

La digitalización de los procedimientos en los Gobiernos locales: una tarea pendiente

CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA

Doctora en Derecho, profesora asociada de Derecho Administrativo URV y codirectora de Red Localis

- 1. Introducción: planteamiento de la situación**
- 2. Una aproximación general al estado de la digitalización: ámbito normativo, cuestiones conceptuales y algunos datos**
 - 2.1. Las dificultades regulatorias y de implantación normativa de la administración electrónica
 - 2.2. La digitalización como destino final o como vehículo de la transformación
 - 2.3. El estado de la cuestión: algunos datos generales
- 3. La cohesión territorial y la lucha contra la despoblación: el endémico problema de la planta local**
 - 3.1. La planta local como el talón de Aquiles en el proceso de digitalización
 - 3.2. El análisis de la digitalización del mundo local a través de Informe IRIA
 - 3.3. El papel de las entidades locales intermedias en el cumplimiento normativo
- 4. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia como oportunidad para avanzar en la digitalización**
 - 4.1. La modernización de las entidades locales en el Componente 11
 - 4.2. La Agenda Urbana como hoja de ruta de la transformación
- 5. El factor humano como elemento conductor de la transformación digital**
- 6. Conclusiones: la urgencia de finalizar el inacabado proceso de digitalización**
- 7. Bibliografía**

Resumen

El primer cuarto del s. XXI se caracteriza por el despliegue del protagonismo de las nuevas tecnologías en todos los ámbitos, una realidad, la transformación digital, que el sector público no solo no puede ignorar, sino que debe liderar. Un sector público que, en su organización territorial, presenta diferentes características, y, en consecuencia,

Artículo recibido el 04/03/2022; aceptado el 28/03/2022.

problemas y soluciones. En este trabajo abordaremos, con un enfoque poliédrico, las dificultades a las que se enfrentan las entidades que integran la Administración local para llevar a cabo los procesos de digitalización de su actividad. Caracterizadas por una planta infradimensionada, con escasez de recursos materiales y personales para asumir los retos que se presentan, aportaremos evidencias sobre el estado de implantación de la administración electrónica, los riesgos de obsolescencia regulatoria y las posibilidades que, aun así, el modelo actual permite en términos de automatización de procesos. Y todo ello, en un escenario de oportunidad que facilita el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que, tras la pandemia, fija, como uno de los pilares que vertebran el proceso de recuperación, la transición digital, transición que solo podrá completarse con el proceso acabado en un ámbito, el local, que vertebra el conjunto del territorio.

Palabras clave: *entidades locales; digitalización; recuperación; planta; dato.*

Digitization of procedures in local governments: a pending task

Abstract

The first quarter of the XXI century is characterized by the deployment of the prominence of new technologies in all areas. This reality, i.e. the digital transformation, cannot be ignored by the public sector which also must lead. A public sector that, because of its territorial organization, presents different characteristics, and, therefore, problems and solutions. This article addresses, with a multifaceted approach, the difficulties faced by the entities that are part of the local administration which are carrying out processes of digitization of their activity. Thus, the article provides evidence of the implantation of the e-government which is trying to achieve its goals with a shortage of material and personal resources, the risks of regulatory obsolescence and the possibilities that, even so, the current model allows in terms of process automation. All this is analyzed in a scenario of the opportunities that grants the Recovery, Transformation and Resilience Plan. After the pandemic the Plan leads the digital transition which can only be really completed when it is implemented in the local sphere because it forms the backbone of the whole territory.

Keywords: local entities; digitization; recovery; personnel; data.

1

Introducción: planteamiento de la situación

La entrada en el s. XXI venía marcada por las nuevas tecnologías como uno de los retos que afrontaban tanto la sociedad como el sector público en su desarrollo e implementación, reto que, en el año 2020, experimentaba un salto cualitativo como consecuencia de una realidad ajena a la tecnología, la declaración de la pandemia por la Organización Mundial de la Salud como consecuencia de la aparición del virus de COVID-19, que está produciendo paulatinamente un cambio en los modelos organizativos tanto privados como públicos.

En esta acelerada digitalización las entidades locales constituyen un eje vertebral como consecuencia del principio de proximidad y la naturaleza de las competencias que la normativa básica sobre régimen local, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) les atribuye en su artículo 25, y del impacto en la ciudadanía de los servicios municipales de prestación mínima obligatoria (artículo 26).

En el presente trabajo abordaremos el proceso de digitalización de los procedimientos que articulan la actividad de gestión de las entidades que integran la Administración local. Para ello, con carácter previo, es preciso realizar dos reflexiones con las que comenzaremos este análisis. La primera, que la digitalización de los procedimientos en los que se vertebra la actividad de gestión de las entidades locales debe enmarcarse en un proceso más amplio, el de transformación digital, un reto que más allá del mundo local alcanza al conjunto de la sociedad y del sector público y en el que se encuentra marcada una hoja de ruta a nivel europeo, una transformación que alcanza mucho más allá del foco tecnológico. La segunda, la complejidad que entraña abordar el estado de la digitalización de los procedimientos en el ámbito local, no solo por la heterogeneidad de las entidades que lo conforman, sino también por las profundas asimetrías que existen, incluso entre aquellas que presentan similares características. Avancemos ya que el infradimensionamiento y la fragmentación de la planta local constituyen una dificultad en este proceso de digitalización, como consecuencia del correlativo infradimensionamiento en medios y recursos personales, materiales y tecnológicos para poder abordar los retos que presenta la transformación digital.

En este escenario deben ponerse en valor dos palancas que pueden representar un fuerte impulso en la culminación de un lento proceso que, desde el punto de vista normativo, arrancaba en el año 2007, tal y como examinaremos en el siguiente apartado. Por una parte, la oportunidad que representa, en términos de digitalización, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

(en adelante, MRR), materializado en España en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, PRTR), para la ejecución de los conocidos como Fondos Next Generation, y que contemplan como uno de sus pilares la transición digital, plan que recoge como una de sus políticas palanca (la IV) la Administración pública del s. XXI, sin olvidar el papel crucial de la Agenda Urbana en este contexto. Por otra parte, el factor humano, el empleo público como elemento fundamental para la transformación digital y la necesidad de adecuar su desempeño al nuevo marco de competencias digitales que exige el modelo y el posicionamiento de un cuerpo, el de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional (en adelante, FHN), como uno de los elementos vertebrales que se pueden identificar en todas las entidades locales y cuyas funciones, reservadas, pueden contribuir de un modo activo a la digitalización de los procedimientos, tanto por su contenido como por su carácter eminentemente directivo.

Para finalizar el presente análisis, realizaremos unas conclusiones finales sobre la necesidad de continuar avanzando y concluir un proceso que resulta básico para definir el nuevo modelo de Administración pública local.

2

Una aproximación general al estado de la digitalización: ámbito normativo, cuestiones conceptuales y algunos datos

Abordar la realidad de la digitalización de los procesos en el ámbito local exige asomarnos al marco legal de aplicación, que delimita las características y requisitos que deben seguirse en el proceso para asegurar el respeto a las garantías de los derechos de las personas, pero también en la dimensión tecnológica. Igualmente es conveniente reflexionar sobre el significado y alcance del proceso de transformación (todavía inconcluso) y la evidencia empírica que nos devuelven los datos, tal y como examinamos a continuación.

2.1

Las dificultades regulatorias y de implantación normativa de la administración electrónica

Si analizamos la dimensión normativa de la administración electrónica o de la digitalización de los procedimientos, podemos decir que el punto de arranque comenzaba en el año 2007, con la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante, LAE),

pero ante el diseño de un marco de voluntariedad en su cumplimiento, el impacto, a pesar de que la norma era mejor que su binomio sucesor en muchos aspectos, no fue demasiado representativo. Fue necesario esperar al año 2015 para dar el paso de la transformación del procedimiento administrativo al formato íntegramente digital, con la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), si bien su vigencia completa se demoró hasta el 2 de abril del año 2021, coincidiendo con la de su desarrollo reglamentario por el 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 (RAFME). Marco normativo que para permitir el verdadero avance en la digitalización de los procedimientos requiere del cumplimiento de dos pilares clave para su materialización: interoperabilidad y seguridad, a través del Esquema Nacional de Seguridad (en adelante, ENS) y del Esquema Nacional de Interoperabilidad, en adelante (ENI), aprobados respectivamente por Real Decreto 3/2010 y Real Decreto 4/2010, de 8 de enero.

En el ámbito europeo, el Reglamento (UE) 2021/694 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, por el que se establece el Programa Europa Digital y por el que se deroga la Decisión (UE) 2015/2240, pone de relieve el impacto que la digitalización de los servicios públicos tiene en la sociedad y en la economía, señalando que resulta crucial para reducir la carga administrativa sobre las empresas, incluidas las pymes, y sobre los ciudadanos en general, haciendo que sus interacciones con las autoridades públicas sean más rápidas, más cómodas y menos costosas, así como aumentando la eficiencia, la transparencia y la calidad de los servicios prestados a ciudadanos y empresas, al tiempo que se aumenta la eficiencia del gasto público.

La realidad descrita nos sitúa ante entornos cada vez más complejos e inciertos y en los que el marco de desarrollo que dispone la legislación vigente se va viendo continuamente superado por la aparición de nuevas aplicaciones, nuevas tecnologías o nuevas formas de relacionarse con la ciudadanía o de prestar los servicios en la Administración pública (Cerrillo, 2020), lo que nos sitúa ante evidentes riesgos de obsolescencia regulatoria y la necesaria reflexión sobre si el tradicional derecho administrativo puede ofrecer respuesta a las numerosas e inciertas cuestiones que se plantean, cuestiones que están revolucionando al completo los marcos legales, también del sector público (piénsese en el tan debatido tema de la responsabilidad por un accidente de tráfico causado por un vehículo autónomo, por ejemplo).

No obstante, tal y como plantearemos en este trabajo, el actual marco normativo todavía tiene un amplio recorrido que desplegar, tanto en términos de cumplimiento de los estándares mínimos establecidos en el ordenamiento jurídico básico, como en la optimización de las posibilidades que el “obsoleto” marco normativo permite, pero que todavía no ha sido explorado ni explotado suficientemente, como puede ser en relación con el uso de las actuaciones administrativas automatizadas o la robotización automatizada de procesos.

2.2

La digitalización como destino final o como vehículo de la transformación

La generalización de la expresión administración electrónica en el inicio de la implantación de las nuevas tecnologías en la gestión pública ha ido cediendo paso al término digitalización (o transformación digital), lo que exige que revisemos a qué se refiere este término y cómo se produce su conexión con el ordenamiento jurídico que impone ese funcionamiento electrónico del conjunto de las Administraciones públicas y, en consecuencia, de las entidades locales, y su conexión con el siguiente nivel, el de la gobernanza de dato.

Si acudimos al diccionario de la Real Academia Española para comprobar la noción que nos ofrece del término digitalización, comprobaremos que lo señala como la “acción y efecto de digitalizar”, y como “digitalizar” nos ofrece dos acepciones:

“1. tr. Registrar datos en forma digital.

2. tr. Convertir o codificar en números dígitos datos o informaciones de carácter continuo, como una imagen fotográfica, un documento o un libro”.

Si bien en ambos casos obedece a una realidad existente, ninguna de estas definiciones se corresponde con la filosofía con la que, tanto en el sector público como en el privado, se utiliza el término digitalización, abarcando un proceso más amplio de partir de los procesos en modo tradicional, analógico, para su conversión al modo digital. Es relativamente frecuente el razonamiento de que la administración digital es la mera utilización de herramientas electrónicas para la digitalización de los procedimientos a efectos de facilitar la eficacia y eficiencia de la actividad administrativa. Sin embargo, el escenario actual y de futuro inmediato nos sitúa en la implantación de sistemas automatizados con una gran capacidad de procesamiento que pueden llegar a adoptar decisiones que afectan

a sujetos concretos, sin que dicha situación nos coloque en una posición de libre albedrío desde el punto de vista de la seguridad jurídica, sino que obliga a redefinir las garantías jurídicas¹.

Debemos partir de una premisa a la hora de englobar el término “digitalización”, pues no será suficiente para completar los cambios que precisan la Administración pública española, en general, y las entidades locales, en particular, pero sí representa un paso importante para el avance en la “transformación digital”. En el ámbito local, como veremos, el reto se sitúa en estos momentos en alcanzar los estándares mínimos de cumplimiento normativo del marco legal de aplicación, pero va más allá, debiendo traducirse en el cambio de los procesos internos y de las aptitudes de los empleados públicos.

En este ámbito es obligada la cita al documento relativo a la “Agenda España Digital 2025”, que recoge el impulso de la digitalización de la Administración pública entre los diez ejes de reforma e inversión para “catalizar una transformación digital que relance el crecimiento económico, la reducción de desigualdades, el aumento de la productividad y el aprovechamiento de todas las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías”, y se ha materializado, entre otros instrumentos, en el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas², señalando que se estructurará en tres ejes de actuación:

- “1. Transformar digitalmente la Administración con iniciativas transversales para el despliegue de servicios públicos eficientes, seguros y fáciles de utilizar y para la generalización del acceso a las tecnologías emergentes.
2. Desplegar proyectos tractores de digitalización, por ejemplo, en los ámbitos de Sanidad, Justicia o Empleo.
3. Apoyar la digitalización de las administraciones territoriales, Comunidades Autónomas y Entidades Locales”.

Aunque la aportación de este documento en relación con las entidades locales podría tildarse de “anémica”, pues se limita a contemplar la “Medida 17. Transformación Digital de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales”, mediante el apoyo a través de la ayuda financiera para la realización de proyectos vinculados con la transformación digital (automatización de procesos, servicios públicos digitales, etc.), el gobierno abierto, la implementación del teletrabajo o la innovación en servicios y tecnología, constituye una guía de referencia del camino que hay que recorrer.

¹ Rivero Ortega (2017).

² https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Estrategia-TIC/Plan-Digitalizacion-AAPP.html#.YgibhC1Dmw4

De hecho, el carácter instrumental de la digitalización de la gestión pública se conecta con la aplicación de otras posibilidades y desarrollos tecnológicos, pues sin ella no podrá haber tecnología en la nube, *block-chain*, inteligencia artificial... De un modo muy evidente la digitalización permite avanzar en una de las tendencias de futuro que debería ser ya presente como es la reutilización de la información y la gestión de los datos, pues las Administraciones públicas generan y tienen a su disposición una masiva cantidad de datos, cuyo valor es incalculable.

Desde un enfoque pragmático podemos recurrir ya a experiencias probadas en las que la digitalización de los procedimientos permitirá avanzar en la automatización de los mismos, mediante el recurso a las actuaciones administrativas automatizadas previstas en el artículo 41 LRJSP³. Avanzar en la digitalización de los procedimientos permitiría a su vez avanzar en la robotización de procesos, mediante la utilización de robots de *software* basado en reglas, para automatizar ciertas tareas humanas, como podría ser la comunicación de información contenida en la fase preparatoria de un expediente de contratación para su alta y publicación en la Plataforma de Contratos del Sector Público.

En el ámbito local resulta sencillo encontrar actuaciones fácilmente automatizables, en tanto se basen en criterios y parámetros objetivos, y siempre que cuenten con una aplicación electrónica que lo permita. Podría citarse así, como un elemento típico de la actividad local, la emisión de certificados de empadronamiento, ya que los datos necesarios para la actuación residen en bases de datos, los de los vecinos inscritos en un padrón de habitantes. En este caso, simplemente sería necesario que el órgano administrativo decidiese que el informe se genere y firme de forma automatizada por la aplicación que lo gestiona. Tal y como señala Castellanos (2021), “[l]a ausencia de referencias expresas a la robótica, analítica de datos o inteligencia artificial en la normativa administrativa no puede llevarnos concluir que la Administración no está haciendo uso de estas técnicas para mejorar la eficiencia de los procesos administrativos”.

3 De conformidad con el cual: “1. Se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público. 2. En caso de actuación administrativa automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación”.

2.3

El estado de la cuestión: algunos datos generales

¿Cuál es el estado de la cuestión? El Informe *Estudio sobre digitalización de la administración* del Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad (ONTSI)⁴ realiza una evaluación de la implementación de la transformación digital de la Administración pública, básicamente en torno a los siguientes puntos: identificación digital, las opiniones sobre la implementación de canales digitales de atención a la ciudadanía, así como respecto a la realización de gestiones y trámites *online* en un doble aspecto, la tasa de utilización y la percepción que la ciudadanía tiene de la implantación de la digitalización de la Administración pública en sus relaciones con la población, y en el mismo se formulan las siguientes conclusiones:

- Primera.– *El impulso de la digitalización de la Administración pública se ha traducido necesariamente en el uso de la identificación digital para acceder a muchos servicios públicos*, un hecho que es ya bastante habitual en el conjunto de la población, y también es mayoritaria la cifra de personas que han realizado gestiones o trámites telemáticamente.
- Segunda.– Se constata *la existencia de una brecha generacional importante*. Así, los datos apuntan que el uso, aceptación y valoración de las herramientas digitales puestas en marcha desde la Administración pública para realizar gestiones y trámites *online*, se reduce entre los grupos más jóvenes y los de mayor edad de la población.
- Tercera.– *“La administración digital está bien valorada especialmente entre quienes la han utilizado*. Esto pone de manifiesto una experiencia satisfactoria, en la que se reconoce su utilidad para facilitar y simplificar el acceso a los servicios públicos por vía digital”.
- Cuarta.– *La menor valoración se registra en el estudio entre quienes no han utilizado estas herramientas y servicios digitales*, y está poniendo de manifiesto un recelo latente respecto al uso de un modo de relación con la Administración distinto al que están acostumbrados. Una vía de gestión que les supone alguna dificultad y que, en consecuencia, les ofrece menor nivel de confianza. Lo dicho, no es de extrañar.
- Quinta.– *No cuentan con la misma aceptación los canales digitales de atención atendidos por asistentes virtuales*. En este caso, el

⁴ Enmarcado en un proyecto que tiene como principal objetivo identificar tendencias, actitudes y valoraciones de la población internauta española en cuestiones relativas a la digitalización, con el que se pretende valorar la importancia que la ciudadanía concede al proceso de digitalización de la Administración pública.

factor humano conserva un valor importante para la ciudadanía, tal y como se ha revelado durante la pandemia, en cuanto percibe más garantías en la interlocución personal a la hora de hacer consultas y aclarar dudas, y se traduce en un uso poco habitual de este recurso tecnológico⁵.

Las conclusiones formuladas permiten esbozar un dibujo general que, como veremos a continuación, ofrece un panorama más complejo en el ámbito local, según se desprende de los datos obtenidos de diferentes fuentes, que veremos a lo largo del presente trabajo.

3

La cohesión territorial y la lucha contra la despoblación: el endémico problema de la planta local

La configuración del mapa local y la distribución poblacional, en una realidad en la que las ciudades, las grandes urbes, están experimentando fuertes concentraciones y siendo polo de atracción, está produciendo un fenómeno de despoblación que debilita la ya de por sí frágil planta local, tal y como examinaremos en el presente apartado, analizando la necesidad de escalar la configuración del mundo local en atención a su dimensión, y de buscar el soporte y apoyo, en la menor escala, de las entidades locales, análisis que se completará con los datos y evidencias que proporciona el Informe IRIA, que recoge el análisis de los indicadores más representativos de la transformación digital en las entidades locales españolas, incluyendo las diputaciones, consejos, cabildos y ayuntamientos participantes.

3.1

La planta local como el talón de Aquiles en el proceso de digitalización

Según los datos de Eurostat, la densidad de España en su conjunto se situaba en 2020 en 93 personas por kilómetro cuadrado, por debajo de la media de la Unión Europea, de 117 hab./km², o de países cercanos como Francia (100 hab./km²), Portugal (115 hab./km²) o Alemania (232 hab./km²). En cuanto a

⁵ De esta manera, la rapidez o agilidad que ofrece la atención digital no compensa la falta de confianza en la capacidad de este canal para dar respuesta satisfactoria a las consultas y dudas efectuadas.

densidad de población por municipio, los datos más recientes indican que los municipios de 5000 o menos habitantes suponen, a 1 de enero de 2019, el 84 % del total, si bien en ellos residen alrededor de 5,7 millones de personas, lo que supone el 12,12 % del total de la población española, es decir, España se enfrenta a un serio desafío de despoblación de grandes áreas de su territorio, que se viene prolongando en el tiempo sin encontrar una solución adecuada.

Continuando con los datos, los municipios españoles de menos de 1000 habitantes representan en la actualidad el 61,4 % del total de las entidades locales, es decir, el 40 % de la superficie española, en tanto que apenas suponen el 3,11 % de la población⁶; se observa así claramente la asimetría entre los parámetros de población y de superficie. A ello debe sumarse la apuntada pérdida de población, pues el 87 % de los municipios de menos de 1000 habitantes perdieron población entre 2001 y 2018, e igualmente sucedía en el 78 % de los municipios de menos de 1000 habitantes y en el 70 % de las cabeceras de 5000 a 20 000. Desequilibrio que a su vez se manifiesta de diferente manera en cuanto a su impacto geográfico, pues la mayor despoblación afecta al norte y centro peninsulares, y es más suave en Andalucía, el Mediterráneo y Cantábrico, sin perjuicio de otras variables como el envejecimiento. Al mismo tiempo, un número relevante de los municipios que cuentan entre 5001 y 20 000 habitantes también presentan patrones preocupantes de despoblación. En concreto, a 1 de enero de 2019, existían en España un total de 889 municipios entre 5001 y 20 000 habitantes, pero un 45,6 % de ellos han perdido población en el periodo 2015-2019, y en un 32,7 % el porcentaje de personas con edad igual o superior a los 65 años supera la barrera del 20 %⁷.

A pesar de que uno de los objetivos de la reforma del régimen local de 2013, llevada a cabo con la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), apuntaba directamente al redimensionamiento de la planta local a través de las fusiones de los municipios de menor población, esta línea se quedó en un plano meramente posibilitista, recogido en el artículo 13 LRRL, en el que se contempla un sistema de incentivos para promover la racionalización de la planta, que no ha supuesto avance alguno en dicho objetivo, siendo muy escasos los procesos de fusiones municipales desde entonces. Puede destacarse el extraordinario caso de Galicia, donde culminaron con éxito dos procesos de fusiones, de los municipios Oza-Cesuras, en el año 2013, y Cerdedo-Cotobade, en el año 2017⁸. Más recientemente, y de interés por la dimensión de los municipios afectados,

⁶ Datos extraídos de Recaño Valverde (2020).

⁷ Gómez Mendoza (2020).

⁸ En la actualidad, desde la Comunidad Autónoma gallega se está impulsando un proceso de reflexión y análisis de la planta local gallega, con la finalidad de promover nuevos pro-

hay que llamar la atención sobre la puesta en marcha de la fusión de los municipios extremeños de Don Benito y Villanueva de la Serena, de la que saldrá el tercer municipio, en términos de población, de la Comunidad Autónoma.

De este modo, la configuración de la planta local exige, desde el punto de vista de la gestión de personas, diferenciar claramente dos niveles: por una parte, el de los más de seis mil ochocientos municipios con población inferior a cinco mil habitantes, y por otra, el de los mil trescientos que superan ese umbral. La diferente dimensión de unos y otros presenta problemáticas distintas y, en consecuencia, soluciones diversas. Como hemos apuntado, respecto a los primeros debe reclamarse la acción de la asistencia y cooperación técnica por los Gobiernos locales intermedios, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, en tanto que, en el caso de las ciudades, de las entidades locales de mayor tamaño, la responsabilidad será de sus equipos de gobierno y equipos directivos, adecuando sus estructuras y funcionamiento a las necesidades organizativas, procedimentales y de funcionamiento para una efectiva transformación digital⁹.

En este mapa local, al margen de otras cuestiones, nos encontramos con una absoluta falta de escala normativa, vacío que ha intentado llenar la propuesta recogida en el Informe del Grupo de Análisis y Propuesta de Reformas en la Administración Pública “13 propuestas para reformar la Administración del Estado”¹⁰, que contempla la necesidad de adecuar el marco normativo obligacional para los municipios de menos de 20 000 habitantes, es decir, la gran mayoría de la planta local. La formulación de la propuesta pretende instaurar una regla general en relación con la actividad regulatoria, sin perjuicio de que, en la actualidad, ya pueden encontrarse en el ordenamiento jurídico pequeñas adaptaciones para los municipios de menor población en el ámbito del empleo público (mediante las agrupaciones para el sostenimiento en común de la Secretaría, o con la limitación del número de personal eventual, tras la reforma de 2013), o la aplicación de un régimen simplificado de contabilidad, sin perjuicio de otras previsiones recogidas en normativa de carácter sectorial¹¹.

Sin embargo, esta escala no se aplica al ámbito de la digitalización y la exigencia de cumplimiento de las obligaciones de administración electrónica, donde tan solo podría reseñarse, como medida de contingencia, la reforma de la LRSAL, con la asignación a las diputaciones provinciales de la competencia en relación con los municipios con una población inferior a 20 000

cesos de fusión municipal. <https://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/65620/xunta-luz-verde-realizacion-una-encuesta-para-conocer-percepcion-ciudadania-sobre>

⁹ Cuenca Cervera (2019).

¹⁰ INAP (2021b).

¹¹ Carbonell Porras (2021).

habitantes, como veremos en el apartado relativo al papel de las entidades locales intermedias.

Y es que no debemos olvidar que las entidades locales atienden con inmediatez gran número de servicios básicos de prestación obligatoria, y esta realidad exige ofrecer herramientas ágiles y flexibles pero también eficaces para garantizar esas prestaciones, y la diferente dimensión de la planta local conlleva también diferente disponibilidad de recursos, lo que nos situaría en un escenario municipal de ciudadanos de primera y de segunda, que se hace especialmente visible en relación con la posibilidad de tramitación electrónica de los procedimientos.

3.2

El análisis de la digitalización del mundo local a través de Informe IRIA

Para un examen basado en las evidencias partiremos de las conclusiones del Informe IRIA 2021, que lleva a cabo el análisis de los indicadores más representativos de la transformación digital en las entidades locales españolas, incluyendo las diputaciones, consejos, cabildos y ayuntamientos participantes¹².

El Informe se realiza con carácter bienal y los datos son obtenidos a partir de una encuesta con una muestra de ayuntamientos y de todos los estratos, excepto los de más de 30 000 habitantes, en los que se pregunta al 100 %.

Sobre la base de la información recogida se presentan las siguientes conclusiones, divididas en 7 apartados:

“1. Las políticas TIC de la transformación digital.

La mitad de las diputaciones y más del 60% de los municipios grandes (de más de 100.000 habitantes) tienen planes estratégicos de transformación digital. Este porcentaje se va reduciendo en los municipios de menos población. Los trámites que permiten su uso mediante móvil han aumentado, según la respuesta de las entidades locales, entre el 42% y el 63%.

2. Servicios centrados en el ciudadano.

Los grandes municipios (Más de 500.000 habitantes) proporcionan mayoritariamente un porcentaje alto o muy alto de sus trámites a través del canal digital (en promedio el 70%), así como las diputaciones (en promedio el 64%). El resto de los estratos se sitúan a un nivel medio (variando del 43% al 59%).

3. Impulso a las actuaciones administrativas automatizadas.

¹² La información se ha actualizado a 1 de enero de 2021, siendo el período de encuesta el correspondiente a los años 2019 y 2020.

El 47% de las solicitudes por presentadas en registro por los ciudadanos son electrónicas. A finales de 2020 hay un de 1.116 EELL adheridas a la plataforma de intermediación, que han realizado el 10,9% de las consultas a través de la plataforma. Mientras que la firma electrónica de documentos está incorporada en las actuaciones internas de la mayoría de las EELL.

4. Gobierno abierto.

El 20,3% de los datos publicados en el portal datos.gob.es proceden de la administración local.

5. Equipamiento en las entidades locales.

El número de ordenadores personales se ha incrementado en casi todos los estratos respecto los datos de 2017. En términos globales el incremento es de un 4,8%.

6. Presupuesto y gastos TIC.

En 2020, el presupuesto total en las entidades locales considerando los capítulos 1+2+6 ha sido de 57.989 Mill€ (millones de euros).

7. Personal TIC.

El personal TIC es el 1,78% del total de efectivos”.

Estos datos permiten obtener una panorámica certera de la realidad del mundo local, si bien, a efectos del tema que nos ocupa, resulta conveniente destacar una de las que deben ser las características de toda Administración, en especial la local, como es la orientación hacia el ciudadano en el marco del proceso de digitalización, destacando el Informe IRIA el porcentaje de entidades locales que, teniendo planes, contemplan los principios recogidos en la declaración de Talín, lo que puede examinarse en el siguiente gráfico, que ofrece el porcentaje de entidades locales que adoptan principios de orientación al ciudadano.

Orientación al ciudadano en la estrategia

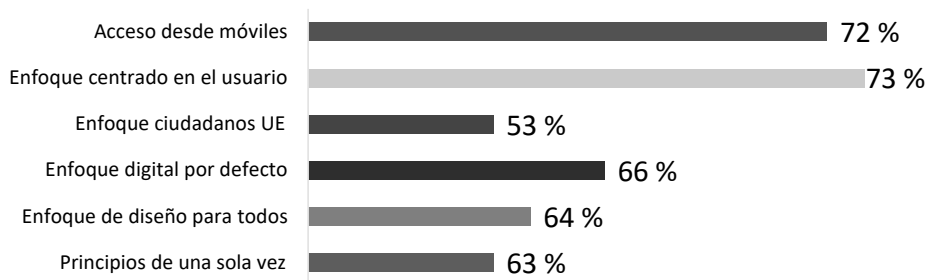


Gráfico 1. EE. LL. que adoptan principios de orientación al ciudadano (porcentaje)

Fuente: Informe IRIA 2021.

Por su parte, el siguiente gráfico presenta el detalle de adopción de estos principios por estratos, en relación con el nivel de población de las entidades locales, lo que nos permite un examen de las diferencias existentes entre las de menor población, de 500 a 1000 habitantes, y las de más de 500 000.

	Acceso desde móviles	Enfoque centrado en el usuario	Enfoque ciudadanos UE	Enfoque digital por defecto	Enfoque diseño para todos	Principio de una sola vez
Diputaciones	81 %	76 %	53 %	75 %	63 %	61 %
De 500 a 1000	36 %	42 %	33 %	33 %	42 %	33 %
De 1000 a 2000	73 %	64 %	55 %	64 %	64 %	45 %
De 2000 a 5000	50 %	50 %	50 %	20 %	50 %	60 %
De 5000 a 10 000	57 %	64 %	54 %	60 %	50 %	60 %
De 10 000 a 30 000	78 %	61 %	22 %	44 %	56 %	44 %
De 30 000 a 100 000	73 %	79 %	61 %	72 %	70 %	70 %
De 100 000 a 500 000	78 %	83 %	59 %	79 %	71 %	75 %
Más de 500 000	100 %	100 %	50 %	100 %	100 %	100 %

Gráfico 2. Principios de orientación al ciudadano en las EE. LL. (% EE. LL., por estratos)

Fuente: Informe IRIA 2021.

El Informe recopila también información sobre la orientación de los municipios hacia los dos principios “digital por defecto” y “una sola vez”, y los datos muestran que, aunque no dispongan de un plan específico, a partir de los 10 000 habitantes las entidades locales plantean sus acciones bajo una orientación “digital por defecto”, es decir, que proporcionan a los ciudadanos y a las empresas la opción de interactuar digitalmente con la Administración como primera opción. En el caso de la orientación al principio de “una sola vez”, hay que subir a los municipios que superan los 30 000 habitantes que han declarado estar orientados hacia el principio de “una sola vez”, es decir, que adoptan medidas para evitar cargas administrativas redundantes mediante el intercambio de datos con otras Administraciones, sin olvidar que no se trata solo de una buena práctica, sino también de un derecho que los ciudadanos pueden ejercer.

Esta cuestión presenta especial relevancia en relación con el cumplimiento del principio *once&only*, el principio de “una sola vez”, materializado ya en la LRJSP, e incorporado con mayor intensidad en el artículo 28 LPAC, que se presenta como el precepto legal por excelencia en el objetivo de minimizar los trámites y simplificar las actuaciones a la ciudadanía¹³.

¹³ Campos Acuña (2021).

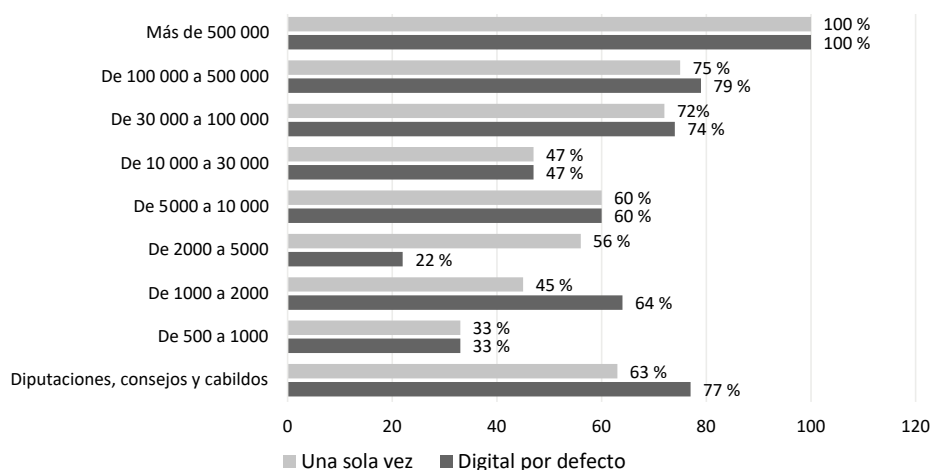


Gráfico 3. Entidades que se orientan hacia los principios "digital por defecto" y "una sola vez" (porcentaje)

Fuente: Informe IRIA 2021.

Por su parte, el Tribunal de Cuentas también se ha encargado de fiscalizar, entre otras cosas, el estado de la implantación de la administración electrónica en los ayuntamientos de municipios de población entre 10 000 y 20 000 habitantes, y en su informe apunta a que solamente uno de los ayuntamientos fiscalizados disponía de todas las herramientas exigidas por la normativa, mientras que otro, sin embargo, no había desarrollado ninguna¹⁴.

3.3

El papel de las entidades locales intermedias en el cumplimiento normativo

Examinada ya la evidencia del infradimensionamiento de la planta local, debemos plantearnos el papel que corresponde en relación con esta cuestión a las entidades locales intermedias, en especial tras la reforma citada de 2013, en la que se intentaba repositionar a las diputaciones provinciales, frente al permanente cuestionamiento de la validez del modelo provincial en términos de eficacia y eficiencia.

¹⁴ El estudio se ha realizado sobre una muestra de 38 consistorios de Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares y la Región de Murcia. Véase "La mayoría de municipios de entre 10.000 y 20.000 habitantes no ha implantado totalmente los trámites electrónicos", en *El Consultor de los Ayuntamientos* (https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbH1czUwMDAytDAIMjBRK0stKs7Mz7M1MjACIQuOQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAaB_-DUAAAA=WKE).

La atribución de competencias en el artículo 36.2 g) LRBRL en materia de administración electrónica, respecto a los municipios de menos de 20 000 habitantes, no parece que esté teniendo un resultado satisfactorio en términos de homogeneidad y garantía de cumplimiento normativo en el mapa municipal. Así se desprende de distintos informes, análisis y estudios, entre ellos el citado informe del Tribunal de Cuentas, que afirma que la asistencia de las Administraciones provinciales a los ayuntamientos de esta población en cuanto a la administración electrónica fue “incompleta”, no incluyendo, en la mayor parte de los casos, “la totalidad de las herramientas que era obligatorio por ley disponer”; e incluso que algunas de estas Administraciones provinciales excluyen a determinados ayuntamientos por su tamaño en esta materia, y algunas entidades locales tampoco prestaron asistencia en cuanto a administración electrónica a los municipios de su ámbito territorial.

Sobre esta cuestión puede citarse también la experiencia de la Comunidad Autónoma de Aragón, en relación con los datos obtenidos por la Cámara de Cuentas de Aragón ha aprobado el Informe sobre la implantación y gestión de la administración electrónica en las entidades locales de población inferior a 20 000 habitantes¹⁵, en el que revisa el cumplimiento por parte de las diputaciones provinciales aragonesas de su obligación legal de prestar asistencia en materia de administración electrónica y contratación centralizada a los municipios con población inferior a 20 000 habitantes.

La principal conclusión del Informe es que las diputaciones provinciales no prestan adecuadamente estos servicios, sin perjuicio de la asistencia y cooperación que sí proporciona la Diputación de Huesca a los municipios de menos de 1000 habitantes, pero no así a los de mayor población (27 entidades de entre 1000 y 20 000 habitantes que concentran el 70 % de los habitantes de la provincia), que han tenido que afrontar con sus propios medios la adaptación a la administración electrónica. El análisis detallado de la implantación de la administración electrónica en los municipios de entre 10 000 y 20 000 habitantes muestra falta de planificación, escasez de recursos materiales y de personal, y desigual implantación de los servicios electrónicos.

Debe destacarse la ausencia, en el caso de las tres diputaciones, de documentos de planificación para la implantación en los municipios de los servicios relacionados con la administración electrónica, y, en consecuencia, también de evaluación y seguimiento de necesidades o carencias sobre esta cuestión. Por su carácter informador de una realidad común en muchas de las entidades locales, el Informe incide en que los ayuntamientos analizados

¹⁵ https://www.camaracuentasaragon.es/download/informes/20211112_Informe_00-Informe-definitivo-administracion-electronica-EELL.pdf.

deben alcanzar la plena adaptación de sus servicios a los requerimientos de la LPAC y la LRJSP, y adecuar su funcionamiento al cumplimiento de la normativa del ENS, del ENI, así como en materia de protección de los datos de carácter personal, así como informar a los ciudadanos de las posibilidades que ofrece la administración electrónica, estableciendo sistemas de evaluación sobre su implantación real.

A la vista de los datos expuestos, parece que todavía queda un amplio camino de mejora para hacer efectiva la citada competencia provincial que permita superar los obstáculos que, en el proceso de digitalización, se presentan para los municipios de menor tamaño, que representan la mayoría de la planta local en España.

4

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia como oportunidad para avanzar en la digitalización

En el contexto de la crisis generada por el COVID-19, la Unión Europea asumió, desde el primer momento, un fuerte liderazgo para intentar evitar o minimizar los graves daños que pudiesen producirse al mercado comunitario, a la economía de los Estados miembros y a la situación social de la ciudadanía europea, siempre con el foco puesto en la salida de la crisis sanitaria y la protección de la salud pública. Para ello, el Consejo Europeo del 21 de julio de 2020, consciente de la necesidad en este momento histórico de un esfuerzo sin precedentes y de un planteamiento innovador que impulsen la convergencia, la resiliencia y la transformación en la Unión Europea, acordó un paquete de medidas de gran alcance¹⁶.

Las medidas aprobadas se articulan mediante un doble nivel de respuesta: el instrumento Next Generation EU¹⁷ (en adelante, fondo NGEU), y un presupuesto europeo a largo plazo reforzado para el periodo 2021-2027; y dentro de los diferentes ejes identificados como pilares de la recuperación se encuentra la transición digital. Como veremos, su articulación en España se produce a través del PRTR, en particular su Componente, 11 tal y como examinaremos a continuación en su proyección sobre el mundo local y cómo

¹⁶ Decisión materializada en el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea, tal y como se desprende del Reglamento (UE) 2020/2094, del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis del COVID-19.

¹⁷ Dotado con 750 000 millones de euros, que destinará al presupuesto de la UE financiación adicional obtenida en los mercados financieros durante el periodo 2021-2024.

puede contribuir al proceso de digitalización, articulación que debe completarse con el papel de la Agenda Urbana como eje de la transformación del mundo local.

4.1

La modernización de las entidades locales en el Componente 11

El PRTR se estructura sobre 10 políticas palanca (a su vez desarrolladas en 30 componentes), donde nos encontramos con la cuarta política palanca: una Administración para el siglo XXI, que plantea una modernización de la Administración para responder a las necesidades de la ciudadanía y la economía en todo el territorio. El Componente 11, que desarrolla esta política a través de un conjunto de reformas e inversiones, cifra como objetivos estratégicos la digitalización y modernización de las Administraciones públicas, la transición energética y el refuerzo de las capacidades administrativas.

La inversión 3 del Componente 11 está dirigida específicamente a la transformación digital y modernización de las distintas Administraciones públicas¹⁸, también en el ámbito local, donde, como ejemplo, de las líneas de financiación vinculadas con el objetivo de la transición digital puede citarse 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 PRTR¹⁹.

En cuanto al modelo de gobernanza del Plan, la unanimidad sobre la centralidad del modelo de formulación, gestión y ejecución del PRTR es absoluta, pues se otorga el protagonismo total a la Administración General del Estado, ignorando el modelo constitucional de organización territorial y la distribución de competencias. Para desarrollar la gobernanza del Plan se crean una Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia, que preside el presidente del Gobierno, y un Comité Técnico que dará apoyo a

¹⁸ Dispone de una financiación que asciende a 1000 millones de euros en el periodo 2021-2023. De esta cantidad se destinarán, a lo largo del periodo 2021-2023, 578,6 millones de euros a las comunidades autónomas y 391,4 millones de euros a las entidades locales. De los 391,4 millones de euros que está previsto destinar a las entidades locales, en este ejercicio se encuentran disponibles 92,77 millones de euros.

¹⁹ Las actuaciones subvencionables tendrán como objetivos de carácter general: a) mejora de la accesibilidad de los servicios públicos digitales a los ciudadanos y empresas; b) reducción de la brecha digital; c) mejora de la eficiencia y eficacia de los empleados públicos; d) reutilización de los servicios y soluciones digitales construidas; e) utilización activa de las tecnologías emergentes en el despliegue de nuevos servicios digitales (*chatbots*, automatización y robotización, plataformas, etc.).

esta Comisión. Y, finalmente, se crea la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con las comunidades y ciudades autónomas, que presidirá la persona titular del Ministerio de Hacienda, y los consejeros autonómicos competentes, y en donde se “podrá convocar” a los representantes designados por la Federación Española de Municipios y Provincias. Además, los ministerios podrán crear foros de participación y grupos de alto nivel y otros específicos para las organizaciones del diálogo social, para canalizar la gobernanza multinivel territorial propia del sistema español del Estado de las Autonomías, y establecer mecanismos y vías de cooperación y coordinación en la implementación del Plan.

Un análisis de la normativa aprobada, tanto por el Estado como por las comunidades autónomas, a fin de facilitar la ejecución del PRTR, permite observar que no ha tenido en cuenta las singularidades de las entidades locales, vértice fundamental para el éxito de los objetivos y las reformas. El municipio se presenta como el primer escenario de las políticas sociales, medioambientales, digitales, igualitarias e inclusivas, y desde el inicio de la pandemia ha estado a pie de calle promoviendo líneas de actuación para afrontar la primera oleada del COVID-19, la desescalada, los posibles rebrotes y la reconstrucción, el camino hacia la recuperación y la transformación. El Plan no podrá ejecutarse sin la contribución activa de las entidades locales, aunque, como señala Velasco (2021), no puede afirmarse que la estrategia de centralización estatal, a la hora de ejecutar el PRTR, sea contraria al derecho europeo, ya que este no predetermina el nivel de Gobierno con el que ejecutar el MRR, al que sirve el Plan Nacional, a diferencia del modelo aplicable a los fondos estructurales europeos, que sí exigen la participación y asociación de las entidades territoriales y de la sociedad civil (principio de asociación)²⁰.

Las entidades locales constituyen un vector fundamental para el despliegue de uno de los ejes fundamentales del MRR y del PRTR, la transición digital, por lo que será necesario aprovechar las oportunidades del PRTR, donde el Componente 11 identifica claramente la digitalización de las Administraciones públicas, y la estrategia de transformación digital de la Administración prevé los mecanismos necesarios, asociados a todos los proyectos, para la adecuada gestión del cambio y adopción de los nuevos sistemas a implantar,

²⁰ Art. 8.1 del Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

reforma que presenta sustanciales impedimentos, afectando de un modo claro la falta de medios y recursos de la planta local, las resistencias al cambio en modelos organizativos caducos, y la interoperabilidad que requiere realizarse de forma acompasada con los procesos de transformación digital de cada Administración.

4.2

La Agenda Urbana como hoja de ruta de la transformación

En este ámbito debemos poner de manifiesto el protagonismo de la Agenda Urbana Española (en adelante, AUE), aprobada por el Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019, como una política nacional urbana para orientar el sentido de las políticas urbanas sostenibles con objetivos sociales, ambientales y económicos. La Agenda Urbana se elabora para cumplir los compromisos adquiridos por España en varios acuerdos internacionales: la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030; la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas, y la Agenda Urbana para la Unión Europea.

En, particular, y sin perjuicio de otros, a los efectos del presente estudio debemos destacar el Objetivo Estratégico 9: “Liderar y Fomentar la Innovación Digital”, en el que se plantean como objetivos específicos:

9.1.– Favorecer la sociedad del conocimiento y avanzar hacia el desarrollo de las ciudades inteligentes (smart cities).

Al igual que el diseño de las ciudades cobra especial importancia para la Agenda 2030 y los ODS, el fenómeno conocido como “*smart city*” o ciudades inteligentes se alinea claramente con ese objetivo, mediante el recurso a la tecnología IoT (*Internet Of Things*) para alcanzar ciudades sostenibles, con mejor calidad del aire, mayor eficiencia energética y un mayor nivel de calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía, aprovechando las posibilidades que ofrecen las tecnologías, siendo básico el proceso de transformación digital.

En términos generales, todas las definiciones de *smart city* tienen como elemento común el uso de la tecnología para la mejora de la sostenibilidad y eficiencia de los servicios públicos, pasando a pivotar en su centralidad de la dimensión tecnológica hacia un concepto más amplio de gestión urbana con una visión holística de la ciudad, como un sistema funcional complejo y multidimensional. Precisamente, estas *smart cities* deben garantizar una gestión automática y eficiente de las infraestructuras y los servicios urbanos, una disminución del gasto público, una mejora de la calidad de los servicios públicos, y de este modo se posibilitará una mayor atracción económica hacia estas ciudades.

9.2.– *Fomentar la administración electrónica y reducir la brecha digital.*

En este Objetivo Estratégico debemos destacar la inclusión de las siguientes líneas de actuación:

- Aumentar los servicios de administración electrónica, facilitando los procedimientos administrativos a ciudadanos y empresas.
- Adoptar medidas de innovación tecnológica, con aplicaciones que acerquen al ciudadano a los servicios públicos.
- Disponer de estrategias de alfabetización digital de colectivos vulnerables (desempleados de larga duración, personas mayores, etc.), con el fin de reducir la brecha digital.
- Mejorar la formación especializada en estas materias, tanto por parte de los empleados públicos como de la sociedad en general.

Aunque las TIC son uno de los motores imprescindibles en el cumplimiento de cualquier agenda que tenga como meta mejorar la calidad de vida de las personas, proteger los ecosistemas naturales y la salud humana, incluyendo dentro de estas TIC *Blockchain*, *5G*, *Big Data*, *IA* e *IoT*, con un gran potencial para alcanzar todos y cada uno de los ODS, la Comisión Europea ha puesto de relieve que el concepto de ciudad inteligente va más allá del uso de las TIC para una mejor utilización de los recursos y para reducir las emisiones, y lo conecta de un modo claro con el haz de competencias que corresponde a las entidades locales, así como con los ODS, al vincularlo con redes más inteligentes de transporte urbano, sistemas de abastecimiento de agua y tratamiento de residuos mejorados, y formas más eficientes de iluminación y calefacción de los edificios, caminando hacia una administración de la ciudad más interactiva y responsable, espacios públicos más seguros, y satisfacer las necesidades de una población que envejece.

5

El factor humano como elemento conductor de la transformación digital

El proceso de transformación digital y la digitalización de los procesos de la actividad de gestión de las entidades locales deben ser objeto de liderazgo, liderazgo que no puede asumirse únicamente en torno a consideraciones y cuestiones de orden tecnológico, pues si bien el factor digital es nuclear, su integración solo será posible desde una adecuada política de organización y gestión de personas (que se convertirán en el elemento diferencial) que, en el ámbito local, presenta especiales dificultades por su dimensión y configuración. En este sentido, la clara dualidad político-directiva que existe en

las organizaciones del sector público adquiere notas diferentes en el ámbito local, tanto por la dimensión como por la proximidad. Por un lado, el liderazgo político que corresponde a los representantes políticos, de naturaleza electa, y por otro, el liderazgo directivo en el plano administrativo y que, ante la ausencia de un nivel directivo propio en la función pública local²¹, corresponde en la mayoría de las ocasiones, *de facto*, a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional (en adelante, FHN).

La consecución de los objetivos fijados en relación con la digitalización requiere de una acción concertada en la planificación de la transformación y en su proyección en la política de recursos humanos por ambos niveles de la organización local (Herrero, 2021; Campos, 2019). Pero no será suficiente, el proceso debe extenderse al conjunto de la organización; ante la llegada y el despliegue de las nuevas tecnologías en las Administraciones públicas, resulta necesario que la transformación se extienda también a la capacitación de las personas al servicio de la Administración, a su capacitación en competencias digitales, pero también en competencias blandas, ante la liberación de tareas de trabajo mecánico y repetitivo, pero también con nuevos formatos, como el teletrabajo. Tecnologías tales como la inteligencia artificial y los RPA conducirán a un nuevo modelo de gestión, consecuencia de la cuarta revolución industrial, que, más allá de aspectos puramente tecnológicos, se proyectará en el rediseño de los esquemas organizativos, tan marcados por la burocracia y la resistencia al cambio, en la desaparición, transformación y aparición de nuevos puestos de trabajo, y en la necesidad de que por parte de los poderes públicos se adopte una posición activa en relación con el proceso de transformación, que va mucho más allá de lo simplemente digital.

También sobre esta dimensión se ha pronunciado el citado Informe IRIA, que en uno de sus objetivos se ocupa de analizar las habilidades digitales de los empleados públicos; en cifras globales, el 65 % de las entidades encuestadas contemplan, en sus planes de transformación digital, la capacitación del empleado público en habilidades digitales. El 43 % ha respondido que dispone de un plan específico para desarrollar las habilidades digitales de los empleados públicos. Específicamente para el ámbito provincial, el 67 % de las diputaciones tienen un plan de capacitación de sus empleados públicos, porcentaje que se eleva al 83 % en los municipios de más de

²¹ Más allá de las especialidades establecidas para los municipios de gran población en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, y la creación específica de una estructura directiva para este tipo de municipios.

500 000 habitantes, pero que comienza a descender a medida que desciende el nivel de población del respectivo municipio, pues en aquellos de más de 100 000 habitantes llega al 52 %, y continúa bajando en los municipios más pequeños, en los que no alcanza el 50 %.

Para avanzar en este camino, el INAP, el organismo de referencia, ha publicado el marco de referencia “Competencias Digitales de las Empleadas y los Empleados Públicos”, partiendo de los compromisos adquiridos en el Plan Nacional de Competencias Digitales. Esta iniciativa se enmarca en el Componente 11, Modernización de las Administraciones Públicas del PRTR, proyecto 21 denominado “Desarrollo de competencias digitales de personal empleado público”, dirigido a reforzar y desarrollar estas habilidades, en especial de la Administración General del Estado, de manera que las empleadas y los empleados públicos puedan ofrecer unos servicios públicos digitales eficientes que contribuyan a la reducción de las cargas administrativas, así como una manera de trabajar más eficiente con la aplicación de la capa tecnológica sobre los procesos administrativos²².

6

Conclusiones: la urgencia de finalizar el inacabado proceso de digitalización

Tanto el MRR como el PRTR han puesto de relieve que la digitalización es un eje fundamental del proceso de recuperación tras la pandemia, reforzando así una tendencia que ya había comenzado a desplegarse, si bien a un ritmo más lento. Y en ese proceso, las entidades locales, que vertebran el conjunto del territorio y dan respuesta inmediata a las necesidades de la ciudadanía, son una pieza clave en esta transición digital, de la que no pueden permanecer al margen. Pero para ello son necesarios, por una parte, medios y recursos personales, económicos y materiales ajustados a la dimensión expuesta, y, por otra, una verdadera transformación cultural de la Administración, huyendo

²² En el momento actual, la principal referencia la constituye el Marco Europeo de Competencias Digitales para la Ciudadanía. El *Joint Research Center* (JRC) de la Comisión Europea lanzó a finales de 2010 el proyecto “Digital Competence: Identification and European-wide validation of its key components for all levels of learners” (DIGCOMP), que propone un conjunto de competencias digitales para todos los ciudadanos, para que puedan abordar objetivos relacionados con el trabajo, el aprendizaje, el ocio y la participación en la sociedad en conjunto. Por su parte, la OCDE publicó en abril de 2021 “The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector” (*Working Papers on Public Governance*, 45), que pretende servir de orientación a las Administraciones públicas para dotar a los servidores públicos de competencias digitales.

de mera burocracia digital y generando un nuevo modelo de gestión, amable, ágil, ciudadanocéntrico, basado en el dato y pensado para las personas, y en el que los empleados públicos y la correcta configuración de sus competencias profesionales constituyen un eje.

El diseño e implementación de las políticas públicas encaminadas a un proceso de digitalización del sector público local español aparece lastrado por múltiples factores, entre los que cabe destacar la inexistencia, como regla general, de suficiente personal TIC para abordar la nueva arquitectura tecnológica con solvencia, y la idoneidad de los FHN desde el punto de vista del liderazgo directivo²³. Y esta es solo una parte del problema. La obsolescencia regulatoria también supone un gran riesgo, pues los tiempos en los que se producen los avances tecnológicos no permiten el acompañamiento de los tiempos de los procesos regulatorios tradicionales; quizás habría que plantearse optar por otros modelos más flexibles.

Para avanzar en el proceso de transformación digital es necesario que cada municipio cuente con una visión global, con un proyecto institucional que, a modo de hoja de ruta, defina los objetivos y determine las acciones a realizar sobre la base de los recursos y las competencias disponibles. La ausencia de una hoja de ruta con la que dirigir o liderar el diseño y la implementación de la transformación digital puede tener un alto coste para los municipios²⁴. Para que realmente la introducción de tecnologías signifique una verdadera transformación digital en el mundo resulta clave trascender de las aproximaciones meramente operativas o de automatización y generar visiones integradas del sistema²⁵.

Debe plantearse la urgencia de completar el proceso de transformación digital de las entidades locales, conclusión que podría parecer una obviedad, pero la realidad demuestra que mientras nos enzarzamos en los retos regulatorios de tecnologías como la IA, el *blockchain*, o la explotación de la información a través del *big data*, como hemos visto en el presente trabajo, todavía existe un importante número de entidades locales que presentan profundas carencias en términos de tramitación electrónica, que no son interoperables en sus procedimientos y que, en consecuencia, se encuentran muy alejadas de la citada gobernanza del dato. Tampoco debe olvidarse la brecha digital en su doble dimensión, de capacitación de la ciudadanía y de conectividad. Aunque tanto en Europa, con la Agenda Digital, como en España, con la Estrategia Digital 2025 y el PRTR, con-

²³ Herrero Pombo (2021).

²⁴ Cerrillo i Martínez (2020).

²⁵ Salvador Serna (2021).

tamos con instrumentos marco de planificación, en los que se contemplan estos escenarios fijando objetivos y metas, así como la necesaria conectividad en todos los territorios, es necesario acompañar estos instrumentos con las medidas concretas que lo hagan posible, máxime tras un escenario como el generado por la crisis sanitaria del COVID-19, que ha puesto el protagonismo en los canales digitales.

En definitiva, el objetivo final de la digitalización requiere el concurso de múltiples factores, pero de un modo determinante resulta necesario incardinar de manera eficaz este tema en la agenda política y en el diseño de políticas públicas, en particular en el ámbito local, en el que solo sobre la dicotomía Gobierno y Administración se pueden construir los avances en la gestión pública; por ello es preciso situar en la agenda política la necesidad de abordar, en clave de liderazgo y en modo proactivo, la introducción de las tecnologías (disruptivas o no) en la gestión pública, y marcar el ritmo en el conjunto de la sociedad.

7

Bibliografía

- Campos Acuña, C. (2019). Nuevos roles para los funcionarios de administración local con habilitación en el siglo XXI: Liderazgo y dirección pública. En C. Campos Acuña y R. Fernández Llera (dirs.). *III Informe Red Localis. Retos de las entidades locales ante la transformación digital de la gestión pública* (pp. 45-66). Madrid: Wolters Kluwer.
- (dir.). (2021). *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (2.^a ed.). Madrid: Wolters Kluwer.
- Carbonell Porras, E. (2021). Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia. *REALA*, 15, 58-70.
- Castellanos Garijo, M. (2021). Actuaciones administrativas automatizadas. *El Consultor de los Ayuntamientos*, Especial III.
- Cerrillo i Martínez, A. (2020). La transformación digital de la Administración local: Identificando los elementos para una hoja de ruta. *Revista Democracia y Gobierno Local*, 50, 4-9.
- Comisión Europea. (2020). *Libro Blanco sobre la inteligencia artificial – un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza*. Fecha de consulta: 28.01.2022. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_es.pdf

- Cuenca Cervera, J. (2019). Las problemáticas y desafíos del personal al servicio de las entidades locales: una visión general. En C. Campos Acuña y R. Fernández Llera (dirs.). *III Informe Red Localis. Retos de las entidades locales ante la transformación digital de la gestión pública* (pp. 25-40). Madrid: Wolters Kluwer.
- Gobierno de España. (2020a). *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial*. Fecha de consulta: 15-01-2022. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/ENIA2B.pdf>
- (2020b). *Plan España Digital 2025*. Fecha de consulta: 15-01-2022. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/230720-EspañaDigital_2025.pdf
 - (2021a). *Estudio sobre digitalización de la Administración*. Fecha de consulta: 19-01-2022. Disponible en: <https://www.ontsi.es/sites/ontsi/files/2021-12/informedigitalizacionAAPPdic21.pdf>
 - (2021b). *Informe IRIA 2021*. Fecha de consulta: 15-01-2022. Disponible en: https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Biblioteca/pae_PublicacionesPropias/Monografias-administracion-electronica/Informe_IRIA.html
 - (2021c). *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025*. Fecha de consulta: 09-02-2022. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/270121-Plan-DigitalizacionAdministracionesOptimizado.pdf>
 - (2021d). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Fecha de consulta: 29-01-2022. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf
 - (2021e). *Plan Nacional de Competencias Digitales*. Fecha de consulta: 09-02-2022. Disponible en: https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/210127_plan_nacional_de_competencias_digitales.pdf
- Gómez Mendoza, J. (2020). Despoblación, territorio y sostenibilidad (ODS). *Revista de estudios locales-CUNAL*, 232, 38-67.
- Herrero Pombo, C. (2021). La digitalización del sector local: una partitura sin orquesta. *Documentación Administrativa*, 8, 43-65.
- INAP. (2021a). *Competencias Digitales de las Empleadas y los Empleados Públicos. Marco de referencia*. Fecha de consulta: 09-02-2022. Disponible en:

https://www.inap.es/documents/10136/1976576/Marco_competencias+digitales_EEPP.pdf/a049ece6-999e-17f1-d819-b4d7f58fe515

- (2021b). *13 propuestas para reformar la Administración del Estado*. Disponible en: <https://www.libreriavirtuali.com/inicio/13-propuestas-para-reformar-la-Administración-del-Estado-EBOOK-p427983422>

Recaño Valverde, J. (2020). La despoblación que no cesa. *Dossieres Economistas sin Fronteras*, 36, 39-44.

Rivero Ortega, R. (2017). Gestión pública inteligente, innovación e información: oportunidades y riesgos del big data administrativo. *Presupuesto y Gasto Público*, 86, 141-152.

Salvador Serna, M. (2021). Transformación digital y función pública: capacidades institucionales para afrontar nuevos retos. *Documentación Administrativa*, 8, 25-42.

Velasco Caballero, F. (2021). Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales. *REALA*, 16, 33-52.