



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 21, abril de 2024
Sección: COMUNICACIONES Y COMENTARIOS JURISPRUDENCIALES
Recibido: 23-08-2023
Modificado: 24-10-2023
Aceptado: 15-11-2023
Prepublicado: 12-01-2024
Publicado: 15-04-2024
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11252>
Páginas: 237-257

Referencia: Magallón-Salegui, J. (2024). La situación de la Administración electrónica en el ámbito local a la luz de varios informes. Atención particular al caso de Aragón. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 21, 237-257. <https://doi.org/10.24965/reala.11252>

La situación de la Administración electrónica en el ámbito local a la luz de varios informes. Atención particular al caso de Aragón

The situation of electronic Administration at the local level by the light of two reports. Particular attention to the case of Aragon

Magallón-Salegui, Jaime

Universidad de Zaragoza. Departamento de Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9544-6229>

jmagallon@unizar.es

NOTA BIOGRÁFICA

Personal investigador en formación en Derecho Administrativo en la Universidad de Zaragoza.

RESUMEN

Objetivos: existen diversas obligaciones que cumplir en materia de Administración electrónica por parte de las Administraciones públicas, de conformidad con las leyes 39 y 40/2015, que recogieron una apuesta decidida por la tramitación electrónica de los procedimientos. La consecución de este objetivo se fue posponiendo a través de las sucesivas *vacatio legis* hasta el 2 de abril de 2021, fecha de entrada en vigor del desarrollo reglamentario en esta materia con el Real Decreto 203/2021. **Metodología:** el estudio se basa en la literatura académica, el marco normativo tanto europeo como nacional sobre esta cuestión y en varios informes sobre el estado de cumplimiento de las diversas obligaciones en materia de Administración electrónica, focalizándose la atención en las Administraciones locales; en particular, de Aragón. **Resultados:** se detecta una mejora en la implantación de los diversos componentes de la Administración electrónica por parte de las Administraciones locales, concepto holístico que comprende más aspectos que la mera incorporación de equipos, si bien persiste un incumplimiento desigual de sus obligaciones en esta materia. **Conclusiones:** dado que el estándar de cumplimiento es igual para todas las Administraciones, resulta necesario reforzar la colaboración con las Administraciones locales para disminuir la brecha existente.

PALABRAS CLAVE

Administración electrónica; Administraciones locales; colaboración interadministrativa; competencias locales; servicios locales.

ABSTRACT

Objectives: There are various obligations to comply with in matters of electronic administration by public administrations, in accordance with Laws 39 and 40/2015, which included a decided commitment to the electronic processing of procedures. Objective whose achievement was postponed through successive *vacatio legis* until April 2, 2021, the date of entry into force of the regulatory development in this matter with Royal Decree 203/2021. **Methodology:** the study is based on academic literature, the European and national regulatory framework on this issue and several reports about the state of implementation with obligations regarding electronic administration, focusing on local administrations, particularly in Aragon. **Results:** There has been an improvement in the implementation of the various components of eGovernment by local administrations, a holistic concept that encompasses more than the mere incorporation of equipment, although there is still an uneven fulfilment of their obligations in this area. **Conclusions:** Given that the

standard of compliance is the same for all administrations, it is necessary to strengthen collaboration with local administrations in order to reduce the existing gap.

KEYWORDS

Electronic administration; local administrations; inter-administrative collaboration; local competences; local services.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: LAS DINÁMICAS POBLACIONALES Y LA EXPANSIÓN DE LAS TIC COMO MOTOR DE CAMBIO EN LA ESFERA LOCAL. 2. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: QUÉ ES, DÓNDE SE REGULA, CUÁL ES SU SITUACIÓN REAL. 2.1. NOCIÓN DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA. 2.2. MARCO NORMATIVO EUROPEO Y NACIONAL. 2.3. EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: FUENTES DE INFORMACIÓN Y NECESIDAD DE PLANIFICACIÓN. 2.3.1. Profusión de informes, que dificultan disponer de un panorama claro, pero que permiten deducir determinados rasgos de la Administración electrónica española. 2.3.2. La planificación estatal en materia de Administración electrónica. 2.3.2.1. La implantación de una política pública requiere previa planificación. 2.3.2.2. La diversidad de planes estatales. En particular, el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas (2021-2025). 2.3.3. Sin información precisa, planificación, medidas concretas, control y presupuesto no habrá política eficaz ni gasto eficiente en materia de Administración electrónica. 3. LA REALIDAD LOCAL EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA. 3.1. HETEROGENEIDAD DE LA PLANTA LOCAL PERO HOMOGENEIDAD DE OBLIGACIONES. 3.2. LAS OBLIGACIONES EN TORNO A LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL ÁMBITO LOCAL Y SUS DIFICULTADES ESPECÍFICAS. LOS DATOS QUE SE DESPRENDEN DEL INFORME IRIA. 3.2.1. Políticas de transformación digital. 3.2.2. Servicios públicos electrónicos. 3.2.3. Impulso en la transformación interna. 3.2.4. Gobierno abierto. 3.2.5. Infraestructura para llevar a cabo la Administración electrónica. 3.2.6. Personal y gastos TIC. 3.3. NECESARIA COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE LOS ENTES LOCALES INTERMEDIOS. 4. EL CASO DE ARAGÓN: EL INFORME DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE 2021 Y SUS PRINCIPALES SEÑALAMIENTOS. 4.1. FINALIDAD DEL INFORME Y REALIDAD LOCAL ARAGONESA. 4.2. LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME: FALTA DE PLANIFICACIÓN, INSUFICIENTE ASISTENCIA POR PARTE DE LAS DIPUTACIONES Y NECESIDAD DE MAYORES INVERSIONES EN LA MATERIA. 4.2.1. Las diputaciones provinciales. 4.2.2. Los nueve municipios aragoneses con población entre 10 000 y 20 000 habitantes. 4.2.3. Los restantes municipios con población inferior a 20 000 habitantes. 4.3. RESULTADO QUE EXTRAER: IMPORTANTE INCUMPLIMIENTO EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA. 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN: LAS DINÁMICAS POBLACIONALES Y LA EXPANSIÓN DE LAS TIC COMO MOTOR DE CAMBIO EN LA ESFERA LOCAL

Si bien se podrían mencionar otros, y el acontecer de estos no se produce de manera exclusiva en este ámbito, dos dinámicas o procesos confluyen en la esfera local como si de dos funciones que se cortan en una gráfica se tratase: la evolución demográfica y el influjo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En cuanto a la primera, mientras que la población mundial no deja de crecer (y la de nuestro país sigue esa tendencia, aunque no al mismo ritmo, con lo que algunos municipios incrementan su número de vecinos), buena parte de ellos la han estado perdiendo en las migraciones internas en el país. Las dinámicas poblacionales son lentas y complejas¹, observándose un progresivo desplazamiento desde las zonas rurales y las pequeñas y medianas ciudades hacia las urbes de mayores dimensiones, con el consecuente desequilibrio en su distribución territorial y los problemas económicos y ambientales que puede provocar. De ahí que desde principios de este siglo se hayan generalizado las políticas dirigidas a la lucha contra la despoblación².

Por lo que respecta a la evolución de las TIC y su presencia generalizada en todos los órdenes públicos y privados, poca explicación hace falta: toda dependencia administrativa requiere de ordenadores para su funcionamiento cotidiano, sea para tareas de informe, evaluación, asesoramiento, gestión y tramitación

¹ La dinámica de concentración de la población en ciudades lleva produciéndose más de medio siglo, profundizándose la paradoja de aumento de población para unos municipios y de disminución para otros (Carbonell Porras, 2021, p. 87). La autora refiere una serie de datos extraídos del documento *El reto demográfico y la despoblación en España en cifras, 2020*, de la Secretaría General para el Reto Demográfico.

² Almeida Cerrada y Santiago Iglesias (2021, pp. 17-18).

electrónica de expedientes, relaciones *ad intra* y *ad extra*, etc. Sin ir más lejos, el teletrabajo tomó protagonismo a consecuencia de la pandemia, y en los primeros meses se hizo necesario para empresas, pero también para las Administraciones: se trataba de adaptarse o de paralizar el servicio³. En conjunto, tal fue el avance que «con la crisis, y haciendo de la necesidad virtud, se avanzó más en unos meses que antes en diez años» (Merino Estrada, 2022, p. 24). Es cierto que este contexto comenzó como crisis sanitaria, pero posteriormente trajo consecuencias de índole social y económica⁴. En este último punto cobraron especial importancia las entidades locales, que tuvieron que incrementar los recursos que destinaban a servicios sociales para hacer frente a la situación⁵. Tal conjunción de elementos nos ha llevado a los definidos tiempos VUCA, expresión que hace referencia a entornos cuyas notas son la volatilidad (*volatility*), incertidumbre (*uncertainty*), complejidad (*complexity*) y ambigüedad (*ambiguity*)⁶.

Ambos fenómenos, demografía y expansión de las TIC, no son fenómenos nuevos ni repentinos. Cada uno es fruto de un proceso más prolongado en el tiempo y que no va a pararse aquí. Al contrario, las innovaciones tecnológicas no dejan de sucederse, tratando de proveer cada vez de una mayor cantidad de servicios a la ciudadanía y de hacerles la vida más sencilla. Pues bien, en esta dinámica también está interpelada la Administración en todos sus niveles, ya que no puede ni aprobar normas a espaldas de la realidad ni dejar de ser consciente de que los nuevos tiempos reclaman nuevas formas de prestación de los servicios. Hemos pasado el punto de no retorno, y no cabe una «vuelta al papel».

En este marco, lo que se va a tratar de ofrecer aquí es un conjunto de reflexiones sobre la introducción de las TIC en las Administraciones públicas, particularmente las del nivel local, donde, pese a encontrarnos realidades bien distintas (municipios de más de 500 000 habitantes y de menos de 500), las exigencias normativas en esta materia son las mismas. Por esa razón, las técnicas de colaboración administrativa y el auxilio entre los distintos poderes públicos se tornan fundamentales, en particular entre los entes locales intermedios (diputaciones, consejos y cabildos insulares o equivalentes) y los municipios. Así, partiendo de a qué hace referencia el concepto de Administración electrónica, se expondrá la necesidad de conocer la situación en nuestro país para trazar estrategias que establezcan su consecución, vislumbrándose excesos de análisis y diversidad de planificaciones. Si a ello se une la compleja normativa y su carácter técnico, se dibuja un mosaico difícil de afrontar por parte de los (pequeños) municipios, sobre todo si no son auxiliados por otros entes. Como ejemplo de todo ello se verá el caso de los municipios de Aragón, cerrándose todo ello con una serie de conclusiones.

2. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: QUÉ ES, DÓNDE SE REGULA, CUÁL ES SU SITUACIÓN REAL

2.1. Noción de Administración electrónica

Todo análisis requiere tomar un basamento claro sobre el que hacer las reflexiones correspondientes, y siendo la Administración electrónica el tema a tratar, conviene tener presente la primera conceptualización que de la misma se hizo. Fue la Comisión Europea, en 2003, quien la definió como «el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas»⁷.

³ Naturalmente, su carácter esencial en esa concreta coyuntura no se traduce en que, con anterioridad, no existiera esta modalidad de prestación de servicio o de desempeño de funciones públicas. Como indica Sánchez Morón (2022, p. 65), siempre ha habido ciertos grupos de funcionarios que realizaban parte de sus funciones desde sus domicilios o lugares de trabajo privados, como los docentes universitarios, algunos miembros de la magistratura y funcionarios de nivel superior, al igual que en las entidades locales, si bien en este último caso con carácter excepcional.

⁴ Tanto para el sector privado como para el público. Sobre este último, simplemente un dato: según el Ministerio de Hacienda, el ejercicio presupuestario 2019 se cerró con un déficit público del 2,9% del PIB, mientras que el 2020 lo hizo con un déficit del 10,09% del PIB. Dicho en términos absolutos, el déficit público pasó de 33 233 millones de euros a 115 200 millones de euros en un año.

⁵ Sobre todo en los momentos iniciales, cobró especial protagonismo la competencia municipal de «evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social» [art. 25.2.e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local].

⁶ Concepto extraído de Campos Acuña (2020, p. 127).

⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa» (SEC [2003] 1038).

Esta definición requiere detenerse en ella, ya que su amplitud genera diversos puntos de análisis. El primero es que ese interés a nivel europeo por abordar la implantación de Administración electrónica –que se ha ido sucediendo a lo largo del tiempo– se entiende al comprobar el peso que representa el sector público, por un lado, en el PIB de la Unión mediante la contratación pública y, por otro, como empleador. Unas cifras a este respecto se pueden encontrar en el siguiente extracto de una comunicación de 2017 de la Comisión: «Una de las diez prioridades de la Comisión presentadas por el presidente Juncker es eliminar los obstáculos a un mercado único digital en Europa. El sector público, que representa más de una cuarta parte del empleo total y contribuye a aproximadamente una quinta parte del PIB de la UE mediante la contratación pública, desempeña un papel clave en el mercado único digital como organismo regulador, proveedor de servicios y empleador»⁸.

La segunda cuestión que resaltar es que el fenómeno de la Administración electrónica no se ciñe a la utilización de las citadas tecnologías o, dicho en términos coloquiales, a la adquisición y uso de equipos informáticos por las distintas dependencias de las diferentes Administraciones públicas. La noción, bien entendida, comprende otros aspectos que en la definición vienen recogidos y sin los cuales la transformación que implica no puede tener lugar: cambio en los procesos, metodologías y puestos de trabajo, así como en la mentalidad o concepción sobre la cuestión por aquellos que han de utilizarlas (los empleados públicos). De hecho, con respecto a los puestos de trabajo se irán sucediendo en el tiempo tres procesos: habrá unos puestos de trabajo que, por tener atribuidas tareas más repetitivas, sencillas o manuales, desaparecerán; otros, entre cuyas tareas quepa la digitalización, se reconvertirán o modificarán y, además, se generarán otros nuevos.

Como muestra del carácter poliédrico que presenta la Administración electrónica se pueden recoger, entre otros, dos testigos. De un lado, la noción de organización que plantea Serrano Canón (2016, p. 809), para quien está conformada por tres elementos que se interrelacionan: la estructura (las Administraciones públicas en su conjunto e individualmente consideradas⁹), los procesos o sistemas (como es en este caso el tecnológico) y las personas¹⁰, no debiendo descuidarse ninguno de ellos. Así, «una adecuada estructura y buenos sistemas son condición necesaria pero no suficiente, por sí solos no producen si las personas no los activan, conducen y mantienen». De otro, puede mencionarse a Cerrillo i Martínez (2022, pp. 33-34), quien al tratar la cuestión de la transformación digital de los Gobiernos locales, hace referencia a tres dimensiones: la *tecnológica*, dentro de la que quedan comprendidos el uso de los medios electrónicos, la dotación de infraestructuras y equipos, y las medidas de seguridad necesarias para garantizar la integridad de las gestiones realizadas con ellos; la *organizativa*, y la *jurídica*, debiendo dotarse cada entidad local de la regulación correspondiente, tanto *ad intra* como *ad extra*.

Así pues, el concepto de Administración electrónica no se traduce simplemente en trasvasar los hábitos del funcionamiento en papel al formato electrónico, siendo necesaria entonces y ahora la revisión continua de los procesos, en toda su extensión, para simplificar y redefinir su adaptación electrónica (Campos Acuña, 2016, p. 861), en tanto que lo que se busca es «convertir Administraciones del s. xx en administraciones del s. xxi, para liderar el futuro desde lo público» (Campos Acuña, 2020, p. 127).

Además, hay que tener en cuenta que esta transformación que supone la Administración electrónica no es un fin en sí mismo, sino un medio¹¹ que sirve para coadyuvar a la eficacia de los poderes públicos y su eficiencia, así como para una mejor prestación de los servicios públicos mediante, por ejemplo, su mayor individualización. De hecho, distintas facetas o aplicaciones que pueden tener (y ya han sido analizadas por la doctrina) son el teletrabajo en el seno de las Administraciones públicas¹², el recurso a actuaciones administrativas automatizadas mediante robots *software*¹³, la necesaria celebración de reuniones a distancia por parte de órganos colegiados (aunque no solo) de las entidades locales en el contexto de la pandemia y el estricto régimen que para momentos de normalidad se ha establecido, la contribución a la transparencia e integridad de los poderes públicos, las *smart cities* o *communities*¹⁴ y la influencia en el empleo público, entre

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Marco Europeo de Interoperabilidad. Estrategia de aplicación», Bruselas, 23-3-2017 COM (2017) 134 final.

⁹ Dada la asimetría entre ellas y que, paralelamente, todas están implicadas en el desarrollo tecnológico y obligadas a su uso.

¹⁰ Sobre la importancia del factor humano en el ámbito local Campos Acuña (2022, pp. 109-111).

¹¹ Su carácter instrumental es resaltado por Campos Acuña (ibid., p. 95).

¹² Vid. Sánchez Morón (2022) y Fuentes i Gasó y Boltaina i Bosch (2022).

¹³ Cuestión que no es futura sino presente, y normativamente ni siquiera eso, por cuanto la Ley 11/2007 de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (art. 39) ya las regulaba y hoy las recoge la Ley 40/2015 (art. 41). Entre otros, han sido tratadas por Cerrillo i Martínez (2021).

¹⁴ Por ejemplo, Almeida Cerredá y Santiago Iglesias (2021). Un dato que arrojan estos autores (p. 39) es que no existe una definición en el terreno jurídico para las nociones de ciudad inteligente (*smart city*), territorio inteligente o comunidad inteligente (*smart*

otros. Tal es la envergadura de la transformación que algunos autores entienden que el propio concepto de Administración electrónica no es capaz de comprender en su seno toda la extensión del fenómeno, habiéndose quedado anticuado y siendo más preciso hablar ya de digitalización o transformación digital (Campos Acuña, 2022, p. 93)¹⁵.

2.2. Marco normativo europeo y nacional

Expuesto el ámbito que abarca la noción de Administración electrónica, el siguiente paso es enmarcarla en una regulación determinada. La primera nota reseñable es la ausencia en los Tratados comunitarios de un título competencial a favor de la Unión Europea sobre Administración electrónica, lo que impide encontrar a este nivel un tratamiento específico de la cuestión. Sin embargo, diversas normas sectoriales influyen en esta materia, a lo que ha de añadirse una clara profusión de instrumentos de *soft law*.

Pese a esa laguna de origen, una excepción que se podría señalar –si bien trata sobre la cuestión digital en su conjunto, quedando comprendidas más cuestiones que las que aquí interesan– es el Reglamento 2021/694 por el que se establece el Programa Europa Digital, sus objetivos y el presupuesto para el periodo 2021-2027¹⁶. El fin que persigue esta norma es acelerar la transformación digital de la economía y aportar sus beneficios a ciudadanos, Administraciones y empresas, además de mejorar la competitividad de Europa¹⁷. Al margen de ella, un rasgo que caracteriza a esta materia es su sectorialización, por cuanto el conglomerado normativo en todo lo atinente a la digitalización está muy especializado. Muestra de ello puede ser la siguiente enumeración –no exhaustiva– de diversos ámbitos implicados o que regulan algunos extremos sobre Administración electrónica. Así, habría que tener en cuenta la normativa en materia de protección de datos¹⁸ y de contratación pública (electrónica), de servicios digitales y de economía de los datos, de fiscalidad digital y de inteligencia artificial, ciberseguridad e identificación electrónica.

A nivel de *soft law*, como se ha adelantado, existe una notable diversidad de declaraciones ministeriales¹⁹ y planes de desarrollo (tanto de la Administración electrónica en general como específicos en materia de interoperabilidad), además de un amplio abanico de estrategias, comunicaciones, libros blancos, plataformas y portales sobre aspectos concretos de la Administración electrónica²⁰.

Por lo que se refiere al ordenamiento nacional, hay de partir cronológicamente de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAE), que fue desarrollada

community). De hecho, por no haber, ni siquiera se recoge un concepto jurídico de ciudad, por lo que ellos proponen atribuir tal categoría a una malla urbana de dimensiones determinadas, como serían 75 000 o más habitantes, aplicando el criterio de identificación de los municipios de gran población del art. 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

¹⁵ Por su parte, y aprovechando la mención al funcionamiento en soporte papel, Herrero Pombo (2021, p. 46) plantea un curioso paralelismo entre dos episodios de transformación de la Administración pública en nuestro país y el protagonismo de un determinado cuerpo de funcionarios estatal en cada caso. Considera que de igual manera que la primera transformación del sector público, centrada en el desarrollo de las normas de la Administración pública, fue espoleada por el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado (antiguo Cuerpo Técnico de la Administración Civil), la segunda, que es la centrada en la Administración digital, ha sido impulsada por el Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado.

¹⁶ Reglamento (UE) 2021/694 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021 por el que se establece el Programa Europa Digital y por el que se deroga la Decisión (UE) 2015/2240. Esta norma identifica la modernización de las Administraciones públicas como una de las prioridades para la ejecución del mercado único digital y recuerda que la evaluación intermedia de la Estrategia para el Mercado Único Digital ya destacó «la necesidad de fortalecer la transformación de las administraciones públicas y de garantizar que los ciudadanos tengan un acceso fácil, fiable y sin trabas a los servicios públicos» (considerando 51).

¹⁷ Este objetivo general del Programa se ejecuta en coordinación con otros programas de la Unión y se concreta en cinco objetivos específicos interrelacionados: informática de alto rendimiento; inteligencia artificial; ciberseguridad y confianza; capacidades digitales avanzadas, y despliegue y mejor uso de la capacidad digital e interoperabilidad. Para ilustrar esa interconexión entre objetivos el considerando 15 recoge este ejemplo: «La IA necesita la ciberseguridad para ser fiable, la informática de alto rendimiento será clave para apoyar el aprendizaje en el contexto de la IA, y las tres requieren capacidades digitales avanzadas. Aunque las acciones individuales en el marco del Programa pueden corresponder a un único objetivo específico, los objetivos no deben considerarse de forma aislada, sino como elementos centrales de un conjunto coherente».

¹⁸ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE. Un punto de interés en esta materia puede ser el derecho a no ser objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento automatizado (art. 22), puesto en relación con la posibilidad de adoptar actuaciones administrativas automatizadas del art. 41 Ley 40/2015.

¹⁹ El íter comenzó –pero no ha concluido, ya que es de esperar que se vayan sucediendo más en el tiempo– con la Declaración Ministerial de Bruselas, de 29-30 de noviembre de 2001, siendo la más reciente la Declaración Ministerial de Berlín sobre Sociedad Digital y Gobierno Digital Basado en Valores, suscrita el 8 de diciembre de 2020.

²⁰ Un estudio minucioso de buena parte del compendio de *soft law* se puede encontrar en García Martín *et al.* (2021, pp. 75-108).

parcialmente para la Administración General del Estado (AGE) y sus organismos públicos vinculados o dependientes por el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre²¹. No obstante, dado el marcado carácter voluntarista que tenía la LAE, no se produjo un cambio revolucionario en la materia²².

El siguiente hito, que ya supuso (pero no de forma inmediata) la obligación de tramitación electrónica de los procedimientos administrativos, vino dado por las leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. De hecho, la propia Ley 39/2015 ya advierte en su preámbulo que «en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las administraciones», poniendo de manifiesto la apuesta decidida por este modelo de funcionamiento. Como se ha indicado, su implantación no fue inmediata, dado que su vigencia completa se ha ido demorando en el tiempo hasta el 2 de abril de 2021, fecha de entrada en vigor del correspondiente desarrollo reglamentario a través del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Actuación y Funcionamiento del Sector Público por Medios Electrónicos (RAF-ME). A todo ello han de añadirse las prescripciones necesarias en cuestión de interoperabilidad y seguridad, recogidas en el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) y el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), aprobados por los reales decretos 311/2022, de 3 de mayo²³, y 4/2010, de 8 de enero, respectivamente, y en las correspondientes normas técnicas de desarrollo²⁴.

Sin duda, la que nos ocupa es una materia en la que el riesgo de obsolescencia normativa es alto y la necesidad de actualización permanente, con lo que el margen para la reflexión ante los avatares que se van presentando no es tan dilatado como pudiera requerir su envergadura. Parece este ámbito un buen ejemplo de aquella «legislación incontinente» de la que hablaba Ortega y Gasset. Ahora bien, pese a ello la cuestión no se reduce a un simple reciclaje de normas por otras más nuevas, dado que en materia de transformación digital conviven dos realidades: la acelerada producción de cambios en el ámbito digital unida al paralelo deber de actualizar el marco regulatorio para adecuarlo a las nuevas exigencias existentes y la necesidad de cumplir con los estándares mínimos que requiere la legislación básica, como si de la locomotora y el vagón de cola en el caso de un tren se tratase, ocupando este puesto, se adelanta ya, la esfera local.

2.3. El contexto de la Administración electrónica: fuentes de información y necesidad de planificación

2.3.1. Profusión de informes, que dificultan disponer de un panorama claro, pero que permiten deducir determinados rasgos de la Administración electrónica española

Una vez recogido el marco normativo en el que queda comprendida la Administración electrónica, saber hacia dónde debe encaminarse en realidad hace preciso definir la situación de partida. El problema es que existen distintas referencias a tener en cuenta, con lo que las decisiones que tomar por los poderes públicos pueden diferir en función de cuál sea la fuente utilizada.

Existen diversos informes en materia de Administración electrónica elaborados por distintas instituciones, entre los que presenta particular importancia el *Digital Economy and Society Index Report* (DESI), ela-

²¹ Manifestaciones de previsión normativa e incorporación de medios técnicos al funcionamiento de distintos servicios en las Administraciones las podemos encontrar con anterioridad, siendo un baluarte en la materia la Agencia Estatal de Administración Tributaria, creada en 1992, así como la previsión de incorporación de los citados medios recogida en el art. 45 de la Ley 30/1992 (ibid., pp. 37-38).

²² Conviene tener presente que la disposición final tercera de esta ley preveía la adaptación normativa en el caso de las entidades locales –y de las comunidades autónomas– antes del 31 de diciembre de 2009 «siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias» (apdos. 4 y 3, respectivamente). De hecho, constatado el incumplimiento, a través de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (disposición adicional séptima) se añadió un apartado quinto a la citada disposición final en el que se recogió el deber de aprobar y hacer públicos los programas y calendarios fijados para la progresiva implantación de la tramitación electrónica de los procedimientos y las relaciones con los ciudadanos por esa misma vía.

²³ Hay que tener en cuenta que inicialmente, el Esquema Nacional de Seguridad fue aprobado por el Real Decreto 3/2010, de 8 de mayo. No obstante, dada la sensibilidad de la materia, la evolución normativa tanto europea como nacional y el deber de actualización permanente que presidían el propio Esquema (art. 42 del Real Decreto 3/2010), se consideró necesario proceder a la elaboración de uno nuevo.

²⁴ Siguiendo un claro sistema en cascada, la LAE (art. 42 y disposición adicional 8.^a) ya previó en su momento la necesaria formulación de ambos esquemas y estos, a su vez, la necesidad de adoptar las citadas normas técnicas, tanto de seguridad (disposición adicional 2.^a RD 311/2022) como de interoperabilidad (disposición adicional 1.^a RD 4/2010).

borado por la Comisión Europea. En la versión del año 2022 de este informe –que clasifica a los veintisiete Estados miembros conforme a cuatro puntos: capital humano, conectividad digital, integración de las tecnologías digitales y servicios públicos digitales–, España se encuentra en el séptimo puesto, observándose una mejora paulatina de sus resultados con respecto a los años anteriores. Desglosado en cada uno de los cuatro ámbitos, se encuentra en los puestos décimo, tercero, decimoprimer y quinto respectivamente, destacándose en el informe que es uno de los líderes de la UE en cuanto a conectividad al ocupar el tercer puesto por segundo año consecutivo²⁵. Dado que se pretende centrar el ámbito de análisis en la esfera local, el informe al que se va a prestar atención por ser el dedicado a ello es el informe IRIA sobre entidades locales, publicado con periodicidad bienal por el OBSAE²⁶. Ello se hará después, dentro del epígrafe relativo a la Administración local (apartado 3.2).

2.3.2. La planificación estatal en materia de Administración electrónica

2.3.2.1. La implantación de una política pública requiere previa planificación

La Administración, al establecer una determinada política pública, requiere conformar una previa y adecuada planificación en la que se establezcan los fines que conseguir, las fases que se desarrollarán hasta alcanzarlos, los recursos existentes y las necesidades previstas que hay que integrar. Todo ello en aras a la eficacia de lo perseguido y la optimización de lo utilizado. Y la referida a la Administración electrónica no es una excepción²⁷.

El primer aspecto que ha de tener en cuenta esta labor planificadora es el problema a cuya solución se dirige. Ha de identificarlo y evaluarlo (cuál es, dónde está, qué dimensión o envergadura tiene) para, una vez conocida la realidad a la que ha de hacer frente, definir las políticas a seguir para afrontarlo. Sin ese adentramiento en la realidad, el poder público podría partir de una premisa errónea, con lo que cabría que las medidas que llevase a cabo no fuesen eficaces. El problema que presenta esta materia, como ha quedado patente, es que hay múltiples fuentes de información sobre una misma realidad que, al utilizar referencias y metodologías distintas, arrojan datos distintos, lo que produce confusión y dificulta una toma de posición clara para afrontar la cuestión.

Una vez esclarecida la base, corresponde establecer los cimientos; las políticas concretas entendidas como las medidas, metas y soluciones alternativas que se ofrecen para afrontar el problema en cuestión. De su cotejo se extraerá la que se considere más pertinente por su adecuación con la situación, se adoptará y se implantará. Naturalmente, de la proyección inicial a su resultado final pueden haberse producido discordancias, con lo que resulta fundamental la evaluación de los programas utilizados para comprobar los avances producidos, los fallos encontrados y los cambios a introducir necesarios para su consecución²⁸.

²⁵ Además de este informe, existe un amplio abanico de fuentes de información, entre las que cabe resaltar las siguientes: el *Informe sobre gobierno electrónico* de la ONU; el *Digital Government Index* de la OCDE; el tridente de la Comisión Europea compuesto por el *eGovernment Benchmark*, el *State-of-play report on digital public administration and interoperability* y el citado DESI; las estadísticas de Eurostat; los informes del Observatorio de Administración electrónica (OBSAE); los informes del Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI), así como la encuesta del Instituto Nacional de Estadística *Equipamiento y uso de TIC en los hogares*. Un análisis individualizado de cada una de estas fuentes se puede encontrar en García Martín *et al.* (2021), pp. 42-66).

²⁶ Otros informes que realiza son el *Informe REINA*, que mide el estado de las TIC en la Administración General del Estado; el informe *Administración electrónica en las CC. AA.*; y el informe *Presupuestos de tecnologías de la información y las comunicaciones de la Administración del Estado*. Además, el Observatorio publica mensualmente un boletín sobre Administración electrónica en nuestro país, con datos recopilados por él mismo y terceros.

²⁷ Así lo ha señalado Cerezo Peco (2016, p. 96) cuando afirma: «No nos engañemos. No habrá un procedimiento administrativo electrónico cuyo uso y producción perdure en el tiempo sin una estrategia organizativa y tecnológica clara que logre implantar en el sector público estatal, autonómico y local un modelo de administración electrónica sostenible que soporte dicho procedimiento administrativo [...]. Los cambios no ocurren sólo por quererlos, sólo porque se publican en el BOE o sólo porque se recogen en una ordenanza. Para evitar quedarnos una vez más en la mera declaración de intenciones, hay que llevar el cambio normativo hasta el impacto en la generación de valor público. Para ello, se requiere una visión global del conjunto y una función pública que incorpore y potencie perfiles y equipos “transdisciplinarios” [...]».

²⁸ Sobre la configuración de la planificación normativa en las políticas públicas y la necesaria evaluación posterior de las medidas adoptadas para la adecuación a los objetivos fijados, *vid.* Badules Iglesias (2022) *in totum*. Singularmente, sobre los caracteres de la planificación normativa en general y en España, en particular (pp. 44-66, 189-229). A su vez, ofreciendo una postura crítica sobre la potestad de planeamiento y la necesidad de integrarla con otras herramientas para la gestión del conocimiento y toma de medidas a futuro por parte de los poderes públicos, como la ciencia prospectiva y la técnica de definición de escenarios, *vid.* Rivero Ortega (2020).

2.3.2.2. *La diversidad de planes estatales. En particular, el Plan de Digitalización de las Administraciones públicas (2021-2025)*

Otro problema que puede aflorar –como ocurre en este caso– es la multiplicidad planificatoria. Así, una prueba de la trascendencia que ha adquirido la incorporación de las TIC en la gestión y funcionamiento públicos es la diversidad de instrumentos planificatorios con la que se cuenta a nivel estatal. Sin ánimo de exhaustividad, se pueden mencionar, entre otros documentos, la estrategia España Digital 2025, el Plan Nacional de Competencias Digitales, la Estrategia de Impulso de la Tecnología 5G, el Plan de Digitalización de Pymes 2021-2025, el Plan Nacional de Ciberseguridad, el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas (2021-2025), el Plan España *Hub* Audiovisual de Europa y la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial. Y ello por no hablar de la seguridad informática como una de las dimensiones, dentro de la protección de las infraestructuras críticas, de la seguridad nacional. De todos ellos, se podrían recoger tres elementos comunes: la recurrencia del empleo de términos como impulsar o promover acciones, crear plataformas, generar programas y difundir conocimiento, lo que no evoca una vinculatoriedad jurídica *per se*; la previsión de algunas medidas de índole normativa –en bastante menor medida y no siempre designando cuál es la norma en cuestión afectada o cuya creación se prevé– y la consignación de dotación presupuestaria, generalmente canalizada a través del PRTR.

Por otra parte, correlato de todo proyecto y medida para una finalidad determinada es la necesidad de contar con un respaldo presupuestario para no quedar en papel mojado. Así, parece que una ventana de oportunidad son los fondos Next Generation EU (Reglamento 2020/2094, de 14 de diciembre) y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Reglamento 2021/241, de 12 de febrero), que recoge los planes que deben elaborar los Estados y contempla seis pilares de actuación, entre los cuales interesa aquí el de transformación digital. No obstante, conviene no olvidar que hay otros fondos ya existentes²⁹.

La plasmación de todo lo expuesto a nivel normativo interno se encuentra en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)³⁰. Este plan contempla cuatro ejes transversales entre los que se halla la transformación digital, a la que habrá de llegarse con la intermediación de políticas palanca (entre las que destacan las relativa a la lucha contra la despoblación y a una administración para el siglo XXI) y líneas de actuación (en particular la modernización de las Administraciones públicas)³¹. Por lo que se refiere a la utilización de estos fondos como vehículo para materializar las distintas planificaciones mencionadas, se pueden observar los distintos proyectos estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) aprobados por el Consejo de Ministros, en tanto en cuanto varios de ellos contienen una dimensión digital dentro del campo que abordan³².

Vista la multiplicidad de ámbitos que se ven influidos por las nuevas tecnologías, de lo que suponen un buen reflejo los diversos instrumentos de planificación señalados, detenerse en uno de ellos, el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas (2021-2025) puede tener mayor interés, por atender expresamente a la incorporación de las TIC a las Administraciones. Este plan, establecido para el quinquenio 2021-2025, tiene como predecesor el Plan de Transformación Digital de la AGE y sus Organismos Públicos

²⁹ Es el caso de los relacionados con la cohesión territorial europea, dentro de la que se encuentran el fondo de cohesión (FC) y el fondo europeo de desarrollo regional (FEDER), en la actualidad regulados en el Reglamento (UE) 2021/1058, de 24 de junio (DOUE L 231/60, de 30 de junio de 2021). El considerando 45 del mismo precisa que el FEDER debe abordar los problemas de las zonas desfavorecidas, entre los que señala el acceso a los servicios básicos, en particular los digitales (Carbonell Porras, 2021, p. 109).

³⁰ Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

³¹ Este mecanismo ha sido objeto de aceradas críticas por su desatención al ámbito local. Es el caso de Carbonell Porras (*ibid.*, p. 111), que recuerda que su gestión está estructurada de manera centralizada, de manera que «ignora completamente a las diputaciones provinciales, a pesar del papel que la legislación de régimen local les reconoce y de la finalidad confesada de incidir directamente en la cohesión territorial»; de Colás Tenas (2021, p. 38), quien señalaba, entre otras cosas, que el PRTR «no deja lugar a duda del lugar que otorga a las entidades locales en ese proyecto de modernización y en la ejecución del plan de recuperación: ninguno», y de Campos Acuña (2022, pp. 106-107), quien señala la centralidad del modelo seguido con el Plan y que se ha ignorado tanto la distribución constitucional de competencias como las singularidades de las entidades locales.

³² Por ejemplo, en el caso del PERTE para la Salud de Vanguardia se afirma que está vinculado, entre otros, con el componente once del PRTR (modernización de las Administraciones públicas), particularmente su inversión número tres (transformación digital y modernización del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y de las Administraciones de las CC. AA. y las EE. LL.), dado que prevé como medida el fortalecimiento de la atención primaria y comunitaria en el Sistema Nacional de Salud, así como favorecer su recuperación para que sea integral, accesible, de calidad, con capacidad resolutoria y longitudinal. La descripción de la medida no arroja mucha luz sobre el particular, pero parece desprenderse que lo que subyace en ella es la adquisición de nuevo equipamiento para ofrecer una atención sanitaria más rápida, precisa y de mayor calidad y, al considerarse este de alta tecnología, se encaja en la dimensión digital del PERTE.

(Estrategia TIC) 2015-2020, y supone la materialización concreta de uno de los diez ejes estratégicos de la agenda España Digital 2025 (la digitalización de las Administraciones públicas), integrándose dentro del componente once del PRTR (modernización de las Administraciones públicas).

En cuanto a su composición, se estructura en tres ejes (transformación digital de la AGE, desarrollo de proyectos de alto impacto en la digitalización del sector público y transformación digital, y modernización del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Comunidades Autónomas y Entidades locales) y diecisiete medidas. Por el asunto que se trata en este estudio –la imbricación de las TIC en las entidades locales–, cabe resaltar que solo dos de las medidas se dedican al tercer eje, y particularmente solo una a la transformación digital de comunidades autónomas y entidades locales.

¿Qué establece esta medida? Ciertamente poco, al punto de que es calificada de «anémica» por Campos Acuña (2022, p. 94). Su única previsión centra el apoyo a ambos niveles de la Administración en la ayuda financiera para realizar proyectos vinculados «con la transformación digital (automatización de procesos, servicios públicos digitales, etc.), el gobierno abierto, la implementación del teletrabajo o la innovación en servicios y tecnología»³³, siendo el Ministerio citado el encargado de establecer las condiciones de acceso a ese apoyo financiero cuando los proyectos reúnan una serie de características.

Para ver en qué se materializa realmente este plan hay que atender a dos cuestiones. Por un lado, si prevé o no reformas normativas y, en su caso, cuáles. Por otro, con qué dotación presupuestaria cuenta para implementar las medidas. En cuanto al primero de los puntos, para la consecución de los objetivos se fija como necesario un nuevo modelo de gobernanza que «en sí mismo constituye una reforma de la Administración Pública, ya que persigue mejorar la eficiencia y la eficacia de las actuaciones en materia digital de las distintas Administraciones», y se establecen una serie de cambios normativos, pasando el cambio de modelo precisamente por la sustitución del Real Decreto 806/2014, de 19 de septiembre, en el que se fija la organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos³⁴. Aparte de este, se prevé una evolución en el marco organizativo, semántico y técnico de la interoperabilidad entre las Administraciones mediante la actualización del ENI (Real Decreto 4/2010, de 8 de enero) y parte de sus normas técnicas de desarrollo, que se acompañará de reformas en materia de ciberseguridad que pasan por la actualización del ENS (entonces recogido en el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero) y de la transformación de la Secretaría General de Administración Digital para adecuarla al proceso de transformación que se quiere afrontar. A fecha de redacción de estas líneas (julio de 2023) –y siguiendo el orden expuesto–, la reforma del Real Decreto 806/2014 no se ha producido; el ENI fue reformado parcialmente por el RAFME (Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo); se ha dictado un nuevo ENS (Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo), y la regulación del citado órgano no ha sido modificada³⁵.

Por lo que se refiere a la dotación presupuestaria, el Plan fija una inversión estimada, para todo el tercer eje –modernización del Ministerio de Política Territorial, CC. AA. y entidades locales– de seiscientos millones de euros, del total de dos mil seiscientos millones de euros que contempla. Para el año 2021 se aprobó la convocatoria de subvenciones para la modernización de las entidades locales, previendo como entidades beneficiarias las Administraciones locales de municipios con población superior a cincuenta mil habitantes (o inferior, si son capitales de provincia) y se dotó con un presupuesto de 99,77 millones de euros³⁶. Para el año 2022, también se convocaron estas subvenciones, si bien tuvieron como destinatarias a las Administraciones locales de los municipios cuya población estuviera comprendida entre los veinte mil y los cincuenta mil habitantes (a excepción de los municipios que fueran capitales de provincia), las diputaciones provinciales y forales, los consejos y cabildos insulares, así como las comunidades autónomas uniprovinciales y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. El presupuesto consignado en este caso ascendió a más de 154,50

³³ Página 32 del Plan.

³⁴ Real Decreto 806/2014, de 19 de septiembre, sobre organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

³⁵ Si bien el Real Decreto 403/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, ha sufrido algunas modificaciones, la regulación del citado órgano sigue intacta (art. 15).

³⁶ Orden TER/1204/2021, de 3 de noviembre, por la que se aprueban las bases reguladoras y se efectúa la convocatoria correspondiente a 2021, de subvenciones destinadas a la transformación digital y modernización de las Administraciones de las entidades locales, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Esta convocatoria se completó en el año 2022, para aquellas Administraciones locales que no hubieran presentado proyectos por el importe máximo disponible en 2021, con la Orden TER/887/2022, de 12 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras y se efectúa la convocatoria correspondiente a 2022, de subvenciones destinadas a la transformación digital y modernización de las administraciones de las entidades locales, que no hayan presentado proyectos por el importe máximo asignado mediante Orden TER/1204/2021, de 3 de noviembre, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Esta segunda orden tuvo una dotación presupuestaria de 3,3 millones de euros.

millones de euros³⁷. Finalmente, en el año 2023 se ha realizado una nueva convocatoria de subvenciones para la transformación digital y modernización de las Administraciones locales. No obstante, en este último caso el ámbito de aplicación de las actuaciones se circunscribe a los cabildos y consejos insulares de los archipiélagos canario y balear y su presupuesto se reduce a ocho millones de euros³⁸.

2.3.3. Sin información precisa, planificación, medidas concretas, control y presupuesto no habrá política eficaz ni gasto eficiente en materia de Administración electrónica

Como puede deducirse fácilmente de lo expuesto, los pilares sobre los que se ha de sustentar la articulación de toda política pública, en este caso la implantación de la Administración electrónica, son cinco: una información adecuada o suficiente, no errónea (ni confusa por excesiva); una planificación previa coordinada y por objetivos a corto, medio y largo plazo; su materialización en medidas concretas, entre otras, de índole normativa; una supervisión del cumplimiento, avances conseguidos y problemas detectados, y un respaldo presupuestario que permita articular el proceso. Si falta alguno de estos ingredientes esa Administración estará fallando a la eficacia o la eficiencia, dos imperativos constitucionales por los que ha de regir su actuación.

Sin información sobre cuál es el estado de implantación de las TIC en una Administración, no se podrá analizar qué recursos (humanos, materiales, competenciales) son necesarios en un momento determinado. Sin una planificación previa, no se podrán establecer los objetivos a conseguir (en este caso, el cumplimiento de la legalidad en materia de Administración electrónica), las etapas para hacerlo y no se asignarán eficientemente los presupuestos disponibles. Sin desglose en medidas concretas, la estrategia se quedará en un documento vacío. Sin supervisión del cumplimiento de los objetivos, no se conocerá el progreso alcanzado y las adaptaciones necesarias. Sin respaldo presupuestario, no hay medida que llevar a la práctica.

A la vista de la diversidad de programaciones que existen solo a nivel estatal (a las que habría que sumar las regionales y las locales si las hubiere³⁹), un punto clave va a ser la necesaria coordinación entre la multiplicidad de documentos estratégicos. Algo que es obvio en su formulación, pero más complejo en la práctica, sobre todo si provienen de varias Administraciones, en tanto que más de una tenga intereses públicos llamados a tutelar⁴⁰.

La estrategia España Digital 2025 parece actuar como tronco común del que parten diversas ramas, que son cada una de las estrategias o planes sectoriales anteriormente enunciados, así como otros que puedan ir sucediéndose en el tiempo. No obstante, más allá de la planificación, se ha de comprobar cuáles son las medidas en que se concreta cada una de ellas ya que, de igual manera que es ineficiente actuar sin planificar, resulta ineficaz planificar y no actuar. La normativa de cabecera en esta materia –leyes 39/2015 y 40/2015– permite avanzar en una modernización de la Administración, pero sus desarrollos reglamentarios serán más propensos a modificaciones conforme se sucedan los avances técnicos. Ejemplo de esto último puede ser el deber de actualización permanente previsto tanto para el ENS (art. 39 RD 311/2022) como para el ENI (art. 29 RD 4/2010).

3. LA REALIDAD LOCAL EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

3.1. Heterogeneidad de la planta local pero homogeneidad de obligaciones

Dos características resumen la planta local española: su cantidad y su distribución. Por lo que a la primera de ellas se refiere, hay que tener en cuenta que la generalización del municipio allí donde había un

³⁷ Orden TER/836/2022, de 29 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones destinadas a la transformación digital y modernización de las administraciones de las entidades locales, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se efectúa la convocatoria correspondiente a 2022.

³⁸ Orden TER/276/2023, de 22 de marzo, por la que se aprueban las bases reguladoras y se efectúa la convocatoria correspondiente a 2023, de subvenciones destinadas a la transformación digital y modernización de las administraciones de los cabildos insulares canarios y consejos insulares de las Islas Baleares, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Disposición que ha sido modificada por la Orden TER/487/2023, de 12 de mayo, para prolongar el plazo de presentación de solicitudes de ayuda del 17 de mayo de 2023 al 14 de julio de 2023.

³⁹ Como se verá más adelante con el caso de Aragón (apartado 4), las diputaciones provinciales aragonesas, así como diversas entidades locales de esa comunidad autónoma, no han elaborado planificaciones en esta materia.

⁴⁰ Un ejemplo de esta necesidad de articulación coherente es la política de lucha contra la despoblación, en la que son varias las Administraciones con competencias que pueden incidir en la materia, sin que el ordenamiento haya atribuido a ninguna de ellas una competencia estructural que la coordine. El resultado es que todas ellas deben autoc coordinarse, a falta de esa preeminencia de alguna, para articular una política pública conjunta, eficaz y eficiente (Almeida Cerredá y Santiago Iglesias, 2021, pp. 22-23).

núcleo de población ha dado como resultado que seamos uno de los países europeos con mayor cantidad de ellos⁴¹. Pero no se trata solo de la cantidad de municipios, sino de su característica distribución poblacional. Agrupando los datos que ofrece el Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre el número de municipios por población para el año 2021 a fin de acomodarlos a las competencias municipales y los servicios de prestación obligatoria en función de su población (arts. 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local –en adelante, LBRL–), cabe construir, sobre el total de 8131 municipios de nuestro país, la siguiente división:

- Municipios de hasta 5000 habitantes: 6818.
- Municipios de 5001 a 10 000 habitantes: 554.
- Municipios de 10 001 a 20 000 habitantes: 346.
- Municipios de 20 001 a 50 000 habitantes: 264.
- Municipios de más de 50 000 habitantes: 149.

A ello se ha de añadir que el 53% de la población vive en municipios de más de cincuenta mil habitantes, mientras que el 20,2% vive en municipios de menos de diez mil, cuando, paralelamente, los primeros representan el 1,83%, mientras que los segundos el 90,66% del total de municipios.

Pese a la distinta dimensión de los municipios, no existe una escala normativa que adecúe las obligaciones en el caso de municipios de menos de veinte mil habitantes (que son más de 7700). A nivel general, son pocas las adaptaciones previstas: creación de agrupaciones para el sostenimiento en común de los puestos de Secretaría e Intervención⁴², limitación de la cantidad de personal eventual⁴³ o configuración de un sistema simplificado de contabilidad. Pero en materia de digitalización y obligaciones sobre Administración electrónica no la hay, con la salvedad de la *nueva* competencia atribuida a los entes locales intermedios [art. 36.1.g) LBRL].

3.2. Las obligaciones en torno a la Administración electrónica en el ámbito local y sus dificultades específicas. Los datos que se desprenden del informe IRIA

Los servicios electrónicos que han de implementar y prestar las entidades locales se desprenden, en primer término, de las leyes 39/2015 y 40/2015, como normas cabecera del sistema. Para tratar de aglutinar el elenco de previsiones que suponen, se pueden agrupar en tres grandes categorías: obligaciones de carácter organizativo, tecnológico y procedimental.

Dentro de las primeras, quedaría comprendida inicialmente la incorporación a su funcionamiento interno de la tramitación de expedientes en formato electrónico (art. 70 Ley 39/2015), para su almacenamiento en archivo electrónico (art. 46 Ley 40/2015) y conservación en un archivo electrónico único (art. 17 Ley 39/2015). Por lo que se refiere a las tecnológicas, las Administraciones han de contar con acceso a la plataforma de intermediación de datos que garantice el principio de solo una vez⁴⁴ (art. 28.2 Ley 39/2015), y con la herramienta carpeta ciudadana para permitir a los interesados el ejercicio de su derecho a conocer el estado de tramitación de sus expedientes o documentos que han aportado (art. 53.1.a Ley 39/2015). También deben utilizar un servicio de verificación de datos, así como un código seguro de verificación para poder comprobar la autenticidad de los documentos emitidos por la Administración correspondiente (art. 27.3 Ley 39/2015). A ello ha de sumarse el cumplimiento de las prescripciones en materia de seguridad e interoperabilidad del ENS y del ENI, así como de facturación electrónica. Finalmente, dentro de las obligaciones de carácter procedimental podrían incluirse las de disponer de sede electrónica (art. 38 Ley 40/2015), sistemas de identificación y firma electrónica (arts. 9 y 10 Ley 39/2015, y art. 40 Ley 40/2015), así como de notificación electrónica (art. 41 Ley 39/2015). También han de contar con un punto de acceso general electrónico (art. 13.a Ley 39/2015), registro electrónico (art. 16 Ley 39/2015), registro electrónico de apoderamientos (art. 6 Ley 39/2015), y registro de funcionarios públicos habilitados (art. 12.3 Ley 39/2015).

⁴¹ España tiene 8131 municipios, solo superados por Francia (34 965) y Alemania (10 799). Incluso Italia, con más población que nosotros (alrededor de 59 millones de habitantes), tiene unos pocos municipios menos (7904). Datos extraídos del Council of European Municipalities and Regions (CEMR) (<https://www.ccre.org/>).

⁴² Arts. 42.1 LBRL, 161 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, y 9 y 12 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

⁴³ Fruto de la adición, por la Ley 27/2013, del art. 104 bis a la LBRL.

⁴⁴ Su contenido se va a comentar a continuación, junto con el resto de los principios establecidos en la Declaración Ministerial de Tallin de 2017 (apartado 3.2.1).

El sumatorio de todo ello genera un conjunto amplio de obligaciones que se traduce en un abanico específico de dificultades bien reflejadas en el informe IRIA sobre entidades locales, publicado por el Observatorio de Administración Electrónica (OBSAE)⁴⁵. La versión más actualizada de este informe es la edición 2021, que analiza el avance en transformación digital en las entidades locales a cierre del año 2020⁴⁶.

Este informe comienza haciendo referencia al carácter holístico del concepto de Administración electrónica, advirtiendo que «si bien es cierto que el término “digital” se asocia a la utilización de la tecnología, la expresión “transformación digital” alude a un cambio fundamental en una organización, en la utilización de la tecnología para reorganizar los servicios que ofrece, sus flujos de trabajo e incluso sus estrategias, con el objetivo de mejorar los servicios a los ciudadanos». No se trata, por tanto, como se avanzó, de la mera inclusión de elementos tecnológicos en el seno de una organización, sino de tener en cuenta las distintas dimensiones del fenómeno: transformar las dinámicas internas y procesos de trabajo, actualizar la formación del personal a su servicio, así como los temarios requeridos para el acceso, etc.

El informe incluye información concreta de diputaciones provinciales y forales, cabildos y consejos insulares y municipios de más de quinientos habitantes, con una puntualización importante: con los de más de treinta mil habitantes se contactó directamente, y con los de menos se realizó un muestreo aleatorio estratificado por número de habitantes, dada su cantidad. El análisis se divide en seis grandes apartados (políticas de la transformación digital, servicios públicos electrónicos, impulso en la transformación interna, gobierno abierto, infraestructura para llevar a cabo la Administración electrónica y personal junto con gastos TIC), y en relación con todos ellos extrae datos significativos.

3.2.1. Políticas de transformación digital

Por lo que se refiere a las políticas de transformación digital, se constata que prácticamente la mitad de las diputaciones (en concreto un 48 %) tienen planes estratégicos de transformación digital. También más del 60 % de los municipios a partir de 100 000 habitantes disponen de ellos. Este porcentaje va disminuyendo en los de menos población, hasta alcanzar el 19 % en el estrato de los municipios de 5000 a 10 000 habitantes. Por debajo de esta franja, lo habitual es que este tipo de políticas se incluyan en planes generales o directamente no existan. La imagen que refleja este primer punto es que, a mayor población de los municipios, mayor preocupación por la planificación e implantación de medidas en esta materia.

También se analiza en el documento si esas planificaciones contemplan los principios recogidos en la Declaración Ministerial de Administración electrónica de Tallin, adoptada por los ministros responsables de la coordinación y la política de Administración electrónica de 32 países de la Unión Europea (UE) y de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) el 6 de octubre de 2017. Dichos principios son el enfoque digital por defecto, principio de solo una vez, dimensión transfronteriza (hacia ciudadanos de la UE), enfoque «diseño para todos», facilidad de acceso desde dispositivos móviles y enfoque «centrado en el usuario»⁴⁷.

⁴⁵ Desde 2014, actúa como tal observatorio la Comisión de Estrategia TIC de la Administración General del Estado (art. 4.1.i Real Decreto 806/2014, de 19 de septiembre, sobre organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración General del Estado y sus organismos públicos). Este órgano, adscrito al Ministerio de Hacienda, se encarga de definir y supervisar la aplicación de la Estrategia TIC (aprobada por el Gobierno) de la Administración central y sus organismos públicos.

⁴⁶ El informe se puede consultar en el siguiente enlace: https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Biblioteca/pae_PublicacionesPropias/Monografias-administracion-electronica/Informe_IRIA.html.

⁴⁷ Una síntesis aclaratoria sobre que implica cada uno de ellos podría ser la siguiente:

- El enfoque digital por defecto supone que el canal preferente por el que una Administración ofrece sus servicios es el digital. Ahora bien, sigue dejando otros canales abiertos para aquellas personas que opten por no utilizar esa vía de acceso.
- El principio de solo una vez comporta que no se solicite al usuario la aportación de datos o documentación que puedan obtenerse de la propia Administración o de otra respetando, eso sí, la normativa de protección de datos.
- La dimensión transfronteriza implica la posibilidad de que los servicios públicos digitales estén disponibles más allá de las fronteras nacionales, facilitando el acceso a ciudadanos del resto de países de la Unión Europea.
- El enfoque diseño para todos está encaminado a garantizar la accesibilidad de los servicios públicos a todos los ciudadanos, incluidas las personas mayores y las personas con discapacidad.
- La facilidad de acceso desde dispositivos móviles está destinada a permitir que ciudadanos y empresas puedan acceder a los servicios públicos digitales desde tales dispositivos y no únicamente desde ordenadores.
- Finalmente, el enfoque centrado en el usuario persigue conseguir una mayor facilidad para la utilización de los servicios, ofreciendo una ventanilla única desde la que acceder a ellos e implicando a los usuarios en el diseño y desarrollo de los mismos.

Sobre este particular el informe extrae datos claros: dos de cada tres entidades locales encuestadas contemplan los principios de solo una vez, diseño para todos o enfoque digital por defecto, así como un aumento en la adopción del acceso desde móviles, que está previsto en tres de cada cuatro planes de las entidades que los tienen. El mayor decalaje en esta materia se encuentra en el enfoque transfronterizo, contemplado únicamente en la mitad de las entidades. De entre todos ellos, quizás los que presenten mayor interés son los principios digital por defecto y solo una vez, por ser obligatorios conforme a la Ley 39/2015. También cabe concluir que existe una relación directa entre la población de los municipios y la existencia de planificación en materia de transformación digital, de igual modo que, cuanto mayor es el municipio, mayores facilidades existen para el acceso y utilización de los servicios se ofrecen por parte de los ayuntamientos.

3.2.2. Servicios públicos electrónicos

Respecto a este punto, el informe ofrece datos relativos a la utilización de medios digitales en el día a día por la población, la disponibilidad de equipos informáticos y el acceso a páginas web de la Administración, todo ello conforme a la encuesta del INE sobre *Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares de 2020*⁴⁸. Tales datos, se asevera, vienen a demostrar que la población está habituada a la utilización de las herramientas digitales.

En primer lugar, el informe IRIA recoge la cantidad de entidades locales que ofrecen sus servicios por canal digital. A este respecto, los grandes municipios (más de 500 000 habitantes) proporcionan mayoritariamente un porcentaje alto o muy alto de sus trámites a través del canal digital (en promedio el 70%). En el caso de las diputaciones, esta cifra se sitúa en un 64%, mientras que en el resto de los estratos se sitúan a un nivel medio (variando del 43% al 59%).

Los trámites valorados, como se aclara a continuación, difieren por las competencias que ostentan diputaciones y municipios, lo que hace que se dividan en función de si van dirigidos a los ciudadanos, las empresas o al público general⁴⁹. Para los ciudadanos, la solicitud de volante de empadronamiento o de licencia de obras se ofrece por canal digital en más del 70% de las entidades locales. Dentro de los trámites ofrecidos a las empresas, la presentación de facturas y de ofertas en procedimientos de contratación se ofrecen por vía digital en más del 80% de ellas. Por su parte, los trámites dirigidos al público en general, como la solicitud de ayudas y subvenciones, se ofrecen en formato digital en un 78% de Administraciones locales.

Otro de los puntos que examina el informe –y que sirve para comparar con los datos recién ofrecidos– es el uso de los servicios a través del canal digital por parte de la población. A modo de ejemplo utilizan el trámite «solicitudes por registro electrónico», donde se obtiene que, en promedio, este trámite se usa por medios digitales en un 47% de los casos. Lo que también se constata es que los servicios más utilizados son los orientados a la empresa, concretamente la factura electrónica (76%) y la licitación (72%). En paralelo, entre los servicios que tienen un uso más bajo están el volante de empadronamiento, que es ofrecido digitalmente en el 75% de entidades locales y solo utilizado por esta vía en un 33% de los casos. Algo parecido sucede con el cambio de domicilio, ofrecido en el 50% de entidades, pero utilizado solo en el 26%. Llama la atención el caso del volante de empadronamiento, pues es un ejemplo que se propone habitualmente al hablar de actuaciones administrativas automatizadas (art. 41 Ley 40/2015), dada su sencillez y su fundamento en reglas

⁴⁸ El informe acude a ella dado que muestra los datos relativos a 2020. Hay que tener en cuenta que se han producido algunas variaciones porque ya contamos con la encuesta del INE del año 2022 (se publica anualmente). De entre los datos que ofrece, merecen especial atención los relativos al uso de las TIC y las Administraciones. Sobre este particular se recoge que un 67,3% de las personas habían contactado o interactuado con las Administraciones o los servicios públicos a través de internet en los doce meses anteriores por motivos particulares, equivaliendo ese porcentaje a un 62,9% de la población entre 16 y 74 años. A su vez, un 57,9% de los internautas aseveraba haber obtenido información de las páginas web de la Administración, el 45,5% ha descargado formularios oficiales y el 52,9% ha enviado formularios cumplimentados. A estos datos habría que añadir otros que ilustraban el menor interés o conocimiento por la realización de trámites por canal digital: el 12,1% declaraba haber tenido la necesidad de presentar un formulario, pero no lo hizo, especificándose como motivos mayoritarios que lo tramitó por internet otra persona en su nombre (62,1%); la falta de habilidades o conocimientos (34,6%), y el no disponer de o tener problemas con la firma o el certificado electrónico (31,4%). A ello añade que más del 50% de los ciudadanos utilizan los servicios públicos digitales, sea directamente o a través de terceros.

⁴⁹ Como trámites para los ciudadanos se han valorado: cambio de domicilio, volante de empadronamiento, inscripción en actividades deportivas, solicitud tarjeta transporte pública, solicitud de carné de biblioteca municipal, pago de impuestos o tasas y solicitud de ayudas y subvenciones. Para las empresas se han analizado: presentación de facturas, presentación de ofertas a procedimientos de contratación, solicitud de licencia de apertura de actividad, solicitud de autorizaciones medioambientales, pago de impuestos o tasas, y solicitud de ayudas y subvenciones. Por último, a nivel general se han cotejado: registro electrónico, apoderamiento electrónico y solicitud de licencia de obra.

precisas y objetivas que procesar por los robots *software*⁵⁰. Con todo ello se observa que, si bien no todas las entidades ofrecen la misma cantidad de servicios por canal digital—disponen nuevamente de mayor cantidad los municipios de mayor población—, se está produciendo una tendencia creciente en el resto de municipios, así como en su uso, sobre todo por parte de las empresas. Esto último tiene sentido, habida cuenta de su obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas (art. 14.2.a Ley 39/2015).

3.2.3. Impulso en la transformación interna

El tercer ámbito de análisis es la transformación digital interna de las Administraciones, que queda marcada por la incorporación de las actuaciones administrativas automatizadas a los procesos internos y la capacitación de los empleados públicos para poder utilizar, junto con estas, otros instrumentos jurídicos. Por ello, el informe divide este apartado en tres partes: grado de automatización de la tramitación de los servicios ofrecidos por canal digital, mecanismos de interoperabilidad existentes con otras Administraciones y capacitación de los empleados públicos con estas tecnologías y conceptos.

En relación con el grado de automatización y digitalización de los servicios, el documento desgana, entre otras cuestiones, cuántos de los trámites digitales analizados en el punto previo (nota al pie 49) permiten una tramitación digital completa, sin ninguna presencia del papel. Observa así que el 65 % de los procedimientos la permiten, y destacan los trámites de presentación de facturas, contratación electrónica y volante de empadronamiento, con más del 70 % de las Entidades locales. También examina el envío de solicitudes por registro electrónico por parte de los ciudadanos, ascendiendo a un 47 % del total de solicitudes recibidas.

En cuanto a la colaboración y cooperación administrativa, se analizan varias cuestiones. Entre ellas destaca la oferta que hacen otras Administraciones públicas (concretamente las diputaciones provinciales y la AGE) para que sus servicios sean reutilizados por las entidades locales. Los más ofrecidos por las primeras son los servicios de portal web junto con sede electrónica, sistemas de gestión de expedientes electrónicos, notificaciones electrónicas y registro electrónico, siendo tres de ellos, pero en menor medida, los más utilizados por los municipios⁵¹. En cuanto a los servicios ofrecidos por la AGE, se registran hasta un total de trece, siendo los más adoptados por las entidades locales FACE (facturación electrónica), @FIRMA (firma electrónica), la Plataforma de Contratación del Sector Público, CLAVE (para identificación electrónica) y SIR (para intercambio de asientos registrales)⁵².

Sobre la capacitación de los empleados públicos para utilizar las TIC se constata que el 65 % de las entidades encuestadas contemplan, en sus planes de transformación digital, la capacitación del empleado público en habilidades digitales, y que el 43 % de ellas dispone de un plan específico para desarrollar las habilidades digitales de los empleados públicos. Un dato cuanto menos curioso es que el 46 % de las entidades locales declararon que no ofrecieron teletrabajo en 2019, a pesar de que el 73 % contaban con el entorno para ello.

3.2.4. Gobierno abierto

El cuarto ámbito de análisis que aborda el informe es el gobierno abierto, dividido en cuatro extremos: transparencia, participación ciudadana, datos abiertos y brecha digital⁵³. En cuanto a la participación ciudadana, entre otros extremos, se comprueba qué redes sociales utilizan las Administraciones locales y con

⁵⁰ Así Cerrillo i Martínez (2021) y Herrero Pombo (2021).

⁵¹ Recoge el informe que los servicios son ofrecidos por las diputaciones en el siguiente orden descendente: portal web y sede electrónica (97%), sistema de gestión de expedientes electrónicos (92%), sistema de notificaciones electrónicas (87%) y sistema de registro electrónico (87%). Paralelamente, los más utilizados por los municipios son: sistema de notificaciones electrónicas (75%), sistemas de identificación y firma electrónica (71%), portal web y sede electrónica (66%) y sistemas de registro electrónico (59%). También se ofrecen, en menor medida, el sistema de portafirmas electrónico, la carpeta ciudadana, los sistemas de identificación y firma electrónica, sistema de archivo electrónico y sistemas de pago.

⁵² Los porcentajes ascienden, respectivamente, a un 88 %, 82 %, 75 %, 68 % y 62 %. A esos servicios habría que añadir hasta trece, y por este orden: ORVE (oficina de registro virtual), NOTIFICA (notificaciones electrónicas), PID (más arriba también citada, plataforma de intermediación de datos), Otros (no específica), APODERA (registro de apoderamientos), INSIDE (gestor de expedientes y documentos), GEISER (gestión integrada de servicios de registro), ACCEDA (sede electrónica) y ARCHIVE (archivo definitivo de expedientes).

⁵³ Se concibe el gobierno abierto como «la cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo». La definición recogida en el informe se extrae de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto.

qué finalidades. La más utilizada es Facebook (97%), seguida de Twitter (80%) y YouTube (71%), y las finalidades perseguidas son proporcionar información a la población (95% de los casos), seguido del fomento de la participación ciudadana en la mejora de los servicios públicos (70%) y la canalización de sugerencias, preocupaciones y quejas de la ciudadanía (67%). Por lo que se refiere a los datos abiertos, en el informe se reflejan un total de 305 iniciativas de datos abiertos en nuestro país, de las cuales 230 correspondían a la Administración local. Además, se contabilizaron a final de 2020 un total de 36 300 conjuntos de datos, de los cuales, 7376 se publican desde la Administración local (el 20,32%)⁵⁴.

Sobre la brecha digital, el documento señala que se debe a varios factores: falta de infraestructura –en particular, en zonas rurales–, falta de conocimientos informáticos o falta de interés en las TIC. Se indica que en los tres últimos meses el uso de internet fue prácticamente universal (99,8%) en los jóvenes de 16 a 24 años. Cifra que va disminuyendo conforme aumenta la edad. Así, a partir de los 55 años su uso se sitúa en el 89,5% y en el grupo de 65 a 74 años en un 69,7%. Se observa un aumento del uso en todos los grupos de edad, particularmente en este último mencionado, con un ascenso de más de seis puntos respecto al año anterior.

3.2.5. Infraestructura para llevar a cabo la Administración electrónica

En esta quinta materia, el informe analiza varias cuestiones: seguridad digital, disponibilidad de servicios en la nube, equipos TIC, existencia o no de proyectos Smart City y sobre qué materias versan, e innovación e iniciativas tecnológicas relacionadas con la COVID-19. De todos estos puntos cabe destacar las materias de seguridad digital, equipamiento y las medidas tecnológicas en relación con el virus. Dentro de las actuaciones en materia de seguridad digital, se observa que las principales medidas que toman las entidades locales en sus sistemas y datos son la protección de los datos de los ciudadanos (77%) y la privacidad de datos personales (60%). Un dato llamativo, que extrae de otro informe, es el nivel de cumplimiento global de adecuación al ENS por parte de las entidades locales, del que concluye que no se está llegando a lo requerido⁵⁵.

Sobre el número de equipos TIC de que disponen (ordenadores personales, tablets, teléfonos móviles y servidores), se arroja la cifra de 75 ordenadores personales por cada cien empleados públicos y sobre las iniciativas tecnológicas en relación con la COVID-19, recoge el informe que esta crisis «ha demostrado la importancia de un servicio público electrónico ininterrumpido», lo que entronca con lo dicho en la introducción de este trabajo: las Administraciones se vieron entre la tesitura de adaptar sus procesos a canales digitales o paralizar el servicio. Concretamente, se recoge que más del 90% de las entidades locales informó a su población sobre la COVID-19, ofreciendo un 14% de ellas herramientas tecnológicas como asistentes virtuales.

3.2.6. Personal y gastos TIC

Finalmente, el sexto y último ámbito de análisis es el personal y los gastos TIC. Entre otras cuestiones, en el informe se relaciona cuántos empleados públicos de las entidades locales, del total existente, son empleados TIC. El total de empleados públicos en las entidades locales en julio de 2020 ascendía a 553 633 personas⁵⁶, y según datos proporcionados por las propias Entidades locales, la cifra de empleados TIC se situaba en 9843, lo que representa un 1,78% del total⁵⁷. Además, indica que este personal TIC es un 56,6% funcionario y 43,4% personal laboral. Curiosamente, solo en la franja de municipios de más de 500 000 habitantes (ni siquiera en las diputaciones), el porcentaje de personal TIC laboral es mayor que el de funcional.

⁵⁴ Las cifras se extraen del portal de datos abiertos de la AGE, en el que había contabilizadas nueve diputaciones y treinta y cinco municipios. Para consultar el portal, ver: <https://datos.gob.es/es/>

⁵⁵ A pesar de que el nivel de cumplimiento debería ser del 100%, queda margen de mejora por cuanto se sitúa en el 58,57% para sistemas de categoría alta, en un 63,89% para sistemas de categoría media y en un 84% para sistemas de categoría básica. Entiende para sistemas de categoría media y alta cuando el porcentaje de cumplimiento se puede considerar medio, y para los sistemas de categoría básica si el porcentaje de cumplimiento es alto. No obstante, ni unos ni otros estarían llegando al cumplimiento total, que es el requerido. Informe INES CCN-CERT IT 27/20.

⁵⁶ Dato que obtiene del *Boletín Estadístico* publicado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública de julio 2020.

⁵⁷ Conforme al último boletín estadístico del personal al servicio de las AA. PP., de julio de 2022 (es de periodicidad semestral), el número de efectivos en las EE. LL. ascendía a 598 526, con lo que, dado el incremento de casi 50 000 personas en cuestión de dos años y que, naturalmente, todas ellas no van a ser personal TIC, el porcentaje que representarán en la actualidad estos con respecto al total de empleados públicos locales será menor que el reflejado en el Informe IRIA de 2021.

Una aportación interesante sobre el tipo de relación que tienen los empleados públicos TIC con su Administración respectiva, además de por plantear una propuesta de *lege ferenda* en cuanto a este tipo de personal y su dotación mínima en función del tamaño de los municipios, la realiza (Herrero Pombo, 2021, pp. 53-54), quien entiende que, vistas las funciones que realizan –a la luz de la evolución de la Administración digital– y su interrelación con el ejercicio de funciones públicas y la salvaguardia de los intereses generales, debería tener condición funcionarial⁵⁸.

El sumatorio que se obtiene es un incremento del acceso y uso de los servicios públicos digitales por parte de la población y, pese a los avances realizados y a la *vacatio legis* inicialmente prevista y sucesivamente ampliada, un incumplimiento por parte de las Administraciones de sus obligaciones en materia de Administración electrónica⁵⁹.

3.3. Necesaria colaboración interadministrativa de los entes locales intermedios

La conformación de municipios con escasa población y la dispersión de esta en el territorio se traducen en una concentración poblacional en las zonas costeras y un despoblamiento del interior peninsular –con contadas excepciones como serían Madrid y Zaragoza–, que produce unas desiguales condiciones de vida para los ciudadanos y justifica la existencia, para tratar de reequilibrar esta situación, de la provincia⁶⁰.

Su cometido principal, conforme al art. 31 LBRL, e invariado desde la aprobación de la Ley, es garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en el marco de la política económica y social mediante el aseguramiento de la prestación de los servicios de competencia municipal en todo el territorio provincial y la participación en la coordinación de la Administración local con la autonómica respectiva y la estatal. Con ello, se observa una estrecha conexión entre los ámbitos de interés local y provincial, en tanto en cuanto «las diputaciones y los ayuntamientos conforman un mismo nivel de Gobierno» (STC 107/2017, de 21 de septiembre, F. J. 4.b). Para la consecución de este fin, se le atribuyeron una serie de competencias propias (art. 36 LBRL) que han sufrido algunas alteraciones con el paso del tiempo (leyes 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, y 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local –LRSAL–), si bien las principales no han variado desde su configuración en 1985.

En relación con la Administración pública electrónica, la LRSAL procedió a la inclusión de un inciso g) en el apdo. 1 del art. 36 LBRL, estableciendo como competencia propia de la diputación (o entidad equivalente) «la prestación de los servicios de administración electrónica y contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes». Este inciso fue objeto de interpretación conforme en la STC 111/2016, puesto que la aparente transmisión en bloque a la diputación provincial de la entera prestación de tales servicios para los municipios situados en ese umbral no era tal, sino la posibilidad de prestarlos con carácter subsidiario. En síntesis, no dejó de ser una concreción de la genérica competencia de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios prevista en el art. 36.1.b) LBRL⁶¹,

⁵⁸ Teniendo claro que son conceptos jurídicos indeterminados precisados de interpretación, le parece claro que «las funciones que hoy tiene asignadas el sufrido personal integrante de departamentos TIC y de archivos y gestión documental –donde existan– tiene una evidente y directa relación con el ejercicio de funciones públicas y salvaguardia de los intereses generales. En cuanto al ejercicio de funciones públicas, intervienen de manera transversal en todas ellas. Sin excepción. El mero hecho de participar en el diseño, implantación, desarrollo y supervisión de aplicaciones informáticas implica la aplicación de normas y técnicas sobre seguridad (aplicando el Esquema Nacional de Seguridad y la normativa de protección de datos así como los diversos criterios de las autoridades europea, estatal y autonómicas), interoperabilidad (aplicando el Esquema Nacional de Interoperabilidad y toda su normativa de desarrollo), reingeniería de procesos para la efectiva aplicación de las Leyes 39 y 40 de 2015, y un largo etcétera de normas que son la base, el cimiento de la Administración digital. Esto determina a nuestro modo de ver y sin ningún género de dudas el encuadre de personal TIC y de archivos y gestión documental en el art. 9 del Estatuto Básico y, en consecuencia, la necesidad de atribuirles –a todos– condición funcionarial».

⁵⁹ Diversas razones se aluden al respecto, como presupuestarias, inercias o dinámicas previas de trabajo, resistencias del personal al cambio, etc. Sobre la importancia del factor humano a la hora de introducir cambios en una estructura organizativa o en el marco de procesos, Serrano Canón (2016).

⁶⁰ En palabras de Parejo Alfonso, «la dicotomía resultante de la España peninsular –la rural versus la urbana– y la desigualdad de las condiciones de vida en una y otra (lo que significa: en el contenido básico del status de ciudadano), de un lado, y el predominio del pequeño –incluso mínimo e imponente– municipio en la primera y el desbordamiento del horizonte municipal por los problemas inherentes a la aglomeración urbana en la segunda, de otro lado, conducen derechamente, por igual, aunque para cubrir necesidades diferentes, a la reafirmación de la provincia (o equivalente)» (Parejo Alfonso, 2017, p. 22).

⁶¹ Este precepto establece como competencia propia «la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión». Este último inciso ha sido criticado por Carbonell Porrás en la medida en que no concreta un umbral determinado de población al margen –obviamente– de la garantía mínima que fija para los de menos

que ha de ejercer el ente local intermedio «empleando todos los instrumentos jurídicos que sean necesarios, comenzando por los más respetuosos con la autonomía municipal, como son los derivados de la asistencia y cooperación y, en su defecto, la facultad de coordinación e incluso la asunción de su prestación» (Carbonell Porrás, 2021, p. 97).

4. EL CASO DE ARAGÓN: EL INFORME DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE 2021 Y SUS PRINCIPALES SEÑALAMIENTOS

4.1. Finalidad del informe y realidad local aragonesa

Pues bien. Llegados a este punto, resulta oportuno preguntarse, dentro del contexto descrito, qué sucede en Aragón. En otras palabras, ¿de qué manera se están implantando los servicios de Administración electrónica y contratación centralizada en los municipios aragoneses con población inferior a 20 000 habitantes?

Para responder a estos interrogantes, resulta de gran valor el informe que la Cámara de Cuentas de Aragón (2021) aprobó el 21 de septiembre de 2021, y que iba directamente destinado a comprobar el ejercicio de la competencia en la materia por parte de las tres diputaciones provinciales (art. 36.1.g) LBRL) y la gestión sobre la materia por parte de las nueve municipios con población comprendida entre los diez mil y los veinte mil habitantes: Alcañiz, Barbastro, Cuarte de Huerva, Ejea de los Caballeros, Fraga, Jaca, Monzón, Tarazona y Utebo.

Para contextualizar los datos del informe, conviene recordar que en Aragón hay un total de setecientos treinta y un municipios, de los cuales solo cuatro superan los 20 000 habitantes, lo que se traduce en que los setecientos veintisiete restantes (el 99,5%), caen bajo el paraguas de la competencia provincial de asistencia y cooperación citada. De hecho, seiscientos veintisiete del total cuentan con menos de mil habitantes. En paralelo, en esos cuatro municipios se concentra el 40,6% de la población de la Comunidad Autónoma.

4.2. Las principales observaciones del informe: falta de planificación, insuficiente asistencia por parte de las Diputaciones y necesidad de mayores inversiones en la materia

4.2.1. Las diputaciones provinciales

La primera carencia que detecta la Cámara de Cuentas aragonesa, que se puede contrastar con lo expuesto a nivel general en los apartados anteriores, es que ninguna de las tres diputaciones provinciales ha establecido una planificación de cara a la implantación de los servicios de Administración electrónica en los municipios aragoneses de menos de veinte mil habitantes ni realiza un seguimiento para conocer su evolución y promover su corrección. Más concretamente, las diputaciones provinciales de Zaragoza y Teruel no prestan servicios de Administración electrónica y contratación centralizada en los municipios con población inferior a veinte mil habitantes, debiendo estos afrontar por su cuenta las exigencias establecidas en la materia por la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015. La primera de ellas ha optado por subvencionarles el coste de mantenimiento de las plataformas y sus actualizaciones, y la segunda por desarrollar un *software* propio que no ha tenido acogida.

Por su parte, la Diputación Provincial de Huesca asumió como gasto propio el coste de mantenimiento y actualización de las plataformas, asegurándose de este modo cierto nivel de información sobre el estado de implantación, así como el control sobre las actualizaciones implantadas y un mínimo de horas de formación. Sin embargo, este servicio solo lo ofrece a las ciento setenta y cuatro entidades locales de menos de mil habitantes, quedando al margen las otras veintisiete entidades con población entre los mil y veinte mil habitantes de su territorio, a las que –conviene no olvidar– también ha de prestar el servicio. Ello se traduce en un incumplimiento, por parte de las tres diputaciones, de la competencia que tienen atribuida en esta materia, que no han negado ni justificado en el trámite de alegaciones que les confirió la Cámara antes de elevar a definitivo el informe.

de 1000 habitantes (Carbonell Porrás, 2021, p. 94). Como apunte histórico de contraste indica que la vinculación entre la cooperación provincial y los municipios rurales ya se recogió en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL) de 1955, en el que se precisaba que «la cooperación provincial alcanzará a los municipios de menos de 20.000 habitantes, y se referirá normalmente a los municipios rurales y a los pequeños núcleos de población», si bien «excepcionalmente podrá extenderse a municipios de más de 20.000 habitantes para aplicarla en núcleos rurales de sus respectivos términos cuya población no exceda de 10.000 habitantes» (art. 161).

4.2.2. Los nueve municipios aragoneses con población entre 10 000 y 20 000 habitantes

En lo que respecta a los nueve municipios con población entre los diez mil y los veinte mil habitantes, la Cámara les remitió un cuestionario para valorar la implantación efectiva de la digitalización municipal, una vez finalizado el plazo para hacerlo conforme a las leyes 39 y 40/2015 (2 de abril de 2021). De las respuestas que estos remitieron, el órgano fiscalizador deduce que estos municipios destinan escasos recursos tanto materiales como humanos a la Administración electrónica, y que ni han planificado de manera previa el proceso de implantación, ni efectúan un seguimiento al respecto. Además, han recibido escaso o –incluso– nulo apoyo de las respectivas diputaciones provinciales. Presentan un grado bajo de digitalización en cuanto a gestión de impuestos y moderado en la tramitación del resto de procedimientos. Tanto es así que, salvo los relacionados con subvenciones y ayudas, prácticamente ninguno se puede tramitar telemáticamente al completo. De hecho, en ninguno de ellos se pueden tramitar íntegramente las gestiones relacionadas con el padrón municipal o relativas al acceso a actividades culturales y formativas, como talleres y cursos. Tampoco se puede hacer una comparativa entre formas de tramitación, dado que ninguno de los nueve reportó datos sobre el porcentaje que suponen los expedientes electrónicos sobre el total que gestiona el municipio durante el periodo 2018-2020, salvo Fraga, que lo cumplimentó para algunos trámites.

También observa la Cámara que seis de estos nueve municipios se encuentran en un nivel bajo o medio en cuanto al cumplimiento del ENS; dos de ellos en un nivel alto, que tilda de incongruente por otros puntos que se desprenden de sus respuestas al cuestionario (como no haber designado responsables de la política de seguridad ni haber aportado auditoría de cumplimiento o autoevaluación realizada), y el último restante no aportó información respecto al cumplimiento del ENS.

4.2.3. Los restantes municipios con población inferior a 20 000 habitantes

Constatada la situación de esos nueve municipios, y ante la falta de la prestación del servicio de Administración electrónica por parte de las diputaciones provinciales de Teruel y Zaragoza, así como la prestación incompleta por parte de la Diputación de Huesca, la Cámara se ve en la obligación de recurrir a otras fuentes de información para tratar de conocer el grado de digitalización en los municipios de la Comunidad Autónoma⁶². Fruto de ese proceso, se pueden resaltar los siguientes resultados. De los setecientos veintisiete municipios de la Comunidad Autónoma con población inferior a veinte mil habitantes, solo cuatrocientos sesenta y nueve disponen de un grado de accesibilidad aceptable a sus sedes electrónicas. Los restantes doscientos cincuenta y ocho no han habilitado enlace o no funciona, con lo que los ciudadanos no conocen cómo acceder a ellas. Incluso, cinco de ellos ni siquiera disponen de sede electrónica. En cuanto al acceso a la misma, en diecisiete municipios no se ha podido acceder por tener certificados revocados, caducados o estar la sede temporalmente inactiva. En seiscientos cuatro sedes electrónicas se observa que el número de autenticaciones por habitante en 2020 fue superior al promedio de los dos años anteriores, con lo que se estaría produciendo una tendencia creciente en su uso. En otras sesenta y siete el análisis no es concluyente y en las restantes no hay información disponible. Por último, constata que treinta municipios no disponían de oficinas de registro general integradas en el sistema de interconexión de registros (SIR), con lo que estarían incumpliendo el requisito de interoperabilidad.

4.3. Resultado que extrae: importante incumplimiento en materia de Administración electrónica

La conclusión que extrae la Cámara de Cuentas de todo lo expuesto es obvia: existe un importante incumplimiento en esta materia, con la salvedad de la asistencia y cooperación prestada por la Diputación Provincial de Huesca a los municipios de menos de 1.000 habitantes, en tanto que las diputaciones en conjunto no prestan de forma adecuada los servicios de Administración electrónica y contratación centralizada

⁶² Para ello, procede de varias formas. En primer lugar, comprueba si disponen de web municipal oficial y sede electrónica municipal. En segundo lugar, explora la información sobre adhesiones a convenios de Administración electrónica (datos publicados por la Diputación General de Aragón) y los datos de información disponible en el OBSAE y en el Centro de Transferencia Tecnológica (CTT) de la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. En cuarto lugar, coteja si se han integrado en el sistema de facturación electrónica FACE. En quinto lugar, si tienen perfiles activos en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en la Base de Datos Nacional de Subvenciones. Por último, comprueba si disponen de portal de transparencia y el grado de uso.

a municipios aragoneses de menos de 20 000 habitantes, que es lo que exige el reiterado art. 36.1.g) LBRL. Por lo tanto, la inmensa mayoría de los municipios aragoneses entran dentro de la competencia provincial de auxilio y cooperación en materia de Administración electrónica y, sin embargo, buena parte de ellos no son asistidos por las diputaciones. A su vez, aquellos municipios que podrían tener mayor capacidad para implantar las medidas necesarias para cumplir con las obligaciones en este ámbito (los nueve comprendidos en la franja de diez mil a veinte mil habitantes), tampoco son capaces de asumir por sí solos los costes que supone cumplir con esta parte del ordenamiento. Unida al incumplimiento claro de las obligaciones en materia de Administración electrónica, tanto por parte de municipios como de diputaciones, se encuentra la falta de información sobre el estado en que se encuentran para tomar medidas y la ausencia de planificación para distribuir esfuerzos presupuestarios y para pautar medidas que paulatinamente dirijan a todas las entidades locales hacia el cumplimiento de sus obligaciones.

Se requieren mayores esfuerzos en esta materia y no es tolerable que, con todo el tiempo transcurrido, siga habiendo municipios que no cuenten con sede electrónica para poder acceder a los distintos servicios y realizar las gestiones correspondientes de manera telemática. Y no lo es porque ni cumple la entidad local ni permite cumplir a aquellos que están obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones. A ellos habría que añadir los que no permiten, por no haber habilitado un enlace, acceder a su sede electrónica. Además, no se está cumpliendo con el principio de una sola vez y el requisito de interoperabilidad en los municipios no adheridos al sistema SIR y se está constatando una falta de transparencia. La traducción de todo ello es que, aunque se va progresando, en todos los niveles analizados de entes locales siguen incumpliendo sus obligaciones y cometidos.

5. CONCLUSIONES

Diversas reflexiones se pueden extraer de lo apuntado en estas líneas, en línea con los diversos extremos que comprende la Administración electrónica. Para empezar, hay que insistir en que, además de la incorporación de equipos, se debe acometer una actualización de los conocimientos de los empleados públicos, comenzando por una revisión de los temarios de los procesos selectivos que sirva para garantizar el conocimiento por los aspirantes de las TIC que deban implementarse en las Administraciones. Por supuesto, también se han de evaluar los procesos y dinámicas internas de trabajo. A todo ello hay que añadir la necesidad paulatina de actualización de la normativa más concreta, como pueden ser el ENS y el ENI, junto con sus normas técnicas de desarrollo, a fin de poder adaptarse a los rápidos cambios e innovaciones que en materia tecnológica se producen, con sus correspondientes riesgos. Esto último tiene especial interés, dado que diversas entidades locales no son capaces de cumplir con los estándares de seguridad e interoperabilidad exigidos, lo que, teniendo en cuenta que tratan con cientos, miles o millones de datos según su dimensión, plantean importantes riesgos de sustracción o pérdida. Aunque se recogían niveles medios y altos de cumplimiento global de adecuación al ENS por parte de las entidades locales, lo que exige la normativa es el cumplimiento total, y aquí no hay excepciones. Si hace unos meses el Servicio Público de Empleo Estatal sufrió un ciberataque, concretamente por un virus «ransomware»⁶³ que inhabilitó durante días su web y sede electrónica pese a los medios técnicos y humanos con que cuenta, habría que plantearse qué serían capaces de hacer con los servicios digitales de una entidad local que ni siquiera es capaz de cumplir con las prescripciones en materia de seguridad.

Siendo varios los frentes que atajar en la transformación digital de la Administración local, una vía importante para contribuir a ello puede ser realizar nuevas convocatorias de subvenciones, como las realizadas para los años 2021 y 2022 en el marco del PRTR (frente a ellas, la convocatoria de 2023 ha tenido un ámbito de aplicación muy reducido). Ahora bien, antes de proceder a convocar debería analizarse en qué estado de esta transición al formato digital se encuentran las entidades locales, dado que en los informes comentados se observa una brecha en la prestación de servicios por canal digital entre las de mayor población y las de tamaño más reducido, con municipios incumplidores en ambos estratos. Y ello por no hablar del insuficiente ejercicio de la competencia que tienen en esta materia las diputaciones provinciales. Con esa información se podría planificar la paulatina toma de medidas necesaria para –nada más y nada menos– cumplir con el ordenamiento, con las obligaciones en materia de Administración electrónica.

⁶³ *Software* malicioso capaz de cifrar archivos y bloquear ordenadores utilizado con la idea de pedir dinero a cambio de devolver el funcionamiento normal al sistema.

En cuanto a la actualización de temarios, una opción que considerar podría ser la reforma del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración local, a fin de introducir un inciso específico sobre Administración electrónica. Por su parte, de cara a extender la cantidad de servicios ofrecidos por parte de las entidades locales, podría reforzarse el papel de la Comisión Sectorial de Administración Electrónica, en tanto que órgano técnico creado para desarrollar la Administración electrónica, e incidir en la posibilidad que tienen aquellas de adherirse a los servicios comunes ofrecidos por la AGE. Esta última posibilidad no es nueva: las obligaciones de puesta a disposición de sistemas y aplicaciones para su reutilización y de creación de directorios actualizados de aplicaciones para su libre reutilización entre Administraciones ya están recogidas en el ordenamiento (arts. 157 y 158 Ley 40/2015). Lo que se quiere es incidir en el ahorro de costes que supondría un mayor aprovechamiento.

Los obstáculos con el que se puede encontrar la expansión del uso de las TIC en las relaciones con las Administraciones, en general, y las locales, en particular, puede ser el desconocimiento de su ahorro en términos económicos y de tiempo, la falta de habilidades digitales, la desconfianza y el desinterés. Por ello, un punto importante para fomentar el uso de los canales digitales para el acceso a los servicios públicos es la formación y la divulgación de sus beneficios en términos de eficiencia. No obstante, más allá de este punto hay que respetar la opción de que algunas personas rehúsen los canales digitales para acceder a los servicios públicos. Ese derecho a la desconexión digital es un límite a todo este proceso de cambio, siempre y cuando la elección sea informada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida Cerredá, M., y Santiago Iglesias, D. (2021). Las smart communities: un instrumento para alcanzar, de forma planificada y concertada, el equilibrio en la distribución espacial de la población. *Cuadernos de Derecho Local* (56), 14-54. https://gobiernolocal.org/publicaciones/2021/QDL56/QDL56_01_Almeida_Santiago.pdf
- Badules Iglesias, D. (2022). *Análisis de la retroalimentación del ciclo normativo. De la evaluación ex post a la planificación normativa* [tesis inédita]. Universidad de Zaragoza.
- Cámara de Cuentas de Aragón (2021). *Implantación y gestión de la administración electrónica en las entidades locales. Informe de Fiscalización*. https://www.camaracuentasaragon.es/wp-content/uploads/2023/01/PF2020_08_Implantacion-administracion-electronica-eell.pdf
- Campos Acuña, C. (2016). Una proyección de futuro: retos de las entidades locales ante el nuevo marco normativo y medidas para garantizar su cumplimiento. En C. Campos Acuña (coord.), *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015* (pp. 847-874). Wolters Kluwer.
- Campos Acuña, C. (2020). El futuro del empleo público local: retos ante un mundo digital. *Documentación Administrativa* (7), 126-144. <https://doi.org/10.24965/da.i7.10894>
- Campos Acuña, C. (2022). La digitalización de los procedimientos en los Gobiernos locales: una tarea pendiente. *Cuadernos de Derecho Local* (58), 88-115. https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/2274/06_CAMPOS_P88_P116_QDL_58.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Carbonell Porras, E. (2021). Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación. *Cuadernos de Derecho Local* (56), 84-117. https://gobiernolocal.org/publicaciones/2021/QDL56/QDL56_03_Carbonell.pdf
- Cerezo Peco, F. (2016). La apuesta por un modelo de procedimiento administrativo electrónico: el impacto de la simplificación y la reducción de cargas. En C. Campos Acuña (coord.), *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015* (pp. 91-124). Wolters Kluwer.
- Cerrillo i Martínez, A. (2021). Robots, asistentes virtuales y automatización de las administraciones públicas. *Revista Galega de Administración Pública* (61), 271-309. <https://doi.org/10.36402/regap.v0i61.4791>
- Cerrillo i Martínez, A. (2022). La digitalización en los Gobiernos locales intermedios y la contribución al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. *Cuadernos de Derecho Local* (58), 30-63. https://gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL58/QDL58_02_Cerrillo_Martinez.pdf
- Colás Tenas, J. (2021). Los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación. *Cuadernos de Derecho Local* (55), 37-51. https://gobiernolocal.org/publicaciones/2021/QDL55/QDL55_02_Jesus_Colas.pdf
- Fuentes i Gasó, J. R. y Boltaina i Bosch, X. (2022). El teletrabajo en la Administración pública: un modelo para el sector público y la comparativa con la regulación del sector privado. *Cuadernos de Derecho Local* (60), 295-341. https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL60/QDL60_09_Fuentes_Boltaina.pdf
- García Martín, J. A., Esteban Paúl, Á., García Roger, C. y Torres Carbonell, J. J. (2021). *Administración electrónica. Aspectos jurídicos, organizativos y técnicos (adaptado al nuevo Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos)*. Aranzadi.

- Herrero Pombo, C. (2021). La digitalización del sector local: una partitura sin orquesta. *Documentación Administrativa* (8), 43-65. <https://doi.org/10.24965/da.i8.11024>
- Merino Estrada, V. (2022). El funcionamiento electrónico de los órganos colegiados de las entidades locales. *Cuadernos de Derecho Local* (58), 14-29. https://gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL58/QDL58_01_Merino_Estrada.pdf
- Parejo Alfonso, L. (2017). Algunas reflexiones sobre posibles líneas maestras del arreglo de la provincia y la diputación peninsulares de régimen común. En L. Parejo Alfonso (dir.), A. Arroyo Gil, (coord.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios* (pp. 11-32). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Rivero Ortega, R. (2020). ¿Sirve de algo planificar? Los déficits de la gobernanza anticipatoria y la proactividad administrativa. *Revista Española de Derecho Administrativo* (209), 25-44.
- Sánchez Morón, M. (2022). El régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones locales. *Cuadernos de Derecho Local* (58), 64-87. https://gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL58/QDL58_03_Sanchez_Moron.pdf
- Serrano Canón, M. (2016). El elemento personal en la transformación de la Administración. En C. Campos Acuña (coord.), *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015* (pp. 807-846). Wolters Kluwer.