

La digitalización en los Gobiernos locales intermedios y la contribución al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ¹

*Catedrático de Derecho Administrativo.
Universitat Oberta de Catalunya*

1. La transformación digital de los Gobiernos locales intermedios
2. La administración digital de los Gobiernos locales intermedios
3. Los territorios provinciales inteligentes
4. La cooperación de los Gobiernos locales intermedios para el desarrollo de la administración digital local
 - 4.1. La cooperación y la asistencia en el desarrollo de la administración digital: marco general
 - 4.2. La cooperación en el diseño de las estrategias de transformación digital y de ciudad inteligente
 - 4.3. La cooperación y asistencia en el despliegue de las infraestructuras tecnológicas
 - 4.4. La cooperación y asistencia en la prestación de servicios digitales
5. Reflexiones finales: los Gobiernos locales intermedios ante el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
6. Bibliografía

Resumen

Los Gobiernos locales intermedios tienen un papel importante en la digitalización del conjunto de entidades locales. En este trabajo se analiza, en primer lugar, el proceso de transformación digital que

Artículo recibido el 11/03/2022; aceptado el 27/03/2022.

¹ Investigador principal del proyecto “Personalización de servicios públicos, sesgos e inteligencia artificial: Hacia la consolidación de los derechos digitales en la administración”, del Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad (PID2020-115774RB-I00).

están experimentando los Gobiernos locales intermedios a través de la incorporación de los medios electrónicos en la prestación de los servicios que están bajo su competencia, en sus relaciones con los municipios, o con las personas interesadas en los procedimientos administrativos. A continuación, se expone cómo los Gobiernos locales intermedios están impulsando la transformación digital del territorio promoviendo proyectos de territorio inteligente. Posteriormente, se examina cómo los Gobiernos locales intermedios cooperan y asisten a municipios y otras entidades locales en su proceso de transformación digital. Por último, se reflexiona sobre el papel que pueden tener los Gobiernos locales intermedios en la transformación digital de las entidades locales a la vista del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

Palabras clave: *administración digital; territorio inteligente; Gobierno local intermedio; diputación; Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.*

Digitization in intermediate local governments and the contribution to the Recovery, Transformation and Resilience Plan

Abstract

Intermediate local governments play an important role in digitizing all local entities. This article analyzes, first, the process of digital transformation that intermediate local governments are experiencing through the incorporation of electronic tools in the provision of services that are under their competence and which they use in their relations with municipalities or with persons interested in administrative proceedings. Second, the article studies how intermediate local governments are driving the digital transformation of the territory by promoting smart territory projects. Third, the article examines how intermediate local governments cooperate and assist municipalities and other local entities in their digital transformation processes. Fourth and finally, the article debates on the role that intermediate local governments can play in the digital transformation of local entities in light of the Recovery, Transformation and Resilience Plan.

Keywords: digital administration; smart territory; intermediate local government; Recovery, Transformation and Resilience Plan.

1

La transformación digital de los Gobiernos locales intermedios

Durante las últimas décadas, los Gobiernos locales han venido utilizando de manera intensiva los medios electrónicos para mejorar su eficiencia interna, así como para canalizar sus comunicaciones con otras Administraciones públicas y facilitar y reforzar las relaciones con la ciudadanía y las empresas².

En la actualidad, los Gobiernos locales también están utilizando los medios electrónicos para encauzar la respuesta de las entidades locales a los retos que plantea la Agenda 2030 y, particularmente, poderlos abordar de manera innovadora, eficiente y sostenible cooperando con otras entidades públicas y con la participación de la ciudadanía y la colaboración de las empresas y de la sociedad civil³. Asimismo, los Gobiernos locales están empleando los medios electrónicos para atender las necesidades de las personas y las empresas durante la crisis sanitaria de la COVID-19, y como motor de la respuesta a los problemas sociales y económicos generados por ella.

A todo ello pueden contribuir activamente los Gobiernos locales intermedios a partir del uso intensivo e innovador de los medios electrónicos y de la cooperación con otros Gobiernos locales. En efecto, como tendremos oportunidad de analizar a lo largo de este trabajo, tanto a través de su propia transformación digital como cooperando y asistiendo a los municipios, los Gobiernos locales intermedios están utilizando activamente los medios electrónicos para mejorar y fortalecer la relación entre los Gobiernos locales y la ciudadanía, y también para aportar valor a la sociedad, contribuyendo con ello a construir un nuevo modelo de Gobierno local con el que avanzar en la apertura a la ciudadanía y prestar servicios inclusivos, eficientes, resilientes, sostenibles y centrados en las personas, que permitan mejorar la calidad de vida de las personas, garantizar la sostenibilidad y fortalecer la calidad de los servicios⁴.

² A lo largo de estas páginas, de manera genérica utilizamos la expresión Gobiernos locales intermedios para referirnos a aquellas entidades locales que tienen un ámbito territorial superior al del municipio e inferior al de la comunidad autónoma y, principalmente, a las diputaciones, aunque también a las comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades (artículos 42 a 44 LBRL).

³ La contribución de la transformación digital de las Administraciones públicas a la Agenda 2030 ha sido reconocida por las propias Naciones Unidas en la Resolución aprobada por la Asamblea General el 26 de noviembre de 2018 relativa al Impacto del cambio tecnológico rápido en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas (A/73/L.20), en la que se afirma que “el cambio tecnológico incluye nuevos y poderosos instrumentos que pueden ayudar a hacer realidad la visión de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

⁴ En esta dirección, el tercer eje del Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 incluye distintas medidas para la transformación digital de las entidades locales.

La transformación digital es el proceso de construcción de un nuevo modelo de administración pública, la administración digital, basado en el uso intensivo e innovador de los medios electrónicos y las tecnologías disruptivas para la apertura a la ciudadanía, la recopilación y el análisis de datos y la prestación de servicios inclusivos, eficientes, resilientes, sostenibles y centrados en las personas.

La transformación digital de los Gobiernos locales tiene carácter poliédrico y se manifiesta en distintas dimensiones⁵.

Una primera dimensión es, precisamente, la tecnológica. La administración digital se basa en el uso intensivo de los medios electrónicos y, en particular, de las tecnologías disruptivas⁶. Asimismo, exige que tanto los propios Gobiernos locales intermedios como el territorio en el que despliegan sus competencias estén dotados de las infraestructuras y los equipamientos tecnológicos necesarios. También requiere que se adopten las medidas de seguridad adecuadas para garantizar la integridad de las transacciones que se realicen entre los Gobiernos locales intermedios y la ciudadanía a través de medios electrónicos, así como la conservación de los documentos electrónicos que se generen. Estas medidas también han de evitar ciberincidentes como, por ejemplo, ataques con programas maliciosos o ataques de denegación de servicio que puedan bloquear o dificultar el funcionamiento de las entidades locales⁷. En última instancia, se requiere que tanto el personal al servicio de las entidades locales como la ciudadanía y las empresas tengan acceso a la

⁵ Como observa Jiménez, “[a] diferencia de otros paradigmas que hablaban del valor de la tecnología como elemento catalizador del cambio, aquí el cambio tiene que venir para aprovechar la tecnología” (Jiménez, 2019: 30).

En relación con la transformación digital, resulta de interés la lectura de Barcevičius *et al.* (2019), Misuraca (2020) y Ramió (2021).

⁶ El uso de las tecnologías disruptivas y, en particular, la inteligencia artificial en los Gobiernos locales intermedios aún se encuentra en un estadio incipiente, si bien ya existen algunas experiencias como la de la Diputación de Sevilla, que está utilizando esta tecnología en el sistema de registro personal y control de presencia de la plantilla. Más información disponible en: <https://www.dipusevilla.es/comunicacion/noticias/La-Diputacion-de-Sevilla-incorpora-la-inteligencia-artificial-al-sistema-de-registro-personal-y-control-de-presencia-de-su-plantilla/> (última consulta: febrero de 2022).

⁷ Este es cada vez más un problema al que se enfrentan más Gobiernos locales. Como muestra, podemos referirnos a que, en mayo de 2021, el Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE) informaba de que la Diputación de Segovia había sufrido un ciberataque de tipo *ransomware* que logró encriptar parte de sus sistemas de información. Disponible en: <https://www.incibe-cert.es/alerta-temprana/bitacora-ciberseguridad/diputacion-segovia-sufre-ciberataque-tipo-ransomware> (última consulta: febrero de 2022). En relación con esta cuestión, debe tenerse en cuenta la reciente modificación del apartado 5 del artículo 32 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que ha llevado a cabo el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

tecnología y dispongan de las competencias y capacidades necesarias para utilizarlas en sus relaciones con ellas.

Una segunda dimensión es la organizativa. La administración digital requiere que los Gobiernos locales intermedios adopten cambios organizativos y procedimentales para poder extraer todos los beneficios que puede aportar la tecnología. Estos cambios deben ser impulsados por un liderazgo político claro y decidido que determine el alcance del uso de la tecnología en su funcionamiento y actividad. A partir del conocimiento de la situación en la que se encuentra, y de acuerdo con el resto de los planes de la institución, cada entidad local ha de definir su estrategia en la que, entre otros extremos, se diseñe el modelo propio de administración digital, se defina el modelo de gobernanza de datos, se despliegue el modelo de gobierno abierto y se planifiquen los recursos necesarios para ello.

Una tercera dimensión es la jurídica. Cada ente local debe disponer de una regulación que le permita garantizar los derechos de la ciudadanía en sus relaciones con él a través de medios electrónicos, así como también la seguridad jurídica de las transacciones electrónicas que se lleven a cabo. Para ello, además del marco básico relativo a la administración digital y las normas autonómicas que se haya podido aprobar, cada Gobierno local intermedio puede dotarse de normas que las adapten a su organización⁸.

La transformación digital de los Gobiernos locales intermedios es el resultado de los avances que se vayan produciendo en estas tres dimensiones, que pueden verse catalizados por diferentes factores como, por ejemplo, la crisis sanitaria causada por la COVID-19. En efecto, recientemente, hemos tenido oportunidad de observar cómo la pandemia ha acelerado el proceso de digitalización de las Administraciones públicas ampliando los servicios digitales o extendiendo el teletrabajo entre el personal a su servicio. Asimismo, no podemos desconocer que, en el momento de escribir este trabajo, los Gobiernos locales se encuentran ante el reto de aplicar el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que prevé, precisamente, la transformación digital de las Administraciones públicas como motor de la transformación de la economía y la sociedad para poder responder a los daños causados por la pandemia.

⁸ Algunas diputaciones han aprobado ordenanzas de administración electrónica. Por ejemplo, la Ordenanza reguladora de la Administración Electrónica en la Diputación Provincial de Cuenca (2020) o el Reglamento de administración electrónica de la Diputación Provincial de Huesca (2020). Otros Gobiernos locales intermedios también han regulado la administración digital; véase, por ejemplo, la Ordenanza reguladora de la administración electrónica de la Mancomunidad de Servicios Sociales La Vega (2017) o el Reglamento regulador de la administración electrónica del Consejo Comarcal del Tarragonès (2013).

Más allá de promover su propia transformación digital, los Gobiernos locales intermedios están teniendo un protagonismo en el proceso de digitalización del conjunto de entidades locales y pueden jugar un papel importante en el nuevo escenario en el que nos encontramos hoy en día.

En las próximas páginas, analizamos los fundamentos de la transformación digital de los Gobiernos locales intermedios analizando cómo están incorporando el uso de los medios electrónicos en la prestación de los servicios que están bajo su competencia, en sus relaciones con los municipios, en la tramitación de los procedimientos administrativos o en la contratación pública. A continuación, observamos la participación de los Gobiernos locales intermedios en la transformación digital del territorio y, particularmente, en la promoción de proyectos de territorio inteligente. En tercer lugar, examinamos la cooperación de los Gobiernos locales intermedios en la transformación digital de los municipios y otras entidades locales, especialmente con aquellos de menor dimensión o que disponen de menos recursos, para acometer este proceso y poder dar una respuesta adecuada a los problemas sociales y económicos actuales. Por último, concluimos con unas reflexiones finales sobre cómo puede el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia contribuir a ello.

2

La administración digital de los Gobiernos locales intermedios

Los Gobiernos locales intermedios, como el resto de Administraciones públicas, deben garantizar que las personas, las entidades y las empresas puedan relacionarse con ellos a través de medios electrónicos⁹. Además, los Gobiernos locales intermedios también deben utilizar estos medios cuando se relacionen con otras Administraciones públicas y, en particular, cuando los distintos órganos o unidades de la propia entidad local se relacionen entre sí o se relacionen con los organismos públicos y entidades vinculados o dependientes de la misma¹⁰.

Para ello, los Gobiernos locales intermedios deben poner a disposición de las personas los canales de acceso y los sistemas y aplicaciones que sean necesarios para que puedan ejercer su derecho a relacionarse con las Administraciones públicas a través de medios electrónicos¹¹.

⁹ Artículo 12.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

¹⁰ Artículo 3.2 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

¹¹ Artículo 12.1 LPAC.

En esta dirección, en los últimos años la mayoría de los Gobiernos locales intermedios han realizado grandes esfuerzos para incorporar los medios electrónicos en su funcionamiento y en sus relaciones con otras Administraciones públicas y con la ciudadanía. Como se desprende del Índice de madurez de las diputaciones elaborado por la consultora *Ernst&Young*, las diputaciones cumplen con el 64 % de los servicios digitales que prevé la legislación, liderando el índice la Diputación Foral de Guipúzcoa (96,5 %), seguida de la Diputación de Sevilla (84,7 %). En particular, las diputaciones han avanzado más en el desarrollo de la sede electrónica (84,6 %) y la asistencia a la ciudadanía (77,3 %), mientras que el registro electrónico (52,5 %) y las comunicaciones y notificaciones (44,6 %) son los servicios digitales que han tenido por el momento un desarrollo sensiblemente inferior.

Los servicios digitales que prestan los Gobiernos locales intermedios a través de medios electrónicos deben estar diseñados y funcionar de acuerdo con los principios de la administración digital recogidos en la legislación básica¹².

En primer lugar, el principio de igualdad, que persigue garantizar que cualquier persona pueda acceder a las entidades locales a través de medios electrónicos. Para ello, los Gobiernos locales intermedios deben adoptar las medidas necesarias para evitar restricciones o discriminaciones entre las personas que utilizan estos medios y las que no lo hacen, o las personas que puedan tener una situación personal que les impida o dificulte el uso de los medios electrónicos. En particular, los Gobiernos locales intermedios deben hacer frente a la brecha digital que puede producirse en aquellos territorios en los que la edad de la población es elevada, o su situación socioeconómica o su acceso a la tecnología puede impedirles o dificultarles el acceso a los servicios digitales prestados por las entidades locales¹³.

En segundo lugar, el principio de accesibilidad, que pretende garantizar que los servicios digitales puedan ser utilizados por cualquier persona independientemente de sus circunstancias personales. En esta dirección, es necesario traer a colación la Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y

¹² Artículos 3 LRJSP y 2 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. Asimismo, estos principios están previstos en las distintas normas autonómicas en materia de administración digital como, por ejemplo, la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña, en su artículo 4.

¹³ Como ha puesto de manifiesto el Ararteko, “[e]l camino que queda por recorrer para cerrar de forma efectiva esas brechas digitales, que son brechas de género, de edad, económicas, etc., es muy largo aún” (Ararteko, 2021: 22). Por ello, debe valorarse positivamente que el primero de los ejes estratégicos del Plan España Digital 2025 sea la conectividad digital para garantizar una conectividad digital adecuada para toda la población, promoviendo la desaparición de la brecha digital entre zonas rurales y urbanas.

del Consejo, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público y su transposición mediante el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, que, entre otros extremos, reconocen que los Gobiernos locales intermedios deben tener presente la accesibilidad de forma integral en el proceso de diseño, gestión, mantenimiento y actualización de contenidos de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles. Además, también deben ofrecer un mecanismo de comunicación que permita presentar sugerencias y quejas, así como informar sobre cualquier posible incumplimiento de los requisitos de accesibilidad. Asimismo, deben difundir una declaración de accesibilidad detallada, exhaustiva y clara sobre la conformidad de sus sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles con lo dispuesto en la normativa vigente. En la actualidad, según el Informe del seguimiento simplificado de sitios web de las entidades locales (mayo 2021) elaborado por el Observatorio de Accesibilidad, el nivel estimado de adecuación del conjunto de entes locales al nivel de accesibilidad AA es del 13 % (frente al 56 % de la Administración General del Estado y el 34 % de las Administraciones de las comunidades autónomas) y, en particular, en el caso de las diputaciones, el nivel de adecuación AA asciende al 23,08 %, aunque en la mayoría de los casos (65,38 %) el nivel de cumplimiento es parcialmente conforme¹⁴.

El principio de transparencia pretende garantizar que las personas puedan tener un conocimiento de lo que sucede en el interior de las entidades públicas¹⁵. Este principio también permite que los Gobiernos locales puedan tener una información sobre el funcionamiento de la administración digital a partir de las opiniones o valoraciones que les faciliten las personas que utilizan los medios electrónicos. Respecto a la transparencia de los Gobiernos locales intermedios, el Índice de Transparencia de las Diputaciones (INDIP) elaborado por Transparencia Internacional España (la última versión disponible es de 2015) mostraba un aumento de la puntuación media de las diputaciones provinciales, que ascendió a 81,7 %, mientras que en la edición anterior (2013) se había situado en el 69,6 %¹⁶. A pesar de esta mejora sensible, no podemos desconocer que, de acuerdo con el *ranking* elaborado posteriormente

¹⁴ Disponible en: https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Accesibilidad/pae_Observatorio_de_Accesibilidad.html (última consulta: febrero de 2022).

¹⁵ Sobre la transparencia pública se han publicado numerosos trabajos en los últimos años a raíz de la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Por todos, véase Fernández y Pérez (2020), Guichot (2019), Martín y Moreno (2020), o Valero y Cerdá (2020). Desde la perspectiva local, resultan de interés los trabajos recogidos en los distintos números publicados en el *Anuario de Transparencia Local*.

¹⁶ Disponible en: <https://transparencia.org.es/indip-2015-2/> (última consulta: febrero de 2022).

por Dyntra, la transparencia entre las diputaciones es muy dispar, puesto que, si bien algunas de ellas cumplen prácticamente con todos los indicadores analizados, otras aún están muy lejos de conseguirlo¹⁷.

El principio de calidad busca que los servicios digitales prestados por los Gobiernos locales intermedios puedan cumplir con las finalidades previstas y que se pueda dar cumplimiento al derecho de la ciudadanía a relacionarse con las Administraciones públicas a través de medios electrónicos. Para vehicular el principio de calidad, es habitual que las entidades locales adopten cartas de servicios que informan sobre los servicios digitales que se prestan y concretan los estándares y compromisos de calidad con los que se prestan y, en su caso, los mecanismos de reclamación existentes¹⁸.

El principio de simplificación persigue facilitar que la prestación de los servicios digitales suponga una reducción del tiempo o los plazos requeridos para la tramitación de un procedimiento administrativo, o una supresión de las cargas administrativas previstas, a partir de un rediseño de los procedimientos y los servicios que se prestan electrónicamente¹⁹.

El principio de seguridad pretende garantizar que el uso de medios electrónicos por los Gobiernos locales intermedios no plantee problemas en relación con la integridad, la disponibilidad o la confidencialidad de los datos y documentos²⁰. En esta dirección, los Gobiernos locales intermedios deben cumplir con lo que dispone el Esquema Nacional de Seguridad (ENS), que concreta distintos extremos en relación con este principio al fijar las condiciones de confianza necesarias para el uso de los medios electrónicos a través

¹⁷ Entre los Gobiernos locales intermedios que tienen un alto nivel de cumplimiento de las normas sobre transparencia están la Diputación Provincial de Ourense (88.89 %), el Consejo Insular de Ibiza (87.89 %) o la Diputación Foral de Gipuzkoa (86.8 %). Entre los que se encuentran más rezagados están la Diputación Provincial de Lleida (29.1 %), la Diputación Provincial de A Coruña (28.57 %) y el Cabildo Insular de Lanzarote (28.42 %). Disponible en: <https://www.dyntra.org/indices/gobiernos-provinciales-e-insulares/> (última consulta: febrero de 2022).

¹⁸ Por ejemplo, la Diputación de Valladolid ha elaborado la Carta de Servicios de los Servicios Electrónicos a las Entidades Locales de la provincia de Valladolid. Disponible en: https://www.sede.diputaciondevalladolid.es/documents/10180/14837/Carta_de_Servicios_electronicos_a_las_entidades_locales_de_la_provincia.pdf (última consulta: febrero de 2022).

¹⁹ En esta dirección, resulta de interés traer a colación la previsión incluida en la Ordenanza reguladora de la Administración Electrónica en la Diputación Provincial de Cuenca, que dispone que “la aplicación de medios electrónicos a la gestión de procedimientos irá siempre precedida de un análisis funcional que permita su simplificación administrativa”. Como muestra de los esfuerzos de simplificación realizados a nivel provincial, podemos referirnos al Plan de reducción y simplificación de cargas administrativas de la Diputación Provincial de Castellón, adoptado el 23 de octubre de 2018. Disponible en: <https://transparencia.dipcvas.es/documents/75355/106619/Plan+de+Reducción+y+Simplificación+de+Car+gas+Administrativas/> (última consulta: febrero de 2022).

²⁰ En relación con los retos que la ciberseguridad genera a los entes locales, véanse los trabajos recogidos en Canals i Ametller (2021).

de medidas que garanticen la seguridad de los sistemas, de los datos, de las comunicaciones y de los servicios digitales, y definir los principios básicos de seguridad que deben ser tenidos en cuenta en la prestación de los servicios digitales (proceso integral, gestión basada en riesgos y carácter diferenciado de la seguridad con respecto a la gestión de la información). En particular, los Gobiernos locales intermedios deben adoptar un plan de adecuación y deben elaborar otros documentos que permitan realizar un seguimiento del cumplimiento de los diferentes requerimientos del Esquema Nacional de Seguridad. Los Gobiernos locales intermedios también deben someter a auditorías periódicas sus sistemas de información²¹.

Los principios de cooperación e interoperabilidad buscan facilitar el intercambio de datos entre las distintas entidades locales y, en general, Administraciones públicas, y fomentar la reutilización de las aplicaciones que utilizan. En esta dirección, tal y como veremos posteriormente, los Gobiernos locales intermedios ponen a disposición de las entidades locales aplicaciones y servicios para avanzar en el desarrollo de la administración digital²².

Finalmente, el principio de personalización y proactividad persigue que los Gobiernos locales intermedios pongan a las personas usuarias en el centro del diseño de los servicios²³. Asimismo, este principio pretende que los servicios digitales se adapten a las características, necesidades, circunstancias, preferencias o intereses de cada persona. En esta dirección, el principio de personalización puede contribuir significativamente a la mejora de la calidad de los servicios digitales, a la satisfacción de la ciudadanía o a la buena administración²⁴.

Además de estos principios básicos, algunas ordenanzas y reglamentos de administración digital adoptados por algunas diputaciones provinciales han ampliado los principios, incluyendo otros, como el de neutralidad tecnológica, que persigue garantizar el acceso digital a las Administraciones

²¹ Para mayor detalle sobre esta cuestión, puede consultarse la Guía de Seguridad de las TIC CCN-STIC 883 publicada en mayo de 2020, que incluye un Plan de Adecuación al ENS para Diputaciones, Cabildos, Consejos Insulares y órganos competentes equivalentes. Disponible en: <https://www.ccn-cert.cni.es/pdf/guias/series-ccn-stic/800-guia-esquema-nacional-de-seguridad/4997-ccn-stic-883-anexo-iii-plan-adequacion-diputaciones/file.html> (última consulta: febrero de 2022).

²² Véase *infra* 4.

²³ En relación con el principio de personalización y proactividad, véase Cerrillo i Martínez (2021c).

²⁴ Como ejemplo de la personalización de los servicios digitales prestados por los Gobiernos locales intermedios, se puede traer a colación el Buscador de Información y Documentación Oficiales (CIDO) de la Diputación de Barcelona, que permite recibir un correo electrónico con distintos recursos personalizados de acuerdo con las necesidades de la persona usuaria o las características del negocio. Disponible en: <https://cido.diba.cat/> (última consulta: febrero de 2022).

públicas con independencia de los instrumentos tecnológicos utilizados²⁵, el principio de servicio a la ciudadanía²⁶, el principio de responsabilidad y calidad en la veracidad y la autenticidad en la información y los servicios ofrecidos a través de medios electrónicos²⁷, o el principio de exactitud y de actualización de la información publicada por medios electrónicos²⁸.

A través del uso de los medios electrónicos, la ciudadanía puede acceder 24 horas al día, 365 días al año, desde cualquier lugar, a los servicios digitales de los Gobiernos locales intermedios. Este acceso se puede vehicular a través de distintos canales.

En primer lugar, a través del punto de acceso electrónico, o portal de internet, que es el espacio electrónico de acceso a la información y servicios que los Gobiernos locales intermedios ofrecen por medios electrónicos a través del cual las personas pueden ejercer su derecho a comunicarse digitalmente con ellas²⁹. El punto de acceso es un conjunto de páginas web agrupadas en un dominio de internet que persigue proporcionar a la ciudadanía el acceso, de forma agrupada y ordenada, a la información y a los servicios que ofrece una determinada entidad local³⁰.

En segundo lugar, mediante la sede electrónica, que es la dirección electrónica que da acceso a la información y los servicios de la diputación a través de la red³¹. La sede electrónica es el espacio virtual en el que se produce la relación electrónica entre la entidad local y la ciudadanía. A través de la sede electrónica se da acceso a los distintos servicios digitales relacionados con la transparencia pública (por ejemplo, difusión o acceso a la información) o

²⁵ Entre otros, el artículo 5.d) Ordenanza reguladora de la Administración Electrónica en la Diputación Provincial de Jaén. Este principio también está previsto en el artículo 2.a) Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

²⁶ Artículo 4.2.a) Ordenanza reguladora del procedimiento administrativo electrónico y del registro electrónico en la Diputación de Badajoz y sus entidades y organismos dependientes.

²⁷ Por ejemplo, el artículo 4 Ordenanza de administración electrónica de la Diputación Provincial da Coruña.

²⁸ Artículo 4.2.l) y m) Ordenanza reguladora del procedimiento administrativo electrónico y del registro electrónico en la Diputación de Badajoz y sus entidades y organismos dependientes.

²⁹ Artículo 13.1 LPAC.

³⁰ Artículos 39 LRJSP y 5 y 7 Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

³¹ Artículos 38 LRJSP y 9 y siguientes Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. Además de lo previsto en estos preceptos y de la regulación que con carácter general contienen las ordenanzas y los reglamentos de administración electrónica aprobados (por ejemplo, artículos 18 y ss. Ordenanza reguladora de la Administración Electrónica y del Procedimiento Administrativo Común Electrónico de la Diputación de Granada), algunas diputaciones provinciales han aprobado reglamentos de creación de la sede electrónica. En esta dirección, la Diputación de Tarragona (2010) o la de Toledo (2012).

la tramitación de los procedimientos administrativos (registro electrónico de entrada y salida de documentos; notificación de actos administrativos; comprobación de la integridad de documentos electrónicos; acceso a los expedientes y a la información sobre el estado de tramitación). La sede electrónica puede ser titularidad de una diputación, pero también lo podría ser de varias diputaciones o de distintas entidades locales, o de uno o varios organismos públicos o entidades de derecho público en el ejercicio de sus competencias. La sede electrónica debe cumplir con determinadas características como la identificación de su titular y la difusión de información sobre las disposiciones de creación de los registros electrónicos, la fecha y la hora oficiales, el calendario laboral oficial y los días considerados inhábiles a efectos del cómputo de plazos o los expedientes sometidos a información pública. Además, la sede electrónica debe garantizar la seguridad de las comunicaciones entre las entidades locales y la ciudadanía a través de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sea necesario y la identificación de su titular.

A través de estos canales, las personas y las empresas pueden acceder a distintos servicios digitales, es decir, a diferentes sistemas o aplicaciones que las diputaciones y otros Gobiernos locales intermedios ponen a disposición de la ciudadanía para acceder a la información, a los servicios públicos y a la tramitación de los procedimientos administrativos.

En primer lugar, las personas y las empresas pueden acceder a través del punto de acceso electrónico y la sede electrónica a los servicios de difusión de información. En esta dirección, en el punto de acceso general y a través de la sede electrónica, las personas pueden acceder a información pública difundida en las páginas web de los Gobiernos locales intermedios. Asimismo, en muchos casos, también pueden acceder a su portal de transparencia o de datos abiertos. A través del portal de transparencia, como plataforma electrónica de publicidad en internet, las entidades locales difunden toda aquella información que prevé la legislación de transparencia³². En el portal de datos abiertos, las diputaciones ponen a disposición de la ciudadanía datos en formatos abiertos, es decir, en formatos que permiten que sean reutilizados tomándolos como base para ofrecer nuevas informaciones o nuevos servicios³³.

³² Artículos 5 y siguientes Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

³³ Como muestra del impulso de la apertura de datos en el ámbito provincial, resulta de interés al respecto la Estrategia de Datos Abiertos de la Diputación de Castellón (2018). Disponible en: <https://www.dipc.as/uploads/dipc.as/ficheros/1/5bf3f45f1a7473272782918.pdf> (última consulta: febrero de 2022).

En relación con la difusión de información a través de medios electrónicos, debemos hacer una especial mención a la publicación en internet del Boletín Oficial de la Provincia. Al respecto, cabe recordar que la Ley 5/2002, de 4 de abril, reguladora de los Boletines Oficiales de las Provincias ya previó que las diputaciones provinciales impulsarían el uso de los medios electrónicos para la prestación del servicio del Boletín Oficial de la Provincia siempre y cuando se garantizase la autenticidad de los documentos insertados³⁴. En la actualidad, los boletines oficiales de la provincia se difunden a través de medios electrónicos y, muchos de ellos, no solo difunden los actos, notificaciones, anuncios y disposiciones³⁵, sino que también ofrecen servicios de valor añadido³⁶.

En segundo lugar, la ciudadanía puede acceder a través del punto de acceso electrónico y la sede electrónica a los servicios de participación ciudadana, a través de los que se canaliza la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y se da a las personas un papel activo en el diseño e implementación de las políticas públicas locales³⁷. El uso de los medios electrónicos en relación con la participación de vecinos y vecinas en el ámbito local está previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) cuando establece que “las entidades locales y, especialmente, los Municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas”³⁸.

En tercer lugar, las personas interesadas en un procedimiento administrativo a través del punto de acceso electrónico y la sede electrónica pueden ejercer sus derechos relacionados con la tramitación electrónica del procedimiento adminis-

³⁴ Artículo 9 Ley 5/2002, de 4 de abril, reguladora de los Boletines Oficiales de las Provincias.

³⁵ En esta dirección, el Reglamento del *Butletí Oficial de la Provincia de Barcelona* prevé que “el BOPB se publica en soporte electrónico consultable por Internet, a través de su web, donde se respetan los principios de gratuidad, accesibilidad y usabilidad” (artículo 6).

³⁶ Por ejemplo, en julio de 2021, el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla informaba de que se introducirían mejoras para facilitar la trazabilidad de los anuncios, el envío de notificaciones informando sobre la publicación de anuncios, el pago electrónico de los anuncios publicados, etc. Disponible en: <https://inpro.dipusevilla.es/actualidad/noticias/El-nuevo-BOPSevilla-ofrecera-usabilidad-diferenciada-y-mejorada-para-ciudadanos-anunciantes-y-tecnicos-00001/> (última consulta: febrero de 2022).

³⁷ En esta dirección, por ejemplo, el Reglamento de participación ciudadana de la Diputación Provincial de Cádiz incluye entre sus finalidades fomentar el uso de medios electrónicos para la efectividad del derecho de participación (artículo 3.g), para lo que la Diputación de Cádiz impulsará la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación de la ciudadanía (artículo 6).

³⁸ Artículo 70 bis.3 LBRL.

trativo³⁹. Al respecto, debemos recordar que determinados sujetos están obligados a utilizar los medios electrónicos cuando sean interesados en un procedimiento administrativo⁴⁰. Este sería el caso de las personas jurídicas, las entidades sin personalidad jurídica, las personas que ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, las personas que representen a una persona interesada que esté obligada a relacionarse electrónicamente con los Gobiernos locales intermedios o las personas a su servicio. También sería el supuesto de aquellas otras personas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios y así se determine reglamentariamente para determinados procedimientos y/o trámites⁴¹.

En relación con los servicios digitales vinculados con la tramitación de los procedimientos administrativos, podemos recordar que, como destaca el preámbulo de la LPAC, en la actualidad, “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”⁴².

De este modo, el procedimiento debe impulsarse de oficio a través de medios electrónicos⁴³. Así, los medios electrónicos se deben utilizar en relación con todos los trámites que conforman el procedimiento, desde la fase de inicio hasta la resolución, pasando por la audiencia a las personas interesadas, la información pública o la emisión de informes. De hecho, los medios electrónicos también pueden utilizarse para realizar, de forma íntegra, cualquier acto o actuación sin que intervenga directamente ninguna persona al servicio de la Administración pública⁴⁴.

En esta dirección, con carácter general, los Gobiernos locales intermedios han avanzado en la prestación del servicio de identificación y de firma electrónica⁴⁵.

³⁹ Artículo 13.a) LPAC. Además, también prevé otros derechos de las personas interesadas en un procedimiento administrativo (artículo 53 LPAC).

⁴⁰ Artículo 14.2 LPAC.

⁴¹ Así lo han hecho, por ejemplo, Gipuzkoa (Orden Foral 320/2017, de 28 de junio, por la que se regula la obligación de relacionarse con la Administración tributaria foral del Territorio Histórico de Gipuzkoa por medios electrónicos), Lleida (Reglamento de regulación de los procesos de notificación y comunicación de la Diputación de Lleida con los empleados públicos de la Diputación de Lleida y sus organismos autónomos y del resto de Administraciones de 2021) o Tarragona (Reglamento para el establecimiento obligatorio de la notificación electrónica en el ámbito de actuación de la Diputación de Tarragona de 2017).

⁴² Preámbulo LPAC.

⁴³ Artículo 71 LPAC.

⁴⁴ Así lo ha previsto explícitamente el Reglamento regulador de la actuación administrativa automatizada en el ámbito de la Diputación de Tarragona (2017).

⁴⁵ Algunas diputaciones provinciales han adoptado políticas de firma electrónica, como la Política de firma electrónica de la Diputación de Cáceres (2019), la Política de identifi-

Asimismo, cada Gobierno local intermedio ha puesto en funcionamiento un registro electrónico para realizar los asientos de todas las solicitudes y los documentos que se presenten o reciban, y para anotar los documentos que salgan de la diputación dirigidos a las personas interesadas o a otra Administración pública⁴⁶. Los registros electrónicos de las diputaciones deben ser plenamente interoperables con los de otras Administraciones públicas y deben estar interconectados de tal modo que los asientos registrales y los documentos se puedan transmitir telemáticamente entre ellas.

También podemos referirnos al servicio de notificación electrónica que permite comunicar a la persona interesada el contenido de la resolución o acto administrativo de un procedimiento administrativo. La LPAC dispone que la notificación se practica preferentemente a través de medios electrónicos y, en cualquier caso, cuando la persona interesada tiene la obligación de usar los medios electrónicos o de recibir electrónicamente las notificaciones⁴⁷. Las notificaciones electrónicas se pueden practicar mediante comparecencia en la sede electrónica de la diputación o a través de la dirección electrónica habilitada única.

Estos servicios también pueden ser utilizados por los órganos de contratación y los licitadores y contratistas, lo que puede contribuir a mejorar la igualdad y concurrencia, al facilitar a los licitadores el acceso tanto a la información sobre las licitaciones como a los procedimientos de licitación⁴⁸. Gracias al uso de los medios electrónicos en la tramitación del procedimiento de contratación, también se puede reforzar la transparencia en el proceso de contratación pública, al facilitar la difusión y el acceso a la información relativa a las licitaciones y adjudicaciones de contratos públicos, así como a su ejecución⁴⁹.

cación y firma electrónica de la Diputación de León (2020), la Política de Seguridad de la Información de la Diputación de Lleida y sus Organismos Autónomos (2020), o la Política de firma electrónica y de certificados de la Diputación de Tarragona (2019).

⁴⁶ En esta dirección, como muestra se puede traer a colación el Reglamento del Registro Electrónico de la Diputación de Badajoz (2021). También el Reglamento regulador de la organización y funcionamiento del registro de la Diputación Provincial de Ávila y del registro electrónico (2014), o el Reglamento regulador de la Sede Electrónica y Registro Electrónico de la Diputación Provincial de Valladolid (2011), aprobados durante la vigencia de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

⁴⁷ Artículos 41.1 y 43 LPAC.

⁴⁸ En relación con esta cuestión, téngase en cuenta lo dispuesto en el artículo 36.1.g) LBRL, que indica que es una competencia propia de las diputaciones la contratación centralizada en los municipios de menos de 20 000 habitantes.

⁴⁹ Tal y como dispone la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), la difusión de información de los contratos, la presentación de ofertas y solicitudes de participación, la práctica de la notificación y de las comunicaciones relativas a los procedimientos de adjudicación de contratos, se realizarán utilizando medios electrónicos. En esta dirección, la disposición adicional decimosexta LCSP prevé las condiciones que deben

3

Los territorios provinciales inteligentes

Además del uso de los medios electrónicos para la prestación de servicios digitales, los Gobiernos locales intermedios también están utilizando estos medios para dar respuesta a los cambiantes retos a los que se enfrenta la sociedad, mejorar la calidad de vida de las personas en el territorio, garantizar la sostenibilidad y fortalecer la calidad de los servicios públicos.

En esta dirección, en las últimas décadas, al hilo de la extensión de los proyectos de ciudad inteligente, los Gobiernos locales intermedios también están impulsando iniciativas de ámbito supramunicipal que se conocen bajo la expresión de territorio inteligente (territorio *smart*) y que se caracterizan por utilizar la tecnología de manera intensiva e innovadora para recopilar y analizar de manera colaborativa los datos del territorio con el fin prestar servicios inclusivos, eficientes, resilientes, sostenibles y centrados en las personas⁵⁰. El desarrollo de proyectos de territorio inteligente puede contribuir significativamente a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁵¹.

En estos proyectos e iniciativas, el uso de los medios electrónicos va más allá del desarrollo de la administración digital al que hemos hecho referencia en el epígrafe anterior y persigue utilizar intensivamente la tecnología para la recopilación y el análisis de datos que, por ejemplo, generan los sensores en el territorio o los objetos conectados a internet –es decir, para utilizar los datos masivos (*big data*)– con el fin de mejorar el conocimiento sobre el territorio, los servicios que se prestan en él o las necesidades de la ciudadanía, para poder personalizar o prestar de manera proactiva los servicios, para tomar decisiones de manera automatizada o para prestar servicios, por ejemplo, a través de robots.

cumplir dichos medios. En relación con esta cuestión, véase, entre otros, Cerrillo i Martínez (2018).

⁵⁰ Respecto a esta cuestión Casares considera que “el concepto de ciudad inteligente deba ir acompañado, necesariamente, a mi juicio del de territorio inteligente, dos nociones que descansan, a su vez, en última instancia, sobre la sostenibilidad y, en suma, cohesión del tejido social sobre el que se asientan y que los conforma” (Casares Marcos, 2021: 101). Asimismo, Santiago pone de manifiesto que “la ciudad como ámbito espacial de los proyectos inteligentes se ha revelado insuficiente pasándose a hablar de territorios inteligentes, de redes integradas por núcleos poblacionales interconectado” (Santiago Iglesias, 2021).

En relación con la noción de ciudad inteligente y los servicios que en ella prestan las Administraciones públicas, véanse, entre otros, Cerrillo i Martínez (2020a) y Cerrillo i Martínez (2020b), respectivamente. En estas páginas seguimos básicamente su contenido.

⁵¹ El McKinsey Center for Government (2018) ha cuantificado en un 70 % el progreso moderado o significativo en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que puede reportar en los municipios el uso de la tecnología.

Gracias a lo anterior, los servicios que prestan tanto las diputaciones como los municipios y otras entidades locales pueden ser más inclusivos, al poder identificar adecuadamente las necesidades de las personas y tenerlas en cuenta a la hora de diseñar los servicios, determinar los servicios que se deben prestar a cada persona o en cada territorio en función de sus necesidades, capacidades o recursos, así como facilitar el acceso a los servicios independientemente de las circunstancias en las que se encuentre cada persona o cada territorio. Asimismo, los servicios pueden ser más eficientes, facilitando el ahorro. Además, los servicios pueden ser más resilientes, más sensibles y adaptables a los cambios. En última instancia, el uso intensivo de las tecnologías que conlleva el impulso de los territorios inteligentes sitúa a las personas en el centro de la actuación pública, lo que se concreta en el reconocimiento de una esfera de derechos relacionados con la ciudad inteligente, y la participación de las personas en el diseño de la ciudad inteligente y la colaboración en la gestión de sus servicios.

En esta dirección, numerosas diputaciones provinciales están promoviendo el uso innovador de los medios electrónicos, y en particular, algunas de ellas, de las tecnologías disruptivas, como la inteligencia artificial⁵². Para ello, algunas diputaciones están elaborando estrategias propias de territorio inteligente⁵³. Como muestra podemos referirnos al Plan Estratégico “Huelva Smart”, cuyo objetivo principal es “dotar a la Diputación de Huelva y a los municipios de la provincia de un marco de desarrollo centrado en los beneficios a la ciudadanía con la tecnología como palanca para lograr una mayor calidad de vida y un mayor progreso económico en la provincia”.

En el marco de los proyectos de territorio inteligente, las diputaciones impulsan proyectos propios destinados a toda la provincia o, en ocasiones, a determinadas partes del territorio, por ejemplo el rural, para luchar contra la despoblación⁵⁴.

⁵² Como muestra, puede hacerse referencia al Centro de Inteligencia Digital (CENID), una iniciativa de la Diputación de Alicante, la Universidad de Alicante (UA) y la Universidad Miguel Hernández (UMH), para el desarrollo, investigación, divulgación y aplicación de estrategias y tecnologías habilitadoras digitales. Sobre los usos de la inteligencia artificial en las Administraciones públicas, véanse, entre otros, Cerrillo i Martínez (2019) y Ramió (2019).

⁵³ En Andalucía, bajo el amparo de la estrategia *Andalucía Smart 2020 de Desarrollo Inteligente de las Ciudades y Municipios de Andalucía*, las distintas diputaciones han elaborado estrategias de territorio inteligente: Estrategia Territorio Inteligente Provincia de Cádiz, Plan para el impulso digital y sostenible de la provincia de Córdoba, Granada Provincia Territorio Inteligente 2024, Plan Estratégico “Huelva Smart” 2020-2023, Jaén Provincia Digital, o el Plan Estratégico Provincial de Innovación y Territorio Inteligente de Sevilla.

⁵⁴ Los proyectos de territorio inteligente incluyen generalmente entre sus finalidades la sostenibilidad y la lucha contra la despoblación en el entorno rural. Véanse al respecto, entre otros, Mora Ruiz (2021: 298) y Almeida y Santiago (2021). En esta dirección, el “Plan Director de Provincia Digital de Cáceres. Transformación Digital del Territorio” incluye,

Asimismo, las diputaciones en ocasiones también dan asistencia y apoyo a los municipios para que puedan desarrollar sus proyectos de ciudad inteligente en su respectivo término municipal⁵⁵. Ello se concreta en la asistencia en el diseño e implementación de las estrategias⁵⁶ o de los servicios de ciudad inteligente⁵⁷.

Para ello, algunas diputaciones han creado oficinas a las que se han atribuido las competencias relativas al impulso de las estrategias de territorio inteligente⁵⁸.

4

La cooperación de los Gobiernos locales intermedios para el desarrollo de la administración digital local

El desarrollo de la administración digital exige la aplicación de un gran volumen de recursos y capacidades que en ocasiones los municipios, especialmente los más pequeños, no tienen a su disposición.

Por ello, para que todos los municipios puedan ofrecer a la ciudadanía los servicios digitales necesarios para que puedan ejercer su derecho a relacionarse con los municipios a través de medios electrónicos, o para que puedan disfrutar de los beneficios que puede reportar el uso de los proyectos de ciudad digital, la cooperación de los Gobiernos locales intermedios se erige como un elemento fundamental⁵⁹. Pero, además, la cooperación en el desarrollo de la

como objetivo transversal, reducir la brecha digital del territorio y reducir los problemas de envejecimiento y despoblación, impulsando territorios conectados a la nueva situación digital. Disponible en: <https://innovacion.dip-caceres.es/wp-content/uploads/sites/12/2020/09/Plan-Director-Provincia-Digital.pdf> (última consulta: febrero de 2022).

⁵⁵ En esta dirección, por ejemplo, la Diputación de Valencia ha facilitado las guías de ciudad inteligente a distintos municipios de la provincia. Disponible en: <https://www.dival.es/sala-prensa/content/deu-ajuntaments-valencians-reben-les-guies-smart-city-elaborades-la-diputacio-i-avaesen> (última consulta: febrero de 2022).

⁵⁶ Por ejemplo, la Diputación de Barcelona ha desarrollado la Plataforma Tecnológica para la Gestión Urbana, que permite a los ayuntamientos recopilar y analizar los datos generados por sensores automatizados para la mejora de la gestión urbana. En el caso de la Diputación de Huelva se ha impulsado la Plataforma Digital para la Gestión Turística Inteligente de los municipios de la provincia de Huelva.

⁵⁷ Así, por ejemplo, las nueve diputaciones provinciales han firmado un convenio con la Junta de Castilla y León para desarrollar el proyecto Territorio Rural Inteligente con el fin de crear una plataforma de gestión inteligente de servicios públicos (alumbrado, recogida de residuos y gestión del agua inteligente). Disponible en: <https://rmd.jcyl.es/web/es/territorio-rural-inteligente.html> (última consulta: febrero de 2022).

⁵⁸ Por ejemplo, la Oficina de Transformación Digital de la Diputación de Sevilla, responsable de impulsar el Plan Estratégico Provincial de Innovación y Territorio Inteligente.

⁵⁹ Igualmente, Colón de Carvajal Fibla (2022).

administración digital puede ser más eficiente, ahorrar recursos económicos y de tiempo, y facilitar la interoperabilidad entre las Administraciones públicas.

La LBRL prevé con carácter general que las diputaciones y entidades equivalentes deben cooperar con los municipios, especialmente con los de menor capacidad económica y de gestión. Asimismo, de manera específica, se contempla que prestarán los servicios de administración electrónica en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes⁶⁰.

En la práctica, como veremos a continuación, estas competencias se manifiestan en relación con el diseño de estrategias de transformación digital y de ciudad inteligente, en el despliegue de las infraestructuras tecnológicas necesarias para poder desarrollar la administración digital y en la prestación de servicios digitales.

4.1

La cooperación y la asistencia en el desarrollo de la administración digital: marco general

La cooperación con los municipios constituye una de las finalidades principales de los Gobiernos locales intermedios. En efecto, como es bien conocido, las diputaciones provinciales o entidades equivalentes tienen como fin propio y específico garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales. Esta finalidad se concreta, a su vez, en asegurar la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal en la totalidad del territorio de la provincia⁶¹.

Para ello, los Gobiernos locales intermedios tienen atribuidas distintas competencias, entre las que cabe destacar, desde la perspectiva analizada en este trabajo, las siguientes⁶²:

⁶⁰ En esta dirección, Santiago Iglesias (2020: 405) distingue entre dos grupos de competencias provinciales, las relativas a la prestación de servicios y las de coordinación, cooperación y asistencia.

⁶¹ Artículo 31.2 a) LBRL.

⁶² Junto a las diputaciones, otros Gobiernos locales intermedios también tienen atribuidas y desarrollan competencias de cooperación, asesoramiento y coordinación de los ayuntamientos en materia de administración digital.

Así lo prevé, por ejemplo, la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña, que define, en el marco del modelo catalán de administración electrónica, que los consejos de veguería (hasta su constitución, las diputaciones provinciales, según prevé la disposición transitoria segunda) y las comarcas cooperarán y asistirán a los entes locales en materia de uso de los medios electrónicos. En particular, los consejos comarcales prestan asistencia técnica de proximidad a los municipios y apoyo en los problemas que puedan surgir (artículo 8.2).

En primer lugar, aquellas relacionadas con la asistencia y cooperación a los municipios⁶³. En esta dirección, corresponde a la diputación “la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión”⁶⁴. La asistencia jurídica en relación con la administración digital puede comprender, entre otras cosas, la redacción de ordenanzas de administración digital o de modelos de ordenanzas o reglamentos⁶⁵. La cooperación técnica en relación con la administración digital es, como veremos posteriormente, la que tiene una mayor extensión, y puede consistir, entre otras manifestaciones, en la redacción, dirección o implementación de proyectos o de estudios técnicos relacionados con la implementación de los servicios digitales. Finalmente, la cooperación económica se concreta en distintas acciones; por ejemplo, la financiación por la diputación provincial de la adquisición de equipamiento informático por los ayuntamientos⁶⁶.

En segundo lugar, las competencias atribuidas a las diputaciones provinciales y entidades equivalentes para la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social⁶⁷. Como veremos a continuación, una manifestación de esta competencia se concreta en la elaboración de estrategias de transformación digital y de ciudad inteligente.

Pero además, en tercer lugar, más allá de estas competencias genéricas de asistencia y cooperación a los municipios, la Ley 27/2013, de 27 de

En esta dirección, por ejemplo, el Consell Comarcal del Garraf en la provincia de Barcelona trabaja para favorecer la implantación de la administración digital dando apoyo técnico, asesorando y acompañando a los ayuntamientos. Disponible en: <https://www.ccgarraf.cat/ambits/administracio-digital.htm> (última consulta: febrero de 2022).

⁶³ Como se ha puesto tradicionalmente de manifiesto, no existen unas diferencias claras entre ambas competencias. Así, Nieto (1991: 149) ya advirtió que la regulación legal de la asistencia y la cooperación no permite diferenciarlas con precisión.

⁶⁴ Artículo 36.1.b) LBRL. Como ha recordado la STC 111/2016, de 9 de junio, citando la STC 109/1998, de 21 de mayo (fundamento jurídico 2), “[l]as competencias instrumentales –aquellas que tienen al municipio por destinatario inmediato– entroncan directamente con la Constitución: ‘el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial’, constituye el ‘núcleo’ de la actividad de la provincia, ‘en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios’” (fundamento jurídico 2).

Esta competencia, más allá de su incidencia directa en relación con el desarrollo de la administración digital, tiene una manifestación indirecta a través de la cooperación de las diputaciones respecto a otras actividades que pueden incidir en el desarrollo de la administración digital, como la gestión del personal o la formación (artículo 36.2 LBRL).

⁶⁵ Este sería el caso de la Ordenanza Municipal Reguladora del Uso de la Administración Electrónica (Diputación de Alicante) o el Reglamento de Administración Electrónica elaborado por la Diputación de Huesca. También el de la Ordenanza tipo de transparencia y administración digital elaborada por el Consorcio Localret (2021).

⁶⁶ Por ejemplo, la Diputación de Barcelona ofrece apoyo económico para la dotación de soluciones informáticas de administración digital destinadas a la gestión de expedientes, o da financiación a los consejos comarcales para que puedan prestar los servicios de apoyo de proximidad a los municipios de su comarca (en especial a los de menos de 5000 habitantes).

⁶⁷ Artículo 36.1.d) LBRL.

diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local ha incluido, entre las competencias propias de la diputación, la prestación de los servicios de administración electrónica en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes⁶⁸.

Esta previsión fue objeto del recurso interpuesto por la Junta de Andalucía contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. El Tribunal Constitucional en su sentencia 111/2016, de 9 de junio, desestimó la impugnación considerando que dicho precepto no era inconstitucional siempre que se interpretase en los términos previstos en la propia sentencia. En particular, el alto tribunal considera que la competencia atribuida a las diputaciones provinciales en materia de administración electrónica “en modo alguno transfiere en bloque a la diputación provincial toda la prestación de servicios de administración electrónica y de la contratación de municipios de menos de 20.000 habitantes”, lo que resultaría incompatible con la potestad de autoorganización inherente a la autonomía local. Según el parecer del Tribunal Constitucional, el apartado g) del artículo 36 “se ha limitado a incluir atribuciones nuevas que especifican la más general de ‘asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión’”, con el fin de “dar efectividad a la prestación de unos servicios que exigen la aplicación de tecnología informática (en el caso de la administración electrónica) o técnico-jurídica (en el supuesto de la contratación centralizada) que los municipios de pequeña o mediana población (hasta 20.000 habitantes), pueden no estar en condiciones de asumir”. De este modo, “se trata de que la diputación provincial cumpla su función institucional más característica prestando apoyo a estos municipios en las tareas que desempeñan relacionadas con la contratación y la llamada administración electrónica”, lo que “lejos de vulnerar la autonomía municipal, contribuyen a facilitar su desarrollo efectivo”⁶⁹.

La mayoría de las diputaciones ejercen estas competencias de manera directa⁷⁰. Para ello, algunas han creado entidades para canalizar la cooperación

⁶⁸ Artículo 36.1.g) LBRL, introducido por el artículo 1.13 Ley 27/2013, de 27 de diciembre. Al respecto, Merino Estrada (2017).

Con la misma finalidad, aunque con un sentido diverso, la disposición final tercera Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos preveía que, a fin de poder garantizar que los derechos reconocidos en la propia norma pudiesen ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de competencia de los entes locales, las diputaciones provinciales, o en su caso los cabildos y consejos insulares u otros organismos supramunicipales, podrían prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos.

⁶⁹ Fundamento jurídico 11.

⁷⁰ Como recuerda González Bustos (González Bustos, 2018: 70), “la Diputación provincial deberá gestionar los servicios de la forma más sostenible y eficiente posible, pudiendo

en el desarrollo de la administración digital⁷¹. Otras, gestionan sus competencias en materia de administración digital de manera indirecta⁷².

La cooperación de los Gobiernos locales intermedios en materia de administración digital se concreta en distintos servicios que se ofrecen a los municipios⁷³, que alguna diputación ha regulado a través de la adopción de una norma relativa a la prestación de los servicios de administración digital a los entes locales de la provincia⁷⁴.

4.2

La cooperación en el diseño de las estrategias de transformación digital y de ciudad inteligente

Las diputaciones provinciales asisten a los municipios en la elaboración de estrategias de transformación digital y de ciudad inteligente.

Las estrategias de transformación digital están orientadas a la innovación y modernización de la administración municipal⁷⁵. En esta dirección, ante la

optar por la gestión directa por la propia Diputación, lo que excluye la gestión por otras entidades dependientes de la misma (art.85.2 LRBRL), o por la gestión compartida por medio de los consorcios, mancomunidades u otras fórmulas”.

⁷¹ La tipología de entes instrumentales creados por las diputaciones es amplia. Así, la Diputación de Salamanca ha creado el Centro Informático Provincial de Salamanca (CIPSA), un organismo autónomo que presta servicios informáticos a la Diputación de Salamanca y a los municipios de la provincia. Por su parte, la Diputación Foral de Bizkaia ha creado la Fundación BiscayTIK con el objetivo de modernizar los ayuntamientos y mancomunidades.

Finalmente, a modo ilustrativo, podemos señalar que las diputaciones de Cádiz y de Córdoba han creado EPICSA y EPRINSA, respectivamente, como empresas provinciales de informática. La Diputación de Valencia ha creado Divalterra, S.A. para la puesta en funcionamiento de los proyectos de ciudad inteligente en los municipios de la provincia. La Sociedad Provincial de Informática de Sevilla, S.A. (INPRO) es un medio propio de la Diputación de Sevilla.

⁷² Según esPublico, “[e]l 70% de la administración local elige Gestiona”, una plataforma de servicios de administración digital desarrollada por el grupo esPublico. Disponible en: <https://espublicogestiona.com/clientes/administraciones-locales/> (última consulta: febrero de 2022). En esta dirección, por ejemplo, en el caso de la Diputación de Soria se adjudicó en marzo de 2020 un contrato para gestionar el servicio que facilita la tramitación de los procedimientos administrativos electrónicos y la integración en el sistema de interconexión de registros.

⁷³ Algunas diputaciones recogen los distintos servicios que prestan a los municipios en ejercicio de sus competencias de cooperación en planes específicos o en catálogos de servicios. Véase, como ejemplo, el Catálogo de servicios 2021-2023 de la Diputación de Barcelona en materia de innovación y gobiernos digitales. Disponible en: https://seuelectronica.diba.cat/tramits-ens/concertacio/docs/Catleg_2022_-_Innovacio_i_Governos_Digitals.pdf (última consulta: febrero de 2022).

⁷⁴ Así lo ha hecho, por ejemplo, la Diputación de Almería con la Norma provincial para la prestación de los servicios de administración electrónica y de tecnologías de la información y comunicaciones a los entes locales de la provincia (2019).

⁷⁵ En esta dirección, la Diputación de Barcelona presta el servicio de apoyo para la transformación digital (SeTDIBA), con el que se da apoyo a la modernización y la transfor-

extensión experimentada por el teletrabajo durante la crisis sanitaria, algunas diputaciones han impulsado planes para fomentar su implementación en los ayuntamientos⁷⁶.

Las estrategias de ciudad inteligente persiguen avanzar en la prestación de servicios digitales por parte del municipio, basados en el uso intensivo de datos (por ejemplo, en ámbitos relacionados con la energía, el medio ambiente, las infraestructuras, la movilidad o la economía)⁷⁷. Así, diversas diputaciones están cooperando con los municipios en el desarrollo de estrategias de ciudad inteligente⁷⁸. En ocasiones, la asistencia también va acompañada de la coordinación de las estrategias y proyectos municipales⁷⁹. Asimismo, algunas diputaciones también ofrecen cooperación económica para su implementación.

4.3

La cooperación y asistencia en el despliegue de las infraestructuras tecnológicas

Para poder prestar los servicios digitales, los municipios necesitan tener a su disposición las infraestructuras tecnológicas adecuadas que faciliten el desarrollo de su actividad y el acceso de las personas y las empresas a través de medios electrónicos⁸⁰.

mación digital de los entes locales tanto a través de la implantación de plataformas para la tramitación electrónica como de metodologías organizativas.

Diversas diputaciones, como la Diputación de Albacete, la Diputación de Ciudad Real o la Diputación de Málaga, han elaborado planes estratégicos para la implantación de la administración electrónica en los municipios de la provincia o, en particular, en los municipios de población inferior a 20 000 habitantes.

⁷⁶ En esta dirección, la Diputación de Barcelona ha elaborado la Guía de teletrabajo para los Gobiernos locales. Disponible en: https://www.diba.cat/documents/189253/303020656/Guia_teletraball_Governos_Locals_%28amb_licencia%29_introducci%C3%B3.pdf/.

⁷⁷ Como recuerda Santiago (Santiago Iglesias, 2021), “cada territorio que desee convertirse en una *smart community*, en función de sus características, debe contar con un plan propio para lograr dicho objetivo, no obstante, éste no debe diseñarse de forma aislada, sino en el marco de otros proyectos de esta naturaleza más amplio”, subrayando asimismo que el alcance supramunicipal de los proyectos de territorio inteligente “requiere una mayor coordinación/cooperación entre las distintas administraciones implicadas”.

⁷⁸ Este sería el caso, por ejemplo, de la Diputación de Alicante o la de Valencia.

⁷⁹ La estrategia *Huelva Smart* prevé que la Diputación de Huelva lleve a cabo un “proceso de coordinación intermunicipal en la provincia con el objetivo de presentar proyecto/s de desarrollo inteligente en la modalidad agrupada a la mencionada convocatoria autonómica de ayudas”.

⁸⁰ Según la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, el artículo 25 LBRL prevé que los municipios tienen la competencia de promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

En esta dirección, los Gobiernos locales intermedios y, en particular, las diputaciones asisten y cooperan con los municipios para facilitar la conectividad del ayuntamiento⁸¹, para la provisión de banda ancha o de redes inalámbricas (wifi)⁸², para que puedan acceder a comunicaciones seguras y a la red SARA⁸³, para que puedan contar con servicios de seguridad como cortafuegos o antivirus⁸⁴, o con servicios de asistencia en la gobernanza de las TIC⁸⁵. Además, los Gobiernos locales intermedios también facilitan asistencia informática al personal al servicio de los ayuntamientos en horario de oficina⁸⁶ o 24x7⁸⁷. También ofrecen servicios de alojamiento (páginas web, dominios, cuentas de correo) y servicios de almacenaje en los servidores de la diputación⁸⁸. Por último, en algunos casos también proporcionan equipamiento informático a los municipios⁸⁹.

En la mayoría de los casos, es el propio Gobierno local intermedio quien se encarga de tomar las decisiones relativas a los servicios de infraestructuras tecnológicas. Sin embargo, en ocasiones se han previsto otros modelos de gobernanza que implican la participación de las entidades municipales interesadas en la toma de decisiones sobre los servicios prestados⁹⁰.

⁸¹ En esta dirección, la Diputación de Badajoz ha creado la Red Provincial de Comunicaciones Seguras, que une a todas las entidades locales de la provincia.

⁸² Por ejemplo, la Diputación de Tarragona, en acuerdo con la Generalitat de Cataluña, ha instalado más de 100 km de fibra óptica en las carreteras de la Diputación. Disponible en: <https://www.dipta.cat/temes/transformacio-digital/despleguem-fibra-optica> (última consulta: febrero de 2022).

⁸³ En esta dirección, distintas diputaciones canalizan el acceso a la red SARA a través de su red corporativa (por ejemplo, la Red Mulhacén de la Diputación de Granada o la Red Interadministrativa Provincial de Comunicaciones de la Diputación, Sociedades, Organismos y Ayuntamientos, Red TARSIS, de la Diputación de Sevilla).

⁸⁴ Por ejemplo, la Diputación de Alicante.

⁸⁵ En esta dirección, la Diputación de Barcelona ofrece a los municipios, entre otros servicios, el diagnóstico e inventario de recursos TIC disponibles, la elaboración de planes directores o la asistencia en la elaboración de pliegos de cláusulas técnicas.

⁸⁶ Por ejemplo, la Diputación de Teruel.

⁸⁷ Por ejemplo, la Diputación de Badajoz.

⁸⁸ Por ejemplo, la Diputación de Barcelona.

⁸⁹ Así, en diciembre de 2021, la Diputación de Valencia inició la distribución de más de un millar de ordenadores entre las entidades locales de la provincia. Disponible en: https://www.elperiodic.com/val/pvalencia/diputacio-distribueix-miler-portatils-entre-ajuntaments-valencians_789137 (última consulta: febrero de 2022).

⁹⁰ Por ejemplo, la Red Provincial de Almería prevé la constitución de una asamblea de la red compuesta por electos y técnicos pertenecientes a las distintas entidades que hayan solicitado la utilización de los sistemas de la red como instrumento para el control y seguimiento de su actividad (artículo 10 Norma provincial para la prestación de los servicios de administración electrónica y de tecnologías de la información y comunicaciones a los entes locales de la provincia).

4.4

La cooperación y asistencia en la prestación de servicios digitales

Las diputaciones provinciales y entidades equivalentes cooperan con los municipios a través de la prestación de los servicios de administración electrónica en los municipios de menos de 20 000 habitantes⁹¹. Asimismo, en ocasiones estos servicios también son utilizados por los municipios de mayor población⁹².

La cooperación en relación con los servicios digitales se canaliza, principalmente, a través de la reutilización de programas y aplicaciones. En esta dirección, la LRJSP establece que las Administraciones deben poner a disposición del resto de Administraciones públicas las aplicaciones desarrolladas por sus servicios o que hayan sido objeto de contratación y de cuyos derechos de propiedad intelectual sean titulares⁹³.

Para promover la reutilización, incrementar la transparencia de la Administración pública y fomentar la incorporación de la ciudadanía a la sociedad de la información, las aplicaciones pueden ser declaradas de fuentes abiertas, es decir, que sean distribuidas con una licencia que permita la libertad de ejecutarla, de conocer el código fuente, de modificarla o mejorarla y de redistribuir copias a otros usuarios⁹⁴.

En la actualidad, desde un punto de vista general, podemos señalar que la reutilización de las aplicaciones no es voluntaria, puesto que, antes de adquirir, desarrollar o mantener una aplicación, las Administraciones públicas

⁹¹ Desde un punto de vista general, Carbonell Porras (2021: 96) señala que “[I]a asistencia y cooperación de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes a los municipios puede tener diferente alcance y sentido, pero debe dirigirse preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos según dispone expresamente el artículo 26.3 LBRL”.

⁹² De hecho, el artículo 70.bis.3 LBRL prevé que la colaboración de las diputaciones provinciales y entidades equivalentes en materia de administración digital se destinará a aquellos municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber de impulsar el uso de los medios electrónicos para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos o de consultas ciudadanas.

En relación con esta cuestión, Almonacid Lamelas (2014) afirma que “también es evidente que los municipios de más de 20.000 habitantes –como en el caso de las centrales de compras– podrán acogerse a los mismos servicios que la Diputación tiene en funcionamiento para la prestación de la administración electrónica en pequeños municipios, al igual que los pequeños municipios podrán no acogerse si tuvieran asegurada por otro medio la prestación de estos servicios”.

⁹³ Artículo 157.1 LRJSP.

⁹⁴ Anexo Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

Por ejemplo, la plataforma Modelo de Ayuntamiento Digital (MOAD), impulsada por la Junta de Andalucía en colaboración con las diputaciones provinciales andaluzas, está construida con estándares y *software* libre. Disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/MOAD_v3_FichaTecnica_abr-2017.pdf (última consulta: febrero de 2022).

deberán consultar en el directorio general de aplicaciones para comprobar si hay alguna solución disponible que cumpla sus necesidades que pueda ser reutilizada. En caso de que exista una solución disponible en el directorio, las Administraciones públicas estarán obligadas a usarla, salvo que la no reutilización sea más eficiente y así se justifique⁹⁵.

En relación con los servicios digitales que deben prestar u ofrecer a los municipios las diputaciones, debemos observar que la LBRL únicamente se refiere de manera genérica a la administración electrónica, mas no existe ni en esta ni en ninguna otra norma una definición que permita determinar con precisión el alcance de esta expresión⁹⁶. A nuestro entender, las diputaciones junto con las entidades equivalentes deben prestar a los municipios como mínimo los servicios digitales que permitan el ejercicio de los derechos previstos en la LPAC y, por lo tanto, deben poner a su disposición “los canales de acceso que sean necesarios, así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen”⁹⁷. No obstante, ello no es óbice para que más allá de estos servicios, en el marco de sus competencias de cooperación y asistencia, las diputaciones puedan ampliar su catálogo de servicios con otros servicios digitales complementarios que permitan que los municipios puedan satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

A partir de lo anterior, y de acuerdo con lo previsto en la LBRL, la mayoría de las diputaciones cooperan y asisten a los municipios en la prestación de los servicios digitales y el desarrollo de la administración digital. En particular, algunas diputaciones configuran un plan específico en relación con los servicios de asistencia y cooperación en materia de administración digital en el que se fijan las entidades destinatarias, condiciones de uso, etc.⁹⁸

⁹⁵ Artículo 157.3 LRJSP. Las Administraciones públicas pueden permitir la reutilización libre de las aplicaciones que pongan a disposición de otras Administraciones públicas, pero también pueden acordar la repercusión del coste de adquisición o fabricación de las aplicaciones cedidas.

Así se prevé en el caso de la Diputación de Ciudad Real, que reconoce que “la Diputación podrá establecer precios públicos o fijar fórmulas que permitan la participación económica de los Ayuntamientos en la financiación de estos servicios en proporción a su población y a otros criterios objetivos que se estimen relevantes”.

⁹⁶ No hay una definición de qué debe entenderse por administración electrónica (Descalzo González, 2017: 271). En la misma línea, Almonacid, quien considera que la expresión “administración electrónica” que recoge el artículo 36.1.g) LBRL se refiere a “aquellos que permiten a los usuarios relacionarse con los Ayuntamientos por medios electrónicos” (Almonacid Lamelas, 2014).

⁹⁷ Artículo 12.1 LPAC. Asimismo, el artículo 70.bis.3 LBRL, que prevé que las entidades locales deben impulsar el uso de los medios electrónicos para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos, para la realización de trámites administrativos o para el desarrollo de encuestas y de consultas ciudadanas.

⁹⁸ Desde un punto de vista general, el artículo 36.2.a) LBRL prevé que la diputación o entidad equivalente aprobará anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y ser-

Generalmente, a partir de los servicios ofrecidos, los municipios deben solicitar a la diputación la adhesión a la plataforma de administración electrónica o a los servicios concretos que quieran obtener⁹⁹ y, en su caso, firmar un convenio o protocolo general o específico¹⁰⁰.

A la vista de la actividad desarrollada en la actualidad por las diputaciones, la prestación de servicios de administración electrónica comprende, entre otros, los siguientes servicios digitales¹⁰¹:

En primer lugar, el diseño y mantenimiento de los canales de acceso electrónico como portales de internet o sedes electrónicas¹⁰². En algunos casos, la diputación también analiza el cumplimiento de la normativa vigente en estos espacios, por ejemplo, respecto a los requisitos de accesibilidad¹⁰³.

En segundo lugar, el diseño y mantenimiento de los servicios digitales para la tramitación de los procedimientos administrativos electrónicos. Desde esta perspectiva, las diputaciones ponen a disposición de los municipios herramientas para la gestión documental de los expedientes, el registro elec-

vicios de competencia municipal. En esta dirección, por ejemplo, la Diputación de Girona ha aprobado el Plan de servicios de asistencia en administración electrónica a los entes locales, o la Diputación de Barcelona el Catálogo de servicios 2021-2023 del área de innovación y gobiernos digitales.

⁹⁹ Por ejemplo, la Diputación de Teruel requiere que los municipios remitan un certificado del Decreto de Alcaldía por el que se solicita la implantación y puesta en funcionamiento de la plataforma integral para la prestación de los servicios de administración electrónica.

¹⁰⁰ En esta dirección está previsto, por ejemplo, en la “Convocatoria y Bases del Plan de adhesión a la Plataforma de Administración Electrónica de la Diputación Provincial de Castellón, para las Entidades Locales de la Provincia de menos de 20.000 habitantes, OAL y Consorcios adscritos”. Asimismo, en el caso de la Diputación de Barcelona se ha previsto un protocolo específico de la Red de Apoyo al Gobierno Digital (XSGD). Disponible en: <https://www.diba.cat/web/innovacio-digital/xsgd> (última consulta: febrero de 2022).

¹⁰¹ En la mayoría de los supuestos nos encontramos ante servicios digitales en la nube (*software as a service*, SaaS), es decir, servicios a los que se accede a través de internet donde residen aplicaciones para la prestación de servicios digitales por los ayuntamientos en vez de estar en sus propios servidores. Este sería el caso, por ejemplo, de los servicios ofrecidos por las diputaciones de Alicante, Badajoz, Barcelona o Granada.

En particular, podemos referirnos a la plataforma SEDIPUALBA, una plataforma de servicios de administración electrónica ofrecida por la Diputación de Albacete. En la actualidad participan en el proyecto diecisiete provincias y dos comunidades autónomas (<https://www.sedipualba.es/entidades-adheridas/>). El uso de las distintas entidades locales y autonómicas en la plataforma requiere la firma previa de un convenio. Asimismo, se prevé el reparto de costes entre las entidades que utilizan la plataforma calculado a través de una fórmula para la repercusión de la amortización de los gastos incurridos en el desarrollo de la plataforma. Véase, al respecto, el modelo de costes de SEDIPUALBA: https://www.sedipualba.es/actualizacion_modelo_de_costes_sedipualba_y_calculo_de_aportaciones_para_2022_-_sefycu_3487796/ (última consulta: febrero de 2022).

¹⁰² Generalmente, el ayuntamiento se encarga de cargar y actualizar los contenidos en la web, y la diputación del mantenimiento de las aplicaciones.

¹⁰³ Así lo ha hecho, por ejemplo, la Diputación de Valencia.

trónico o la notificación electrónica¹⁰⁴. También facilitan el uso de asistentes virtuales basados en inteligencia artificial para la atención a la ciudadanía¹⁰⁵.

En tercer lugar, el diseño y mantenimiento de los servicios digitales para la gestión de los servicios municipales. En esta dirección, algunas diputaciones provinciales también ofrecen a los entes locales aplicaciones para la gestión de los servicios públicos locales, por ejemplo, en materia de seguridad pública o de cementerio municipal¹⁰⁶. Otras ofrecen aplicaciones de gestión municipal, por ejemplo, del padrón o la contabilidad¹⁰⁷.

Por último, además, de estos servicios, algunas diputaciones también ofrecen servicios para facilitar el ejercicio del derecho a relacionarse con las Administraciones públicas a través de medios electrónicos. Al respecto, no podemos desconocer que la brecha digital es una de las principales barreras tanto del desarrollo de la administración digital como del ejercicio de los derechos de la ciudadanía y, en particular, el derecho a relacionarse con las Administraciones públicas a través de medios electrónicos. Esta brecha digital puede manifestarse especialmente en entornos rurales tanto por problemas de acceso a la tecnología como por el perfil sociocultural de sus habitantes. Para dar respuesta a la brecha digital, algunas diputaciones están ofreciendo apoyo a la ciudadanía en el uso de los medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones públicas¹⁰⁸. En ocasiones este apoyo se ofrece a los entes locales para que sean ellos los que lo faciliten a la ciudadanía¹⁰⁹. El apoyo a la ciudadanía se canaliza en el caso de algunas diputaciones a través de la creación de telecentros¹¹⁰. En otras

¹⁰⁴ Por ejemplo, la Diputación de Girona.

¹⁰⁵ Por ejemplo, la Diputación de Barcelona. Véase, en general, Cerrillo i Martínez (2021a).

¹⁰⁶ La Diputación de Huelva ofrece a los municipios los servicios E-POL o SICEM, que permiten unificar la forma de trabajar en las distintas Jefaturas de Policía a nivel provincial y gestionar el cementerio municipal, respectivamente.

¹⁰⁷ En esta dirección la Diputación de Huelva o la Diputación de Teruel, entre otras, ofrecen una aplicación para la gestión del padrón municipal de habitantes o la contabilidad.

¹⁰⁸ En esta dirección, la Diputación de Barcelona presta apoyo a la ciudadanía a través del teléfono para facilitarles la tramitación electrónica de los procedimientos en relación, entre otros trámites, con la identificación electrónica, la presentación electrónica de solicitudes, la notificación electrónica o la consulta de la carpeta ciudadana.

¹⁰⁹ Nuevamente, podemos traer a colación el servicio prestado por la Diputación de Barcelona que da apoyo económico a los entes locales de hasta 50 000 habitantes, consejos comarcales, mancomunidades y consorcios locales para aproximar la tramitación electrónica a empresas, entidades y otros colectivos obligados.

¹¹⁰ La Diputación Provincial de Burgos ha creado la red de Telecentros de la Provincia de Burgos para llevar al entorno rural la conectividad a internet y el acceso a los servicios digitales. En el caso de Ciudad Real, la Diputación ha creado los Puntos de Inclusión Digital con las mismas finalidades.

En Andalucía, las ocho diputaciones provinciales junto con la Junta de Andalucía financian la red de centros Guadalinfo gestionada por el Consorcio Fernando de los Ríos. Además de capacitar a las personas, en estos centros se les asesora en materia de administración digital.

ocasiones, las diputaciones facilitan dispositivos en préstamo a las personas en riesgo de exclusión social que no cuenten con ellos¹¹¹.

5

Reflexiones finales: los Gobiernos locales intermedios ante el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

La COVID-19 ha afectado de manera significativa a los Gobiernos locales, que se han apoyado en los medios electrónicos para que los órganos de gobierno y de carácter administrativo hayan podido mantener su actividad, así como la relación con otras Administraciones públicas y con la ciudadanía y las empresas, y dar respuesta inmediata a las necesidades que la crisis sanitaria ha generado.

En el momento de abordar la recuperación económica y social, los Gobiernos locales también deben tener protagonismo¹¹².

Para ello, la transformación digital de los Gobiernos locales es relevante. Así se desprende de lo previsto con carácter general en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que señala que las Administraciones públicas han de ser *tractoras de los cambios tecnológicos* necesarios para la transformación de la economía y la sociedad, y así poder dar respuesta a los daños causados por la crisis sanitaria de la COVID-19. En esta dirección, la cuarta palanca del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia lleva por título *Una administración para el siglo XXI* e incluye, entre los tres elementos que la conforman, la digitalización de la Administración pública¹¹³.

¹¹¹ Por ejemplo, la Diputación de Almería o la Diputación de Granada.

¹¹² A pesar de ello, no podemos desconocer las pocas referencias a los Gobiernos locales y, en particular, los Gobiernos locales intermedios que contiene el Plan. Al respecto, Galán advierte que, “a pesar de la directa incidencia del PRTR en el nivel local, los gobiernos locales no han participado significativamente en su elaboración y están sorprendentemente ausentes en su contenido”, por lo que sostiene que “los gobiernos locales deben tener una intervención relevante, acorde con sus competencias y, en definitiva, con su peso político, en las políticas públicas de recuperación” (Galán Galán, 2021: 109). En la misma dirección, Velasco observa que “la frecuente exclusión aplicativa de las nuevas normas administrativas respecto de las entidades locales resulta del prejuicio inicial de que las entidades locales no son Administraciones principales para la gestión de los fondos europeos para la ejecución del PRTR” (Velasco Caballero, 2021: 38).

¹¹³ En esta dirección, debe tenerse en cuenta tanto lo que dispone con carácter general el componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia relativo a la modernización de las Administraciones públicas como la Agenda España 2025 respecto a la transformación digital del sector público (medida 5), la ciberseguridad (medida 4) o la economía del dato y la inteligencia artificial (medida 9), y el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 (eje 3).

De este modo, el Plan puede ser un catalizador de la transformación digital de los Gobiernos locales¹¹⁴.

La transformación digital de los Gobiernos locales es necesaria para poder implementar adecuadamente el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y poder asegurar el impulso, seguimiento y control de los proyectos que lo conforman o que se financien con los fondos asignados al mismo¹¹⁵.

Asimismo, la transformación digital de los Gobiernos locales ha de sentar las bases para responder a las necesidades de la ciudadanía y la economía en el territorio para dar respuesta a la crisis sanitaria¹¹⁶. En esta dirección, el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 debe servir como *elemento habilitante* para la implementación de las políticas y la prestación de los servicios que conforman el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia con el fin de superar la crisis derivada de la COVID 19 y a su vez incrementar la productividad y el crecimiento, mejorar la cohesión social y territorial y proseguir con la tendencia positiva observada de inexistencia de brecha de género¹¹⁷.

No obstante, no todos los Gobiernos locales están en condiciones o disponen de los recursos, las capacidades o las competencias para abordar su transformación digital¹¹⁸. Por ello, a la vista del análisis que hemos realizado a lo largo de este trabajo, consideramos que los Gobiernos locales intermedios pueden tener un papel relevante en la transformación digital de las entidades locales para poder dar respuesta a estos retos¹¹⁹.

¹¹⁴ Algunas diputaciones, como las de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona, han constituido grupos de trabajo para identificar iniciativas y para prestar servicios a las entidades locales para la gestión de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

A pesar de estas iniciativas no podemos desconocer, como Colás observa, que “los Gobiernos locales intermedios no parecen convocados, al menos en un primer plano, a la gestión de los fondos ‘Next Generation Europe’” (Colás Tenas, 2021: 39).

¹¹⁵ En esta dirección el artículo 4 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 dispone que “[p]ara la gestión eficaz de los proyectos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia los órganos responsables adoptarán las siguientes directrices en el marco de sus competencias: (...) f) Promover la transformación digital”. Véase, en general, Alamillo Domingo (2021).

¹¹⁶ La Agenda España Digital 2025 prevé que los diez ejes de acción están orientados a impulsar un crecimiento más sostenible e inclusivo, impulsado por las sinergias de las transiciones digital y ecológica.

¹¹⁷ Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025.

¹¹⁸ Así lo ha advertido también Galán, al recordar que “el ordenamiento jurídico ya ha previsto mecanismos para completar esa carencia, en especial, la atribución de la función de asistencia a los gobiernos locales intermedios” (Galán Galán, 2021: 115). En la misma dirección, Velasco Caballero (2021: 40).

¹¹⁹ En la misma dirección, Colón de Carvajal Fibla (2022) y Colás Tenas (2021: 50). Al respecto, resulta de interés la iniciativa #DipuPower, que se ha concretado en el Manifiesto técnico en favor de un liderazgo provincial para afrontar la crisis, en el que se reivindica,

Por un lado, a partir del avance que están experimentando los propios Gobiernos locales intermedios en el uso de los medios electrónicos en el desarrollo de su actividad, y en la prestación de los servicios a la ciudadanía y a los municipios, pueden contribuir a dar una mejor respuesta a los problemas generados por la crisis sanitaria. Asimismo, gracias a la transformación del territorio que están impulsando los Gobiernos locales intermedios para convertirlos en territorios inteligentes, a través del uso intensivo e innovador de la tecnología para recopilar y analizar de manera colaborativa los datos, puede también contribuir a afrontar los problemas generados por la crisis sanitaria y, en general, poder responder a los cambiantes retos a los que se enfrenta la sociedad actual, como la despoblación o la brecha digital, y, de este modo, mejorar la calidad de vida de las personas en el territorio, garantizar la sostenibilidad y fortalecer la calidad de los servicios públicos de manera eficiente, resiliente, sostenible y centrada en las personas.

Por otro lado, más allá de ello, los Gobiernos locales intermedios también pueden facilitar la transformación digital de los municipios, especialmente aquellos con menor capacidad económica o de gestión, cooperando con ellos en este proceso, tal y como prevé el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025¹²⁰. De este modo, a través de la cooperación de los Gobiernos locales intermedios, los municipios pueden avanzar en el proceso de digitalización con el que construir un nuevo modelo de municipio basado en el uso intensivo e innovador de los medios electrónicos y las tecnologías disruptivas para la apertura a la ciudadanía, la recopilación y el análisis de datos y la prestación de servicios inclusivos, eficientes, resilientes, sostenibles y centrados en las personas.

Si bien es evidente que cada municipio debe construir su propia transformación digital, los Gobiernos locales intermedios pueden cooperar con ellos, poniendo a su disposición los distintos elementos, recursos y competencias necesarios para que estén en condiciones de configurar su hoja de ruta y avanzar en su implementación¹²¹.

A todo ello puede contribuir el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que puede ser un factor realmente útil para catalizar este proceso¹²².

entre otros extremos, la posición preponderante de las diputaciones como eje vertebrador de cohesión territorial del mundo local y su papel como actor principal en la lucha contra la despoblación rural. Disponible en: <http://dipupower.org/> (última consulta: febrero de 2022).

¹²⁰ En particular, la medida 17 del Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 se refiere a la Transformación Digital de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y, en particular, se prevé que se centrará en dar ayuda financiera para la realización de proyectos vinculados con la transformación digital, el gobierno abierto, la implementación del teletrabajo o la innovación en servicios y tecnología.

¹²¹ Véase Cerrillo i Martínez (2021b).

¹²² Al respecto cabe tener presente que la inversión 3 del componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia está dirigida a la transformación digital de las

6 Bibliografía

- Alamillo Domingo, I. (2021). Capítulo 8. Claves para la digitalización en la gestión de fondos europeos. En C. Campos Acuña (dir.). *La gestión de los Fondos Next Generation. Claves de la revolución administrativa* (pp. 271-292). Madrid: Wolters Kluwer-La Ley.
- 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 (QDL)*, 56, 14-54.
- Almonacid Lamelas, V. (2014). La administración electrónica y el gobierno abierto en la LRSAL. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 5, 517-528.
- Ararteko. (2021). *Administración digital y relaciones con la ciudadanía. Su aplicación a las administraciones públicas vascas*.
- Barcevičius, E., Cibaitė, G., Codagnone, C., Gineikytė, V., Klimavičiūtė, L., Liva, G., Matulevič, L., Misuraca, G. y Vanini, I. (2019). *Exploring Digital Government transformation in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Canals Ametller, D. (dir.). (2021). *Ciberseguridad. Un nuevo reto para el Estado y los Gobiernos Locales*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters Kluwer.
- Carbonell Porrás, 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 (QDL)*, 56, 84-117.
- Casares Marcos, A. (2021). La innovación tecnológica al servicio de la sostenibilidad y eficiencia urbana y territorial. En M. Mora Ruiz (dir.). *Smart cities, innovación social y jurídica o el reto de la transición ecológica* (pp. 85-123). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Cerrillo i Martínez, A. (2018). Contratación electrónica y transparencia: fundamentos necesarios de la contratación abierta. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 48, 121-149.
- (2019). El impacto de la inteligencia artificial en el Derecho administrativo ¿Nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas? *Revista General de Derecho Administrativo*, 50.

Administraciones públicas, y tiene prevista una financiación que asciende a 1000 millones de euros para el periodo 2021-2023. Véase, al respecto, la 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.

- (2020a). La ciudad inteligente al servicio de las personas. *Práctica Urbanística*, 164.
- (2020b). Los servicios de la ciudad inteligente. En C. Barrero Rodríguez y J. M. Socías Camacho (coords.). *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*. Madrid: Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo – Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2021a). Robots, asistentes virtuales y automatización de las administraciones públicas. *Revista Galega de Administración Pública*, 61, 5-42. Disponible en: <https://doi.org/10.36402/regap.v0i61.4791>.
- (coord.). (2021b). *La transformación digital de la Administración local*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- (dir.). (2021c). *Guia per a la personalització dels serveis públics a través de la intel·ligència artificial*. Disponible en: http://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/col_leccio_estudis_de_recerca_digital/19_Guia_personalitzacio_servei_public/Estudis-Recerca_19_DEF.pdf.

Colás Tenas, J. (2021). Los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 55, 37-51.

Colón de Carvajal Fibla, B. (2022). El papel de las Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares para abanderar la transformación de toda la Provincia. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 1.

Descalzo González, A. (2017). Contribución de la instancia provincial al buen gobierno de la Administración local. En L. Parejo Alfonso (dir.). *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios* (pp. 247-276). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M.^a (2020). *El derecho al acceso a la información pública en España* (2.^a ed.). Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi.

Galán Galán, A. (2021). Los Gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación. *Revista Catalana de Dret Públic*, 63.

González Bustos, M.^a Á. (2018). El principio de cooperación y su reflejo en la normativa básica local: especial incidencia en la cooperación superior de las diputaciones provinciales. En L. Mellado Ruiz y Á. Fornieles Gil (coords.). *Gestión cooperativa en el ámbito local* (pp. 51-86). Valencia: Tirant lo Blanch.

Guichot, E. (2019). Nuevos retos de la transparencia. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 49, 12-31.

- Jiménez, S. (2019). *Transformación digital para Administraciones Públicas: Crear valor para la ciudadanía del siglo XXI*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Martín Delgado, I. y Moreno Molina, J. A. (dirs.). (2020). *Administración electrónica, transparencia y contratación pública*. Madrid: Iustel.
- McKinsey Center for Government. (2018). *Smart cities: digital solutions for a more livable future*.
- Merino Estrada, V. (2017). Las competencias de la provincia como entidad local. En L. Parejo Alfonso (dir.). *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios* (pp. 413-446). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Misuraca, G. (ed.). (2020). *Assessing the impacts of digital government transformation in the EU – Conceptual framework and empirical case studies*.
- Mora Ruiz, M. (2021). La ordenación futura de las ciudades como cauce de innovación jurídico-social: ¿hacia las ciudades inteligentes? En M. Mora Ruiz (dir.). *Smart cities, innovación social y jurídica o el reto de la transición ecológica* (pp. 291-331). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ramió, C. (2019). *Inteligencia artificial y Administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Madrid: Catarata.
- (coord.). (2021). *Administración digital e innovación pública. Repensando la Administración pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Santiago Iglesias, D. (2020). El papel de la provincia en España en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas. *Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, 2.
- (2021). Smart communities: La planificación inteligente como posible instrumento de lucha contra la despoblación. En D. Santiago Iglesias, L. Míguez Macho y A. J. Ferreira Fernández (dirs.). *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural* (pp. 193-226). Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi.
- Valero Torrijos, J. y Cerdá Meseguer, J. I. (2020). Transparencia, acceso y reutilización de la información ante la transformación digital del sector público: enseñanzas y desafíos en tiempos del COVID-19. *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, 19, 103-126.
- Velasco Caballero, F. (2021). Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 16, 33-52.