

Municipios inteligentes: ¿una oportunidad para los municipios despoblados y la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios públicos?

Elsa Marina Álvarez González

Questo lavoro affronta le disuguaglianze sociali generate dal fenomeno dello spopolamento nell'accesso ai servizi pubblici e propone come misura che possa aiutare a garantire pari opportunità la completa digitalizzazione della pubblica amministrazione in ambienti spopolati o a rischio di esserlo. Ci scommettiamo per i piccoli Comuni intelligenti in cui, grazie alle nuove tecnologie, si possono migliorare gli attuali servizi pubblici e garantire l'accesso ai nuovi servizi pubblici digitali. Questa trasformazione digitale in termini di servizi pubblici non solo contribuisce a ridurre gli effetti negativi prodotti dallo spopolamento, ma potrebbe significare fare un ulteriore passo in termini di diritti sociali dei cittadini, poiché i servizi e le prestazioni pubbliche potranno essere personalizzati sulla base di preferenze dell'utente o anche essere fornito in modo proattivo.

1. Introducción

El fenómeno de la despoblación presenta problemas de gran complejidad que tienen que ver fundamentalmente con los desequilibrios territoriales y los distintos efectos que ello genera en la organización del territorio, su administración y gestión, y, sobre todo, en la economía y la sociedad. Existen importantes estudios que analizan el fenómeno y realizan relevantes aportaciones para luchar contra ella desde una perspectiva jurídica¹.

¹ Véase, entre otros, J.L. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho administrativo frente a la despoblación*, Ed. Aranzadi, 2021; A. GARCÍA JIMÉNEZ, *El papel estratégico de la ciudad en la lucha contra la despoblación rural*, en C. BARRERO RODRIGUEZ, y J.M. SOCÍAS CAMACHO, (COORD.), *La ciudad del siglo XXI. Transformaciones y retos: actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, 2020 y *La despoblación: una cuestión de Estado*, *Revista Jurídica de Ca-*

En este trabajo nos vamos a centrar en los efectos que produce la despoblación en el ciudadano que habita en los pequeños municipios y, en particular, en las dificultades que sufren para acceder a los servicios públicos. La desigualdad social que genera el simple hecho de vivir en un entorno o lugar despoblado viene motivada por la falta de infraestructuras básicas, negocios locales, posibilidades laborales, y, sobre todo, por las carencias en el acceso a la información y a los servicios públicos. Y todo ello, con una brecha de género muy significativa². En este contexto, nos proponemos analizar cuáles son las carencias más acuciantes en estos momentos en el acceso a los servicios públicos en estos territorios para poder diseñar un escenario en el que esas carencias no solo se vean reducidas, sino que estos ciudadanos puedan convertirse en destinatarios de unos servicios públicos innovadores que garanticen la igualdad de acceso. Ello solo es posible, ya lo adelantamos, gracias a los avances tecnológicos que constituyen una magnífica oportunidad para reducir esa brecha social en el ejercicio de los derechos.

Se trata, en suma, de construir pequeños municipios inteligentes en los que se puedan prestar los servicios públicos tradicionales mejorados con las nuevas tecnologías, pero también nuevos servicios públicos digitales que, incluso, van a poder personalizarse en función de las preferencias de los usuarios o prestarse de forma proactiva. Al análisis de estas cuestiones dedicamos las siguientes páginas.

2. Carencias de los servicios públicos en los municipios despoblados

La mejora de las comunicaciones, de las carreteras, de los ferrocarriles, de los equipamientos y de los servicios públicos en general es un presupuesto básico para revitalizar las áreas en proceso de despoblación³.

still y León, n. 52, 2020, pp. 31-73; M.T. GÓMEZ VILLARINO y D. GÓMEZ OREA, *Despoblación rural extrema en España: enfoque territorial del problema y de la forma de afrontarlo*, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. LIII, n. 210, 2021, pp. 905-922 (<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.210.01>); S. PAZOS VIDAL, *El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales*, en *Anuario de Derecho Municipal*, n. 14, 2020, pp. 49-87; D. SANTIAGO IGLESIAS, *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Ed. Aranzadi, 2021.

² Véase al respecto M.A. GONZÁLEZ BUSTOS, *Mujer y desarrollo sostenible en el medio rural*, Ed. Atelier, 2020.

³ El resultado se observa fácilmente en el Eurobarómetro de abril de 2021 en el que se evaluaron las prioridades de la visión a largo plazo para las zonas rurales. La encuesta puso de ma-

Para ello son necesarias importantes inversiones por parte de los poderes públicos. Sin embargo, la escasa rentabilidad de muchos de los servicios públicos básicos y necesarios en los pequeños municipios ha sido la justificación utilizada para disminuir y, en muchos casos, eliminar, prestaciones en estos territorios.

Así, podemos señalar, por ejemplo, las carencias en el ámbito sanitario donde más del 75% de los municipios españoles no cuentan con un centro de atención básica. De ellos, más de la mitad están a más de 30 minutos de un hospital. Ello significa que casi 5 millones y medio de habitantes no tienen acceso directo a un servicio básico de salud y unos 4 millones de habitantes están a más de 30 minutos de distancia de un servicio especializado. En el ámbito educativo, más del 40% de municipios no tienen educación infantil de segundo ciclo o primaria y en educación secundaria son más de 3 millones de estudiantes los que no disponen de un centro en la localidad en la que residen. El servicio público del transporte, por su parte, también se caracteriza por su escasez, elevados tiempos de conexión y frecuentes esperas. Las infraestructuras y las comunicaciones destacan igualmente por sus pésimas condiciones. A todo ello debemos unir también la desinversión privada en estos territorios, como ocurre, por ejemplo, con las oficinas bancarias y otros servicios privados.

Esta disminución de prestaciones afecta, como es lógico, al ejercicio y disfrute de numerosos derechos reconocidos por la CE, lo que genera importantes desigualdades entre los habitantes de las ciudades y los de los pequeños municipios. Entendemos que estos desequilibrios sociales

nifiesto que el 79 % de los ciudadanos de la UE creía que la UE debía tener en cuenta las zonas rurales en las decisiones de gasto público; el 65 % de los ciudadanos de la UE consideró que la zona local o la provincia debería poder decidir la manera en que se gasta la inversión rural de la UE; y el 44 % mencionó la infraestructura y las conexiones de transporte como necesidades fundamentales de las zonas rurales. La Comisión Europea también llevó a cabo una consulta pública sobre la visión a largo plazo para las zonas rurales en 2020. En ella se observó que más del 50 % de los encuestados opina que la infraestructura era la necesidad más acuciante de las zonas rurales. El 43 % de los encuestados también mencionó el acceso a servicios y equipamientos básicos (por ejemplo, el agua y la electricidad, bancos y oficinas de correos) como una necesidad urgente durante los veinte próximos años y creía que el atractivo de las zonas rurales dependerá en gran medida de la disponibilidad de conectividad digital (el 93 %), de servicios básicos y servicios electrónicos (el 94 %) y de la mejora del comportamiento medioambiental y climático de la agricultura (el 92 %).

en el disfrute de los derechos chocan con los principios de igualdad y solidaridad que derivan de nuestra CE para garantizar la cohesión territorial y social⁴. Quizás por ello, en las acciones públicas que se vienen desarrollando en los últimos tiempos para atender el reto demográfico se está poniendo especial énfasis en garantizar el acceso a los servicios públicos y la igualdad de trato⁵. En España este problema se encuentra localizado preferentemente en la mitad norte peninsular, en áreas de interior y alejadas de las principales capitales provinciales. Castilla y León, Aragón y Extremadura, junto a Castilla-La Mancha y áreas periféricas de Andalucía y la cornisa cantábrica son los territorios más afectados. Estas carencias de los servicios públicos en los entornos despoblados son comunes a muchos países europeos, por lo que, creemos, que puede resultar de interés el análisis y las propuestas que realizamos en este trabajo.

3. El camino hacia los pequeños municipios inteligentes

Unos servicios públicos de calidad y que aseguren la igualdad de oportunidades necesitan, además de una fuerte inyección económica, un cambio de paradigma en la configuración tradicional de los servicios públicos. Debemos apostar por la transformación digital de los pequeños municipios de forma preferente y acuciante, pues, solo a través de la inteligencia artificial (en adelante, IA) u otras tecnologías avanzadas que permitan un desarrollo de la actuación administrativa totalmente digital podremos conseguir la igualdad en el acceso a los servicios públicos en los municipios despoblados.

El elemento principal para esa transformación es la consolidación de la Administración digital, reto todavía pendiente en las entidades locales, y, sobre todo, en los entornos rurales o despoblados. Garantizar las infraestructuras y los entornos digitales, pasando por la conectividad (banda ancha), la interoperatividad, la seguridad de los datos y la ci-

⁴ En el mismo sentido, A. GARCÍA JIMÉNEZ, *La despoblación: una cuestión de Estado*, *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 52, 2020, pp. 31-73.

⁵ Véanse, por ejemplo, las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico de 2019 y el Plan de Medidas ante el Reto Demográfico de 2021. En ambos documentos es un objetivo transversal «asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio».

berseguridad y, en lo que se refiere al ciudadano, garantizar el acceso a través de los sistemas de identificación digital y atender a la adquisición de las competencias digitales para reducir las brechas de género y digital, son los grandes desafíos que presenta la transformación digital de los municipios despoblados en los próximos años.

Necesitamos una Administración rural de carácter digital. Este es nuestro escenario ideal. Se trata de trasladar la idea de ciudad inteligente o territorio inteligente⁶, a menor escala, a los pequeños municipios. Así, un pequeño municipio inteligente sería aquel que usa las nuevas tecnologías para conseguir una Administración más ágil, moderna y cercana al ciudadano. Estos *smart pueblos* o *smart rural* serían municipios que gracias a las nuevas tecnologías recopilan y analizan los datos del municipio con el fin de prestar servicios inclusivos, eficientes, resilientes, sostenibles y centrados en las personas⁷. Es, en esencia, otra forma de denominar esa Administración digital que demandamos para las zonas despobladas o en riesgo de serlo.

Este modelo de municipio pequeño inteligente requiere una estrategia integral que diseñe y planifique las medidas a adoptar en cada municipio despoblado atendiendo a sus propias singularidades. Una buena oportunidad para ello en este momento son las agendas locales urbanas (en nuestro caso, serían agendas rurales de las que ya existen algunos

⁶ Son numerosos los estudios sobre *smart cities*. Nos interesan especialmente los que abordan el acceso a los servicios públicos como, por ejemplo, M. BARRIO ANDRÉS, *La Smart city. Versión 2.0 del municipio*, en *Revista Documentación Administrativa*, n. 3, 2016; M. CAPORALE, *L'attuazione delle "smart cities". Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, en *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2015; R.P. DAMERI y B. D'AURIA, *Modelli di governo e di governance delle smart city, il caso italiano*, en *Impresa Progetto, electronic journal of management*, n. 4, 2014; E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 4, 2014; A. PENSI, *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, en *Giustizia amministrativa*, n. 9, 2015; J.L. PIÑAR MAÑAS, (Coord.) *Smart cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Ed. Reus, 2017; H. VILLAREJO GALENDE, *Smart cities. Una apuesta de la Unión Europea para mejorar los servicios públicos urbanos*, en *Revista Estudios Europeos*, n. 66, 2015. Otra propuesta interesante es la de *smart communities* que pone el centro de atención no en el territorio sino en los medios (uso de las TIC) para lograr esa gestión eficiente y sostenible de las ciudades. Véase al respecto M. ALMEIDA CERREDA y D. SANTIAGO IGLESIAS, *Las smart communities: un instrumento para alcanzar, de forma planificada y concertada, el equilibrio en la distribución espacial de la población*, en *Revista Cuadernos de Derecho Local*, n. 56, 2021.

⁷ Adaptamos la definición que sobre ciudad inteligente ha aportado A. CERRILLO I. MARTINEZ en *La transformación digital de la Administración local*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno local, 2021, p. 143.

ejemplos en España⁸). Estas agendas locales se configuran como planes estratégicos que materializan los objetivos recogidos en la Agenda Urbana Española (en adelante, AUE)⁹ que, a su vez, implementa los ODS de la Agenda 2030, para conseguir la sostenibilidad en las políticas de desarrollo urbano, así como un desarrollo equitativo, justo y sostenible en el resto de acciones. En este contexto, la cohesión social, la igualdad de oportunidades y la innovación digital constituyen elementos transversales.

Este proceso de planificación tendrá que hacer frente, entre otras, a las dificultades que hoy día presenta la incorporación de las nuevas tecnologías (como la IA) en la actividad administrativa. La principal, cómo dotar de seguridad jurídica a las distintas aplicaciones y usos de la IA en las Administraciones públicas rurales, pero también la importancia de evitar los sesgos tanto de los datos como de los algoritmos para que las decisiones públicas adoptadas no generen discriminaciones a una persona o grupo de personas, o garantizar el principio de transparencia en el uso de la IA en las Administraciones públicas¹⁰. Y, por supuesto, es fundamental lograr la interoperabilidad entre las distintas Administraciones públicas, pues la IA no entiende de gobiernos nacionales, autonómicos o locales y el respeto de los derechos en materia de protección de datos y privacidad¹¹. Además, este proceso tecnológico debe llevarse a cabo teniendo muy presente la brecha digital que resulta más acuciada en los municipios despoblados, para lo que habrá que poner el acento en la adquisición de las competencias digitales por los ciudadanos – normalmente personas mayores – que viven en estos territorios.

⁸ Es el caso, por ejemplo, de la Agenda Rural Sostenible de la provincia de Segovia o la Agenda Urbana y Rural de Gea de Albarracín, un municipio español de 400 habitantes.

⁹ Más información: <https://www.aue.gob.es>.

¹⁰ A este respecto, MERCHÁN MURILLO señala que el uso de la IA por parte de las Administraciones públicas exigirá conciliar el principio de transparencia y publicación de documentos administrativos con la protección de los datos personales y el derecho de los individuos a la privacidad, con arreglo a un marco reglamentario claro y explícito. *Inteligencia artificial y blockchain: retos jurídicos en paralelo*, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 50, 2019, p. 25.

¹¹ Todas estas cuestiones han sido objeto de análisis en nuestro trabajo E.M. ALVAREZ GONZALEZ, *La función normativa y la técnica legislativa en España: La IA como herramienta para mejorar la elaboración de las normas*, Ed. Tirant Lo Blanch, 2021.

Es importante señalar también que en este proceso de digitalización de las Administraciones rurales juegan un importantísimo papel las diputaciones provinciales como estructura administrativa supralocal que puede suplir las carencias de recursos, capacidades y competencias para abordar la transformación digital de los municipios despoblados. Todo ello, en el marco de su competencia en materia de asistencia y cooperación al pequeño municipio que vienen desarrollando¹².

A pesar de las dificultades y retos que plantea la digitalización de las administraciones en los municipios despoblados, queremos subrayar las ventajas que un pequeño municipio inteligente podría suponer para frenar los desequilibrios sociales que produce la despoblación. En primer lugar, se podría realizar una verdadera simplificación de los procedimientos administrativos que contribuyera a una significativa reducción de las cargas en las relaciones entre la Administración rural y los ciudadanos. Además, creemos que facilitaría sobremanera las relaciones entre los ciudadanos y la Administración pública, pero, sobre todo, presenta enormes ventajas en la prestación de los servicios públicos, como vamos a ver en este trabajo.

3.1 Marco normativo para la implantación del modelo de pequeño municipio inteligente

En España, la tendencia hacia una Administración digital deriva de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Ambas leyes han sido desarrolladas por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, que concreta los medios electrónicos a través de los que debe relacionarse la Administración pública. Este Reglamento desarrolla desde los sistemas de identificación y firma electrónica; el registro y la sede electrónica, las notificaciones electrónicas y los procesos de pago electrónico. La regulación que estas normas realizan sobre la actuación

¹² En la misma línea, A. CERRILLO I MARTINEZ, *La digitalización en los gobiernos locales intermedios y la contribución al Plan de Recuperación*, en *Transformación y Resiliencia, Cuadernos de Derecho Local*, n. 58, p. 59.

administrativa automatizada (cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público) precisa todavía de algún desarrollo y concreción, pero permite establecer las bases para la transformación digital de los pequeños municipios.

Debemos señalar también, aunque aún está pendiente de aprobación, la regulación que está desarrollando la Unión Europea en materia de IA, como la propuesta de Reglamento de IA presentado por la Comisión Europea de 21 de abril de 2022, la propuesta de Directiva para adaptar las normas de responsabilidad extracontractual en la IA de 28 de septiembre de 2022 o la regulación de la cartera europea de identidad digital. Todo ello en consonancia con el Libro Blanco sobre IA de 2020.

En cualquier caso, el camino hacia el modelo de pequeño municipio inteligente requiere, como hemos dicho, de un proceso de planificación que diseñe la hoja de ruta para la adopción de todas las medidas y acciones necesarias para su construcción. Para ello, los municipios despoblados deben elaborar sus propias agendas rurales y contar con la colaboración tanto del Estado como de la comunidad autónoma respectiva. En este sentido, la AUE constituye una buena herramienta pues aún sin carácter normativo, es un documento estratégico que realiza un diagnóstico de la realidad urbana y rural y establece una serie de objetivos con sus posibles líneas de actuación junto con un sistema de indicadores que permite realizar la evaluación y seguimiento del cumplimiento de los objetivos¹³. Los objetivos de la Agenda son amplios y ambiciosos. El modelo territorial y urbano por el que apuesta se inspira en el principio del desarrollo territorial y urbano sostenible. Se trata de un principio necesario para la esperada transición económica, ecológica, social y cultural de las ciudades y también para la redefinición de un modelo productivo que se plantea desde lo urbano. Así, sus 10 objetivos principales son:

- 1) Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo;
- 2) Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente;

¹³ En el mismo sentido, C. CAMPOS ACUÑA, *La digitalización de los procedimientos en los gobiernos locales: una tarea pendiente*, en *Cuadernos de Derecho Local*, n. 58, p. 108.

- 3) Prevenir y reducir los efectos del cambio climático y mejorar la resiliencia;
- 4) Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular;
- 5) Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible;
- 6) Fomentar la cohesión social y buscar la equidad;
- 7) Impulsar y favorecer la economía urbana;
- 8) Garantizar el acceso a la vivienda;
- 9) Liderar y fomentar la innovación digital;
- 10) Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza.

Esa visión integral que adopta la AUE basada en el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible permite que la despoblación pueda atenderse desde los planes de acción que para cumplir esos objetivos principales deben desarrollar tanto las comunidades autónomas como los entes locales. Por tanto, trabajar en la planificación, creación y ejecución de agendas urbanas/rurales para territorios pequeños, siguiendo las bases de la AUE, creemos que puede ser una herramienta útil para afrontar la despoblación y, sobre todo, para abordar los retos que plantea la resiliencia económica y social, la sostenibilidad y la digitalización del territorio. En definitiva, nos permitirá avanzar hacia esos municipios pequeños inteligentes que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos. Por tanto, creemos que las agendas rurales de los municipios pequeños pueden acoger la estrategia necesaria para la creación de esos municipios inteligentes. Además, no debemos perder de vista que los Fondos Next Generation EU, y, en concreto, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, aprobado en junio de 2021, se vertebró en torno a cuatro ejes estratégicos: transición ecológica, transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género. La despoblación, en lo que a nosotros nos interesa, aparece como eje prioritario dentro de la cohesión social y territorial. Por ello, nos encontramos en un momento idóneo para abordar esta transformación desde la innovación social y territorial y las nuevas tecnologías.

Por último, señalar también la Carta de Derechos Digitales. En ella se reconocen los retos que plantea la adaptación de los derechos actuales al entorno virtual y recoge un conjunto de principios y derechos para guiar los futuros proyectos normativos y el desarrollo de las políticas públicas

de forma que se garantice la protección de los derechos individuales y colectivos en los nuevos escenarios digitales. Se trata de un documento de *soft law* sin carácter vinculante pero que reconoce y demanda la protección de derechos ya contemplados en la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos y Garantía de los Derechos Digitales, con aportaciones novedosas respecto a la protección de los mayores y de las personas con discapacidad en el entorno digital; a las condiciones de la protección de la salud en el entorno digital; y, sobre todo, a los derechos ante la IA.

Es cierto que se trata de un documento programático que recoge la hoja de ruta para hacer frente al reto que plantea la adaptación de los derechos actuales al entorno virtual. En la Carta no se crean nuevos derechos, sino que se protegen los que ya existen en el contexto de las competencias digitales. La falta de valor normativo impide que los derechos en ella reconocidos tengan carácter vinculante, pero no es ese su objetivo, sino reflejar tendencias y realidades ya existentes en la sociedad. Más bien, es una guía para la adaptación y desarrollo normativo que debemos atender en los próximos años. En la propia introducción de la misma, se indica claramente, que la Carta tendrá un valor descriptivo, para tomar «conciencia del impacto y consecuencias de los entornos y espacios digitales»; prospectivo, para «anticipar futuros escenarios que puedan predecirse» y prescriptivo, es decir, «revalidar y legitimar los principios, técnicas y políticas que, desde la cultura de los derechos fundamentales, deberían aplicarse en los entornos y espacios digitales presentes y futuros». En consecuencia, entendemos que la Carta supone un avance en el camino hacia esa transformación digital de la Administración pública en la que el ciudadano debe convertirse en el epicentro.

4. Pequeños municipios inteligentes y acceso a los servicios públicos

En un municipio pequeño inteligente, la principal virtualidad que observamos es la de poder situar al ciudadano en el centro de la actuación administrativa. Este cambio de paradigma afecta de forma muy positiva a los servicios públicos y prestaciones públicas a las que el ciudadano tiene derecho, como vamos a ver en este apartado.

Primero, las nuevas tecnologías están transformando el derecho de los ciudadanos a las prestaciones y servicios públicos, pues están apa-

reciando nuevos servicios y prestaciones en un contexto distinto del hasta ahora conocido: la sociedad digital. Así, a los servicios públicos tradicionales (educación, sanidad, transporte, etc.) debemos añadir ahora los servicios digitales. Las nuevas tecnologías no sólo han incorporado elementos de eficiencia y posibilidad de personalización de los servicios tradicionales, sino que han traído consigo también nuevas prestaciones para el ciudadano.

Esa sociedad digital todavía requiere de una serie de elementos que están aún en proceso de implantación. Así, la infraestructura digital (5G); la conectividad digital; la identidad digital; la protección de los datos; la interoperatividad; la ciberseguridad; la economía del dato; la propia seguridad de los datos y su almacenamiento; etc. Pero al margen de esas necesidades básicas de conectividad y banda ancha, los nuevos servicios públicos digitales ponen de manifiesto otros problemas especialmente acuciantes en los municipios pequeños como son la accesibilidad a los mismos y la igualdad de oportunidades. Por ello, para que los servicios a la ciudadanía sean plenamente accesibles en todos los municipios, necesitamos prestar especial atención a las necesidades que presentan los municipios pequeños y volcar en ellos los esfuerzos para conseguir su completa digitalización, y, en suma, su configuración como un municipio inteligente.

4.1 Algunas consideraciones de interés en torno a la necesaria reformulación del concepto de servicio público

Hablar de servicios públicos digitales en el contexto de un municipio pequeño inteligente nos obliga a replantearnos como dato de partida el propio concepto de servicio público. En particular, la desnaturalización de uno de los elementos claves vinculado al concepto de servicio público: su localización, su vinculación con el territorio. Ahora en la sociedad digital, las funciones administrativas pierden esa conexión territorial, se alejan del territorio. Este dato tiene importantes connotaciones jurídicas, pues no debemos perder de vista que el territorio es el principio básico en el reparto de competencias entre las Administraciones públicas, y, por ende, el elemento que determina a quien corresponde prestar un determinado servicio público y con que alcance territorial. En un futuro próximo creemos que el concepto de ciudadanía digital y sociedad digital

traerá consigo alguna alteración de los elementos configuradores de la noción de servicio público.

En cualquier caso, y al margen de lo anterior, entendemos que los servicios públicos digitales deben reunir las características típicas del servicio público. Según una definición común, el servicio digital coincide con cualquier servicio de la sociedad de la información, normalmente prestado a cambio de una remuneración por un particular, a distancia, por medios electrónicos y a petición individual de un destinatario del servicio¹⁴. Conforme a esta definición servicios digitales son pues tanto los prestados por un sujeto público (Administración pública) como privado (pensemos, por ejemplo, en el comercio electrónico, los motores de búsqueda en línea; los servicios “en la nube”, etc., que surgen del sector privado). Por tanto, la primera cuestión importante es discernir cuando estamos ante un servicio público digital o ante un servicio digital privado¹⁵.

Como es sabido, para hablar de servicio público en sentido estricto, debe tratarse de una actividad de titularidad pública que tenga por objeto la prestación de un servicio a los ciudadanos. Esta actividad prestacional pública se caracteriza por: a) la atribución del servicio a una Administración (publicatio), ya sea en régimen de monopolio o en competencia con la iniciativa privada (como ocurre en el caso de la enseñanza y la sanidad); b) la finalidad prestacional, sin perjuicio de la forma de gestión pública o privada que se adopte y c) el acceso al servicio público de

¹⁴ G. PESCE, *Digital first. Amministrazione digitale, genesi, sviluppi, prospettive*, Ed. Scientifica, 2018, p. 137.

¹⁵ Sobre servicios públicos digitales véase I. MARTÍN DELGADO, *El acceso electrónico a los servicios públicos hacia un modelo de Administración Digital auténticamente innovador*, en T. DE LA QUADRA-SÁLCEDO y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO (Dir.), *Sociedad Digital y Derecho*, Ed. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2018; A.D. BERNING-PRieto, *La Administración electrónica y los servicios públicos digitales al albor de los progresos de la Unión Europea y el “Horizonte Europa 2020” su relación con las leyes 39/2015, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y 40/2015, de régimen jurídico del sector público*, en I. MARTÍN DELGADO, *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el derecho*, Ed. INAP, 2017; J. IGNACIO CRIADO, *La política de Administración digital en España. De los servicios públicos digitales a la gobernanza inteligente y Administración Pública 4.0*, en C. RAMÍO MATAS, *Repensando la Administración digital y la innovación pública*, Ed. INAP, 2021.

carácter universal, libre y gratuito, aunque ello no significa que el acceso no pueda someterse a requisitos o condiciones limitativas¹⁶.

Pero también se califican como servicio público actividades prestadas por el sector privado en las que, sin embargo, concurre un interés general de tal intensidad que justifica su regulación por normas jurídico administrativas y su sometimiento a un control público. Es lo que ocurre, por ejemplo, con la sanidad y la educación, el servicio farmacéutico o el servicio de taxi¹⁷. También con otro tipo de servicios de carácter económico como el servicio eléctrico, las telecomunicaciones o la energía en los que concurre un interés económico general que justifica la regulación y control por el Estado. Por tanto, lo relevante no es tanto que sea el mismo Estado quien intervenga, preste o planifique como que sea el garante de que esas funciones se hagan, incluso aunque sean ejercidas por los particulares, asegurando así el interés general que preside toda la acción administrativa.

En consecuencia, para hablar de un servicio público digital la Administración pública tiene que ser la prestataria del servicio (vía directa o indirecta) o, en su defecto aparecer siempre como garante y reguladora del servicio sobre el que debe existir un interés general en la satisfacción de esa necesidad a los ciudadanos.

Resulta clarificadora al respecto la innovadora regulación de los servicios públicos digitales que hace el art. 5 de la Ley 4/2019, de 17 de julio, de Administración digital de Galicia, pues atribuye a la Administración autonómica la promoción de las TIC para poner a disposición de la ciudadanía nuevas actividades prestacionales que permitan la mejor satisfacción de los intereses generales. En particular, se promoverá el desarrollo de servicios públicos digitales que: a) atiendan de manera personalizada a la ciudadanía, habida cuenta de sus circunstancias; b) promuevan la prestación de servicios conjuntos entre los órganos de la Administración general o los órganos de las entidades públicas instrumentales del sec-

¹⁶ Véase al respecto, J.M. SOUVIRÓN MORENILLA, *La actividad de la Administración y el servicio público*, Ed. Comares, 1998; J. TORNOS MAS, *El concepto de servicio público a la luz del Derecho comunitario*, en *Revista de Administración Pública*, n. 200, 2016, pp. 193-211.

¹⁷ Como ha dicho el Tribunal Constitucional estos no son servicios públicos en sentido estricto, sino, como suele decirse, servicios públicos en sentido impropio o virtual, o como ha dicho el Alto tribunal, servicios privados de interés público (STC 109/2003).

tor público autonómico, orientados a la atención de las necesidades de la sociedad; c) promuevan actuaciones simplificadas o automatizadas que reduzcan los tiempos de atención o resolución administrativa; d) tengan en cuenta las características especiales del medio rural, tanto en su dispersión como en la disponibilidad de medios de acceso a los servicios públicos digitales. Obsérvese como esta comunidad autónoma pone especial atención en el medio rural y sus singularidades para la prestación de servicios públicos digitales.

4.2 Singularidades del servicio público digital

Un elemento diferenciador de los servicios públicos digitales es que no es suficiente solo con la oferta del servicio digital, pues para que estos puedan prestarse de forma eficiente debe garantizarse también el acceso a los mismos. Así, el derecho del ciudadano está íntimamente relacionado con el deber de la Administración pública de dotar la estructura necesaria para garantizar la relación digital entre el ciudadano y la Administración, pues sin la red de comunicaciones electrónicas no es posible acceder a internet, y, por ende, a los servicios digitales. Ello obliga a considerar el servicio de acceso a internet como un servicio que se ponen a disposición de todos los usuarios, independientemente de la ubicación geográfica, como una suerte de servicio universal. En consecuencia, la aplicación efectiva de los derechos digitales, que presuponen el uso de la red y el acceso a internet, deben estar sujetos, cuando sea necesario, a obligaciones de servicio universal a fin de garantizar una relación justa y ordenada entre los ciudadanos, las empresas y las Administraciones públicas¹⁸.

En lo que se refiere a las características propias del servicio público digital, este debe caracterizarse por la continuidad o regularidad del servicio, la igualdad, la universalidad y la mutabilidad. A estos caracteres típicos del servicio público, debemos añadir también la calidad y la asequibilidad que, introducidas por el Derecho comunitario, han ido cobrando protagonismo como notas esenciales del servicio público. Así, la prestación del servicio público digital debe garantizarse con una regularidad que

¹⁸ G. PESCE, *Digital first. Amministrazione digitale, genesi, sviluppi, prospettive*, cit., p. 142.

satisfaga de forma suficiente las concretas necesidades a las que sirve, respetando el principio de igualdad o no discriminación (en sentido material) en las condiciones de acceso y las prestaciones ofrecidas al usuario, con carácter universal de forma que todos puedan acceder al servicio, y regido por el principio de mutabilidad, pues la Administración titular o responsable del servicio puede modificar sus condiciones de prestación cuando se den circunstancias que así lo aconsejen.

En este sentido, la continuidad del servicio se explica por la esencialidad del servicio, de ahí que el mismo se deba prestar con regularidad, permanencia y sin interrupción injustificada. Los servicios públicos digitales deben estar disponible para los usuarios las veinticuatro horas del día. Para conseguir esto es a la Administración pública a la que corresponde imponer las obligaciones necesarias a los operadores.

Igualmente, los servicios públicos digitales deben prestarse respetando el principio de igualdad y no discriminación entre los usuarios, pero entendiendo este principio como igualdad de trato entre usuarios que se encuentren en una situación homogénea. Ello significa, a sensu contrario, que podrán establecerse modalidades o condiciones de acceso diferentes, siempre que sean razonadas y proporcionadas. Por lo que respecta al principio de mutabilidad, este obedece a la potestad de los poderes públicos para modificar las condiciones de prestación del servicio cuando así lo aconseje el interés general.

El principio de calidad, por su parte, cada vez está cobrando más importancia en la actividad administrativa y así se está reflejando también en las actividades de servicio público. La calidad de servicio se evalúa atendiendo a múltiples factores que influyen en la prestación del servicio como la seguridad, volumen y características de las prestaciones, tiempos de espera, cobertura, etc. Para garantizarla son las administraciones públicas las que deben regular, planificar y controlar los niveles o estándares de calidad de cada servicio.

Por último, el principio de asequibilidad hace referencia a la necesidad de que los servicios públicos sean asequibles para el ciudadano sin tener que ser gratuitos. En definitiva, la asequibilidad implica la posibilidad de imponer al ciudadano la carga de financiar todo o parte del servicio mediante tasas o precios públicos que deben tender a cubrir el coste del servicio. Pero, en cualquier caso, dichos precios deben estar al alcance

de todos (o de la mayoría), tanto más cuanto más básico sea el servicio, o en su defecto, concederse ayudas o subvenciones a los usuarios o establecerse tarifas reducidas para determinados colectivos.

En consecuencia, para poder hablar de servicios públicos digitales es fundamental, al tratarse de un ámbito tecnológico, la calidad, la universalidad y la equidad, y, para ello, es primordial mejorar su usabilidad, utilidad, accesibilidad, movilidad, etc., reduciendo, por consiguiente, las brechas sociales, territoriales y las desigualdades de acceso. Máxime cuando ahora los servicios públicos deben prestarse de forma digital con carácter preferente. Es lo que se ha denominado el principio de exclusividad digital en la prestación de servicios basado en el principio “digital first”. Los ciudadanos y las empresas tienen derecho a los servicios digitales y la Administración debe asegurar el acceso a los mismos cumpliendo con todas las garantías del servicio público tradicional. Y ello solo será posible a través de un sistema de identidad digital fácil y cómodo para el ciudadano. Por tanto, es necesario un nuevo modelo de identidad digital que simplifique la realización de trámites con la Administración, haciendo más fácil, por ejemplo, la identificación y la firma electrónica. Y a su vez, para garantizar la igualdad y el respeto a los derechos de la ciudadanía digital es fundamental contar con la infraestructura necesaria y el acceso seguro a la red.

Lo anterior es relevante desde el punto de vista del principio de igualdad porque desde el punto de vista específico de los servicios en línea, el ejercicio del derecho a utilizar tecnologías, precisamente porque es apropiado para “cualquier persona”, debe garantizarse en todo el territorio nacional en las mismas condiciones y de acuerdo con estándares tecnológicos equivalentes. Lo contrario (que es la realidad actual), el hecho de que un ciudadano por el hecho de vivir en un municipio pequeño o despoblado no tenga acceso a los mismos servicios digitales que el ciudadano que vive en una gran ciudad, está vulnerando el principio de equidad y la universalidad del servicio público¹⁹. En esta línea

¹⁹ Como indica A. OROFINO, *El uso de medios electrónicos para contrarrestar la despoblación rural*, en D. SANTIAGO IGLESIAS, *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Ed. Aranzadi, 2021, p. 347, para aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías como medio de lucha contra la despoblación rural, es necesario, en primer lugar, garantizar el derecho de todos a acceder a los medios informáticos, con las mismas po-

entendemos que la universalidad ante los servicios digitales requiere de la alfabetización digital tanto de las instituciones públicas como de los ciudadanos para garantizar que todos los usuarios del territorio nacional, independientemente de su ubicación geográfica, pueden beneficiarse de un nivel de calidad predeterminado. Por tanto, los servicios también deben garantizarse a los usuarios situados en zonas del territorio nacional que sean menos rentables en términos de inversiones comerciales para los operadores económicos del sector de las comunicaciones electrónicas y que puedan dar lugar a una excepción al régimen competitivo cuando no existan otras formas válidas de garantizar el cumplimiento del interés general, lo que sería, en definitiva, una obligación de servicio público impuesta por la Administración²⁰.

4.3 Tipos de servicios públicos digitales

Es importante identificar los distintos tipos de servicios públicos digitales que nos podemos encontrar, y es que tan servicio público es una pura y simple actividad de información realizada por medios electrónicos (servicio sui generis) como las mejoras tecnológicas que se están introduciendo en los servicios públicos tradicionales que facilitan su prestación (me refiero, por ejemplo, a las acciones en el ámbito de la educación; la salud, donde existen ya muchas prestaciones telemáticas – cita previa, obtención de resultados de pruebas, incluso robot que asisten en

sibilidades y facilidades. Esto hace necesaria la plena cobertura digital de todos los territorios, incluidas las zonas rurales, donde todavía hay dificultades para conectarse a las redes. Por lo tanto, es necesario que, en reconocimiento expreso de la importancia que tiene hoy en día el derecho a conectarse a internet, los servicios electrónicos que se ofrezcan a los ciudadanos sean fácilmente accesibles y se organicen de forma que puedan ser utilizados en todos los territorios. Incluso en aquellos en los que sea menos fácil prestar el servicio por lo accidentado del terreno (la referencia es, por supuesto, a las zonas montañosas) o por la dispersión de los asentamientos, como también se prevé expresamente a nivel comunitario.

²⁰ Señalar que en el año 2016 una declaración conjunta de Naciones Unidas conceptuó que negar el acceso a internet suponía una violación a los derechos humanos, afirmando que este acceso supone un derecho fundamental de todo ser humano, al tiempo que aboga por aumentar el acceso y la masificación de esta red, ya que «facilita vastas oportunidades para una educación asequible e inclusiva a nivel mundial» y proporciona otros recursos para la educación, especialmente a través de la brecha digital. Gracias a esta declaración muchos países elevaron el servicio de internet a la categoría de servicio público, tal es el caso de Holanda, Francia, Corea del Sur, Finlandia o Suecia, y en América Latina, Argentina, Costa Rica, México y Colombia lo han declarado también bajo esta categoría.

las intervenciones quirúrgicas, etc. – y donde gracias a la mejora de la coordinación interna y la puesta en marcha de la creación de espacios de datos comunes, poder obtener modelos predictivos de patologías y enfermedades es ya una realidad); o en el ámbito de la justicia, con la gestión de trámites a través de dispositivos móviles o conexión de los sistemas de gestión procesal para poder celebrar juicios telemáticos; en el ámbito de los transportes, la energía, etc.). Pero también estamos ante un servicio público digital cuando realizamos una actuación ante la Administración pública a través de su registro electrónico (presentando una solicitud) o cuando pagamos una factura electrónica o presentamos telemática la liquidación de un impuesto, o simplemente cuando somos parte en un procedimiento administrativo iniciado por la Administración por medios electrónicos. E incluso, debemos también pensar en nuevos servicios públicos digitales que puedan crearse e innovarse gracias a la Administración electrónica.

Señalar también como una nueva variedad de servicios públicos, la posibilidad que se abre a partir de la información ciudadana de la que disponen las Administraciones públicas, por ejemplo, en la carpeta ciudadana, de obtener unos servicios personalizados atendiendo a los intereses y preferencias personales, siempre, claro está, que se apliquen las medidas adecuadas para la protección de los derechos, libertades e intereses legítimos de las personas destinatarias. Ello obliga a la persona interesada a prestar su consentimiento para el tratamiento de los datos personales necesarios para la prestación de estos servicios personalizados, en los términos previstos en la normativa de protección de datos de carácter personal. Se trata de adaptar un servicio a un único sujeto en función de la información que de él se dispone. Pero también se puede tratar de un servicio proactivo, que es un servicio personalizado pero prestado de forma proactiva, es decir, que se presta de forma anticipada a la solicitud por el propio usuario o persona interesada²¹.

Un último apunte sobre los servicios públicos tradicionales. Entendemos que las mejoras que puedan introducirse gracias a las nuevas tecnologías

²¹ Véase al respecto, C. VELASCO RICO, *Organización y gestión de datos y servicios en la ciudad inteligente*, en A. CERRILLO I. MARTINEZ, (COORD.) *La transformación digital de la Administración local*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno local, 2021, p. 112.

en estos servicios deben recogerse en la respectiva normativa sectorial para que su implantación esté dotada de las mayores garantías para el ciudadano (en términos de protección de datos, accesibilidad, etc.) máxime ante determinados servicios básicos en los que el usuario adquiere un rol importante e incluso se convierte en sujeto de una relación de sujeción especial frente a la Administración pública. Estamos pensando en el servicio público sanitario, educativo y social. Las tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito de la salud, por ejemplo, se utilizan para mejorar la prevención, el diagnóstico, el tratamiento, el seguimiento y la gestión de la salud y el estilo de vida. Este impacto de las nuevas tecnologías en esos servicios tan básicos para el ciudadano creemos que deberían recogerse en la legislación sectorial correspondiente. Dichas leyes sectoriales deben prever como se ordena, planifica y organiza la prestación del servicio público, ahora prestado también con apoyo de las nuevas tecnologías y la IA, y ello, de formar particular, en el ámbito de los municipios despoblados²².

En conclusión, creemos que la tecnología y la digitalización de la Administración rural podría ser de gran utilidad para frenar la despoblación en nuestro país. No cabe duda que la Administración electrónica está permitiendo nuevas formas de participación y relación entre los ciudadanos y los poderes públicos, siendo muchos e indudables los beneficios relacionados con la digitalización de los servicios públicos. El camino hacia los municipios pequeños inteligentes es largo y complejo, y también es cierto que los avances tecnológicos presentan riesgos e incertidumbres, pero en el contexto rural creemos que son mayores las ventajas y potencialidades que ofrecen como herramienta para contribuir a superar los problemas de desigualdad social que existen en las zonas despobladas.

²² Algo ya se ha avanzado, por ejemplo, en el servicio público de la educación. La disposición adicional décima de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece que la ley «contendrá las medidas que garanticen la competencia digital del alumnado y profesorado, reduciendo en lo posible las brechas digitales de acceso y uso, y las previsiones para la revisión de los elementos del currículo y de las programaciones didácticas centradas en los aspectos más competenciales del currículo».