

CAPÍTULO VIII

La dimensión internacional de la transición digital en las entidades locales: retos, problemas y propuestas desde la colaboración y el gobierno abierto

Julián Valero Torrijos

*Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Murcia*

SUMARIO. **1. El tradicional y limitado enfoque de la regulación legal sobre modernización tecnológica en el sector público, también en el ámbito municipal.** 1.1. La orientación de la legislación sobre procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público. 1.2. Las limitaciones de las herramientas legales sobre uso de medios electrónicos desde la perspectiva de la actividad internacional de las entidades locales. 1.3. La regulación sobre régimen local y el uso de medios electrónicos: una tímida apertura hacia el gobierno abierto. **2. La acción exterior de los municipios y su incidencia sobre el entorno digital: problemas, dificultades y retos para el derecho.** 2.1. La diversidad de la regulación jurídico-administrativa como barrera. 2.2. El papel de la normativa de la Unión Europea en el impulso y la configuración de servicios digitales transfronterizos formalizados: la identificación y la simplificación como ejemplos paradigmáticos. 2.3. La necesidad de disponer de instrumentos adecuados y las limitaciones derivadas del proceso de contratación. 2.4. La necesaria versatilidad del enfoque jurídico en los proyectos internacionales impulsados por las entidades locales: el esencial papel de la interoperabilidad. **3. Reflexión final. 4. Bibliografía.**

1. El tradicional y limitado enfoque de la regulación legal sobre modernización tecnológica en el sector público, también en el ámbito municipal

La proyección internacional de las entidades locales desde la perspectiva del uso de medios electrónicos no ha sido objeto de una regulación específica en España. En concreto, la aproximación normativa del proceso de digitalización se ha proyectado fundamentalmente en dos ámbitos que solo de manera indirecta y tangencial presentan una cierta proyección internacional. De una parte, la regulación general sobre procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público resulta de aplicación a la actividad que realizan las entidades locales, de manera que sus previsiones tendrían que aplicarse con independencia del lugar donde se encuentren aquellas personas físicas y jurídicas interesadas en realizar un trámite con la correspondiente Administración; sin perjuicio, claro está, de las singularidades que cada entidad hubiera podido establecer en sus propias normas. De otra parte, la regulación estatal básica sobre régimen local ha recogido algunas previsiones relacionadas con la incorporación de la tecnología digital en las entidades locales, si bien no incluye referencia alguna a la dimensión internacional de su actividad.

La realidad práctica nos demuestra que, por lo que se refiere al objeto de este trabajo, las entidades locales no solo tienen que relacionarse con personas interesadas en realizar trámites y actuaciones de su competencia a pesar de encontrarse en otros Estados, sino que además, y cada vez con mayor frecuencia, se implican activamente en proyectos e iniciativas donde participan otras entidades locales extranjeras, tanto en el ámbito de la Unión Europea como más allá de este limitado ámbito jurídico-político. En estos casos, ¿qué papel corresponde jugar a la normativa española que regula su actividad? Más aún, ¿cómo abordar los problemas, retos y dificultades que supone la presencia de un elemento internacional en este tipo de entornos?

La adecuada comprensión de este tipo de realidades requiere, como exigencia ineludible, partir del análisis del marco normativo existente respecto de la digitalización en el sector público y, de manera concreta, en el ámbito municipal. Solo desde esta premisa podremos valorar hasta qué punto la regulación jurídica sobre transformación digital está preparada para hacer frente a la actividad internacional de las entidades locales y, en su caso, afrontar a los retos y desafíos que plantea.

1.1. La orientación de la legislación sobre procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público

La regulación del uso de medios electrónicos en la actividad administrativa aparece por primera vez en la legislación general en el año 1992, si bien es cierto que hasta 2001 no se adoptan las bases para garantizar el uso de la tecnología en las relaciones telemáticas, en concreto por lo que se refiere a la presentación de escritos y la recepción de notificaciones. En todo caso, más allá de reformas puntuales que permitieron seguir avanzando en la modernización tecnológica de nuestras Administraciones públicas, no fue hasta la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAE), cuando por primera vez se estableció un marco legislativo que tuviese por objeto el conjunto de la actividad administrativa, y, sobre todo, hay que enfatizar que dicha regulación se sustentaba (artículo 6 LAE) en el derecho a relacionarse con la Administración pública utilizando medios electrónicos. Sin embargo, la “letra pequeña” escondía una limitación que, a la postre, lastró la efectividad de las avanzadas previsiones normativas¹, dificultando la plena implantación de la administración electrónica municipal. En concreto, el alcance de las obligaciones quedaba supeditado en dicho ámbito —aunque también en el autonómico— a que lo permitieran las disponibilidades presupuestarias del respectivo municipio, si bien es cierto que al mismo tiempo se habilitaba a las diputaciones provinciales para prestar los servicios necesarios a tal efecto². Lamentablemente, el reconocimiento legal de un elenco de derechos terminó desapareciendo con la reforma de 2015, lo que desde la perspectiva que ahora nos ocupa supuso un importante retroceso.

No parece, por tanto, que el servicio a los ciudadanos —y menos aún los que se encuentren o residan habitualmente en otro Estado, para hacer frente a las concretas dificultades que pudieran encontrarse— haya sido precisamente la principal preocupación a la hora de afrontar la regulación legal, ya que las medidas propuestas, de una parte, han desconsiderado la función de asistencia al usuario de los servicios electrónicos, y, de otra, no se han contemplado las dificultades que habrán de afrontarse a la hora de entablar relaciones interadministrativas con proyección internacional, que, en

1. Martín Delgado (2009).

2. En concreto, mediante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se atribuyó a las diputaciones provinciales la prestación de los servicios de administración electrónica en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes. En todo caso, este cambio de paradigma habría requerido una total implicación de dichas entidades no solo en términos de asistencia económica, sino también de estrategia y coordinación (Colón de Carvajal, 2016: 800).

fin, han de tener en cuenta marcos normativos normalmente de ámbito estatal y carecen de unas mínimas condiciones de interoperabilidad desde la perspectiva jurídica. Salvo que, como sucede cada vez con mayor frecuencia, existan normas de ámbito europeo que tengan como objeto o, al menos, como consecuencia indirecta, imponer obligaciones y condiciones jurídicas que garanticen esa mínima interoperabilidad y, por tanto, faciliten y dinamicen las interconexiones que requiere el eficaz despliegue de la tecnología digital en las relaciones interadministrativas.

Por otra parte, el origen último de la regulación legal sobre procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público ha determinado que tenga una visión excesivamente centralista, hasta el punto de que no se han incorporado muchas de las demandas planteadas desde los niveles autonómico y local; en particular por lo que se refiere a la prestación de los servicios necesarios para facilitar que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones utilizando medios electrónicos. Este sesgo en cuanto a la concepción de la regulación se ha proyectado sobre algunos preceptos hasta el punto de dotarlos de una exhaustividad impropia de una norma legal de carácter básico o, en su caso, llamada simplemente a regular el procedimiento administrativo común, lo que se ha venido a reforzar con la regulación reglamentaria de carácter básico aprobada en 2021 a la que se aludirá más adelante.

Con la reforma de 2015 en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público se ha culminado la efectiva implantación de un modelo de digitalización de carácter burocrático, escasamente innovador y nada centrado en las necesidades de quienes, ya sea desde el territorio estatal, pero sobre todo desde el extranjero, tengan que relacionarse con las Administraciones públicas. Es más, si bien la entrada en vigor de algunas de las previsiones principales de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), se fue retrasando debido a la falta de medios sobre todo en el ámbito municipal, lo cierto es que actualmente todas sus previsiones se han desplegado en la práctica, sin que por ello se hayan abordado las dificultades derivadas de la brecha digital que sufren muchos colectivos ni, por supuesto, las que puedan soportar quienes traten de relacionarse con unas entidades locales que no siempre disponen de los recursos materiales, tecnológicos y de gestión necesarios para darles un mínimo servicio de tramitación o información utilizando medios electrónicos... mucho más si existe un componente internacional.

A este respecto, es importante tener en cuenta la regulación básica que adicionalmente incorpora el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sec-

tor público por medios electrónicos. Aun limitándose en gran medida a dar continuidad al modelo legal de 2015, ahora en el nivel reglamentario, como una de sus principales novedades apunta, a modo de principios generales, algunas de las líneas que resultan de especial interés para la perspectiva de este estudio. Entre ellas destacan la automatización de la actuación administrativa o la facilidad de uso de las herramientas, incorporando una importante novedad como es la proactividad y personalización de los servicios³, principio general que podría esgrimirse como ancla jurídica a partir de la cual facilitar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones a quienes intenten hacerlo desde otro Estado y carezcan de los instrumentos técnicos y jurídicos adecuados. En última instancia, el principal desafío consiste en cambiar el enfoque desde los procedimientos a los servicios de calidad⁴, todo ello teniendo en cuenta la necesidad de proceder a una readaptación de las garantías jurídicas que requiere ir más allá del mero cumplimiento formal de las previsiones legislativas y, en definitiva, impulsar una efectiva transformación digital en las estructuras organizativas y los aspectos funcionales de la actividad administrativa municipal.

A continuación nos centraremos en concreto en algunas de las herramientas contempladas legalmente, con particular énfasis en las dificultades que plantea su efectividad práctica desde la perspectiva de la dimensión internacional de la actividad administrativa local que constituye el objeto de este trabajo. Aunque prestaremos una especial atención a la incidencia sobre los derechos de las personas interesadas, también se abordará la dimensión relacional entre las diversas entidades públicas implicadas.

1.2. Las limitaciones de las herramientas legales sobre uso de medios electrónicos desde la perspectiva de la actividad internacional de las entidades locales

La presentación de cualquier escrito dirigido a una Administración local habrá de realizarse a través de un registro que, en el caso de las personas jurídicas y los sujetos a los que se refiere el artículo 14 LPAC, resulta de uso preceptivo. En todo caso, desde la perspectiva internacional lo normal sería

3. Ahora bien, se trata de un potencial que más allá de la previsión normativa requiere para su eficacia que se proyecte en un modelo de gestión "plenamente asentado y maduro capaz de sostener e integrar las nuevas herramientas tecnológicas", tal y como sostiene Velasco Rico (2020: 11), lo cual supone un reto especialmente relevante si se va a proyectar en un contexto de relaciones interadministrativas en el ámbito local dotadas de una proyección internacional.

4. Sobre esta idea, *cfr.* Martín Delgado (2018: 187-190).

que incluso las personas físicas optaran por la vía de presentación telemática, dada la distancia geográfica que en principio existirá.

Así, para poder utilizar esta herramienta, resultará imprescindible contar con un sistema de identificación y firma electrónica. En el caso de las entidades y personas físicas cuya residencia habitual se encuentre fuera de España y que tengan necesidad de realizar un trámite por medios electrónicos desde el extranjero, existe una importante limitación a la hora de acceder a los instrumentos que ofrecen dichas funcionalidades⁵. En efecto, en algunos casos, solo estarán disponibles para quienes disfruten de la nacionalidad española, mientras que en otros resultará imprescindible la personación en una oficina administrativa de manera presencial, lo que convierte en inviable el acceso no solo a los medios de identificación y firma electrónica, sino también, en definitiva, a los servicios electrónicos de la entidad local española.

Esta misma dificultad se plantea por lo que se refiere a las notificaciones de los actos administrativos. Dado que, por exigencia legal del artículo 42 LPAC, los actos administrativos se han de poner a disposición de su destinatario utilizando medios electrónicos, incluso si se trata de personas físicas que ejerzan su derecho a recibirlos en soporte papel, por una elemental garantía derivada de la protección de datos de carácter personal será imprescindible disponer de un sistema que garantice la identidad de quien pretenda acceder al contenido del acto.

Para hacer frente a estas dificultades en el ámbito de la Unión Europea, en el año 2013 se impulsó una regulación sobre identidad digital que se sustentaba en el reconocimiento normativo del valor jurídico de los instrumentos expedidos por otros Estados, lo que requería que dicha herramienta estuviera notificada al sistema europeo integrado y, en definitiva, que se establecieran las oportunas condiciones de interoperabilidad⁶. Sin embargo, como ha demostrado la práctica administrativa a nivel estatal y, en definitiva, la recalcitrante inactividad de algunos Estados, la implantación de este modelo no ha tenido el éxito deseado y, finalmente, se ha optado por imponerles una rotunda obligación acompañada del previo desarrollo de un sistema técnico y organizativo interoperable⁷.

5. Las condiciones de uso de los instrumentos de identificación electrónica ante las Administraciones españolas están disponibles en este enlace: https://administracion.gob.es/pag_Home/Tramites/Identificacion-electronica.html (última visita: 18 de septiembre de 2024).

6. Para más información sobre el modelo europeo en este ámbito, véase <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/eidas-regulation> (última visita: 18 de septiembre de 2024).

7. Se trata del Reglamento (UE) 2024/1183 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 910/2014 en lo que respecta al establecimiento del marco europeo de identidad digital, al que nos referiremos posteriormente.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, cabría plantear la configuración de un sistema interadministrativo europeo que permita la realización de trámites en una ventanilla electrónica en el propio Estado de residencia del sujeto interesado, de manera que pudieran utilizarse los sistemas de acceso, identificación y firma existentes en el mismo. Una vez realizado el trámite, a través de una red europea de comunicaciones de la que formaran parte todos los Estados, podría articularse una vía eficaz e inmediata de interconexiones a través de los correspondientes niveles territoriales, lo que permitiría no solo que los ciudadanos realizaran cómodamente los trámites, sino, asimismo, que las propias Administraciones locales tuvieran disponible un mecanismo de relación telemática oficial y con las garantías adecuadas para cualquier otra tramitación que debiera realizarse. Aunque se trata de una realidad ya presente en algunos sectores, lo cierto es que su aplicación se limita a materias caracterizadas por su alto volumen de comunicaciones, y normalmente para el ejercicio de potestades restrictivas o ablatorias como la sancionadora⁸, sin que exista una proyección general de este tipo de modelos de gestión.

Así pues, incluso a nivel europeo, una de las principales dificultades para que ciudadanos y entidades de otros Estados se relacionen con una entidad local española consiste en la inexistencia de un sistema de información integrado de ámbito general. Como demuestra la existencia de soluciones de ámbito sectorial donde existe un claro incentivo para ello, más que ante un problema estrictamente jurídico o tecnológico, en realidad nos encontramos ante un desafío en gran medida organizativo e institucional, que con mucha frecuencia viene determinado por la ausencia de una regulación específica que integre los requerimientos con una clara dimensión internacional, y, en definitiva, por una auténtica falta de compromiso en el efectivo cumplimiento de las obligaciones legales más allá de las limitaciones territoriales inherentes al ámbito de aplicación de la regulación legal sobre procedimiento administrativo común.

Sin embargo, aun cuando el modelo regulatorio de 2007 a partir del reconocimiento legal de derechos se haya perdido con la regulación vigente, lo cierto es que persiste todavía una previsión normativa que evidencia hasta qué extremo estas limitaciones de la dimensión internacional están presentes en la gestión administrativa por lo que se refiere al uso de medios electrónicos. En efecto, según dispone el artículo 28.2.a) LPAC, “los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en

8. El caso del tráfico es ciertamente revelador, ya que a través de una red específica interestatal (<https://www.eucaris.net/>) se pueden tramitar con cierta facilidad las actuaciones relativas al incumplimiento de la normativa.

poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración”.

Como puede comprenderse, se trata de una medida de gran relevancia desde la perspectiva de la realidad diaria, sobre todo si tenemos en cuenta la práctica habitual en muchas entidades de exigir la presentación de numerosos documentos generados por otras entidades públicas o que, incluso, ya tiene en su poder la propia Administración local ante la que se tramite el procedimiento. Si añadimos la circunstancia tan singular de que la persona interesada se encuentra en otro Estado y, por tanto, no es viable su comparecencia presencial para la aportación documental de un documento original, el resultado no puede ser más desalentador: o se presenta una copia con un escaso valor jurídico por lo que se refiere a su autenticidad —sobre todo teniendo en cuenta las posibilidades de falsificación que ofrece hoy día la inteligencia artificial— o, simplemente, se asumen estoicamente las consecuencias derivadas de la imposibilidad de subsanar un eventual requerimiento.

Una vez más, la regulación estatal —en este supuesto, el artículo 155 LRSJP— no se plantea siquiera la proyección internacional del supuesto de hecho que regula, consistente en facilitar el acceso a la información necesaria para la instrucción de un expediente a otra Administración pública. Más aún, aunque el modelo legal parece estar más bien pensando en la realización de actuaciones automatizadas al amparo de lo dispuesto en el artículo 41 LRJSP, lo cierto es que la complejidad del elemento internacional podría soslayarse simplemente mediante una petición de comprobación realizada de manera directa por personas físicas, lo cual no resulta muy operativo para las actuaciones que tienen lugar de manera habitual. En particular dadas las dificultades que supondría un modelo automatizado desde la perspectiva internacional, sobre todo si tenemos en cuenta no solo las exigencias de interoperabilidad más allá de las fronteras, sino, especialmente, la implantación de mecanismos de control y supervisión que han de encontrarse predefinidos de antemano y que, en definitiva, han de ser validados por múltiples entidades, como corresponde a una estructura de red basada en múltiples nodos de control.

1.3. La regulación sobre régimen local y el uso de medios electrónicos: una tímida apertura hacia el gobierno abierto

Por lo que se refiere específicamente al ámbito municipal, el artículo 70 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), ya desde la reforma operada en el año 2003, estableció el deber de impulsar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para, entre otras fi-

nalidades, facilitar “la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos”, así como la colaboración de diputaciones, cabildos y consejos insulares a tal efecto. En todo caso, conviene no olvidar que el artículo 157 LRJSP contempla la puesta a disposición por parte de las Administraciones públicas de sus propias aplicaciones a fin de facilitar a otras entidades el cumplimiento de sus obligaciones legales, previsión que ha tenido un éxito importante en algunos relevantes proyectos del ámbito local.

No obstante, el mayor impacto de la regulación local por lo que se refiere al uso de medios electrónicos se han planteado con relación a los principios que inspiran el gobierno abierto. Así, con carácter general, el artículo 69 LBRL impone a las entidades locales que faciliten “la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”, previsión que, en definitiva, viene a consagrar normativamente dos de los tres principios en que se sustenta el *gobierno abierto*, al que habría de añadirse la colaboración. Aunque la colaboración interadministrativa no supone necesariamente la implicación de la ciudadanía (Canals Ametller, 2022a: 74), en la actualidad no puede plantearse el impulso de proyectos de transformación digital sin tener en cuenta las exigencias y posibilidades del gobierno abierto.

Esta declaración general se concreta en relación con algunos supuestos concretos. Así, por lo que respecta a la participación, de un lado es necesario recordar la existencia de un trámite preceptivo de información pública en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas municipales, tal y como prevé el artículo 49 LBRL. De otro, el artículo 70 *bis* LBRL obliga a que los ayuntamientos “establezcan y regulen en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos”⁹. Ciertamente, el precepto analizado contempla una modalidad de participación formalizada que requiere de una regulación específica en el supuesto de que la expresión *procedimiento* utilizada se interpretase en un sentido estricto como *procedimiento administrativo*, lo que nos remitiría a la aplicación de las reglas generales que contempla la LPAC, con las restricciones antes indicadas respecto de las actuaciones y los trámites con proyección en otros Estados.

9. Por otro lado, el apartado segundo del precepto comentado prevé un mecanismo especialmente formalizado de participación, la iniciativa popular, cuyo análisis excede del objeto de este trabajo, pero que, dada su especial intensidad —obliga a que el Pleno se pronuncie sobre el acuerdo, actuación o norma que se propone—, ha de ser valorado como una herramienta de participación muy destacada. Por la misma razón, y también renunciando a su análisis, no puede olvidarse la posibilidad de convocar consultas populares por parte de los alcaldes en los términos del artículo 71 LBRL.

Sin embargo, la anterior previsión legal también puede interpretarse en el sentido de que otras modalidades de participación más informales son posibles, en particular si tenemos en cuenta que el apartado 3 del propio artículo 70 *bis* LBRL añade que los municipios “deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y comunicación con los vecinos”; referencia que sin duda se adapta a las singularidades que plantean hoy día las redes sociales, las aplicaciones móviles —conocidas coloquialmente como *apps*— y, en general, las herramientas digitales de participación informal. Se trata, por tanto, de una alternativa de un gran potencial a la hora de facilitar la participación de sujetos y entidades asentados en otros Estados, que no necesitarían utilizar los rígidos instrumentos de los entornos formalizados.

Por lo que respecta a la transparencia, al margen de la genérica declaración del artículo 69 LBRL, el apartado 2 del artículo 70 *ter* exige la publicidad a través de medios electrónicos de “los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración”. Esta medida ha de ser necesariamente completada con las previsiones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y, sobre todo, de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, donde se sientan las bases de la colaboración social en la cocreación de servicios digitales a partir de los datos abiertos y la reutilización de la información local.

Precisamente, uno de los ejes principales en torno a los cuales la Unión Europea ha articulado su política de innovación y desarrollo es el referido al impulso de los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público. Como veremos más adelante, más allá de aproximaciones indirectas y sobre todo inconscientes —al menos desde la perspectiva específica de la cocreación— a partir de instrumentos formales inspirados en la innovación para la contratación pública, lo cierto es que en el contexto de innovación social y tecnológica actual resulta imprescindible explorar las implicaciones jurídicas de este fenómeno, sobre todo por lo que se refiere a la actividad de las entidades locales, caracterizada por una mayor conexión y proximidad con la sociedad.

En concreto, el impulso de los datos abiertos puede facilitar que no solo por parte del sector privado, sino incluso por parte de otras entidades locales pertenecientes a otros Estados, se plantee la posibilidad de colaborar en la satisfacción de las necesidades públicas desde una nueva perspectiva, ofreciendo servicios avanzados que, desde la colaboración interadministrativa y social, pongan en valor los datos del sector público una vez integrados

con los propios. Dado que con frecuencia las propias entidades públicas no dispondrán de los medios necesarios para proceder a la financiación de las iniciativas, será imprescindible la incorporación de entidades privadas, normalmente empresas tecnológicas, que sí tendrán la capacidad y los recursos humanos necesarios para impulsar estas iniciativas. En concreto, tal y como se ha demostrado en los últimos años en el ámbito de la Unión Europea, son numerosos los proyectos e iniciativas de transformación digital en el ámbito local que han cristalizado gracias a los programas de financiación de la innovación¹⁰ y, más recientemente, los fondos específicos para hacer frente a los retos y problemas ocasionados con la pandemia¹¹.

Sin embargo, en la medida en que dichos servicios requieran de financiación pública puede plantearse una dificultad inesperada: que se termine por desincentivar la espontánea predisposición de los agentes reutilizadores ante la necesidad de proceder a la tramitación formal de un procedimiento de contratación. Es más, este planteamiento no termina de ser conforme a los principios que inspiran los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público, más proclives a facilitar unas mínimas condiciones a partir de las cuales, de manera espontánea y sin necesidad de mayores exigencias formales —y mucho menos de un procedimiento de contratación—, se puedan generar ideas sugerentes y disruptivas que, finalmente, cristalicen en servicios innovadores que aporten un destacado valor añadido¹².

Ciertamente, existen instrumentos formalizados como la llamada compra pública innovadora o compra pública de innovación (CPI) que pueden resultar de gran ayuda para impulsar nuevos servicios basados en la apertura de los datos de las entidades públicas. Ahora bien, la flexibilidad que reclama la colaboración inspirada en los principios del gobierno abierto precisa de una visión más amplia que no solo tenga en cuenta dicho instrumento, ya que se basa en la iniciativa de las entidades públicas al identificar sus propias necesidades y, desde su visión, plantear el correspondiente proceso de selección.

10. Un listado exhaustivo puede encontrarse en <https://research-and-innovation.ec.europa.eu/> (última visita: 18 de septiembre de 2024).

11. A este respecto, véase Comisión Europea (2021). Se trata, en definitiva, de potenciar el efecto instrumental de la transformación digital en el marco de otros objetivos de mayor calado como el crecimiento sostenible, inteligente e integrador o la cohesión social y territorial (De Guerrero Manso, 2022: 78-83), para lo cual resulta imprescindible una gestión profesional, ágil y proactiva de la contratación pública (De Guerrero Manso, 2022: 94).

12. De hecho, la regulación europea y estatal en la materia resulta muy restrictiva a la hora de admitir, de manera excepcional, acuerdos exclusivos entre la entidad pública y un determinado reutilizador (Cómez Manresa, 2022: 188), precisamente para facilitar una apertura desde parámetros mucho más flexibles y antiformalistas.

Ahora bien, la colaboración social e interadministrativa, especialmente desde una perspectiva internacional, precisa de un enfoque más flexible que supere la mera utilización de procedimientos contractuales. En este sentido, parece imprescindible una inteligente acción de fomento que no solo contemple los incentivos económicos en forma de subvenciones directas o fórmulas contractuales al uso, lo que implica en última instancia el recurso a planteamientos abiertos basados en la cooperación, la innovación y el desarrollo. De hecho, en el ámbito de la transformación digital, las numerosas obligaciones de cumplimiento normativo que se suscitan exigen un planteamiento colaborativo más intenso, según ha enfatizado Canals Ametller (2022a: 78), pudiendo afrontarse en mejores condiciones a través de la colaboración basada en plataformas digitales.

A este respecto, como ha evidenciado la práctica en los últimos años, el recurso a fondos europeos se ha demostrado como la mejor herramienta para favorecer las relaciones internacionales entre entidades locales pertenecientes a diferentes Estados. Además permite no solo la participación activa de empresas privadas encargadas de impulsar los desarrollos tecnológicos, sino también incorporar el valor añadido de planteamientos innovadores basados en la investigación, que pueden llevar a cabo instituciones académicas u otras organizaciones especializadas en actividades de investigación.

En definitiva, las soluciones jurídicas deben también adaptarse a las necesidades específicas de la innovación tecnológica en el ámbito local, lo que resulta especialmente importante cuando existe una marcada dimensión internacional en los proyectos e iniciativas, cuando los recursos propios son especialmente escasos —lo que no es infrecuente en el caso de las entidades locales— y, sobre todo, si es necesario un esfuerzo adicional para integrar los diversos requerimientos normativos aplicables a cada una de las entidades locales participantes por razón de su nacionalidad. En definitiva, la realidad práctica ha venido a demostrar que, al menos en el ámbito de la Unión Europea, la dimensión internacional de la transformación digital ha sido una realidad constante por lo que se refiere a los Gobiernos locales.

En consecuencia, partiendo de la limitada —en realidad, inexistente— dimensión internacional en el marco normativo aplicable, no basta simplemente con apostar por la mejora del marco normativo en vigor, sino que, además y sobre todo, cualquier planteamiento doctrinal constructivo ha de ofrecer pautas y criterios interpretativos adaptados a las necesidades concretas que demanda la realidad y permite la tecnología, siempre partiendo del efectivo respeto de las normas jurídicas que resulten de aplicación.

Desde estas claves, a continuación se llevará a cabo un análisis de los principales problemas y retos que suscita la colaboración interadministrativa en proyectos de transformación digital de ámbito internacional, con especial atención a las singularidades que plantea su aplicación en la actividad de las entidades locales¹³. Todo ello con el objetivo de ofrecer soluciones realistas que, desde claves jurídicas adecuadas, permitan dar soporte a los proyectos e iniciativas innovadores que, al mismo tiempo, garanticen el efectivo cumplimiento del marco normativo vigente en cada Estado.

2. La acción exterior de los municipios y su incidencia sobre el entorno digital: problemas, dificultades y retos para el derecho

2.1. La diversidad de la regulación jurídico-administrativa como barrera

A la hora de proyectar la actividad de las entidades locales en un escenario internacional se ha de tener en cuenta un condicionamiento esencial derivado de la singular naturaleza de las normas que regulan la actividad administrativa. En efecto, se trata de una materia que normalmente se vincula con la soberanía de los Estados, de manera que, al margen de la divergencia adicional que pueda suponer la existencia de organizaciones político-administrativas descentralizadas, normalmente existirá una normativa general diferente sobre la materia en cada ámbito estatal. Esta circunstancia implica una dificultad relevante a la hora de impulsar iniciativas conjuntas por parte de entidades locales pertenecientes a distintos Estados, ya que habrán de tener en cuenta las singularidades contempladas en la respectiva legislación aplicable.

Se trata de un reto especialmente trascendente cuando la iniciativa implique la existencia de relaciones jurídicas articuladas a través de procedimientos administrativos formalizados, de manera que los sujetos que se relacionen con las respectivas Administraciones locales no solo tengan derecho a hacerlo conforme a unas garantías formales especialmente rigurosas, sino que, sobre todo, se vean obligados a utilizar medios electrónicos y, por consiguiente, carezcan de otras vías de relación presenciales o, simplemente, menos exigentes desde la perspectiva formal. Esta circunstancia determinará la necesidad de ajustar la actuación al régimen jurídico del Estado al que pertenezca la Administración local competente, lo que puede deter-

13. Aunque conceptualmente pueda no ser así, en la práctica de este tipo de proyectos puede constatarse que están al margen de las exigencias formales y las limitaciones propias de los acuerdos internacionales administrativos y no normativos. Sobre estas categorías, véase Díaz González (2019: 369 y ss.).

minar la exigencia de cumplir con requisitos no solo distintos, sino, incluso, potencialmente contradictorios.

Según se ha analizado anteriormente, podría darse el caso de que el sistema de identificación contemple requerimientos tecnológicos distintos o, sin ánimo exhaustivo, de que la notificación de las decisiones administrativas deba realizarse en un lugar determinado conforme a ciertas exigencias concretas en cada Estado, como podría ser el caso de una sede electrónica oficial. Del mismo modo, y sin ánimo exhaustivo, en algunos casos podría exigirse que la participación en un trámite requiera realizarse conforme a ciertas exigencias más elevadas —certificado digital, a través de un registro formalmente ubicado en una sede, etc.—, mientras que en la Administración local vinculada a otro Estado dichos requerimientos no resulten preceptivos y, por tanto, se contemplen vías de participación más informales.

Como puede comprobarse, este tipo de divergencias en los planteamientos regulatorios pueden erigirse en una barrera relevante a la hora de impulsar proyectos e iniciativas interadministrativos con dimensión internacional. En concreto, es posible que sea imprescindible adaptarse a marcos normativos no solo distintos, sino que, incluso, establezcan exigencias diversas desde la perspectiva de la validez o la eficacia de las actuaciones administrativas que, a mayor abundamiento, no siempre tendrán en cuenta las singularidades propias del ámbito local al ser generales para todas las entidades públicas. En estos casos puede resultar de gran utilidad práctica que los proyectos e iniciativas se diseñen por defecto teniendo en cuenta esta circunstancia, para lo cual convendría que su planteamiento no esté basado tanto en concretos detalles normativos como en principios y requerimientos comunes formulados genéricamente, de manera que cada entidad local pueda adaptarlos a su propio marco normativo.

2.2. El papel de la normativa de la Unión Europea en el impulso y la configuración de servicios digitales transfronterizos formalizados: la identificación y la simplificación como ejemplos paradigmáticos

Aunque la Unión Europea carece de una competencia directa de carácter general sobre las Administraciones públicas de los Estados miembros, lo cierto es que a través de algunas normas especialmente relevantes está teniendo un impacto indirecto en la fijación de unas mínimas bases normativas, que facilitan el desarrollo de proyectos en los que se vean implicadas entidades locales pertenecientes a diferentes Estados. Este tipo de medidas presentan una singular trascendencia por lo que se refiere a las barreras analizadas en el

epígrafe anterior, esto es, cuando se trate de iniciativas que supongan la realización de actividades formalizadas y, de manera especial, en aquellos casos donde sea precisa la realización de trámites en el marco de procedimientos administrativos con la participación de sujetos interesados.

A este respecto, la exigencia de identificación ha venido siendo objeto de una regulación europea *ad hoc* cuyo principal objetivo ha consistido en establecer unas mínimas condiciones jurídicas, de manera que los instrumentos reconocidos —y notificados¹⁴— en cada uno de los Estados miembros fueran aceptados por el resto en el ámbito del respectivo sector público. Este singular efecto jurídico se basa en un complejo marco de interoperabilidad, al amparo de lo dispuesto en el *Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE*, el denominado Reglamento eIDAS¹⁵.

Sin embargo, las deficiencias prácticas de este modelo de regulación, junto con una innegable necesidad de actualización al desafiante entorno digital, han llevado a la Unión Europea a promover una reforma que recientemente ha visto la luz con su publicación oficial: se trata del Reglamento (UE) 2024/1183 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se modifica la regulación anteriormente referida. Como se ha destacado con acierto¹⁶, la nueva regulación supone el reconocimiento de un derecho a favor de los ciudadanos europeos, en orden a ser provistos de un medio de identificación que se materializará en una cartera digital emitida por los Estados y dotada de una especial validez en el conjunto de la Unión Europea, obligación que afectará no solo a las entidades públicas, sino, incluso, a ciertos sujetos privados que habrán de aceptar necesariamente el uso de dicha herramienta. Como puede comprobarse, la decisión estratégica de la Unión Europea con este tipo de planteamiento regulatorio permite sortear las dificultades que suponen las barreras formales en el acceso a los servicios y tramitaciones administrativas derivados de la diferente regulación en cada nivel estatal, superando así las eventuales fragmentaciones del espacio único europeo generadas por los respectivos legisladores nacionales.

Por lo que se refiere a las dificultades vinculadas a las relaciones entre entidades locales pertenecientes a Estados distintos en entornos con

14. El listado completo se encuentra disponible en <https://administracionelectronica.gob.es/>, dentro de la sección "Identidad digital / Nodo eIDAS" (última visita: 18 de septiembre de 2024).

15. Por lo que se refiere a las exigencias de interoperabilidad allí reguladas y, en concreto, al efecto jurídico en el ámbito del sector público, véase Alamillo Domingo (2019: 311-323).

16. Timón López (2024).

un alto nivel de formalización vinculados a los requisitos de la gestión documental, la Unión Europea también acaba de promover una regulación ciertamente relevante. Se trata del Reglamento (UE) 2024/903 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, por el que se establecen medidas a fin de garantizar un alto nivel de interoperabilidad del sector público en toda la Unión (Reglamento sobre la Europa Interoperable), sin duda una iniciativa de gran relevancia a los efectos de este trabajo. En concreto, esta regulación tiene como objetivo principal mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos a través de la interoperabilidad, permitiendo que diferentes sistemas y organizaciones pertenecientes a Estados diversos puedan interconectarse de manera coherente y eficiente.

El principal objetivo del Reglamento es promover la interoperabilidad en el sector público de la UE, facilitando la cooperación entre los Estados miembros y sus Administraciones públicas, aplicándose por tanto a la actividad que lleven a cabo las entidades locales en la que exista un elemento de proyección supranacional. En particular, la regulación pretende asegurar que puedan interactuar y compartir datos de manera efectiva, lo cual es esencial para la prestación de servicios digitales cuya eficacia supere el ámbito de uno de los Estados miembros.

A los efectos de la nueva regulación la interoperabilidad se convierte sin duda en la auténtica "piedra angular". En concreto, se concibe como una condición imprescindible para asegurar la colaboración entre diversas entidades a la hora de facilitar la prestación de servicios digitales. Así, el Reglamento establece una serie de principios fundamentales para materializar la exigencia de interoperabilidad, entre los que se incluyen la estandarización, la reutilización, la seguridad y la privacidad: de manera más precisa, la estandarización implica el uso de estándares comunes que aseguren la compatibilidad entre sistemas y faciliten el intercambio de datos, mientras que la reutilización intenta promover el aprovechamiento de soluciones tecnológicas. Exigencias todas ellas que además, y sobre todo, requieren unos elevados requerimientos por lo que se refiere a la seguridad y la protección de datos personales.

Pues bien, desde estas premisas, el Reglamento impulsa el desarrollo de una Estrategia de Interoperabilidad Europea (EIE), que sirve como marco coordinado a nivel supraestatal para hacer efectiva la interoperabilidad en el sector público, lo que adicionalmente precisa impulsar un marco de gobernanza destinado a supervisar y apoyar la implementación de las medidas contempladas en la normativa, asegurando que las iniciativas se despliegan de manera coherente y eficaz en toda la Unión Europea.

No obstante, es necesario enfatizar que la Unión Europea no se ha planteado un proyecto más ambicioso y de mayor alcance en la legislación aplicable a las Administraciones públicas con relación a su transformación digital, de manera que los dos ejemplos que se acaban de exponer son ciertamente una excepción. Sin embargo, su potencial transformador es especialmente relevante por lo que se refiere a la realidad de las relaciones interadministrativas entre Administraciones pertenecientes a distintos Estados, adquiriendo un valor si cabe más destacado para las entidades locales por cuanto normalmente carecen de la capacidad de promover iniciativas directas en las que se involucren las estructuras estatales, con frecuencia más proclives a planteamientos de ámbito general y de mayor alcance que no siempre pasan por la realidad propia del mundo local.

2.3. La necesidad de disponer de instrumentos adecuados y las limitaciones derivadas del proceso de contratación

La creciente complejidad de las herramientas digitales y la continua innovación tecnológica imprimen un ritmo vertiginoso a la hora de incorporarlas en la actividad administrativa. Se trata de un reto que puede convertirse en un auténtico problema para las entidades locales, con frecuencia carentes de los medios personales y los fondos necesarios para su adquisición, que normalmente habrá de hacerse a través de entidades privadas mediante el oportuno procedimiento de contratación sometido a una estricta regulación.

Con carácter general, los servicios electrónicos están llamados a jugar un papel de gran relevancia a la hora de facilitar la prestación transfronteriza de los servicios públicos¹⁷. A la hora de facilitar la interacción entre Administraciones públicas pertenecientes a Estados distintos, la compartición de soluciones tecnológicas podría tener un relevante protagonismo¹⁸, ya que no solo permitiría hacer frente a las limitaciones presupuestarias, sino que, adicionalmente y de manera indirecta, facilitaría la resolución de los problemas derivados de la fragmentación regulatoria antes aludida. En concreto, la necesidad de reutilizar las herramientas digitales obligaría a que su diseño tuviera en cuenta no ya concretos preceptos normativos, sino, más bien, exigencias y requerimientos de carácter general inspirados en las diversas re-

17. Este potencial ha sido expresamente destacado en el *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Servicios públicos transfronterizos en Europa* (2021/C 106/04).

18. De hecho, puede constatararse una creciente tendencia a crear plataformas tecnológicas para la prestación compartida de actividades y servicios administrativos (Canals Ametller, 2022a: 72). Existe, por tanto, una cierta experiencia práctica que podría proyectarse en el ámbito internacional haciendo frente a los desafíos que plantea esta singularidad, tal y como se analiza en este trabajo.

gulaciones aplicables, lo que, a la hora de proceder a su aplicación práctica, podría favorecer el efectivo cumplimiento de marcos legales heterogéneos.

Ahora bien, si se plantea compartir soluciones tecnológicas entre entidades públicas, la propia regulación legal vigente en España permite intuir dónde se encuentra la principal dificultad. De un primer examen de los artículos 157 y 158 LRJSP no se puede concluir que exista una limitación que impida compartir sistemas y aplicaciones con entidades locales de otros Estados. Sin embargo, en muchos casos dichas herramientas son desarrolladas por entidades privadas a través del correspondiente procedimiento de contratación, de manera que solo cabría ponerlas a disposición de otras Administraciones cuando se hubiesen reservado los correspondientes derechos de propiedad intelectual, lo que exige un planteamiento proactivo y, además, superar las reticencias que con toda seguridad plantearán las empresas.

Estas dificultades explican que sea necesaria una aproximación proactiva y colaborativa en los procesos de contratación por parte de las entidades locales a la hora de desarrollar herramientas que puedan compartirse, todo ello con independencia del Estado al que pertenezcan y más allá de las limitaciones derivadas tanto del marco normativo aplicable como, sobre todo, de unos derechos de propiedad intelectual que han de ser necesariamente tenidos en cuenta para facilitar la reutilización de las aplicaciones y los sistemas objeto de contratación. En este sentido, el concepto de *Administración colaborativa* que permiten las plataformas digitales puede ofrecer un modelo alternativo de enorme utilidad que va más allá de las relaciones interadministrativas ordinarias (Canals Ametller, 2022a: 73). De hecho, estimula el uso de instrumentos no necesariamente formalizados y que, sin embargo, presentan un destacado potencial a la hora de plantear una mejor prestación de servicios y realización de actividades por parte de las Administraciones públicas a través de un modelo de gobernanza pública inteligente del que no puede prescindirse actualmente (Criado Grande, 2016: 267).

Este planteamiento es, precisamente, el que subyace en muchos de los proyectos e iniciativas que han sido impulsados en los últimos años con los fondos europeos de innovación¹⁹, que han permitido desarrollar herramientas complejas y de gran impacto en escenarios internacionales. Todo ello, en gran medida, gracias a la integración en consorcios de municipios, universidades y empresas tecnológicas que han dado lugar a soluciones tecnológicas pensa-

19. Precisamente, en el enfoque hacia la gestión por proyectos en los fondos europeos radica uno de los principales desafíos para la transformación digital de las organizaciones públicas (Campos Acuña, 2022: 145).

das, desde el diseño y por defecto, para su aplicación en marcos normativos diferentes, pero dando respuesta a necesidades idénticas o similares en el ámbito competencial de las propias entidades locales implicadas²⁰.

2.4. La necesaria versatilidad del enfoque jurídico en los proyectos internacionales impulsados por las entidades locales: el esencial papel de la interoperabilidad

Al margen del inexcusable cumplimiento de las normas aplicables, el desarrollo de proyectos e iniciativas en el ámbito competencial de las entidades locales que tengan una proyección internacional requiere adoptar un planteamiento más elevado desde la perspectiva jurídica. A este respecto, resulta especialmente oportuno adoptar un enfoque colaborativo *bottom-up* entre las propias entidades locales, que habrá de basarse en el uso de estándares consolidados a nivel internacional, guías prácticas de referencia y otros instrumentos ampliamente extendidos de *soft-law*, siempre teniendo en cuenta las singularidades que pudieran existir en la regulación de cada uno de los Estados.

Por otro lado, se requiere una apuesta decidida por la interoperabilidad como criterio que permita ir más allá de la fragmentación jurídica inherente a la diversidad que caracteriza los proyectos de ámbito internacional. Más allá de una mera aproximación tecnológica, la interoperabilidad también presenta una innegable dimensión jurídica cuya asunción va a facilitar el despliegue de los proyectos e iniciativas, y que, en definitiva, facilitará la integración de múltiples herramientas digitales, tanto a nivel horizontal, en las relaciones entre las propias entidades locales, como, asimismo, con las redes y los sistemas administrativos de los respectivos Estados. De hecho, en el ámbito de la transformación digital, las numerosas obligaciones de cumplimiento normativo que se plantean exigen un planteamiento colaborativo más intenso, según ha enfatizado Canals Ametller (2022a: 78), pudiendo afrontarse en mejores condiciones a través de la colaboración basada en el desarrollo de plataformas digitales diseñadas teniendo en cuenta esta visión.

20. Nos encontramos, en fin, ante una manifestación más del fenómeno consistente en desplazar la mera regulación legal a través de instrumentos contractuales, a la que se ha referido con carácter general Esteve Pardo (2023). En última instancia, a través de fórmulas más flexibles propias de la contratación pública se podría solventar la rigidez propia de marcos normativos con frecuencia pensados para realidades más cercanas a las Administraciones estatal y autonómicas, haciendo frente en definitiva a las barreras jurídicas anteriormente expuestas aun a costa de los efectos colaterales que puedan producirse desde una concepción más formal.

A este respecto, una visión proactiva por parte de las entidades locales puede ser de especial trascendencia a la hora de superar las dificultades derivadas de las limitaciones que contemplen las respectivas regulaciones estatales. Parece imprescindible una mínima flexibilidad en la interpretación de los requisitos de acceso a los servicios digitales inspirada por una aproximación antiformalista que, en última instancia, puede pasar por el reconocimiento en las propias normas locales de un catálogo de derechos que vaya más de los contemplados en las regulaciones generales, sobre todo en las que establecen la posición jurídica de la ciudadanía en sus relaciones con los poderes públicos en el contexto formalizado del procedimiento administrativo.

La interoperabilidad adquiere, por tanto, una singular relevancia a la hora de facilitar las condiciones adecuadas que permitan el despliegue de la inteligencia artificial. En concreto, la necesidad de disponer de instrumentos que tengan en cuenta las especificidades de las entidades locales parte de una esencial premisa: la existencia de datos suficientes y adecuados, lo que nos lleva no solo a una inexcusable perspectiva cuantitativa, sino además, y sobre todo, a que sean representativos de las singularidades del ámbito local, mucho más centradas en la prestación de servicios de cercanía a las concretas necesidades de la ciudadanía. A este respecto, la creación de espacios de datos comunes²¹ entre diversas Administraciones locales permitiría diseñar herramientas específicas en función de las singularidades de los entornos locales, retroalimentando su diseño y funcionamiento según la experiencia de otras entidades que han de prestar los mismos servicios y ejercer competencias muy similares.

Esta aproximación colaborativa presenta innegables ventajas indirectas, tal y como sucede con el cumplimiento de las medidas de seguridad, ya que permite compartir el conocimiento y la experiencia a la hora de afrontar tanto las derivadas de la regulación sobre protección de datos de carácter personal como, en general, las que resulten aplicables por exigencia de las crecientes obligaciones en materia de ciberseguridad, una de las principales amenazas que suscita el actual contexto digital²².

21. Aunque con carácter general el concepto de espacios de datos se plantea con una dimensión europea (véase a este respecto <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-spaces> —última visita: 31 de mayo de 2024—), no por ello pueden dejar de crearse espacios de un ámbito territorial inferior que, como sucedería en el caso que nos ocupa, cabría admitir que estén orientados al ámbito competencial propio de aquellas entidades locales que voluntariamente quisieran incorporarse. En definitiva, al no existir una regulación específica para este tipo de iniciativas, su configuración dependerá de la voluntad de las entidades que decidan impulsarla, que podrán determinar su composición, objetivos y otras reglas relativas a su funcionamiento.

22. Canals Ametller (2022b: 264).

Por otro lado, la versatilidad de los espacios de datos²³ permite ir más allá de las limitaciones subjetivas en las que normalmente se basan los proyectos e iniciativas formalizadas. En efecto, además de la incorporación de los datos generados por contratistas de la entidad local que lleven a cabo su actividad en la prestación de servicios públicos, estos ecosistemas digitales pueden contemplar la participación de otras entidades no vinculadas formalmente con las entidades locales, bien porque se dedican a actividades relacionadas por razón de la materia (p. ej.: prestación de otros servicios ajenos a la titularidad municipal, pero que están vinculados) o, incluso, por razón de la singularidad del entorno digital (p. ej.: operadores de telecomunicaciones, prestadores de servicios de intermediación de datos...).

Más aún, los espacios de datos podrían facilitar de manera especial la incorporación de la sociedad civil en la actividad de las entidades locales, dando de este modo cumplimiento a una de las manifestaciones más relevantes del gobierno abierto. Si bien para ello, lejos de limitarse únicamente a una participación residual en los espacios que se generen, se habrían de establecer las condiciones que garanticen un papel destacado de la sociedad civil, en concreto incentivando la creación de soluciones avanzadas desde los parámetros propios de la cocreación de servicios digitales.

3. Reflexión final

La regulación sobre el uso de medios electrónicos por parte de las Administraciones públicas en España ha estado condicionada por un marcado sesgo estatal²⁴, tal y como demuestran no solo el origen último de las leyes de 2015, sino además, y sobre todo, el refuerzo de las bases estatales mediante una exhaustiva regulación reglamentaria aprobada por el Consejo de Ministros en 2021. Esta circunstancia, unida a la escasa relevancia que se ha otorgado en la regulación sobre régimen local a la modernización tecnológica, determina que, a la hora de proyectar la transformación digital de las entidades locales en una dimensión internacional, no exista siquiera

23. De especial importancia a estos efectos es la ausencia de una regulación general sobre los espacios de datos, de manera que los instrumentos de *soft law* están llamados a jugar un papel esencial (Martínez Gutiérrez, 2023: 76). Esta ausencia de condicionamientos normativos directos y específicos se convierte en una oportunidad para el impulso de los espacios de datos en entornos de colaboración internacional entre las entidades locales, de manera que serán ellas mismas las que puedan establecer la configuración y el funcionamiento de tales espacios, teniendo en cuenta la singularidad de la colaboración que pretendan impulsar. Todo ello sin perjuicio del efectivo respeto de las normas europeas en materia de datos.

24. Martín Delgado (2018: 199).

una mínima disposición aplicable que permita hacer frente, desde el marco normativo vigente, a los desafíos que se plantean.

La transformación digital en el ámbito local y, de manera muy especial, en el municipal no puede dejar a un lado las ineludibles exigencias de reforzar el carácter democrático de las estructuras administrativas y, asimismo, la decidida orientación a las necesidades más próximas de la ciudadanía. Pero la diversidad regulatoria en cada uno de los Estados, unida a la autonomía característica de las entidades locales, puede suponer una dificultad añadida a la hora de apostar por iniciativas internacionales, tal y como se ha demostrado en este trabajo.

Sin embargo, la colaboración se presenta como una magnífica oportunidad para hacer frente tanto a la insuficiencia de medios disponibles como, asimismo, a los singulares objetivos que pueden justificar la dimensión internacional de los proyectos e iniciativas de transformación digital²⁵. De hecho, tal y como ha destacado Canals Ametller (2022a: 82), la dimensión colaborativa a través de plataformas digitales puede tener un destacado valor añadido en algunos ámbitos competenciales propios de las entidades locales, tales como la movilidad sostenible, la lucha contra la despoblación o, entre otras, las comunidades energéticas, manifestaciones todas ellas que podrían darse en el plano internacional entre municipios limítrofes pertenecientes a Estados distintos. En estos casos cabría preguntarse acerca de las condiciones de acceso a los servicios o, por ejemplo, la responsabilidad y titularidad de los mismos, cuestiones todas ellas con importantes consecuencias jurídicas que, sin embargo, no pueden enfocarse a partir de parámetros formalizados, sino con una aproximación flexible, donde la tecnología digital puede jugar un destacado papel para garantizar el normal desenvolvimiento de la actividad administrativa.

Teniendo en cuenta estos condicionantes, la dimensión internacional de la transformación digital por parte de los Gobiernos locales encuentra su entorno jurídico más propicio en los proyectos e iniciativas articulados a partir de las exigencias y posibilidades del gobierno abierto, más que en entornos formalizados donde las dificultades son ciertamente de mayor complejidad. En consecuencia, la colaboración interadministrativa anclada en las singularidades del entorno local —*bottom-up*, como hemos destacado, a pesar de la inspiración del marco legal— ha de completarse necesariamente con la activa

25. Sobre esta idea, véase Canals Ametller (2022a: 75), quien destaca el potencial de la colaboración aprovechando las tecnologías de la información y la comunicación a partir de redes informales, sin necesidad de contar con una organización institucional específica, lo que sin duda tiene especial interés en el caso de las relaciones internacionales entre entidades locales.

participación de la ciudadanía, cuyo protagonismo debería manifestarse en una decidida orientación de la transformación digital hacia servicios de valor añadido en lugar de la tradicional alineación hacia la modernización de entornos formalizados como el procedimiento administrativo, que en gran medida ha caracterizado la regulación legal en España. En definitiva, resulta imprescindible el diseño de un modelo de gobernanza específico más allá del potencial de la tecnología y los condicionantes jurídicos²⁶, sobre todo si tenemos en cuenta la dificultad añadida de la dimensión internacional que supone la participación de entidades locales pertenecientes a varios Estados.

Desde estas claves, tecnologías disruptivas como *blockchain* o la inteligencia artificial pueden ser herramientas de un indiscutible valor añadido a la hora de hacer frente a las dificultades y los retos que se plantean este trabajo. La primera, dada la esencia descentralizadora que inspira su diseño y funcionamiento²⁷, que puede servir para hacer frente a la diversidad regulatoria propia de los proyectos con una marcada orientación internacional. La segunda, de gran potencial transformador, a la hora de impulsar actuaciones automatizadas que puedan ir más allá de las limitaciones y restricciones jurídicas²⁸, sobre todo cuando se trata de prestar asistencia a la ciudadana en el ejercicio de sus derechos en entornos formalizados.

En última instancia, la innegable y creciente necesidad de datos adecuados y suficientes se ha terminado por convertir en un presupuesto inexcusable de la transición digital, de manera que han de superarse las barreras y dificultades propias de un modelo de gestión tradicionalmente articulada a partir de los documentos y los expedientes. Aunque se trata de categorías esenciales de los entornos jurídico-formales donde la diversidad de requisitos normativos encuentra su lugar natural, sobre todo por la mayor exigencia de seguridad jurídica, la orientación al dato de la actividad administrativa plantea que las plataformas digitales no solo estén orientadas hacia esta elemental exigencia, sino que, además, tengan en cuenta las singularidades del ámbito local.

26. Valero Torrijos (2022: 225, 229-232).

27. En el caso de esta tecnología, se ha destacado especialmente su potencial en el ámbito local. En este sentido, *cfr.* Díaz González (2022: 72) y, por lo que se refiere específicamente a la ciudad inteligente, Aguado i Cudolà (2022: 118).

28. Ahora bien, como explica certeramente Moro Cordero (2023: 666-669), la utilización de esta tecnología debe plantearse en el marco de una estrategia de gestión inteligente que, desde las bases del gobierno abierto, sirva para transformar la organización interna y, en última instancia, de los servicios. En consecuencia, como se ha señalado con carácter general (Campos Acuña, 2022: 148), la utilización de la inteligencia artificial para abordar los retos que suscita la actividad exterior de las entidades locales precisa inexcusablemente realizar un análisis interno previo sin el cual no es posible aprovechar el potencial disruptivo de esta tecnología.

A este respecto, el modelo de los espacios de datos adquiere el máximo sentido si se tienen en cuenta las singularidades del ámbito local, y, a tal efecto, las ciudades inteligentes constituyen un entorno paradigmático para hacer frente a los desafíos que se han analizado en este trabajo, si bien han de enfatizarse las exigencias de la interoperabilidad y las propias del gobierno abierto. Es ahí donde se pueden encontrar ecosistemas jurídicos más adecuados para impulsar la colaboración internacional entre entidades locales a fin de promover decididamente proyectos de transformación digital.

4. Bibliografía

- Aguado i Cudolà, V. (2022). Ciudades inteligentes y tecnología de cadena de bloques: hacia un ejercicio compartido de funciones públicas. En G. M. Díaz González (coord.), *Blockchain y Gobiernos locales* (pp. 83-124). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Alamillo Domingo, I. (2019). *Identificación, firma y otras pruebas electrónicas. La regulación jurídico-administrativa de la acreditación de las transacciones electrónicas*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Campos Acuña, C. (2022). Desafío en la transformación digital de las entidades locales: nueva cultura de organización municipal, en especial para las entidades en riesgo de despoblación. En J. Fondevila Antolín (dir.), *Transformación digital en las medianas y pequeñas entidades locales. Retos en clave de eficiencia y sostenibilidad* (pp. 127-151). Madrid: El Consultor.
- Canals Ametller, D. (2022a). El fenómeno colaborativo en la gestión pública local: algunas experiencias en curso. En E. Carbonell Porras (dir.), *Gobiernos locales y economía colaborativa* (pp. 69-93). Madrid: Iustel.
- (2022b). La seguridad digital en medianas y pequeñas entidades locales: hacia una gestión municipal colaborativa. En J. Fondevila Antolín (dir.), *Transformación digital en las medianas y pequeñas entidades locales. Retos en clave de eficiencia y sostenibilidad* (pp. 241-267). Madrid: El Consultor.
- Colón de Carvajal, B. (2016). El papel instrumental de las Diputaciones provinciales en la consecución de los objetivos normativos. En AA. VV. *El procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015* (pp. 783-806). Madrid: El Consultor.
- Comisión Europea. (2021). *Recovery and Resilience Scoreboard. Thematic analysis. Digital public services*. Disponible en https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/assets/thematic_analysis/2_Digital.pdf.

- Criado Grande, J. I. (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de Estudios Políticos*, 173, 245-275.
- De Guerrero Manso, C. (2022). Una contratación innovadora y sostenible y su implementación con relación a los fondos *Next Generation*. En J. Fondevila Antolín (dir.). *Transformación digital en las medianas y pequeñas entidades locales. Retos en clave de eficiencia y sostenibilidad* (pp. 75-97). Madrid: El Consultor.
- Díaz González, G. M. (2019). *La acción exterior local. Bases constitucionales*. Madrid: Iustel.
- (2022). *Blockchain* y administraciones públicas: una visión panorámica. En G. M. Díaz González (coord.). *Blockchain y Gobiernos locales* (pp. 9-82). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Esteve Pardo, J. (2023). *El camino a la desigualdad. Del imperio de la ley a la expansión del contrato*. Madrid: Marcial Pons.
- Gómez Manresa, M.^a F. (2022). Acuerdos exclusivos y reutilización de la información del sector público. En J. Valero Torrijos y R. Martínez Gutiérrez (dirs.). *Datos abiertos y reutilización de la información del sector público* (pp. 187-213). Granada: Comares.
- Martín Delgado, I. (2009). Del riesgo de paralización en la implantación de la administración electrónica. *Actualidad jurídica Aranzadi*, 781, 1-9.
- (2018). El acceso electrónico a los servicios públicos: hacia un modelo de Administración Digital auténticamente innovador. En T. de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo y J. L. Piñar Mañas (dirs.). *Sociedad Digital y Derecho* (pp. 179-202). Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Martínez Gutiérrez, R. (2023). Reforma para una Administración de datos. *Revista Catalana de Derecho Público*, 67, 67-81.
- Moro Cordero, M.^a A. (2023). Organización y gobernanza de la Inteligencia Artificial en las entidades locales. En E. Gamero Casado (dir.). *Inteligencia Artificial y sector público* (pp. 651-682). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Timón López, M.^a C. (2024). *The eIDAS2 Regulation : the European Union's Strategic Vision to Regulate a Digital Identity Metasystem under Citizens' Control as a Public Service* [tesis doctoral]. Universidad de Murcia. Disponible en <https://digitum.um.es/digitum/handle/10201/142101>.
- Valero Torrijos, J. (2022). La reutilización de información en los municipios de menor población: propuestas para un modelo de gobernanza basado en los datos abiertos. En J. Fondevila Antolín (dir.). *Transformación digital en las medianas y pequeñas entidades locales. Retos en clave de eficiencia y sostenibilidad* (pp. 213-237). Madrid: El Consultor.
- Velasco Rico, C. I. (2020). Personalización, proactividad e inteligencia artificial. ¿Un nuevo paradigma para la prestación electrónica de servicios públicos? *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, 30, 1-16.