sin innovar el ordenamiento ni afectar derechos de terceros; un decreto o acuerdo organizativo puede formalizar un equipo impulsor dentro de la estructura existente; la consolidación de una unidad puede exigir reglamento orgánico, RPT y dotación presupuestaria; y una ordenanza o reglamento solo será necesaria cuando se establezcan reglas generales, requisitos, derechos, deberes o procedimientos con vocación de permanencia. Un piloto no puede alterar, por una mera instrucción, plazos, requisitos, beneficios fiscales, sanciones o garantías reservadas a una norma.

La planificación de personal y presupuesto no puede descansar en la presunción de que toda intervención es de bajo coste. La dedicación de personal debe reflejarse de forma compatible con la RPT, la planificación de recursos humanos y, cuando afecte a condiciones de trabajo, la negociación correspondiente. Asimismo, cada piloto necesita crédito adecuado y suficiente o la modificación presupuestaria procedente, además de una estimación de costes directos, cargas de trabajo y sostenibilidad.

La colaboración con universidades u otras entidades debe calificarse por su objeto: convenio cuando exista una finalidad común y no una prestación contractual onerosa; contrato público cuando se adquiera un servicio; y, en su caso, otros instrumentos de cooperación únicamente si concurren sus requisitos legales. A ello se añaden los límites de protección de datos, igualdad y no discriminación, transparencia, propiedad intelectual, seguridad de la información y control de la actuación automatizada cuando se utilicen sistemas de decisión o perfilado (Martín Delgado, 2009).

En todos estos casos, la clave de su consolidación ha sido, por un lado, el reconocimiento político de la necesidad de actuar con base en evidencia empírica para cumplir con los principios de eficacia y eficiencia que rigen la actuación administrativa y, por otro, la creación de un marco institucional que permita sostener esta capacidad más allá de mandatos políticos concretos, acompañado de salvaguardas éticas y de transparencia (Bovens, 2009; Mola y Ortiz, 2024).

⁸ En este trabajo, el código deontológico se entiende como un conjunto público de principios, reglas de decisión, prohibiciones, responsabilidades y procedimientos de revisión que orienta el diseño, autorización, evaluación y eventual suspensión de intervenciones conductuales, de acuerdo con los principios de la OECD (2022).

⁹ Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 305 de 21 de diciembre de 2022.

1.4.2. Contexto institucional: evidencia internacional

La integración de las metodologías y herramientas conductuales en el diseño e implementación de las políticas públicas ha ido acompañada, en la mayoría de los casos, por unidades especializadas que trabajan a lo largo de todo el ciclo de las políticas, como el conocido Behavioural Insights Team del Reino Unido, pionero en este campo, que fue creado en 2010 en la Oficina del Primer Ministro y se ha convertido en un referente al desarrollar intervenciones que abarcan desde la mejora de la recaudación fiscal hasta el aumento de la donación de órganos o la reducción del consumo energético, mediante estrategias de bajo coste y alta escalabilidad.

Otra de las unidades más reconocidas ha sido el Social and Behavioral Sciences Team de Estados Unidos, impulsado por la Casa Blanca, logrando resultados significativos en programas de educación, salud y ahorro para la jubilación, integrando experimentación aleatoria controlada en la gestión pública federal. Países como Dinamarca, a través de MindLab, abrieron un camino pionero en la cocreación de políticas entre Administraciones, ciudadanía y empresas, incorporando metodologías de diseño centrado en las personas y pruebas piloto en entornos reales en programas propios de financiación público-privada.

Destaca también en estos últimos años el plano latinoamericano con la creación de unidades como la de Ciencias del Comportamiento del Gobierno de Argentina, creada por Resolución SAE 28/2021¹⁰, que muestran que es posible dotarse de un mandato jurídico explícito, un marco de actuación aprobado y mecanismos de evaluación permanente, lo que facilita su legitimidad y proyección interinstitucional.

A modo de síntesis, la tabla 1 recoge tres experiencias seleccionadas con finalidad exploratoria. La selección responde a cuatro criterios: diversidad del nivel de gobierno, existencia de un mandato institucional identificable, disponibilidad de documentación oficial y utilidad funcional para el ámbito municipal. Los casos no se utilizan como prueba de que el modelo sea directamente transferible a España, sino para identificar opciones organizativas, instrumentos y cautelas.

TABLA 1. UNIDADES DE COMPORTAMIENTO SELECCIONADAS Y SU ENCAJE INSTITUCIONAL

Unidad / país	Nivel	Estructura y dependencia	Instrumentos jurídicos	Misión y cautelas de transferencia	Fuente oficial*
SBST (Casa Blanca, EE.UU.)	Federal	Equipo multidisciplinar en la Oficina de Ciencia y Tecnología (OSTP).	Orden ejecutiva presidencial (Obama, 2015).	Integrar las ciencias del comportamiento en políticas federales. Su traslación exige mandato ejecutivo, acceso a datos y capacidad analítica que no pueden presumirse en un municipio.	Executive Office of the President, Social and Behavioral Sciences Team (2015).
MineduLab (Perú)	Nacional / sectorial	Laboratorio en el Ministerio de Educación del Perú.	Directiva n.º 005-2017-MINEDU/SG-SPE.	Diseñar y evaluar innovaciones en educación. Aporta un modelo sectorial, pero no demuestra por sí solo la viabilidad de una unidad municipal transversal.	Ministerio de Educación del Perú, MineduLab.
BIG'R (Rotterdam, Países Bajos)	Local	Unidad conjunta del municipio de Rotterdam y la Erasmus University.	Acuerdo municipal-universitario, con reconocimiento local.	Aplicar ciencias del comportamiento en servicios municipales mediante colaboración universidad-ciudad. Es el caso más próximo, aunque depende de una alianza estable, recursos y adaptación al régimen jurídico local.	Behavioural Insights Group Rotterdam (BIG'R).

Fuente: elaboración propia a partir de documentación oficial de SBST, MineduLab y BIG'R.

¹⁰ Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la Nación (Argentina). Resolución SAE 28/2021, por la que se crea el Programa «Unidad de Ciencias del Comportamiento y Políticas Públicas», *Boletín Oficial de la República Argentina*, 30 de julio de 2021. <https://www.boletinoficial.gob.ar>

Se debe destacar que, a pesar del auge y proyección, no existe un modelo único para la creación de estas unidades, ya que su configuración varía según el contexto institucional y las necesidades de cada territorio. Algunas se integran directamente en el seno del gobierno local, como los equipos de diseño conductual creados en determinados ayuntamientos europeos para apoyar a servicios concretos (tributos, movilidad, servicios sociales) que adoptan una perspectiva más próxima al ciudadano; otras se ubican en niveles regionales o estatales y trabajan en red con los municipios; otras se especializan en ámbitos sectoriales concretos.

La comparación internacional indica que estas unidades no son experimentos marginales, sino instrumentos organizativos normalizados en gobiernos centrales y subnacionales, creados mediante técnicas jurídicas muy similares a las que el ordenamiento español ya prevé. Fiel reflejo de ello se vislumbra a través de la colaboración institucional que el Ayuntamiento de Róterdam y la Erasmus University Rotterdam mantienen en la actualidad para la creación de la organización BIG'R¹¹, a través de un convenio marco entre Administración y universidad donde se define la unidad como proyecto conjunto, con cogobernanza y financiación pública estable.

La transferencia de políticas exige, además, comprobar la equivalencia funcional entre el contexto de origen y el municipio receptor. La capacidad técnica, la cultura administrativa, la disponibilidad de datos, el apoyo político, el sistema de control y el marco competencial condicionan el resultado. Por ello, la propuesta adopta las experiencias extranjeras como aprendizaje adaptable y no como modelo reproducible; se asumen expresamente los riesgos de transferencia incompleta, descontextualizada o inadecuada señalados por Dolowitz y Marsh (2000) y Evans (2009).

2. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

El artículo se configura como un estudio jurídico-dogmático y jurídico-propositivo. La dimensión dogmática identifica las normas, principios y categorías que condicionan la creación y actuación de una UCIL; la dimensión propositiva utiliza ese análisis para construir un modelo institucional graduado. No se presenta como investigación empírica ni como revisión sistemática, sino como una propuesta aplicada sustentada en fuentes jurídicas, literatura especializada y comparación funcional.

La revisión documental se organizó por bloques temáticos: ciencias del comportamiento y políticas basadas en evidencia; ética del *nudge*, *boosting* y *sludge*; innovación y organización administrativa; régimen local, buena regulación, transparencia, datos y evaluación. Se priorizaron trabajos académicos y documentos institucionales publicados desde 2008 hasta 2025, junto con las normas vigentes necesarias para el análisis. La búsqueda se orientó mediante términos en español e inglés relativos a *behavioural insights*, *local government*, *municipality*, *nudge*, *boost*, *sludge*, *public ethics*, *good administration* y *policy evaluation*. Dado su carácter dirigido, la revisión no pretende exhaustividad bibliométrica.

El análisis normativo comprende la Constitución, la legislación básica de régimen local, las Leyes 39/2015 y 40/2015, la normativa de transparencia, protección de datos, empleo público, contratación y haciendas locales, así como la Ley 27/2022 como referencia estatal de institucionalización de la evaluación. El examen se realiza atendiendo a cuatro preguntas: competencia material, órgano competente, instrumento jurídico y garantías procedimentales y sustantivas.

El contraste comparado es selectivo y de finalidad heurística. SBST, MineduLab y BIG'R representan, respectivamente, una unidad federal transversal, un laboratorio nacional sectorial y una colaboración local-universitaria. Se analizan su mandato, dependencia, instrumento de creación y función, pero no se extrapolan sus resultados. La principal limitación del estudio es la ausencia de UCIL españolas consolidadas que permitan una validación empírica directa; por ello, las afirmaciones de eficacia, coste y escalabilidad se formulan como hipótesis de diseño que deben comprobarse mediante pilotos.

3. PROPUESTA DE IMPLANTACIÓN DE UNA UCIL: UNA HOJA DE RUTA

La propuesta que se desarrolla a continuación constituye el resultado jurídico-organizativo del análisis previo: un modelo de integración gradual en la Administración municipal, sin personalidad jurídica propia y con carácter transversal, cuya intensidad debe adaptarse al tamaño, capacidades y régimen organizativo de cada entidad local.

¹¹ Behavioural Insights Group Rotterdam (BIG'R). Home – BIG'R. Erasmus Universiteit Rotterdam. Recuperado el 10 de diciembre de 2025 de: <https://www.bigrotterdam.nl/>

El diseño y consolidación de las UCIL exige, además del rigor técnico y de su encaje normativo, el acompañamiento permanente de un enfoque ético transversal a través de un código deontológico específico, que actúa como garantía jurídica y operativa para todas las fases de actuación y para la protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

La hoja de ruta ordena las decisiones necesarias para crear esta capacidad municipal y vincula cada fase con sus productos, garantías y posibles instrumentos jurídicos. No describe una secuencia obligatoria ni acredita resultados empíricos; ofrece un marco replicable que debe validarse y adaptarse en cada municipio.

Todo ello se recoge en un proceso de implantación en cinco fases secuenciales: diagnóstico inicial, diseño técnico de las intervenciones, pilotaje e implementación, evaluación continua y escalabilidad institucional de las unidades propuestas. Cada etapa alinea la intervención municipal con los dictámenes europeos sobre herramientas conductuales y con el análisis de buenas prácticas en ciencias del comportamiento para la mejora de políticas públicas.

3.1. Diagnóstico inicial en la Administración local

El éxito de cualquier modelo de innovación organizativa en el ámbito local se sustenta en el diagnóstico inicial. Esta fase adquiere una especial trascendencia en la escala municipal por la heterogeneidad territorial, la descentralización de competencias y la variabilidad sociocultural (Subirats, 2016).

En una Administración local media, el diagnóstico inicial se apoyaría en una estructura ligera pero reconocible dentro del organigrama existente. Parte de un equipo impulsor designado por el órgano de gobierno (Alcaldía, Junta de Gobierno Local), en el que se integran, al menos, un perfil técnico de planificación o modernización, un perfil jurídico-administrativo y una persona de participación o atención ciudadana, con dedicación parcial formalizada en el plan de ordenación de recursos humanos o en la RPT. Este núcleo se coordina con la Secretaría General o la Dirección de Servicios Generales para asegurar el encaje jurídico y organizativo de la futura UCIL y con Intervención para identificar desde el inicio una pequeña dotación presupuestaria que cubra, al menos, horas de personal, formación básica y actividades participativas de diagnóstico.

El diagnóstico no recae, por tanto, en una UCIL plenamente desplegada, sino en este pequeño equipo impulsor que se apoya en servicios ya existentes (planificación, modernización, participación, servicios sectoriales) y, cuando es posible, en colaboraciones con universidades u otras entidades especializadas.

Más que contar con todos los perfiles en plantilla, se trata de combinar el conocimiento práctico del personal municipal con apoyos externos puntuales para identificar patrones de comportamiento, barreras organizativas y problemas reales que afectan al ciudadano. La selección de ámbitos prioritarios se realiza mediante un cribado que combina información técnica y política: el equipo impulsor revisa estadísticas de servicio, quejas y reclamaciones, informes internos y el programa de gobierno para identificar problemas concretos –por ejemplo, baja respuesta a campañas de cribado de salud, morosidad en determinadas tasas locales, escasa participación en programas ambientales o baja adhesión a ordenanzas de convivencia– y propone a Alcaldía y concejalías una lista acotada de 2-3 retos de alto impacto y factibles a corto plazo incorporando los mismos en su carta de servicios.

Esta acción va más allá de la mera recopilación de datos administrativos e integra, de manera realista, técnicas accesibles para muchos ayuntamientos: explotación de estadísticas ya disponibles, revisión de quejas y reclamaciones, grupos de trabajo internos, entrevistas con personal de primera línea, talleres con ciudadanía y, cuando existan recursos o alianzas, métodos más avanzados como encuestas estructuradas o análisis de datos masivos.

Sin un diagnóstico participado, ético y ajustado a la realidad, toda intervención posterior, por sofisticada que sea desde la perspectiva de las ciencias del comportamiento, corre un elevado riesgo de ineficacia, rechazo y pérdida de legitimidad (Behavioural Insights Team, 2021).

Según recomiendan la OCDE y las unidades de referencia como el Behavioural Insights Team o MindLab, el énfasis debe recaer en la participación ciudadana articulada desde un enfoque *bottom-up* y en la implicación de los propios hacedores de políticas públicas. Esto significa que la agenda del diagnóstico no la impone un experto externo ni un gabinete técnico jerárquico, sino que resulta del codesarrollo con los agentes sociales, comunitarios y económicos del municipio, incluyendo un compromiso político explícito de participación.

La ciudadanía se incorpora desde el inicio a través de canales ya consolidados (consejos de barrio, mesas sectoriales, procesos de participación) y mediante dispositivos específicos ligados al diagnóstico (talleres, encuestas breves, observación en servicios), lo que refuerza la legitimidad del proceso y orienta la UCIL hacia los problemas que la población percibe como más relevantes.

En esta fase, ya es necesario disponer de una guía ética para el inicio y todo el desarrollo posterior. Es necesario definir reglas claras sobre qué datos se recogen, con qué finalidad, cómo se informa a la ciudadanía, cómo se protegen los datos personales (casi todos estos aspectos ya se encuentran regulados por legislación específica) y, además, cómo se evitan posibles sesgos en la selección de colectivos, garantizando que grupos especialmente vulnerables no queden excluidos ni sean objeto de intervenciones estigmatizantes. También deben preverse mecanismos de documentación y publicidad del propio diagnóstico (informes sintéticos, resúmenes accesibles, devolución de resultados en foros ciudadanos), de modo que el proceso sea auditable y sometido a rendición de cuentas.

Desde una perspectiva de gestión, el diagnóstico inicial debe culminar en una cartera acotada de problemas prioritarios, acompañados de objetivos e indicadores básicos (KPIs) para cada uno. Estos indicadores pueden referirse a tiempos de tramitación, tasas de respuesta o de cumplimiento, número de quejas y reclamaciones, impacto distributivo por grupos o niveles de satisfacción percibida por la ciudadanía, siguiendo marcos de indicadores propuestos por organismos como la OMS u OCDE para la integración de las ciencias del comportamiento en políticas públicas. Esta concreción es esencial para evitar que la UCIL se diluya en un listado de buenas intenciones sin capacidad de demostración de resultados y permite orientar desde el principio el trabajo de diseño, pilotaje y evaluación.

En términos de recursos humanos, el diagnóstico inicial permite identificar qué capacidad interna puede reasignarse para impulsar las UCIL sin crear, de entrada, estructuras pesadas¹². Los perfiles implicados –por ejemplo, personal técnico de planificación, servicios sociales, tributos, medio ambiente o participación– pueden ver formalizada una parte de su dedicación a través del plan de ordenación de recursos humanos, de la RPT y, en su caso, de la OEP, de forma progresiva y en función de los resultados obtenidos y de la extensión de las políticas públicas a desarrollar. Incluso cuando el presupuesto disponible sea limitado, resulta recomendable identificar una pequeña dotación económica y de tiempo de trabajo en los documentos de planificación y en el presupuesto municipal, lo que refuerza la seriedad del compromiso institucional con la UCIL y facilita, en el futuro, la rendición de cuentas.

En el contexto español, este tipo de diagnóstico puede verse reforzado mediante la participación de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) o las diputaciones, que pueden desempeñar un papel relevante y fundamental difundiendo guías y plantillas de diagnóstico, promoviendo intercambios entre municipios y facilitando que las UCIL incipientes compartan aprendizajes y eviten duplicar esfuerzos, de modo que el diagnóstico inicial se convierta también en un ejercicio de aprendizaje colectivo a escala local.

3.2. Diseño de las intervenciones: arquitectura de decisión, legitimidad democrática y garantía ética

Superado el reto del diagnóstico inicial y con una visión más clara de cómo se toman actualmente las decisiones y dónde se concentran los principales problemas, las UCIL recién constituidas (con una mínima estructura y un catálogo de políticas a desarrollar) pueden avanzar hacia la fase de diseño de intervenciones. Esta mirada realista sobre el funcionamiento municipal, aunque sea parcial y se haya construido con herramientas sencillas, es suficiente para orientar mejoras concretas sin necesidad de disponer de un mapa exhaustivo de todos los comportamientos.

Esta etapa, a menudo subestimada en las políticas locales convencionales, resulta crucial para la legitimidad, la eficacia y la aceptación social de las propuestas basadas en ciencias del comportamiento (Thaler y Sunstein, 2008; Hertwig y Grüne-Yanoff, 2017). El diseño de las intervenciones debe partir del principio de coproducción: la arquitectura de elección propuesta no surge de un núcleo técnico aislado, sino de un proceso deliberativo con los servicios municipales implicados y, cuando sea posible, con la ciudadanía afectada.

A efectos de este artículo, el *nudge* modifica de forma no coactiva la arquitectura de elección sin eliminar alternativas; el *boost* fortalece competencias para decidir; y el *sludge* introduce o mantiene fricciones que

¹² Las experiencias internacionales muestran que este enfoque es viable incluso con equipos muy reducidos. El Behavioural Insights Team arrancó con un pequeño grupo vinculado al gabinete del primer ministro, centrándose inicialmente en unos pocos problemas concretos como el pago puntual de impuestos o la donación de órganos, utilizando datos ya existentes y colaborando estrechamente con los departamentos responsables (Behavioural Insights Team, 2021). MindLab, en Dinamarca, se apoyó desde el principio en talleres con ciudadanos y personal administrativo para entender por qué ciertos formularios y procedimientos resultaban especialmente complejos, antes de plantear soluciones de rediseño. De forma similar, equipos de *behavioural insights* en ciudades como Rotterdam han trabajado con servicios de residuos o movilidad para analizar patrones de comportamiento en barrios concretos, combinando datos de servicio, observación en campo y sesiones participativas con vecinos antes de introducir cambios en la comunicación o en el entorno físico.

dificultan una conducta o el acceso a un derecho. No son categorías intercambiables. En el ámbito municipal debe preferirse la eliminación de *sludge* y el uso de *boosts* cuando el objetivo pueda alcanzarse mejorando información, capacidades o accesibilidad; los *nudges* requieren una justificación reforzada cuando operan sin deliberación consciente.

La preservación formal de una opción no resuelve por sí sola la tensión entre paternalismo libertario y autonomía ciudadana. Una intervención puede mantener alternativas y, sin embargo, ser problemática si oculta su finalidad, explota vulnerabilidades, impone costes de salida desproporcionados o distribuye de manera desigual sus efectos. La legitimidad exige conservar una capacidad real de elección y de revisión, no solo una posibilidad nominal de optar por otra alternativa (Sunstein, 2014; Saghai, 2013; White, 2013).

Se propone, por ello, un test municipal de admisibilidad con ocho requisitos: competencia y finalidad pública; evidencia suficiente; necesidad y proporcionalidad; transparencia comprensible; reversibilidad y salida efectiva; minimización y seguridad de datos; evaluación de igualdad e impacto distributivo; y control, participación y rendición de cuentas. El incumplimiento de alguno de estos requisitos debe conducir a rediseñar o descartar la intervención.

Los resultados del diagnóstico se traducen en cambios concretos en el trabajo diario del personal municipal con impacto directo en la ciudadanía. Esto puede implicar, por ejemplo, el rediseño de formularios administrativos para hacerlos más accesibles, simples y claros; la optimización de flujos informativos para agilizar o simplificar procedimientos; o la elaboración de mensajes que hagan las políticas más comprensibles y transparentes y faciliten su cumplimiento. No se trata de aplicar sofisticadas técnicas reservadas a técnicos especializados, sino de introducir mejoras sencillas –apoyadas, cuando sea necesario, en asesoramiento externo a través de asistencias técnicas– que reduzcan errores frecuentes y faciliten el trabajo cotidiano de los servicios implicados.

La UCIL puede acordar ya en la fase de diseño criterios simples para valorar si la intervención funciona: qué se quiere mejorar, cómo se va a medir y en qué plazo se comprobarán los resultados. Estos criterios básicos –por ejemplo, reducción de tiempos de tramitación, disminución de errores o de reclamaciones, aumento de la participación o del cumplimiento normativo– se retomarán posteriormente en la fase de evaluación formal, evitando que el personal municipal perciba la evaluación como algo añadido y desconectado del trabajo que ya realiza (Halpern, 2015; OECD, 2019). De este modo, el diseño se vincula desde el inicio con la rendición de cuentas y la mejora continua, y refuerza la idea de que la evaluación es una herramienta práctica al servicio de los propios servicios municipales.

El encaje normativo se asegura sometiendo las propuestas de diseño a revisión jurídica y organizativa. Las ordenanzas municipales, los reglamentos orgánicos y las normas internas de innovación pueden incorporar cláusulas de legitimidad democrática y participación en la co-creación, en coherencia con los principios de gobernanza participativa recogidos en la Agenda Urbana Española¹³. Adicionalmente, es posible articular mecanismos como un consejo asesor ético, la validación ante órganos colegiados municipales (Junta de Gobierno Local u otros órganos competentes) y la publicación abierta de prototipos para comentario público, conforme a la Ley 19/2013¹⁴ y a los arts. 3, 4 y 129 de las Leyes 39/2015 y 40/2015.

En esta fase de diseño de medidas concretas, el código deontológico de la UCIL adquiere un papel central. Los condicionantes éticos de obligado cumplimiento implican, al menos:

- I. la prevalencia de la libertad de elección, garantizando que toda intervención permita la opción real de no adherirse, sin penalización ni manipulación emocional;
- II. una comunicación honesta y comprensible, que presente de forma clara los objetivos, impactos esperados, riesgos potenciales y alternativas disponibles;
- III. sensibilidad cultural, adaptando las propuestas a los valores, experiencias y tradiciones locales y sometiéndolas a iteraciones y pruebas de adecuación en grupos representativos;
- IV. proporcionalidad, de modo que todo cambio propuesto esté justificado en función de los resultados diagnósticos, evitando la sobreactuación normativa y la invasión injustificada de la autonomía ciudadana; y
- V. evaluabilidad desde el inicio, estableciendo los mecanismos y circuitos de medición que permitan valorar objetivamente el impacto, la equidad y la legitimidad de la intervención.

¹³ Agenda Urbana Española. Marco estratégico (2019). Ministerio de Fomento, Gobierno de España.

¹⁴ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 295 de 10 de diciembre de 2013.

A diferencia de enfoques que imponen modelos de decisión sin debate ni adaptación local, las UCIL apuestan por la flexibilidad, la reversibilidad y la apertura institucional.

La experiencia internacional sugiere que la iteración y la adaptación pueden mejorar la aceptación y el ajuste de las intervenciones, pero esos resultados dependen del contexto y no permiten inferir automáticamente efectos equivalentes en los municipios españoles. En consecuencia, cada UCIL deberá comprobar mediante evaluación propia la eficacia, la equidad y la aceptación social de sus diseños.

Esta fase de diseño debe cerrarse con una síntesis pública de resultados, dudas, recomendaciones y correcciones incorporadas, recordando que la transparencia y la ética comunicativa son el mejor antídoto frente a la desconfianza institucional y las críticas sobre una posible manipulación conductual (Bovens, 2009; Drummond *et al.*, 2021)¹⁵.

3.3. Pilotaje y prueba controlada: fases y ejemplos

La tercera fase consiste en llevar las intervenciones diseñadas al terreno mediante pilotos controlados, que permiten comprobar su funcionamiento en condiciones reales antes de cualquier decisión de escalado. En la escala local, el pilotaje se concibe como un proceso acotado en el tiempo, el espacio y la población destinataria –por ejemplo, un barrio, un centro de salud, una oficina tributaria o un conjunto concreto de trámites– con el objetivo de minimizar riesgos, aprender rápido y ajustar sobre la marcha.

En el nivel interno, esta fase puede estructurarse en cuatro momentos diferenciados.

a) *Aprobación interna y definición del marco jurídico*

Una vez acordado el diseño, la UCIL elabora una ficha de piloto con objetivos, población, duración, recursos, indicadores, base jurídica, riesgos y responsables. El órgano de aprobación no puede fijarse de forma uniforme: una prueba técnica que no altere derechos puede autorizarse en el ámbito del servicio conforme a la distribución interna de competencias; una actuación con incidencia organizativa, presupuestaria o normativa requerirá la intervención del órgano competente en cada materia; y toda modificación estable de ordenanzas o reglamentos corresponde al procedimiento normativo aplicable. Ninguna orden interna puede alterar requisitos, plazos, beneficios, sanciones o garantías establecidos por ley o reglamento.

b) *Preparación de recursos, partidas presupuestarias y comunicación interna*

En paralelo a la aprobación se planifican el tiempo de personal, los sistemas de información, los materiales, la formación y los apoyos externos. El uso de partidas existentes solo será posible cuando su finalidad y vinculación jurídica permitan financiar el piloto; en otro caso, deberá tramitarse la modificación presupuestaria correspondiente. La consolidación de la UCIL requiere una dotación identificable y una previsión de personal compatible con la RPT, la planificación de recursos humanos y la negociación colectiva cuando proceda. Antes del inicio, se informa al personal afectado sobre alcance, duración, tareas adicionales, tratamiento de datos y criterios de evaluación.

c) *Ejecución controlada, seguimiento operativo y garantías éticas*

Durante el periodo de pilotaje, el equipo UCIL-servicio aplica las nuevas pautas solo en el ámbito definido y registra sistemáticamente la información necesaria para los KPIs acordados (tasas de respuesta, plazos, errores, quejas, uso de servicios, etc.). Es recomendable designar una persona de referencia de la UCIL y otra del servicio responsable que gestionen incidencias, resuelvan dudas del personal de primera línea y garanticen que las instrucciones aprobadas se cumplen. El código deontológico fija reglas operativas precisas: obliga a suspender o modificar el piloto si se detectan efectos adversos relevantes, impactos desproporcionados sobre grupos vulnerables o vulneraciones del marco de transparencia y protección de datos; exige mantener un registro de incidencias éticas y operativas –incluyendo quejas ciudadanas, problemas de comprensión o situaciones de confusión– y establece canales ágiles para que personal y ciudadanía puedan comunicar preocupaciones que deben ser documentadas y consideradas en la evaluación.

¹⁵ La creación de una red de entidades locales comprometidas con la integración de las ciencias del comportamiento puede reforzar la calidad y legitimidad de los diseños. Dicha red permitiría compartir prototipos de intervenciones, guías de arquitectura de decisión y resultados de evaluaciones, evitando duplicar esfuerzos y facilitando que cada municipio adapte las soluciones a su contexto sin partir de cero. Estas redes de aprendizaje ya existen en ámbitos como la promoción de la salud pública con la Red Española de Ciudades Saludables.

La duración, el tamaño de la muestra y la dedicación de personal deben justificarse en función del flujo de casos, el riesgo, la heterogeneidad de la población y el diseño evaluativo. Un ciclo de tres meses puede servir como ejemplo para intervenciones sencillas, pero no constituye un estándar general ni garantiza potencia estadística suficiente. La ficha del piloto debe explicar por qué el plazo y los recursos elegidos permiten obtener conclusiones útiles.

d) Cierre del piloto, evaluación preliminar y devolución

Finalizado el periodo previsto, la UCIL elabora un informe sintético que compara los resultados del piloto con la situación de referencia (antesdespués o, cuando sea posible, con un grupo de control interno), analiza las incidencias registradas y recoge la valoración del personal de primera línea. Este informe se discute en una reunión específica con el servicio implicado y se presenta a la dirección política correspondiente, acompañándose de una propuesta clara: mantener la intervención tal cual, ajustarla y repetir el piloto, escalarla mediante los instrumentos normativos y presupuestarios adecuados o descartarla. El código deontológico establece la obligación de documentar tanto los resultados positivos como los negativos y de publicar, al menos en forma de síntesis accesible, los aprendizajes obtenidos, de modo que la ciudadanía pueda conocer qué se ha probado, por qué y con qué efectos.

Un ejemplo ilustrativo de piloto UCIL se inspira en experiencias de rediseño de recordatorios tributarios. En un municipio español podría compararse, durante un periodo previamente justificado, la claridad y eficacia de distintos modelos de comunicación dentro de la normativa vigente. El órgano competente autorizaría la prueba conforme a la distribución municipal de atribuciones; el expediente identificaría crédito, protección de datos, criterios de asignación, indicadores y canal de reclamaciones. Una instrucción podría normalizar aspectos internos de comunicación, pero cualquier modificación de obligaciones, beneficios, recargos o garantías exigiría el instrumento normativo correspondiente. El ejemplo no presupone costes ni resultados y debe someterse a evaluación antes de su eventual extensión.

De forma análoga, un ciclo UCIL puede aplicarse a ámbitos como el urbanismo (p. ej., rediseño de comunicaciones y recorridos para licencias de terrazas o pequeñas obras) o la salud pública local (p. ej., citaciones y recordatorios para cribados o vacunación en determinados barrios), utilizando los mismos instrumentos: acuerdos de Junta de Gobierno Local para autorizar pilotos acotados, ajustes reversibles en formularios y comunicaciones, y una posterior incorporación a ordenanzas y reglamentos solo cuando los resultados sean positivos y estén suficientemente evaluados.

De este modo, la fase de pilotaje muestra que es posible utilizar instrumentos ordinarios de organización y gestión, pero no permite afirmar de antemano que toda UCIL sea barata, eficaz o escalable. Tales atributos deben acreditarse para cada intervención mediante información de costes, resultados, impactos distributivos y cumplimiento jurídico.

3.4. Escalado e institucionalización

El despliegue a escala debe apoyarse en competencias municipales efectivas, en los principios de organización de la Ley 40/2015 y en la cobertura presupuestaria prevista en el TRLRHL. La cooperación externa se articulará mediante convenio o contrato según la naturaleza de la relación, sin confundir colaboración institucional con prestación onerosa. La ordenanza o el reglamento sectorial serán idóneos únicamente cuando el escalado introduzca reglas generales o modifique el régimen jurídico del servicio; las mejoras internas de formularios, comunicaciones o circuitos podrán formalizarse mediante instrumentos organizativos de menor rango si no afectan derechos ni obligaciones.

El encaje normativo puede reforzarse sometiendo las propuestas de escalado a revisión por los órganos colegiados municipales y, en su caso, por un consejo asesor ético, así como mediante la publicación abierta de borradores y prototipos para comentario público, en coherencia con la Ley 19/2013 y los arts. 3, 4 y 129 de las Leyes 39/2015 y 40/2015. De este modo, la participación y la transparencia dejan de ser trámites formales para convertirse en condiciones de legitimidad sustantiva de las intervenciones, y los resultados de los pilotos –incluidos sus límites– se incorporan al debate político y ciudadano sobre su continuidad o extensión.

En términos éticos, la fase de implementación a escala exige un compromiso reforzado de transparencia activa: explicar no solo los objetivos y resultados esperados, sino también los procedimientos, los riesgos potenciales y los derechos de la ciudadanía, incluidos los mecanismos para oponerse o formular quejas. El código deontológico de la UCIL actúa aquí como guía para decidir qué intervenciones son escalables, en qué

condiciones y con qué salvaguardas adicionales, de forma que la extensión de las medidas no dependa únicamente de sus resultados cuantitativos, sino también de su contribución a la equidad, a la protección de derechos y a la confianza institucional (Bovens, 2009; Drummond *et al.*, 2021). La rendición de cuentas se convierte en práctica ordinaria, haciendo públicas tanto las mejoras alcanzadas como las limitaciones encontradas y habilitando canales accesibles para quejas, sugerencias y revisiones independientes (Drummond *et al.*, 2021).

Es esencial priorizar la reducción de fricciones administrativas que elevan costes cognitivos y temporales –*sludge*– frente a la creación de nuevas cargas. Las UCIL deben simplificar circuitos internos, eliminar trámites redundantes y evitar que las obligaciones de seguimiento o participación se conviertan en una barrera adicional para ciudadanía y personal. Las auditorías de *sludge* ofrecen un método estructurado para identificar y corregir estas fricciones (OECD y New South Wales Government, 2024).

Esto implica que las decisiones de escalado deben ir acompañadas de ajustes organizativos y de una revisión de procedimientos que incorpore las lecciones aprendidas, en lugar de superponer nuevas exigencias sobre estructuras ya sobrecargadas.

Es cierto que muchas veces la participación ciudadana se percibe como una sobrecarga por parte de la Administración y no como fundamento para el éxito de la política pública. Una de las funciones básicas de la UCIL es precisamente romper con esta percepción por parte de la Administración e incorporar esta participación de manera ágil y guiada.

En síntesis, la implementación y la escalabilidad en el ciclo UCIL deben entenderse como un proceso vivo, iterativo y cooperativo, orientado simultáneamente a la eficacia y a la legitimidad democrática. Las decisiones sobre qué intervenciones consolidar y cómo hacerlo se apoyan en la evidencia generada por los pilotos, en los indicadores definidos desde el inicio y en la deliberación con servicios y ciudadanía, de modo que la extensión de las políticas basadas en ciencias del comportamiento contribuya a reforzar la buena administración y la confianza en el gobierno local.

3.5. Evaluación y rendición de cuentas

La evaluación constituye el cierre y, al mismo tiempo, el nuevo inicio del ciclo UCIL. Es el momento en el que se contrasta la coherencia entre lo diseñado y lo implementado, se pone a prueba la capacidad de aprendizaje institucional y se verifica la autenticidad del compromiso ético con la ciudadanía. En el ámbito local, la evaluación de políticas públicas –más allá del cumplimiento formal de indicadores– debe entenderse como un proceso deliberativo, participativo y transparente (Subirats y García Bernardos, 2015; Drummond *et al.*, 2021).

El marco normativo ofrece principios e instrumentos para la evaluación y la rendición de cuentas, pero no establece una obligación local uniforme equivalente a la prevista para la Administración General del Estado en la Ley 27/2022. La Ley 19/2013 impone transparencia activa y acceso a la información; las Leyes 39/2015 y 40/2015 aportan principios de buena regulación, eficacia y evaluación de resultados; y la normativa sectorial puede imponer controles específicos. La UCIL debe convertir esos principios en compromisos verificables mediante indicadores, publicación de resultados y revisión de efectos no previstos.

La evaluación ética implica ir más allá de los resultados cuantitativos o de los éxitos de gestión. Supone incorporar sistemáticamente el escrutinio social, la deliberación pública y la reflexión sobre los efectos no previstos de las intervenciones. La UCIL debe ser proactiva en la identificación de impactos secundarios, sesgos, brechas distributivas y cualquier consecuencia no intencionada derivada de la aplicación de herramientas conductuales (Behavioural Insights Team, 2021; Varazzani *et al.*, 2023). La rendición de cuentas no se agota en la publicación de informes: requiere habilitar espacios reales para el cuestionamiento, el debate y la propuesta de alternativas por parte de la ciudadanía y de los actores implicados.

En la práctica, la evaluación en clave UCIL combina instrumentos diversos: plataformas digitales de *feedback* ciudadano, auditorías externas, grupos de discusión con colectivos afectados, análisis cualitativos sobre equidad y accesibilidad, y revisiones sobre la sostenibilidad de los resultados a medio y largo plazo. A los KPIs cuantitativos definidos desde el diseño –tiempos, tasas de respuesta, quejas, impactos distributivos– se añaden así evaluaciones más abiertas sobre cómo perciben la intervención la ciudadanía y el personal municipal, y sobre si los cambios introducidos han mejorado efectivamente la experiencia de servicio. La transparencia se convierte en «radical» cuando la institución no solo reconoce sus errores, sino que explica públicamente qué ha aprendido, qué cambios introduce y cómo piensa evitar que se repitan (Subirats y García Bernardos, 2015; Halpern, 2015).

La honestidad institucional y la equidad distributiva son pilares centrales. No basta con mostrar eficacia si esta se alcanza a costa del acceso de determinados colectivos, de la generación de nuevas brechas o de la consolidación de desigualdades existentes (Bovens, 2009; Drummond *et al.*, 2021). Por ello, la UCIL debería contar al menos con orientaciones claras –integradas en su código deontológico– sobre cuándo y cómo modificar, suspender o retirar una intervención si los resultados no se ajustan a los objetivos esperados, así como con canales accesibles para reconducir situaciones problemáticas detectadas en la evaluación (Drummond *et al.*, 2021). La experiencia internacional confirma que el ciclo de innovación conductual solo se cierra con éxito cuando la evaluación es honesta, exhaustiva y abierta a la revisión social: la ciudadanía debe percibir que la Administración local aprende, se responsabiliza de sus decisiones –aciertos y errores– y sitúa los intereses colectivos y la justicia social en el centro de su actuación (Halpern, 2015; Varazzani *et al.*, 2023).

En última instancia, la evaluación y la rendición de cuentas en las UCIL convierten el aprendizaje institucional en política pública: cada error, ajuste o éxito sirve para mejorar el siguiente ciclo de innovación, consolidando una cultura organizativa de humildad, apertura y mejora continua. Sobre esta base, resulta posible sintetizar en un esquema o tabla una hoja de ruta metodológica y ética para la implantación de las UCIL, detallando para cada fase los objetivos, las acciones recomendadas, las garantías éticas, los pasos administrativos y ejemplos aplicados extraídos de la literatura y de experiencias recientes en Administraciones públicas, ofreciendo a los gobiernos locales una guía práctica para avanzar desde los primeros pilotos hasta la consolidación institucional de estas unidades.

Sobre esta base, la tabla 2 sintetiza la hoja de ruta metodológica y ética del ciclo UCIL, detallando para cada fase sus objetivos, las acciones recomendadas, las garantías éticas y los principales pasos administrativos y normativos.

TABLA 2. FASES, DECISIONES JURÍDICAS Y GARANTÍAS DEL CICLO UCIL

Fase del ciclo UCIL	Producto verificable	Instrumento y órgano competente	Garantías jurídicas y éticas	Evaluación y transparencia	Base normativa orientativa	Decisión de cierre
Diagnóstico inicial	Memoria del problema, línea base y población afectada	Acto interno de constitución del equipo impulsor; intervención de servicios responsables y asesoramiento jurídico	Finalidad, minimización de datos, igualdad, participación y no estigmatización	Publicación de síntesis, indicadores iniciales y trazabilidad de la selección del problema	LBRL; RGPD y LO 3/2018; Ley 19/2013; normativa sectorial	Continuar, reformular o descartar el problema antes del diseño
Diseño técnico	Protocolo de intervención y test de admisibilidad	Instrucción si el cambio es interno; borrador normativo si afecta reglas generales o derechos	Proporcionalidad, transparencia, reversibilidad, autonomía y evaluación distributiva	Registro de alternativas descartadas, consulta a afectados y plan de evaluación	LBRL; Leyes 39/2015 y 40/2015; normativa sectorial y de datos	Autorizar el piloto, rediseñar o no intervenir
Pilotaje e implementación	Ficha de piloto aprobada y protocolo operativo	Resolución o acuerdo del órgano competente según impacto organizativo, presupuestario o normativo	Información a participantes, canal de quejas, supervisión y regla de suspensión	Línea base, comparación válida, registro de incidencias y publicación de resultados	Ley 19/2013; RGPD; TRLRHL; Ley 9/2017 cuando exista contratación	Mantener, ajustar, repetir o cerrar el piloto
Evaluación continua	Informe de resultados, costes e impacto distributivo	Acuerdo de cierre y propuesta motivada del servicio y la UCIL	Independencia suficiente, publicación de resultados negativos y protección de colectivos vulnerables	Datos, métodos, limitaciones y devolución pública accesible	Leyes 19/2013, 39/2015 y 40/2015; normativa sectorial	Escalar, repetir, modificar o abandonar

Fase del ciclo UCIL	Producto verificable	Instrumento y órgano competente	Garantías jurídicas y éticas	Evaluación y transparencia	Base normativa orientativa	Decisión de cierre
Escalabilidad e institucionalización	Instrumento estable, crédito y responsabilidades definidas	Reglamento, ordenanza, RPT, presupuesto o instrumento interno según los efectos	Revisión periódica, control democrático, igualdad y protección de datos	Seguimiento anual, auditoría de <i>sludge</i> y rendición de cuentas	LBRL; TRLRHL; TREBEP; Leyes 39/2015 y 40/2015	Institucionalizar solo si se acreditan eficacia, legalidad, equidad y sostenibilidad

Fuente: elaboración propia a partir de literatura académica y normativa sobre ciencias del comportamiento y Administración local.

4. DISCUSIÓN COMPARADA, RIESGOS Y CONDICIONES PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS UCIL

La experiencia internacional ofrece repertorios organizativos y metodológicos útiles, pero no demuestra que una UCIL produzca por sí misma mejores resultados en cualquier municipio. Su valor comparado reside en mostrar alternativas de mandato, dependencia, cooperación y evaluación cuya idoneidad debe comprobarse frente al marco jurídico, la capacidad administrativa y las condiciones políticas y culturales del contexto receptor.

El contexto municipal español es heterogéneo. La proximidad a la ciudadanía puede facilitar el diagnóstico y la participación, pero las diferencias de tamaño, recursos humanos, capacidad de datos y especialización impiden proponer una unidad uniforme. En municipios pequeños, una red provincial, mancomunada o universitaria puede ser más viable que una estructura propia; en municipios mayores, la integración interna puede ofrecer mayor continuidad.

Uno de los principales retos detectados es la vulnerabilidad política y presupuestaria de las innovaciones conductuales en la Administración local. Las UCIL solo pueden consolidarse si logran pasar de proyectos experimentales a figuras reconocidas legalmente, dotadas de financiación estable y capacidades profesionales especializadas (Drummond *et al.*, 2021). La comparación internacional muestra que las unidades situadas a nivel central cuentan con mayor visibilidad y respaldo político, pero también evidencia que el nivel local dispone de un marco normativo avanzado, autonomía organizativa y un tejido social dispuesto a participar en procesos de codesarrollo; sin embargo, persisten barreras culturales, resistencias internas y una insuficiente integración con los sistemas de evaluación, calidad administrativa y planificación de recursos humanos (Subirats y García Bernardos, 2015; Bovens, 2009).

Por ello resulta razonable optar por una institucionalización híbrida y gradual. La formalización no debe identificarse automáticamente con una ordenanza: puede consistir en un equipo funcional, una unidad incorporada a la estructura, un programa presupuestario, una red intermunicipal o una combinación de estos instrumentos. La elección debe justificarse por sus efectos y por la capacidad disponible, evitando estructuras simbólicas sin funciones, personal o evaluación.

En cuanto a propuestas metodológicas, la implantación de un código deontológico específico, la dotación de un presupuesto plurianual vinculado a programas de modernización, el acceso prioritario a formación interdisciplinar y la creación de canales de transferencia de evidencia –desde universidades, entes cívicos y sector privado bajo criterios éticos– constituyen pilares para garantizar calidad, legitimidad y sostenibilidad. La participación activa de la ciudadanía debe incluir la posibilidad real de denuncia, propuesta y revisión, así como la auditoría pública permanente de los resultados (Drummond *et al.*, 2021).

En el plano ético, la transversalidad va más allá de la mera declaración de principios: cada fase del ciclo UCIL –desde el diagnóstico hasta la evaluación– debe traducir en la práctica los compromisos recogidos en su código deontológico. Esto implica, por ejemplo, prever auditorías éticas externas, publicar microdatos anonimizados cuando sea posible, habilitar canales seguros de denuncia y diseñar protocolos para la reparación de daños no previstos. La inclusión activa de colectivos tradicionalmente infrarrepresentados –personas con diversidad funcional, minorías étnicas, jóvenes, población migrante, entre otros– supone un salto cualitativo en términos de equidad y legitimidad (WHO, 2022; Drummond *et al.*, 2021).

La tabla 3 abandona la pretensión de ofrecer un diagnóstico DAFO empírico del municipalismo español. En su lugar, presenta una matriz analítica de condiciones habilitantes y riesgos que deben verificarse

en cada municipio mediante datos sobre plantilla, presupuesto, carga de trabajo, sistemas de información, apoyo político y población afectada.

Sobre esta base, la hoja de ruta propuesta apuesta por empezar de forma acotada y visible. Se trata de seleccionar unos pocos procesos prioritarios, formular objetivos comprensibles (menos tiempo de espera, menos errores, menos quejas), codiseñar con los servicios implicados cambios concretos en formularios, mensajes o recorridos administrativos y revisar los resultados con indicadores manejables. Cada mejora que simplifica un trámite aclara una comunicación o evita desplazamientos innecesarios refuerza la confianza interna en la UCIL y demuestra que el enfoque aporta valor al trabajo cotidiano. La institucionalización ética de estas unidades busca también dar seguridad a quienes toman decisiones en primera línea: disponer de criterios claros sobre cómo informar a la ciudadanía, cómo proteger los datos y cómo revisar o corregir una intervención cuando surgen efectos no deseados protege tanto a los vecinos como al personal municipal. En este marco, la participación ciudadana deja de ser un requisito abstracto para convertirse en una fuente de información práctica: permite detectar fricciones, contrastar soluciones y legitimar los cambios que mejoran la experiencia de uso de los servicios.

En conjunto, las UCIL se conciben como un aliado cercano al servicio del personal de las Administraciones públicas para la mejora de las políticas locales. Lejos de añadir complejidad, su razón de ser es ayudar a ordenar ideas, probar cambios manejables y aprender de lo que funciona y de lo que no, dentro de un marco jurídico conocido y con apoyos externos cuando sea necesario. Si se mantiene este equilibrio entre ambición y realismo, las unidades de comportamiento e innovación local pueden convertirse en una herramienta útil para mejorar la gestión municipal, reforzar la confianza ciudadana y contribuir, desde lo local, a los objetivos más amplios de innovación y buena administración (OECD, 2017; OECD y New South Wales Government, 2024).

La matriz distingue entre condiciones que pueden facilitar la implantación y riesgos que exigen mitigación. No atribuye esas características al conjunto de municipios españoles: funciona como lista de verificación para el diagnóstico previo de cada entidad local.

TABLA 3. MATRIZ ANALÍTICA DE CONDICIONES, RIESGOS Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN

Condición habilitante	Evidencia que debe comprobarse
Problema vinculado a una competencia municipal y patrocinio institucional identificable	Informe jurídico, acto de impulso y delimitación del alcance del piloto
Capacidad organizativa mínima: personal, datos, tiempo y crédito	RPT/planificación, disponibilidad de datos y presupuesto verificable
Alianza o red de apoyo jurídicamente formalizada cuando sea necesaria	Convenio o contrato adecuado, responsabilidades, financiación y gobernanza definidas
Riesgo de implantación	Medida de mitigación y dato necesario
Traslación mecánica de un modelo extranjero o sectorial	Análisis de <i>policy transfer</i> , adaptación local y piloto reversible
Insuficiencia de capacidad, aumento de carga o falta de crédito	Diagnóstico de plantilla, costes, gobernanza y responsabilidades antes de crear la unidad
Sesgo, opacidad, discriminación o perjuicio a colectivos vulnerables	Evaluación de impacto, transparencia, canal de quejas y regla de suspensión

Fuente: elaboración propia como matriz analítica de comprobación; su aplicación requiere evidencia específica de cada entidad local.

5. CONCLUSIONES

La respuesta a la pregunta de investigación es afirmativa, pero condicionada: una UCIL puede institucionalizarse mediante el ordenamiento vigente siempre que se vincule a competencias municipales concretas y que su forma jurídica, organización y garantías correspondan al alcance de sus funciones. La autonomía local permite organizar capacidades; no autoriza a alterar derechos, procedimientos o competencias mediante instrumentos internos inadecuados.

La primera condición es jurídico-organizativa: identificar órgano competente, dependencia, funciones, ausencia de duplicidad e instrumento de creación. Un equipo temporal, una unidad estable y una reforma normativa no requieren el mismo procedimiento. La segunda es material: dotación de personal, crédito suficiente, acceso legítimo a datos y capacidad de evaluación.

La tercera condición es ética y democrática: finalidad pública explícita, proporcionalidad, transparencia, reversibilidad, protección de datos, igualdad y control. La libertad formal de elección no legitima una intervención opaca, manipulativa o desproporcionada.

La cuarta condición es evaluativa: distinguir evidencia comparada, hipótesis de diseño y resultados locales; publicar también los resultados negativos; medir costes e impactos distributivos; y evitar el escalado cuando no se acrediten eficacia, equidad y sostenibilidad.

La quinta condición es contextual: el modelo debe adaptarse al tamaño y capacidades del municipio. Las fórmulas supramunicipales o universitarias pueden ser preferibles cuando no exista masa crítica para una unidad propia, siempre que se definan responsabilidades, financiación y régimen de datos.

El estudio presenta dos límites. No ofrece evidencia empírica de UCIL españolas consolidadas y su comparación internacional es selectiva. Por ello, el modelo debe someterse a validación mediante pilotos documentados y estudios posteriores que comparen capacidades municipales, costes, legitimidad y resultados.

La aportación final no es afirmar que toda entidad local deba crear una UCIL, sino ofrecer criterios para decidir cuándo resulta jurídicamente viable, organizativamente proporcionada y democráticamente legítima. La institucionalización solamente se justifica si reduce fricciones sin crear nueva burocracia y si convierte la experimentación en aprendizaje público controlable.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Behavioural Insights Team (2021). *Economy BIT review 2021–2022*. Behavioural Insights Team. <https://www.bi.team/press-releases/behavioural-insights-team-publishes-review-for-2021-2022/>
- Bovens, L. (2009). The ethics of nudge. En T. Grüne-Yanoff y S. O. Hansson (eds.), *Preference change: Approaches from philosophy, economics and psychology* (pp. 207-219). Springer. https://doi.org/10.1007/978-90-481-2593-7_10
- Cabralés Goitia, A. y Rey Biel, P. (2021). Más allá de los nudges: Políticas públicas efectivas basadas en la evidencia de las ciencias del comportamiento. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 25, 38-45. <https://doi.org/10.24965/gapp.i25.10864>
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2025). *Estudio sobre la economía conductual para una regulación y supervisión eficientes (E/CNMC/002/23)*. CNMC. <https://www.cnmc.es/sites/default/files/6130089.pdf>
- Comité Económico y Social Europeo – CESE (2017). *Dictamen sobre «Integrar los nudges en las políticas europeas»* [Diario Oficial de la Unión Europea, C 75]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016IE1333>
- Dolowitz, D. P. y Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-23. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
- Drummond, J., Shephard, D. y Trnka, D. (2021). *Behavioural insight and regulatory governance: Opportunities and challenges* [OECD Regulatory Policy Working Papers n.º 16]. OECD Publishing. <https://dx.doi.org/10.1787/ee46b4af-en>
- Evans, M. (2009). Policy transfer in critical perspective. *Policy Studies*, 30(3), 243-268. <https://doi.org/10.1080/01442870902863828>
- Güemes, C. (2021). Políticas conductuales. *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, 20, 310-321. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2021.6078>
- Hallsworth, M., Egan, M., Rutter, J. y McCrae, J. (2018). *Gobierno conductual: Aplicación de las ciencias del comportamiento para mejorar la toma de decisiones de los gobiernos*. The Behavioural Insights Team. <https://www.bi.team/publications/gobierno-conductual/>
- Halpern, D. (2015). *Inside the nudge unit: How small changes can make a big difference*. WH Allen.
- Hertwig, R. y Grüne-Yanoff, T. (2017). Nudging and boosting: Steering or empowering good decisions. *Perspectives on Psychological Science*, 12(6), 973-986. <https://doi.org/10.1177/1745691617702496>
- Lunn, P. (2014). *Regulatory policy and behavioural economics*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264207851-en>
- Martín Delgado, I. (2009). Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada. *Revista de Administración Pública*, 180, 353-386. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-180-septiembrediciembre-2009/naturaleza-concepto-y-regimen-juridico-de-la-actuacion-administrativa-automatizada-2>
- Mola, D. J. y Ortiz, M. V. (2024). Editorial: Número especial «Ciencias del comportamiento aplicadas a políticas públicas». *Revista Argentina de Ciencias del Comportamiento*, 16(1), 1-3. <https://doi.org/10.32348/1852.4206.v16.n1.44613>

- Naru, F. (2024). Behavioral public policy bodies: New developments & lessons. *Behavioral Science & Policy*, 10(1), 1-17. <https://doi.org/10.1177/23794607241285614>
- National Science and Technology Council, Subcommittee on Social and Behavioral Sciences (2024). *Blueprint for the use of social and behavioral science to advance evidence-based policymaking*. Executive Office of the President. <https://digitalgovernmenthub.org/library/blueprint-for-the-use-of-social-and-behavioral-science-to-advance-evidence-based-policymaking/>
- OECD (2017). *Behavioral insights and public policy: Lessons from around the world*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264270480-en>
- OECD (2019). *Tools and ethics for applied behavioural insights: The BASIC toolkit*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9ea76a8f-en>
- OECD (2022). *Good practice principles for ethical behavioural science in public policy* [OECD Public Governance Policy Papers n.º 20]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e19a9be9-en>
- OECD y New South Wales Government (2024). *Fixing frictions: 'Sludge audits' around the world. How governments are using behavioural science to reduce psychological burdens in public services* [OECD Public Governance Policy Papers n.º 48]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5e9bb35c-en>
- Saghai, Y. (2013). Salvaging the concept of nudge. *Journal of Medical Ethics*, 39(8), 487-493. <https://doi.org/10.1136/medethics-2012-100727>
- Service, O., Hallsworth, M., Halpern, D., Algate, F., Gallagher, R., Nguyen, S., Ruda, S., Sanders, M., Pelenur, M., Gyani, A., Harper, H., Reinhard, J. y Kirkman, E. (2014). *EAST: Four simple ways to apply behavioural insights*. The Behavioural Insights Team. <https://www.bi.team/publications/east-four-simple-ways-to-apply-behavioural-insights/>
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo: Las virtudes del municipalismo*. Catarata.
- Subirats, J. y García Bernardos, Á. (2015). *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Icaria.
- Sunstein, C. R. (2014). *Why nudge? The politics of libertarian paternalism*. Yale University Press.
- Thaler, R. H. y Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.
- Varazzani, C., Tuomaila, H., Emmerling, T., Brusoni, S. y Fontanesi, L. (2023). *Seven routes to experimentation in policymaking: A guide to applied behavioural science methods* [OECD Working Papers on Public Governance n.º 64]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/918b6a04-en>
- White, M. D. (2013). *The manipulation of choice: Ethics and libertarian paternalism*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137313577>
- World Health Organization (2022). *Behavioural sciences for better health initiative*. WHO. <https://www.who.int/publications/m/item/behavioural-sciences-for-better-health-initiative>