

■ **EL CONSULTOR**  
DE LOS AYUNTAMIENTOS

# Transformación digital en las medianas y pequeñas entidades locales

Retos en clave de eficiencia  
y sostenibilidad

**Director**

*Jorge Fondevila  
Antolín*



# Transformación digital en las medianas y pequeñas entidades locales

Retos en clave de eficiencia  
y sostenibilidad

**Director**

*Jorge Fondevila Antolín*

© De los autores, 2022  
© Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.

**Wolters Kluwer Legal & Regulatory España**

C/ Collado Mediano, 9  
28231 Las Rozas (Madrid)  
Tel: 91 602 01 82  
e-mail: clienteslaley@wolterskluwer.es  
<http://www.wolterskluwer.es>

**Primera edición:** Mayo 2022

**Centro de Estudios de la Administración Pública Regional de Cantabria**

**ISBN versión impresa:** 978-84-0939-533-0

**Depósito Legal:** M-11637-2022

**ISBN versión impresa:** 978-84-7052-904-7

**ISBN versión electrónica:** 978-84-7052-905-4

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.  
*Printed in Spain*

© **Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

## I. LA BRECHA DIGITAL: UNA REALIDAD Y A LA VEZ UNA POSIBLE FUENTE DE LIMITACIONES EN EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS POR LOS CIUDADANOS

Para poder responder de forma adecuada a esta pregunta clave resulta esencial realizar un examen de cuál es la situación de nuestra sociedad con relación a sus conocimientos y habilidades en el uso de medios electrónicos, ya que esto incide directamente en el régimen jurídico aplicable como veremos posteriormente. Así, el examen de los datos facilitados por la Administración General del Estado en varios documentos aprobados por el Gobierno Español, en concreto, nos referimos a denominada «**Agenda Digital España (2025)**», se señala:

*«En primer lugar, la ciudadanía necesita competencias digitales básicas para operar con confianza a la hora de comunicarse, informarse o realizar transacciones, como comprar, interactuar con las Administraciones Públicas, o reservar una cita médica. Sin embargo, el diagnóstico actual indica que el porcentaje de personas sin competencias digitales básicas en la Unión Europea es del 42% y en España del 43%. A pesar de que este porcentaje decrece año a año, siguen existiendo colectivos donde la falta de competencias golpea con especial intensidad, produciendo nuevos fenómenos de exclusión digital.*

*En segundo lugar, se requieren competencias avanzadas para poder desplegar una actividad más elaborada, como publicar contenidos, hacer búsquedas sofisticadas o programar y configurar sistemas digitales sencillos. En el caso de la población activa, son además necesarias competencias digitales específicas ligadas al trabajo desempeñado, como el manejo de herramientas digitales complejas. En este ámbito, según estimaciones de la Comisión Europea, al menos el 90% de los empleos ya requieren disponer de competencias digitales básicas. Sin embargo, en España, en 2019, el 36% de la fuerza laboral carecía de dichas competencias, siendo peor la situación entre la población desempleada (55%) que la de la empleada (32%).»*

A esto debemos añadir otro dato que facilita también el «**Plan Nacional de competencias digitales**», donde se indica de forma expresa que: «casi 20 millones que no posee competencias digitales básicas».

Y finalmente el apartado dedicado a la brecha digital recogido en la «**Carta de Derechos Digitales**» que señala:

«1. Se fomentará y facilitará el acceso de todos los colectivos a los entornos digitales y su uso y la capacitación para el mismo.

2. Se promoverán políticas públicas específicas dirigidas a abordar las brechas de acceso atendiendo a posibles sesgos discriminatorios basados en las diferencias existentes por franjas de edad, nivel de autonomía, grado de capacitación digital o cualquier otra circunstancia personal o social para garantizar la plena ciudadanía digital y participación en los asuntos públicos de todos los colectivos en mayor riesgo de exclusión social, en particular el de personas mayores, así como la utilización del entorno digital en los procesos de envejecimiento activo. Los asuntos públicos de todos los colectivos, en particular el de personas mayores, así como la utilización del entorno digital en los procesos de envejecimiento activo».

A lo anterior debemos añadir lo recogido en el importante Informe «Evolución de la cohesión social y consecuencias de la Covid-19 en España»<sup>(1)</sup> que señala que la brecha digital se ha convertido en un nuevo factor de exclusión social, así un 35% de la población de este país se encuentra afectada por el «apagón digital», es decir, carecen de medios materiales tecnológicos adecuados (teléfono, ordenadores, Tablet, etc.) y además tampoco cuentan con conexión adecuada para su utilización. Y a esto debemos añadir otra consideración del informe de gran trascendencia un 17% de los hogares en exclusión, confirman que han perdido oportunidades de trabajo o ayudas por carecer de conexión a internet o a la que tenían acceso no funcionaba adecuadamente.

Por lo tanto, el simple contraste con los datos que facilita la Administración General del Estado y la Fundación Foessa desvirtúa cualquier argumentación sobre la cualificación general de los ciudadanos/as para poder relacionarse de forma obligada por medios electrónicos, y desde luego, la afirmación de que los problemas que puedan tener los ciudadanos/as en el uso de medios electrónicos para el acceso a los procedimientos quedarán subsanados mediante la puesta a su disposición de los servicios de información establecidos en las oficinas de asistencia en materia de registro y atención al ciudadano/a, en primer lugar, olvida el gran invento disruptivo de la «cita previa», auténtico dislate sin soporte legal, cuestión esta sobre la que volveremos posteriormente, y en segundo lugar, las previsiones del artículo 12.2 de la LPAC, que excluye precisamente a los obligados a relacionarse por medios electrónicos del derecho a ser asistidos en el uso de los mismos.

---

(1) Informe Evolución de la cohesión social y consecuencias de la covid-19 en España, formulado por Caritas España y Fundación Foessa, 2021.  
[https://caritas365-my.sharepoint.com/personal/cominc\\_caritas\\_es/\\_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fcominc%5Fcaritas%5Fes%2FDocuments%2FSensibilizaci%C3%B3n%2FFOESSA%2FWEB%2FDocumentos%20enlazados%2FInforme%20FOESSA%202022%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fcominc%5Fcaritas%5Fes%2FDocuments%2FSensibilizaci%C3%B3n%2FFOESSA%2FWEB%2FDocumentos%20enlazados](https://caritas365-my.sharepoint.com/personal/cominc_caritas_es/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fcominc%5Fcaritas%5Fes%2FDocuments%2FSensibilizaci%C3%B3n%2FFOESSA%2FWEB%2FDocumentos%20enlazados%2FInforme%20FOESSA%202022%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fcominc%5Fcaritas%5Fes%2FDocuments%2FSensibilizaci%C3%B3n%2FFOESSA%2FWEB%2FDocumentos%20enlazados)

## II. UNA ADMINISTRACIÓN DIGITAL A SU PROPIO SERVICIO?: CIUDADANOS O SÚBDITOS

En estos momentos, tras la crisis originada por la Covid19, parece que ha tomado especial transcendencia el uso de medios electrónicos en el desarrollo de los procedimientos administrativos. Así como consecuencia de la paralización administrativa originada por la pandemia, ahora resulta que el uso de medios electrónicos se pretende convertir en el «bálsamo de fierabrás», que todo lo puede y resuelve, olvidando que existe también, en primer lugar, un marco jurídico con el cual es precisa una integración eficiente y legal. En concreto, el voluntarismo innovador puede llevar al fracaso si no se intenta la adopción de un proceso integrador y coherente de implementación, sin que pueda olvidarse que se está intentando adoptar medidas tecnológicas para procedimientos diseñados en el siglo pasado. Desde luego, nuestra posición sobre el uso de medios electrónicos es totalmente favorable, como acredita el hecho de que llevamos desde el año 2013 trabajando tanto académicamente como en la gestión ordinaria e implementación normativa en mi administración autonómica, en el desarrollo e implementación de la e-administración, es decir, confiamos en ella y entendemos que resulta esencial su desarrollo, pero ello no puede concebirse como instrumento de limitación de derechos y empeoramiento de la calidad de los servicios a prestar a los ciudadanos/as.

En resumen, la situación generada por la pandemia de la Covid19 y el uso de medios electrónicos puede convertirse en un trampantojo, olvidando que lo digital es un instrumento o medio, pero no un fin en sí mismo, lo realmente importante es saber a dónde queremos ir y qué tipo de administración necesitan los ciudadanos/as. Es decir, debe realizarse una reflexión esencial, en concreto, si la administración debe estar al servicio de los ciudadanos/as o al revés. Aunque la respuesta a esta pregunta cuya respuesta parece obvia, parece que en la práctica se está resolviendo en el sentido menos lógico, de forma que parece que estamos en presencia de un nuevo «**Despotismo ilustrado electrónico**», pues se está obligando a los ciudadanos/as a estar al servicio de los medios electrónicos que la administración impone, ya que se están creando o aumentado los obstáculos para que puedan recibir información o actuar ante las administraciones, en contradicción directa con las previsiones de la recientemente aprobada por el Gobierno Central «Carta de Derechos Digitales», y en especial la referencia a la obligación de las administraciones de adoptar políticas contra la brecha digital.

A este respecto, tenemos el ejemplo paradigmático del funcionamiento de los Registros administrativos cerrados en muchas administraciones o el culmen de la ilegalidad (la cita previa), y, a la cabeza, a este respecto, la Administración General del Estado, con posterioridad al levantamiento de la declaración del Estado de Alarma, lo que perjudica lógicamente a la calidad de los servicios públicos, de forma que cada vez parece que estamos más cerca de un «call

center» de una compañía de servicios, donde realmente el servicio al cliente es lo menos importante, lo único que interesa es la obtención directa de beneficios y garantizar el cobro de la facturación.

No es admisible imponer el uso de medios de forma indiscriminada por razones exclusivamente espurias de la propia organización administrativa, recordemos que existe un mandato constitucional como Estado Social de prestar servicios a los ciudadanos/as con plenas garantías legales, pero también está obligada a remover los obstáculos para que los ciudadanos/as puedan acceder a todos a los que tenga derecho (artículos 1.1, 103 y 9.2 de la C.E.), es decir, la administración está obligada a facilitar el uso de los medios electrónicos a los ciudadanos/as, pero solo excepcionalmente puede imponer esa obligación, como reconoce la «Carta de Derechos Digitales».

Una última consideración ha de realizarse a nuestro juicio, para la correcta evaluación sobre el establecimiento de la obligación de relacionarse por medios electrónicos en el desarrollo de los procedimientos administrativos, así, estimamos necesario un previo examen del marco jurídico general de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante (LPAC) que resulta de necesaria aplicación a los mismos.

### **III. ¿EXISTE UN DERECHO LEGAL DE LOS CIUDADANOS A ELEGIR EL MEDIO PARA COMUNICARSE CON LA ADMINISTRACIÓN?**

Conforme se señala en el epígrafe intentaremos responder a esta cuestión, así, si observamos las previsiones del artículo 14.1 de la LPAC, a nuestro juicio<sup>(2)</sup> y, el de otros autores<sup>(3)</sup> (Martín Delgado, Uríos Aparisi y Martínez Gutiérrez), de su redacción puede deducirse que subsiste el concepto de «derecho», en el sentido que ya recogía la Ley 11/2007 (LAE). Resulta también destacable, a este respecto, la opinión de (Gamero Casado 2016) que considera que estamos ante un proceso por el cual se intenta generalizar el uso de medios electrónicos, si bien no rechaza la existencia del derecho preferente de elección. Pues bien, es cierto que no podemos negar que estamos en presencia de una deficiente redacción

---

(2) FONDEVILA ANTOLÍN, J., El Procedimiento administrativo Común: novedades en el régimen jurídico de los principales instrumentos de la e-administración, en Dir. GALLARDO CASTILLO, *Aproximación al nuevo procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación*, Cemci, Granada, 2016.

(3) MARTÍN DELGADO, I., Una panorámica general del impacto de la nueva Ley de procedimiento administrativo común en las relaciones de los ciudadanos con la administración pública, en Dir. Martín Delgado, *La Reforma de la administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el derecho*, Inap, Madrid, 2017; URÍOS APARISI, X., Consideraciones Generales sobre la reforma de la administración electrónica, en Dir. Martín Delgado, *La Reforma de la administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el derecho*, Inap, Madrid, 2017; y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El Régimen Jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*, Civitas-Thomson Reuters, 2016.

legislativa, dado que no se ha incluido esta cuestión dentro del catálogo de derechos establecido en el artículo 13 de la LPAC, lo que ha originado que por algún autor se haya considerado que estamos en presencia de una desaparición de este derecho, de manera que como afirma (Cotino Hueso)<sup>(4)</sup> «ya no hay un derecho a la relación presencial, sino una opción de hacerlo para las personas físicas», y por ello, entiende que más bien estamos ante una evolución con relación a las previsiones de la LAE, de forma que en estos momentos por razones de organización y eficiencia administrativa estamos en presencia de un proceso de imposición a los ciudadanos del uso de medios electrónicos en las relaciones con las administraciones públicas.

Dicho lo anterior, para explicar nuestra posición favorable al reconocimiento de la existencia de un derecho, entendemos que es preciso realizar una lectura sistemática de las previsiones del artículo 14.3, como asimismo de lo establecido en los artículos 16.5 y 41.1 y 3 de la LPAC. En estos preceptos como veremos posteriormente, existe una nota común en todos ellos, establecen el criterio general de que la obligación de relacionarse por medios electrónicos se configura como un derecho general, con la excepción de lo establecido en el artículo 41 de la LPAC (que no supone una obligación general, sino que reconoce un derecho de opción), lo cual determina que estemos en presencia, *a sensu contrario*, ante excepciones y, sometidas además a ciertas condiciones y requisitos. Efectivamente, si la norma establece unas ciertas condiciones para establecer un uso generalizado de los medios electrónicos que afectan tanto a unos delimitados colectivos de ciudadanos como procedimientos y, asimismo, a la concurrencia de ciertas condiciones fácticas, no es posible hablar de un régimen general de obligada utilización de los medios electrónicos.

## 1. **Ámbito jurídico material sobre el que es posible excepcionar el régimen general de uso de medios electrónicos**

Continuando con el examen del marco normativo regulador de las excepciones al régimen general sobre el uso de medios electrónicos en nuestras administraciones por parte de los ciudadanos, procedemos a delimitar los ámbitos jurídico materiales sobre los que es posible establecer estas excepciones, anticipando que nos encontramos ante varias alternativas posibles, dado que esta posibilidad no solo se encuentra regulada por las previsiones del artículo 14.3 de la LPAC, sino que también nos encontramos con otros dos preceptos que establecen esta posibilidad, si bien, con efectos más limitados.

(4) COTINO HUESO, L., El Derecho y el deber de relacionarse por medios electrónicos (art. 14 LPAC). Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12 LPAC), en Dir. Gamero Casado y Coord. Fernández Ramos y Valero Torrijos, *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y el Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, 2017.

### 1.1. *Ámbito jurídico material del artículo 14.3 de la LPAC*

Resulta de gran interés como ya destacamos en un anterior trabajo (Fondevila Antolín<sup>(5)</sup>), que las previsiones del artículo 14.3, con relación al alcance del término «procedimientos», es decir, que clase de actuaciones de los ciudadanos debemos entender comprendidas cuando se declare la obligatoriedad de uso de medios electrónicos en un determinado procedimiento. A este respecto, debemos comenzar por el examen de la norma antecedente en esta materia, en concreto, las previsiones del artículo 27.6 de la LAE, la cual limitaba la obligación a «*la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos*», pero como bien explica (Martín Delgado<sup>(6)</sup>, y también señalamos en otro trabajo, Fondevila Antolín<sup>(7)</sup>), se ha producido un cambio esencial en la nueva regulación de la LPAC, y ello, por cuanto, la referencia del alcance de esta obligación viene determinada por las previsiones del artículo 14.2 que señala al respecto: «*para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo*». Ello supone, a nuestro juicio y el de (Martín Delgado<sup>(8)</sup>) que se limita el ámbito de la obligatoriedad y este queda referido exclusivamente a los trámites que tengan carácter procedimentalizado, a diferencia de la habilitación de la LAE, que incluía en su redacción no solo los trámites integrados formalmente en un procedimiento administrativo sino también cualquier otra actuación administrativa o actuación de comunicación con la administración por parte de un ciudadano.

Estas consideraciones resultan concordantes con la sistemática de la LPAC, pues como veremos a continuación, la Ley establece otras dos previsiones parciales de obligatoriedad de uso, pero referidas solo a cierta clase de actuaciones no necesariamente comprendidas en el ámbito de las actuaciones formales en un procedimiento.

### 1.2. *Ámbito jurídico material del artículo 16.5 párrafo segundo de la LPAC*

Como se puede apreciar de la literalidad del precepto, este establece un régimen de condiciones y requisitos para la presentación de documentos en los registros, similar al previsto en el artículo 14.3 de la LPAC, pero a diferencia de este, su ámbito material es mucho más reducido, en concreto, la presentación de determinados documentos para un procedimiento, eso supone que conforme indicábamos anteriormente, el régimen general del artículo 14.3 de la LPAC, no comprende todas las posibles actuaciones ni actividades, sino que el mismo se encuentra limitado a las vinculadas directamente a la tramitación de un concreto procedimiento administrativo.

---

(5) FONDEVILA ANTOLÍN, J. (2016), *Op.. cit.*

(6) MARTÍN DELGADO, I. (2017), *Op.. cit.*

(7) FONDEVILA ANTOLÍN, J. (2016), *Op.. cit.*

(8) MARTÍN DELGADO, I. (2017), *Op. cit.*





**E**l Centro de Estudios de la Administración Pública Regional, CEARC, adscrito a la Consejería de Presidencia, Interior, Justicia y Acción Exterior del Gobierno de Cantabria, con motivo del 35 aniversario de su creación consideró oportuno realizar una reflexión y análisis de las novedades y retos a los que se enfrentan las entidades locales medianas y pequeñas que, por su tamaño, presentan unas especiales peculiaridades, normalmente olvidadas, a las que debemos añadir las dificultades que origina el problema de la despoblación. Por todo ello, se organizaron unas Jornadas dedicadas al análisis de las alternativas que pueden contribuir a ayudar a la gestión municipal de esta clase de municipios. Esta obra es la presentación de los contenidos y conclusiones de dichas jornadas y pretende facilitar a los gestores de estas entidades locales una hoja de ruta que permita alcanzar el cumplimiento de las exigencias de gestión y legales, mediante una readecuación de sus estructuras que facilite el desarrollo económico de estos municipios.

Se presta especial atención tanto a las líneas esenciales de la denominada «Agenda 2030», como a las características y condiciones establecidas para la gestión de los fondos «Next Generation», así como a la configuración y condiciones legales necesarias para la transformación digital —tanto funcional como organizativa— de esta clase de entidades locales, de manera que se ofrece una visión completa y multidisciplinar de todas las novedades a las que se deben enfrentar en esta década las pequeñas y medianas entidades locales.

Finalmente, debemos poner en valor a los autores partícipes, todos ellos, expertos académicos y reconocidos profesionales de la gestión pública, que aportan a esta obra su amplio conocimiento y experiencia en el ámbito del diseño de una administración pública del siglo XXI.

