

Reforma xurídico-administrativa, procedemento electrónico e Administración local: análise da incidencia das recentes transformacións nas bases do procedemento administrativo español sobre o réxime local

Reforma jurídico-administrativa, procedimiento electrónico y Administración local: análisis de la incidencia de las recientes transformaciones en las bases del procedimiento administrativo español sobre el régimen local

Legal and administrative reform, electronic procedures and local administration: analysis of the incidence of recent transformations of the bases of Spanish administrative procedures concerning local government

ANDRÉS BOIX PALOP

Profesor Titular de Dereito Universitario
Universidade de Valencia

Recibido: 25/01/2020 | Aceptado: 30/01/2020

DOI: <https://doi.org/10.36402/10.36402/regap.v1i58.124>

58 Regap

Regap



ESTUDIOS

Resumo: Este traballo aspira a identificar os elementos e trazos do funcionamento do procedemento administrativo español que, na súa conformación actual tras as reformas dos últimos anos e especialmente tras as reformas de 2015, máis afectaron ao funcionamento das administracións locais. En concreto, identificaranse aqueles elementos que, malia terse operado unha reforma, son no fondo manifestación dunha clara continuidade co modelo tradicional e xa consolidado, por unha banda, así como, por outra,

cales son as novidades máis importantes efectivamente operadas coa reforma. Adicionalmente, preténdese explicar como se relacionan estas transformacións con outros cambios previos e posteriores á reforma do procedemento que están a transformar as bases do noso procedemento administrativo e do réxime xurídico básico das administracións locais españolas (transparencia, protección de datos, reforma local, ...). A partir destes elementos, o traballo permite identificar tres factores clave que explican a reforma: 1) a manifestación dunha clara continuidade xeral do modelo aínda con leves retoques en beneficio da expansión das potestades das administracións públicas, tamén das locais, no seu día a día; 2) un claro intento de recentralización aproveitando o procedemento para reforzar controis do Estado sobre as administracións locais na mesma liña que xa iniciasen as reformas previas sobre sustentabilidade financeira ou en materia de réxime local; e, finalmente, 3) unha articulación do procedemento administrativo electrónico básico común que trata de sintetizar todos estes elementos pola vía de impor solucións xa testadas que se mostraron cómodas para a Administración, en ocasións á custa do cidadán, pero que o lexislador claramente confía en que redunde nunha maior eficacia administrativa.

Palabras clave: Procedemento administrativo, entes locais, autonomía local, procedemento electrónico, recentralización.

Resumen: Este trabajo aspira a identificar los elementos y rasgos del funcionamiento del procedimiento administrativo español que, en su conformación actual tras las reformas de los últimos años y especialmente tras las reformas de 2015, más han afectado al funcionamiento de las administraciones locales. En concreto, se identificarán aquellos elementos que, a pesar de haberse operado una reforma, son en el fondo manifestación de una clara continuidad con el modelo tradicional y ya consolidado, por un lado, así como, por otro, cuáles son las novedades más importantes efectivamente operadas con la reforma. Adicionalmente, se pretende explicar cómo se relacionan estas transformaciones con otros cambios previos y posteriores a la reforma del procedimiento que están transformando las bases de nuestro procedimiento administrativo y del régimen jurídico básico de las administraciones locales españolas (transparencia, protección de datos, reforma local, ...). A partir de estos elementos, el trabajo permite identificar tres factores clave que explican la reforma: 1) la manifestación de una clara continuidad general del modelo aun con leves retoques en beneficio de la expansión de las potestades de las administraciones públicas, también de las locales, en su día a día; 2) un claro intento de recentralización aprovechando el procedimiento para reforzar controles del Estado sobre las administraciones locales en la misma línea que ya iniciaran las reformas previas sobre sostenibilidad financiera o en materia de régimen local; y, finalmente, 3) una articulación del procedimiento administrativo electrónico básico común que trata de sintetizar todos estos elementos por la vía de imponer soluciones ya testadas que se han mostrado cómodas para la Administración, en ocasiones a costa del ciudadano, pero que el legislador claramente confía en que redunde en una mayor eficacia administrativa.

Palabras clave: Procedimiento administrativo, entes locales, autonomía local, procedimiento electrónico, recentralización.

Abstract: This paper tries to identify those elements and features of Spanish administrative procedure that, in its current conformation after the reforms of recent years and especially after the reforms of 2015, have most affected the functioning of local administrations. Specifically, this work intends to extract which elements and features are manifestations of continuity with the traditional and already consolidated model, on the one hand; as well as, on the other, which are the most important transformations effectively operated with the reform. Additionally, it is intended to explain how these transformations are related to other changes (transparency, data protection, local reform, ...). From these elements, the paper identifies four key factors that explain the reform: 1) the manifestation of a general continuity of the model even with slight touch-ups in favor of the expansion of the powers of the Public Administrations, also of the local ones; 2) a clear attempt of recentralization taking advantage of the electronic procedure to reinforce State controls over Local Administrations; and, finally, 3) an articulation of the common basic electronic administrative procedure that tries to synthesize all these elements by means of imposing proven solutions that have been comfortable for the Spanish Public Administration, sometimes at the expense of the citizens.

Key words: Administrative procedure, local authorities, local autonomy, electronic procedure, recentralization.

SUMARIO: 1 Unha década de reformas xurídico-administrativas. 1.1 A reforma do artigo 135 CE (2011). 1.2 Lei orgánica 2/2012, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira (2012). 1.3 Leis 19/2013, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno; e 27/2013, de racionalización e sustentabilidade da Administración local (2013). 1.4 Leis 39/2015, de procedemento administrativo común; e 40/2015, de réxime xurídico do sector público (2015). 1.5 Lei 9/2017, de contratos do sector público (2017) e normas de desenvolvemento en materia de contratación pública. 1.6 Lei orgánica 3/2018, de protección de datos persoais e garantía dos dereitos dixitais (2018). 2 A reforma administrativa de 2015: principios estruturantes e efectos do novo procedemento administrativo na Administración local. 2.1 Transformación e resiliencia do modelo de procedemento administrativo español no contexto europeo: principais novidades da LPAC 2015. 2.2 Principais afeccións á actividade administrativa dos entes locais do novo procedemento administrativo relacionadas co equilibrio entre potestades públicas e situación xurídica dos cidadáns. 2.3 Administración local e procedemento administrativo electrónico tras a LPAC. 3 Conclusións sobre a afección das reformas en materia de procedemento administrativo no ámbito da Administración local. 4 Conclusións.

1 Unha década de reformas xurídico-administrativas

Tras cinco anos desde a aprobación da reforma das bases do procedemento administrativo español e do réxime xurídico das nosas administracións públicas aprobada en 2015 e mesmo a pesar de que partes substanciais desta seguen a día de hoxe sen teren entrado plenamente en vigor como consecuencia das previsións transitorias contidas na propia lei e as posteriores prórrogas intervidas que dilataron ata outubro de 2020 a completa exixibilidade xurídica de todas as súas disposicións¹, estamos en condicións de realizar unha primeira valoración global da afección que esta supuxo sobre as bases procedementais da actuación dos nosos entes locais, especialmente os municipios –xa que na súa actuación administrativa protagonizan moitos máis procedementos en relación cos cidadáns, os seus dereitos, e a súa esfera xurídica de intereses, que os que poden levar a cabo outro tipo de entes locais de base asociativa ou as propias deputacións provinciais–. Unha afección que se proxecta esencialmente sobre a transformación dixital que a lei forzou a emprender, continuar ou afondar, segundo os casos, aos entes locais españois, debido a que as leis 39/2015, do procedemento administrativo común das administracións públicas (LPAC), e 40/2015, de réxime xurídico do sector público (LRXSP), esencialmente, proxectan sobre o réxime xurídico tradicional do noso procedemento administrativo a conversión de todos os

¹ A DA 7.ª da Lei 39/2015, do procedemento administrativo común das administracións públicas (LPAC), xa formulou unha xenerosa *vacatio legis* dun ano, respondendo a entrada en vigor da norma ao 2 de outubro de 2016, pero ademais estableceu que as previsións relativas ao rexistro electrónico de apoderamentos, rexistro electrónico, rexistro de empregados públicos habilitados, punto de acceso xeral electrónico da Administración e arquivo único electrónico non producirían efectos ata dous anos despois, isto é, a partir do 2 de outubro de 2018. Con posterioridade, o Decreto-lei 11/2018 modificou esta previsión e postergou dous anos máis, ata o 2 de outubro de 2020, a produción de efectos xurídicos respecto desta parte da norma. Así pois, a día de hoxe, estamos dentro do período de adaptación concedido pola norma ás diferentes administracións públicas, e tamén en consecuencia aos entes locais, para que se adecúen estas cuestións ás previsións da lei. Hai certa unanimidade doutrinal en que, mentres tanto, os dereitos e obrigas respecto dos particulares que se relacionan coa Administración por vías electrónicas quedan despregados mentres as administracións públicas ofrezan a posibilidade de interactuar por vía electrónica, pero que mentres esta posibilidade non se ofrezca, e polo menos ata outubro de 2020 non hai obriga de que así sexa, estes quedan en suspenso respecto desta forma concreta de relacionarse coa Administración. Véxase, ao respecto, por exemplo, HERRERO POMBO, C., "Comentario a la Disposición Adicional Séptima", Acuña Campos, C. (dir.), *Comentarios a la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters Kluwer, Madrid, 2017, p. 905.

trámites posibles ao estándar electrónico, integrando na regulación básica por defecto as previsións da Lei 11/2007, de acceso electrónico dos cidadáns aos servizos públicos (LAE), debidamente actualizadas e pulidas.

Neste traballo non se aspira a realizar un completo estudo detallado desta transformación, algo que resultaría imposible con esta extensión e que, ademais, foi xa realizado de forma monográfica moi completa e brillante por numerosos traballos que deron conta moi rapidamente das principais novidades da reforma administrativa de 2015² ou que a trataron posteriormente de xeito exhaustivo e moi completo, con gran profundidade e rigor xurídico³. Preténdese, en cambio, achegar unha visión panorámica de cales foron as novidades que tiveron e teñen unha maior incidencia sobre a actuación administrativa dos entes locais, a súa significación e utilidade –ou as críticas que en ocasións pode merecer un marco xurídico que lle dá máis capacidade de actuación á Administración que garantías aos cidadáns, como sucede de forma moi significativa co novo réxime das notificacións electrónicas– póndoas en relación co marco xurídico-administrativo español xeral e a súa evolución ao longo da última década.

Neste sentido, é conveniente lembrar que hai elementos que afectan ao réxime do procedemento administrativo dos entes locais españois ou a algunhas das súas actuacións administrativas na súa perspectiva máis burocrática que atoparemos en normas alleas ás propias LPAC e LRXSP. En primeiro lugar, aquelas que nos permiten explicar e entender o marco en que estas se proxectan sobre o goberno e a Administración local, que, malia teren menos elementos estritamente procedementais aos que atender, si que deben ser como mínimo mencionadas para expor en que termos afectaron aos entes locais e condicionan a súa actuación. En segundo lugar, normas sectoriais, desde as que teñen que ver coa protección de datos á transparencia ou a contratación pública, onde atoparemos interesantes derivadas procedementais que cómpre compatibilizar coa lexislación básica en materia de procedemento administrativo.

Neste sentido, pode ser de utilidade realizar un repaso rápido ao que foi a segunda década do século XXI, que podemos considerar materialmente case xa concluída, respecto do noso dereito administrativo, un dereito administrativo, o español, que conservou grande estabilidade en non poucos dos seus trazos definitorios, ata o punto de que as reformas de 2015, esencialmente continuístas respecto da lexislación do procedemento administrativo de 1992 modificada en 1999, non deixan de ser debedoras da primeira gran lei do procedemento administrativo español, a Lei de procedemento de 1958 –e Lei de réxime xurídico do Estado de 1957–, cuxa estrutura xeral

² Destacaron pola súa celeridade en realizar análises moi completas os números especiais das revistas *Documentación Administrativa*, n. 2, Nueva época, 2015; e *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 63, 2016, coordinado por A. Huergo Lora; así como os diversos comentarios, entre os que se poden destacar pola súa atención ás implicacións respecto do feito local VELASCO CABALLERO, F. (coord.), *Régimen jurídico y procedimiento administrativo de los gobiernos locales. La aplicación a las entidades locales de las Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre*, UAM-Instituto de Derecho Local, Madrid, 2016; e ACUÑA CAMPOS, C. (dir.), *Comentarios a la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters Kluwer, Madrid, 2017.

³ Neste sentido, o esforzo máis completo de proporcionar un tratamento tratadístico ao novo procedemento administrativo común que emerge como consecuencia da integración do procedemento administrativo electrónico no procedemento xeral é probablemente o de GAMERO CASADO, E. (dir.) e FERNÁNDEZ RAMOS, S., e VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

e entendemento das relacións entre os poderes públicos e os cidadáns non fai senón replicar. Así, non son poucos os comentarios que sinalaron este feito, en ocasións de forma crítica, ao pór de manifesto que este apego á súa estrutura, composición e elementos tradicionais non deixa de demostrar unha certa incapacidade para que o noso procedemento administrativo evolucione debidamente para facer fronte aos retos das sociedades actuais⁴. Non obstante, e malia este apego á estrutura básica tradicional, o noso dereito administrativo tamén foi mutando e adaptando algunhas das súas respostas para adecualas ás necesidades actuais. De feito, ao longo desta última década fíxoo de forma notable, esencialmente a partir da intensa influencia do dereito e das actuacións das diferentes institucións da Unión Europea. De feito, a orixe da maior parte das reformas que obrigaron a modificar substancialmente aspectos do noso sistema de procedemento administrativo ou áreas xurídicas lindeiras pode trazarse, de xeito xa sexa máis ben medido ou directamente inmediato, ata unha acción europea en case todos os casos⁵. Nalgúns deles, ademais, e como veremos deseguido nun repaso sumario ordenado cronoloxicamente dos grandes fitos deste proceso, de forma moi evidente.

1.1 A reforma do artigo 135 CE (2011)

O elemento estruturante definidor das reformas que se foron sucedendo ao longo desta década, aínda que non teña unha relación directa co procedemento administrativo, é a reforma da Constitución española realizada tras o verán de 2011. Convén por iso deixar constancia desta e da significación que ten o feito de que fose a única reforma cun contido substantivo de relevo que se fixo da Constitución española de 1978 desde a súa aprobación –a reforma de 1992 para permitir o sufraxio pasivo nas eleccións municipais dos cidadáns doutros países da UE ou de cidadáns de países con convenio de reciprocidade con España foi moito máis concreta– porque dalgún xeito é a que marca o paradigma que se consolidará coas distintas reformas que se sucederon en anos posteriores. Dunha parte, respecto da indubidable orixe europea dos cambios introducidos. Doutra, marcando un cambio sobre o que fora a tradición constitucional española consolidada desde 1978 en materia de réxime local, plasmada na Lei 7/1985, reguladora das bases do réxime local (LRBRL), e as súas sucesivas reformas, a última delas froito do chamado “Pacto local” de 1999, aprobada pola Lei 11/1999, de ir ampliando as competencias locais e reforzado a súa autonomía política e institucional tras a ratificación por España da Carta europea de autonomía local en 1989⁶, cambio que se

⁴ BAÑO LEÓN, J. M., “La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados”, *Documentación Administrativa*, n. 2, Nueva época, 2015, pp. 3-8. DOI 10.24965/da.v0i2.10259 (15 de xaneiro de 2020).

⁵ Sobre este proceso de europeización do dereito administrativo español e a notable resiliencia dalgunhas das súas institucións e estruturas básicas, mesmo asumindo moitos dos cambios que foron sucedéndose nas últimas décadas provenientes da Unión Europea, tratei de facer unha completa análise nun traballo monográfico previo: BOIX PALOP, A., “La europeización del Derecho administrativo español”, Martín Delgado, I., Almeida Cerredá, M., e Di Lascio, F. (coords.), *La europeización del Derecho administrativo: una evolución desde el ordenamiento español*, Andavira, Santiago de Compostela, 2017, pp. 35-108.

⁶ A Carta europea de autonomía local, de 1985, foi validamente ratificada por España catro anos máis tarde, por medio do Instrumento de ratificación publicado no BOE do 24 de febreiro de 1989.

traduce en reformas institucionais que van limando por primeira vez esa concepción xenerosa tanto da autonomía dos entes locais constitucionalmente consagrada como o carácter indubidablemente representativo e político dos entes locais⁷.

Así, será a partir do novo paradigma que se introduce coa reforma do artigo 135 da Constitución aprobada en 2011 cando comezamos a ver, por primeira vez, normas que sucesivamente tratan de reducir o ámbito da autonomía local, as súas competencias ou, correlativamente, a introdución de controis adicionais nas normas básicas sobre os procedementos e tomas de decisións dos entes locais, abrindo así a porta a unha crecente rixidificación do réxime básico do procedemento administrativo que logo tivemos ocasión de comprobar como se foi concretando en diversas medidas intervidas en normas posteriores –e tamén na propia reforma administrativa de 2015–.

Un novo paradigma que, esencialmente, se xustifica a partir de consideracións de aforro e racionalización que dan lugar a unha lóxica de maior control sobre todos os aspectos que poidan incidir no gasto introducida, como é sabido e foi profusamente comentado e analizado, por expreso mandato europeo⁸. Tras a reforma constitucional⁹, o artigo 135.1 CE compromete todas as administracións públicas, e tamén os entes locais, a velar polo principio de estabilidade orzamentaria, ademais de impor uns límites de déficit que no caso dos entes locais os obriga ao equilibrio orzamentario con carácter estrutural¹⁰ –límites que son aplicables precisamente desde este ano, segundo estableceu a disposición transitoria da reforma–. Todo iso, xunto á prioridade constitucional que se dá ao servizo da débeda (art. 135.3 CE), supón un cambio nos principios tradicionais de funcionamento dos nosos entes locais que condicionou enormemente a propia posición e consideración constitucional destes, coas consecuencias sinaladas. Dalgún xeito, pode considerarse que a aprobación desta reforma non só marca un fito xurídico de implicacións constitucionais de fondo sobre a cláusula de Estado social¹¹, senón tamén cunha clara proxección territorial, a partir do cal a introdución de consideracións financeiras e de control sobre o déficit permitiron un redimensionamento restritivo da autonomía local e das posibilidades de acción dos entes locais, que se foi

⁷ PAREJO ALFONSO, L., "La autonomía local en la Constitución española", Muñoz Machado, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, pp. 142-157.

⁸ Un tratamento monográfico da cuestión e do proceso de presión por parte das institucións europeas, en diversas fases, para a introdución destes mecanismos, pode atoparse en EMBID IRUJO, A., *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2012. Con carácter monográfico sobre o principio de sustentabilidade e o seu impacto sobre as administracións públicas españolas, VILLAR ROJAS, F., "El principio de sostenibilidad y las Administraciones Públicas", López Benítez, M., Fuentetaja Pastor, J. A., e Rodríguez-Campos González, S. (coords.), *Las reformas administrativas de la crisis*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 47-76; respecto do seu impacto sobre o modelo constitucional español en termos abstractos e xerais, véxase GARCÍA ROCA, F. J., EMBID IRUJO, A., ESTEVE PARDO, J., BAÑO LEÓN, J. M., e MENÉNDEZ, A. J., "Los efectos de la crisis económica sobre las instituciones públicas", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 43, 2014, pp. 64-75; por último, respecto ao impacto efectivo e evolución das facendas locais durante a crise, pode consultarse ECHANIZ SANS, J., *Los gobiernos locales después de la crisis*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2019.

⁹ Reforma do artigo 135 da Constitución española, publicada no BOE do 27 de setembro de 2011.

¹⁰ VILLAR ROJAS, F., "El principio de sostenibilidad y las Administraciones Públicas", cit., pp. 53-61.

¹¹ Véxase neste punto a moi extensa e documentada reflexión sobre o impacto na cláusula de estado social e as súas implicacións non só constitucionais, senón prácticas en MENÉNDEZ, A. J., "¿Qué queda de la soberanía nacional y del Estado social y democrático de Derecho europeo tras la crisis?", Martín Patino, J. M., e Giménez Romero, C. (coords.), *Informe España 2014. Una interpretación de su realidad social*, Fundación Encuentro, Madrid 2014. https://www.fund-encuentro.org/informe_espana/indiceinforme.php?id=IE21 (7 de xaneiro de 2020).

plasmando posteriormente nas sucesivas reformas que afectaron ao procedemento administrativo español. Un instrumento particularmente importante para iso é a Lei que o propio artigo 135.5 CE prevía que se debía aprobar para detallar estes controis.

1.2 Lei orgánica 2/2012, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira (2012)

Moi rapidamente, só un ano despois da aprobación da reforma constitucional de 2011, apróbase a Lei orgánica 2/2012, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, para desenvolver os seus principios, distribuír segundo o criterio da lexislación estatal os límites de déficit entre as diversas administracións públicas, os supostos excepcionais de superación destes e os controis e procedementos necesarios para a posta en marcha destes. Trátase dunha norma que vai moito máis alá que a lei de estabilidade orzamentaria vixente ata o momento, de 2001, e que si pasará a incidir de xeito moi directo na actuación dos entes locais, pois máis alá de metodoloxías e procedementos na norma fíxanse as responsabilidades dos entes locais e severas restricións sobre como aprobar orzamentos, incluíndo a coñecida como “regra de gasto”, que, xunto a outras medidas restritivas adoptadas nos sucesivos orzamentos xerais do Estado desta última década –como os límites ás taxas de reposición de traballadores públicos¹², as novas normas en materia de xestión de servizos públicos locais ou a pretensión de racionalización do sector societario local¹³–, acabaron por condicionar de maneira moi notable o xeito en que os nosos entes locais puideron na práctica despregar as súas actividades, cun indubidable efecto de redución efectiva da autonomía, que foi comunmente destacado pola nosa doutrina e que, ademais, ten un impacto obvio condicionando o exercicio das competencias locais¹⁴.

Por exemplo, non poucos dos problemas que están a ter moitos concellos, e non só os pequenos e medianos, para cumprir en prazo coas exigencias de transformación electrónica da LPAC e a LRXSP teñen que ver con este tipo de restricións e a imposibilidade de dotar os seus entes locais do persoal propio suficiente para acometer esta transformación, razón pola cal, xunto a un notable atraso respecto do que eran as previsións iniciais da reforma de 2015 –que prevía que para 2018 toda a Administración electrónica debía estar xa totalmente implantada–, estamos a ver como na actualidade esta transformación está a ser externalizada en non poucos casos, debido ás restricións en materia de persoal propio, xerándose un liderado privado antes que público á hora de encabezar iniciativas tecnolóxicas. Adicionalmente, estas restricións coadxuvan con outras previsións posteriores, da reforma local de 2013 á reforma administrativa

¹² Acerca do impacto efectivo destas medidas sobre o sector público local, FERNÁNDEZ LLERA, R., e MORÁN MÉNDEZ, E., “Presupuestos, cuentas y control externo del sector público local”, *Presupuesto y Gasto Público*, n. 89 (4/2017), 2017, pp. 33–49; e Fernández Llera, R. (coords.), *III Informe Red Localis. Retos de las entidades locales ante la transformación digital de la gestión pública*, Wolters Kluwer, 2019, pp. 319–337.

¹³ SANTIAGO IGLESIAS, D., “Las sociedades municipales”, Almeida Cerredá, M., Tubertini, C., e Costa Gonçalves, P., *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas Thomson-Reuters, 2015, pp. 246–269.

¹⁴ VILLAR ROJAS, F., “El principio de sostenibilidad y las Administraciones Públicas”, cit., pp. 64–69.

de 2015, cara a unha delegación destas tarefas e da vertente tecnolóxica da transformación cara a outros actores –o Estado nuns casos, as deputacións provinciais noutros– aos que se pretende dotar dunha capacidade de liderado, por consideracións de suposta eficacia e de aproveitamento de economías de escala, en detrimento dos municipios. As medidas en materia de estabilidade orzamentaria son, sen dúbida, un acicate que coaduxa nesta dirección.

1.3 Leis 19/2013, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno; e 27/2013, de racionalización e sustentabilidade da Administración local (2013)

Durante o ano 2013 foron aprobadas dúas normas de enorme transcendencia e que, en parte dos seus contidos, se proxectarán de xeito claro sobre a reforma administrativa que se realizará posteriormente só dous anos despois (en 2015): a primeira lei en materia de transparencia da historia de España¹⁵ e a reforma do réxime local máis ambiciosa desde que sentaron as bases do réxime local español posterior á Constitución coa LRBRL de 1985¹⁶. Estas dúas normas, ambas dunha grande importancia, reflicten algunhas das tendencias que podemos identificar xa. É así, por exemplo, en todo o referido á influencia europea mediata ou inmediata que explica a aprobación destas normas, moito máis directa no que se refire á Lei 19/2013, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno (LT), que como se recordará foi aprobada finalmente tras moitas críticas pola ausencia dunha lei específica na materia, carencia que contrastaba co tratamento no resto de países da Unión Europea¹⁷. Máis alá dos contidos propios da norma¹⁸, é interesante resaltar tamén a súa desconexión coa reforma en materia de procedemento administrativo, tanto no momento de aprobación da norma como na aprobación da reforma administrativa de 2015, que tampouco é aproveitada para compatibilizar e coordinar os novos paradigmas con algunhas das novidades introducidas.

Esta vontade de regulación propia da transparencia e o dereito de acceso á información pública, desenvolvendo de forma extensa o dereito recoñecido no artigo 105 b) CE, levou a que a LT derogase o antigo artigo 37 da Lei de procedemento administrativo de 1992, onde esta cuestión estaba tradicionalmente regulada de forma menos

¹⁵ Destacaba esta novidade GUICHOT REINA, E., "El Anteproyecto de Ley de Transparencia", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 30, 2012, pp. 28-41.

¹⁶ Santamaría Pastor resaltaba este feito como algo moi positivo na súa introdución a SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, pp. 9-12.

¹⁷ Sobre o dereito da Unión Europea na materia e o seu futuro impacto no modelo español, GUICHOT REINA, E., *Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Sevilla, 2011, pp. 73-284.

¹⁸ A bibliografía sobre a lei de transparencia foi moi abundante, pero probablemente o máis completo e rigoroso comentario a esta é GUICHOT REINA, E. (coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Tecnos, Madrid, 2014. Respecto do seu impacto estrutural como reforma do funcionamento das administracións públicas españolas, tamén en referencia ás locais, BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Transparencia y buen gobierno", López Benítez, M., Fuentetaja Pastor, J. A., e Rodríguez-Campos González, S. (coords.), *Las reformas administrativas de la crisis*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 135-154.

extensa pero que xa resolvía as cuestións máis básicas en dereito de acceso¹⁹, pasando a quedar regulada fóra da Lei de procedemento administrativo. Unha solución que pasou a quedar definitivamente consolidada coa LPAC, cuxo artigo 13 d) remite á LT respecto da concreción e detalles de exercicio dun dos dereitos básicos de todos os cidadáns fronte á Administración: o dereito dos cidadáns a solicitar o acceso a arquivos e rexistros, así como as obrigas de transparencia activa das administracións públicas²⁰.

Esta solución explica, moi probablemente, que a regulación en materia de transparencia e a súa aplicación acabase desenvolvéndose á marxe das normas en materia de procedemento administrativo, sen que o lexislador se preocupase de aclarar cuestións que teñen que ver coa intersección das dúas cuestións que, sorprendentemente, quedaron sen resolver normativamente e deberon ser resoltas polos tribunais e, en primeira instancia, polas novas autoridades en materia de transparencia²¹. Unha delas é a que ten que ver coa posibilidade ou non de que os interesados nun procedemento administrativo fagan uso das posibilidades que outorga a lei de transparencia, cuestión que tería quedado doadamente resolta se o estatuto xurídico do interesado tivese aclarado que este, que loxicamente ten acceso ao expediente cando este non está concluído, debe ter como mínimo unha capacidade de acceso á información pública equivalente ao que se obtén por aplicación da lei de transparencia, solución á que acabaron chegando os órganos encargados do control da acción pública en materia de transparencia²². Máis importante no que nos ocupa, por directamente relacionado coa actividade dos entes locais, foi a discusión sobre se os rexedores nunha corporación municipal, e especialmente aqueles da oposición, podían ou non facer uso das normas en materia de transparencia para acceder a documentos e rexistros públicos, algo que loxicamente se resolveu tamén nun sentido favorable²³. Por último, e como consecuencia adicional desta ausencia de coordinación, hai procedementos administrativos, como poden ser os sancionadores disciplinarios –ou, mesmo máis interesante, aqueles previos á incoación dun procedemento disciplinario ou sancionador, como as informacións reservadas ou procesos de inspección– respecto dos que é a propia LT a que segue recollendo as únicas regras específicas sobre a posible transparencia ou posibilidade de aceptar un dereito de acceso respecto destes, sen que a LPAC establecese regras na materia que desenvolvan, concreten ou maticen estas previsións, o que leva a dificultades aplicativas –o artigo 15.1 LT, en principio, parece excluír a posibilidade de acceso a calquera elemento de procedementos sancionadores agás se hai consentimento do

¹⁹ O tratamento clásico monográfico desta regulación atopámolo en MESTRE DELGADO, J.F., *El derecho de acceso a archivos y registros (análisis del artículo 105 b de la Constitución)*, Civitas, Madrid, 1993.

²⁰ GUICHOT REINA, E., “El derecho de acceso a la información pública”, Gamero Casado, E. (dir.), e Fernández Ramos, S., e Valero Torrijos, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 533-580.

²¹ COTINO HUESO, L., “Algunas propuestas de mejora de la normativa del derecho de acceso a la información”, *Dilemata*, n. 27, 2018, pp. 263-279.

²² COTINO HUESO, L., “Criterios relevante e innovadores del Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana”, *Revista Española de la Transparencia*, n. 9, 2019, pp. 39-69.

²³ Véxase neste sentido o, para os entes locais, moi importante Ditame 2/2019 da catalá Comissió de Garanties del Dret d'Accés a la Informació Pública, que, referido a un tema tan particular como a consulta xeral sobre o acceso dos e das electos locais aos expedientes municipais relativos a desafuzamentos que afecten ás vivendas, ten unhas implicacións xerais evidentes. http://www.gaip.cat/es/detall/normativa/Dictamen-2019_02 (22 de decembro de 2019).

afectado ou habilitación legal expresa—. Iguais consideracións poden facerse respecto da falta de conexión entre os preceptos en materia de transparencia activa contidos na LT e o feito de que a posterior reforma de 2015 non previse integrais nas previsións da LRXSP sobre a sede electrónica e os seus contidos obrigatorios. Trátase dunha constante, de todos os xeitos, das reformas dos últimos anos –como veremos posteriormente, as reformas en materia de contratos ou de protección de datos tampouco foron sempre doadas de compatibilizar con algunhas previsións da lei de transparencia que parece que funcionaria sempre á marxe destas—.

Tamén notable foi a descoordinación da importante reforma da LRBRL interviñada a finais de 2013 por medio da Lei 27/2013, de racionalización e sustentabilidade da Administración local (LRSAL), e as reformas posteriores, algo que quizais poida deberse ás propias características desta reforma e ao seu fracaso práctico en case todas as súas liñas esenciais²⁴. Trátase, en calquera caso, dunha norma estritamente coetánea á LT, e ambas precederon a importante reforma estrutural do procedemento administrativo, interviñada só dous anos despois, o que converte esta desconexión en francamente salientable.

Aínda que excede os obxectivos perseguidos por este traballo, para enmarcar correctamente o ámbito en que se aplican e operan as reformas administrativas de 2015 respecto dos entes locais, cómpre entender algunhas das consecuencias da reforma previa do réxime local, que xa anuncia algunha das pretensións que foron desenvolvidas posteriormente, coa maior importancia das cuestións relativas á transparencia e ao procedemento administrativo electrónico, pero, e sobre todo, que formula uns ambiciosos obxectivos finais de reforma estrutural do réxime local español que globalmente non se cumpriron. Máis alá de expor estes, sobre o que podemos remitirnos *in toto* a traballos anteriores onde xa os expuxemos –xunto ás razóns polas que ao noso xuízo pode entenderse que fracasaron²⁵–, interesa neste punto a conexión dos ditos obxectivos coa situación actual do réxime local español como punto de partida sobre o que se proxectará a reforma do procedemento administrativo e da reforma do réxime xurídico do sector público de 2015 aplicada aos entes locais.

a) Os obxectivos esenciais da reforma local de 2013 e os seus resultados. Aínda que non teña sentido, como se dixo, analízalos detalladamente, si convén deixar constancia de que a maior parte destes obxectivos tiñan que ver e eran coherentes cunha visión

²⁴ Sobre a reforma en si, véxase a obra xa citada SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma del régimen local español*, cit., así como CARRILLO DONAIRE, J. A., e NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coords.), *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters Kluwer, Madrid, 2014; e BOIX PALOP, A., e DE LA ENCARNACIÓN, A. M. (coords.), *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015. Véxase tamén BOIX PALOP, A., "Sentido y orientación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 2, Nueva época, 2014. DOI 10.24965/reala.v0i2.10199 (10 de xaneiro de 2020).

²⁵ Nunha primeira análise prospectiva da reforma xa sinaléi os, ao meu xuízo, problemas pendentes que esta non lograba resolver axeitadamente: BOIX PALOP, A., "Encuadre jurídico y constitucional de la reforma local de 2013 y esbozo de los problemas todavía pendientes"; Boix Palop, A., e De la Encarnación, A. M. (coords.), *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 21-40. Posteriormente, gran parte destas cuestións demostráronse evidentemente frustradas, polo que a reforma de 2013 do réxime local pode considerarse xa como un fracaso que, ao meu xuízo polos graves problemas de base derivados da propia concepción con que se realiza a reforma, non cumpriu cos seus obxectivos: BOIX PALOP, A., "El régimen local tras el fracaso de la reforma de 2013", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 68, 2017, pp. 24-35.

da autonomía local capitidiminuída, en liña co que por outro lado xa foran deixando caer as normas en materia de estabilidade financeira²⁶. Así, convén recordar a aposta pola fusión de municipios e o correlativo freo á cooperación intermunicipal e á intercomunalidade –acollida con non pouca resistencia, que en parte explica o retorno de mancomunidades e consorcios, que, lonxe de desapareceren, aparecen reforzados na LRXSP²⁷, no que é unha certa rectificación do lexislador máis que unha manifestación de incoherencia²⁸–. Nesta mesma liña, o intento de redelimitación da repartición competencial a partir exclusivamente das previsións contidas na norma básica estatal e a pretensión de, por esta vía, impedir o exercicio das chamadas competencias “impropias”²⁹ para limitar ou eliminar as posibles duplicidades, ademais de claramente influída por unha visión economicista e de redución do posible gasto, era reflexo tamén dunha concepción sobre a autonomía local e o exercicio das competencias municipais certamente restritiva –ademais de supor unha máis que evidente invasión de competencias autonómicas³⁰ respecto da determinación polas propias comunidades autónomas en canto a como han de exercerse as competencias autonómicas exclusivas que, como é sabido, acabou por recibir un severo reproche por parte do Tribunal Constitucional a partir das SSTC 41/2016, 111/2016, 107/2017 e seguintes³¹–, unha visión dos entes locais, polo demais, plenamente coherente coas novas medidas de control orzamentario e financeiro que, a xeito de complemento das xa introducidas pola LOPESF e que se completaba coa aposta por reformular, e reforzar, o papel das deputacións provinciais³². Un reforzamento político –e correlativo á pretensión de reducir a importancia e autonomía local dos municipios– pero tamén xurídico, onde aparecen algunhas das previsións da LRSAL de maior e máis directa incidencia sobre cuestións de procedemento administrativo que afectan a entes locais: o incremento de competencias de coordinación para certos procedementos respecto de municipios pequenos (art. 36.1 g) LRBRL) e a ampliación das súas competencias

²⁶ VELASCO CABALLERO, F., “Títulos competenciales y garantía constitucional de la autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, Santamaría Pastor, J.A. (coord.), *La reforma del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, pp. 75-136.

²⁷ ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M., “Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y del sector público institucional en la Ley 40/2015”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 63, 2016, pp. 60-69.

²⁸ Sobre o inicio da rectificación no propio procedemento de aprobación da LRSAL, HERNANDO RYDINGS, M., “Las mancomunidades y los consorcios”, Almeida Cerredá, M., Tubertini, C., e Costa Gonçalves, P., *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas Thomson-Reuters, 2015, pp. 149-151.

²⁹ VELASCO CABALLERO, F., “Desarrollos autonómicos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal 2014*, Marcial Pons-UAM, Madrid, 2014, pp. 21-53.

³⁰ TEJEDOR BIELSA, J., “El desarrollo autonómico de la reforma local de 2013. Entre la rebelión y el pragmatismo”, Boix Palop, A., e De la Encarnación, A. M. (coords.), *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 81-100; ALONSO MAS, M.J., “Competencias locales en la reforma de 2013 y sus puntos de fricción con las normas autonómicas”, Boix Palop, A., e De la Encarnación, A. M. (coords.), *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 101-125.

³¹ MEDINA ALCOZ, L., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local de 2013”, *Anuario del Gobierno Local*, n. 1, 2015, pp. 189-224.

³² FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F., “Las diputaciones provinciales y los Gobiernos locales intermedios en la reforma local”, Santamaría Pastor, J.A. (coord.), *La reforma del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, pp. 157-167.

xerais de soporte procedemental respecto de todos os concellos da súa demarcación territorial (art. 36.2 LRBRL).

b) Principais afeccións procedementais da reforma. Así, no que a nós nos interesa, ese novo papel das deputacións provinciais a partir das previsións da LRSAL, ás que se dota de maiores competencias que nas versións previas da norma, é particularmente relevante en materia de contratación centralizada e procedemento administrativo electrónico, materias respecto das que a reforma de 2013 establece que serán competencias propias das deputacións provinciais, aínda que neste caso só para os municipios menores de 20.000 habitantes (art. 36.1 g) LRBRL). De acordo co criterio da LRSAL e a súa pretensión de impedir con carácter xeral a actuación dos municipios en ámbitos que sexan competencia “propia” doutra Administración pública, o estrito e expreso establecemento de que para estes municipios a competencia o era da deputación e, ademais, neses termos, supuña a exclusión, no deseño do lexislador, de calquera actuación a cargo dos municipios neses ámbitos. Aínda que se trata dunha cuestión meramente competencial, e que na práctica non altera as regras de procedemento nin supón unha a súa transformación, si que implica efectos de suma importancia se a combinamos coa conversión que a LPAC fai de todos os procedementos, por defecto, a electrónicos: as deputacións provinciais pasan a ser as competentes para practicamente toda a tramitación tanto contractual como procedemental respecto dos municipios de menos de 20.000 habitantes. Só excepcionalmente, segundo o texto legal, en caso de que non se estea a prestar –ou non se estea a prestar axeitadamente– o servizo por parte das deputacións provinciais e ademais dispoña de medios para iso, poderían os municipios *ex* artigo 7.4 LRBRL actuar respecto desas competencias –e mesmo nas formulacións iniciais da lei ou segundo os seus comentaristas máis estritos, nin sequera tampouco para completar un servizo insuficiente ou deficiente a cargo da Administración competente, senón só cando este non exista en absoluto–.

Trátase dun enfoque moi ambicioso, como se pode comprobar, e máis aínda no contexto da reforma que supón a LPAC, que obriga a un notable investimento e á posta en marcha de moitos novos procedementos electrónicos, que leva consigo unha notable exigencia. A iso súmase, ademais, que as novas normas en materia de contratación impostas pola LCSP de 2017 tamén obrigan a operar numerosos cambios nos procedementos de contratación –que, ademais, obrigan a licitar moito máis que antes, por exemplo, ante a restrición da contratación menor³³–.

Enfoque ambicioso completado con outra novidade, o recoñecemento tamén en favor das deputacións de competencias de soporte –non propias neste caso, senón de axuda e asistencia, nunha liña máis tradicional coa función habitual das deputacións no noso ordenamento– aos concellos para a tramitación de procedementos administrativos (art. 36.2 LRBRL na súa versión posterior á LRSAL), que dá un protagonismo

³³ Este é, en efecto, o xuízo xeneralizado entre a doutrina española sobre cal ha de ser a resposta das administracións públicas, incluíndo as locais, ante as severas restricións á contratación menor introducidas polo marco xurídico vixente, o que crea non poucos retos organizativos que a día de hoxe distan de estar superados, e que son dunha especial transcendencia para os entes locais con menos medios. Por todos, véxase a interesante reflexión sobre as posibilidades que deben ser exploradas e as liñas a seguir que resume a posición actualmente dominante sobre o curso de acción futuro demandado pola lei en TERRÓN SANTOS, D., “La racionalización técnica en la contratación pública como alternativa a los contratos menores”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 196, 2019, pp. 269-304.

adicional ás deputacións nun mundo, a xestión procedemental, que non era en orixes o seu – máis centrado na prestación de certos servizos supramunicipais ou aos municipios máis vulnerables–. Combinando os dous elementos, detéctase a vontade de facer gañar protagonismo ás deputacións á custa dos concellos –ou mesmo de eliminalos idealmente da ecuación por completo neses ámbitos– en relación con toda tramitación procedemental ou en materia de contratación, en paralelo ao incremento de exixencias en canto á propia complexidade dos procedementos –contratos– ou as grandes exixencias dunha exitosa transformación tecnolóxica para converter sedes e procedementos ao paradigma electrónico³⁴, cuestión que non se debe perder de vista, por moito que sexa competencial, á hora de entender a posición que o lexislador e o noso ordenamento parecen querer reservar aos concellos en materia de procedemento: tendencialmente cada vez máis limitada e, a ser posible, diluíndo cada vez en maior medida a responsabilidade estritamente municipal por medio dun maior encadramento xurídico por parte do Estado, ao que se superpoñen o encadramento respecto dos medios electrónicos e plataformas concretas ou solucións tecnolóxicas que se poderán empregar –e neste sentido é ademais moi importante a disposición adicional 2.^a LPAC, da que nos ocuparemos con posterioridade– e a pretensión de que as deputacións adquiran un protagonismo crecente de apoio (art. 36.2 LRBRL) que, mesmo de xeito ideal no deseño do lexislador, desprazaría de toda xestión procedemental ou contractual os municipios máis pequenos (art. 36.1 g) LRBRL).

Con todo, cómpre sinalar que esta translación da responsabilidade ás deputacións provinciais legalmente prevista se viu temperada por unha interpretación moito máis flexible das posibilidades do artigo 7.4 LRBRL, no sentido de permitirlles aos municipios complementar a acción no seu municipio das administracións competentes, así como polo impacto do “principio de realidade”, que fixo que ante a insatisfactoria ou imposible execución das competencias nestes termos, cunha substitución total, por parte das deputacións, o protagonismo e a responsabilidade municipal sigan presentes e os entes provinciais sigan cumprindo máis ben unha función de soporte e axuda técnica e xurídica en colaboración cos entes locais municipais antes que substituíndoos –polo menos, na maior parte dos casos–, algo que, polo demais, e dada a diversidade do despregamento de municipios e deputacións en España, que non funciona exactamente igual en todos os territorios porque as tipoloxías de municipios e as súas dimensións en ocasións varían notablemente, tampouco opera exactamente de maneira idéntica en todo o país.

1.4 Leis 39/2015, de procedemento administrativo común; e 40/2015, de réxime xurídico do sector público (2015)

En 2015 ven a luz as dúas normas en que se divide a reforma xurídico-administrativa desta década. Como veremos a continuación con máis detalle (*vid. infra*, punto 2), e

³⁴ GRACIA RETORTILLO, R., “Las provincias”, Almeida Cerredá, M., Tubertini, C., e Costa Gonçalves, P., *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas Thomson-Reuters, 2015, pp. 192-197.

centrándonos naqueles elementos que teñen máis incidencia práctica sobre a actividade dos entes locais, a afección esencial máis relevante ten que ver coa conversión dos procedementos administrativos, por defecto, á vía electrónica.

A incidencia respecto dos entes locais desta e outras determinacións, como é evidente, é dunha enorme importancia, pero nin sequera a proximidade da reforma local de 2013 fixo que o lexislador se esforzase por ter en conta a compatibilidade dalgunhas das súas novidades máis relevantes máis alá da integración do procedemento electrónico, coa actividade e dinámica de funcionamento dos entes locais, algo que se pon de manifesto en particular, como veremos posteriormente, respecto da principal novidade da norma: un novo título VI sobre calidade normativa e elaboración de normas que, sorprendentemente, ignora por completo calquera particularidade local. A preocupación en clave territorial do lexislador de 2015, iso si, aparece indirectamente en preceptos como a disposición adicional 2.^a, que non oculta unha explícita pretensión de recentralizar procedementos máis alá do establecido pola norma básica pola vía de tratar de impor en moitos casos a comunidades autónomas e entes locais o emprego para a tramitación dos procedementos das solucións tecnolóxicas desenvolvidas ou adquiridas polo Estado, o que deu lugar, como teremos ocasión de ver, a un interesante conflito competencial (*vid. infra* sección 2.1).

1.5 Lei 9/2017, de contratos do sector público (2017) e normas de desenvolvemento en materia de contratación pública

Menos afección sobre o procedemento administrativo que han de aplicar os entes locais ten, como é lóxico e derivado do seu carácter estritamente sectorial, a importante novidade que é a Lei 9/2017, de contratos do sector público (LCSP), consecuencia da transposición das máis recentes directivas europeas na materia. Convén deixar constancia, non obstante, da norma pola súa importancia para o funcionamento de todas as administracións públicas españolas, máxime nun contexto de restrición crecente –tamén no ámbito local, como sinalamos xa–, por consideracións orzamentarias, das posibilidades de recurso á xestión directa, que levan consigo unha cada vez maior externalización de servizos municipais e cambiaron e complicaron as regras xurídicas que lles permiten aos entes locais, e en xeral a calquera Administración pública, o recurso a medios propios³⁵. En todo caso, e respecto desta norma, ademais da habitual e explícita influencia europea, detéctase tamén de novo a desconexión da que xa falamos entre as diversas reformas lexislativas xa referida, por exemplo, respecto da norma en materia de protección de datos, ata o punto de que recentemente se aprobou o Decreto-lei 14/2019, do 31 de outubro, polo que se adoptan medidas urxentes por razóns de seguridade pública en materia de Administración dixital, contratación do

³⁵ O impacto da Lei 9/2017 complicou moito o recurso a estes, o que ten unhas implicacións particularmente importantes para os entes locais, como estudaron AMOEDO-SOUTO, C. A., e CUTRÍN DOMÍNGUEZ, M., “El impacto de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, en la gestión directa de servicios públicos locales a través de medios propios”, *Revista de Administración Pública*, n. 210, 2019, pp. 393-432, DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.210.14> (11 de xaneiro de 2020). Sobre a cuestión dos medios propios, véxase tamén AMOEDO-SOUTO, C. A., “La regulación de los encargos a medios propios en la LCSP. Un balance provisional”, *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, n. 159, 2019.

sector público e telecomunicacións, cuxo contido, en gran parte, trata de conciliar cuestións de contratación e protección de datos que, sorprendentemente, non foran ben explicitadas malia que as dúas reformas se produciran practicamente en paralelo.

Este decreto-lei, ademais de vincular explicitamente certas consideracións referidas á protección de datos coas normas de contratación, especialmente para os casos de xestión indirecta de servizos públicos, operou unha primeira modificación de certo alcance da LPAC de 2015 en materias de identificación e sinatura dixital que, de novo, vai na liña de restrinxir as posibilidades de actuación dos entes locais e pólos baixo a tutela do Estado – neste caso, á hora de optar por sistemas de sinatura dixital diferentes do DNI electrónico ou certificados dixitais, que, aínda que seguirán sendo posibles, requirirán dunha autorización concreta expresa por parte do Estado cando sexan comunidades autónomas ou entes locais os que desexen empregar estas modalidades de sinatura electrónica nos seus procedementos³⁶ –. Igualmente, aparecen restricións referidas á contratación pública para a prestación de servizos electrónicos – coa prohibición do recurso a tecnoloxías de rexistro compartido, habitualmente coñecidas como *blockchain*, ata que sexan reguladas pola UE a pesar de que xa tiñamos incipientes usos desta tecnoloxía por parte dalgunhas administracións españolas³⁷ – e, sobre todo, coa prohibición de que se contraten servizos electrónicos que impliquen almacenamento en nube fóra de países da Unión Europea ou que non contén cunha certificación europea previa de actuar de acordo cunha regulación equivalente. Esta medida é, polo demais, ata certo punto contraditoria coa necesidade de pór a punto a Administración electrónica en prazo porque, dadas as restricións de persoal e orzamentarias, é necesario facelo recorrendo á contratación con provedores privados, non poucos dos cales, debido á estrutura dese mercado, empregan almacenamento en nube – un almacenamento que ademais é habitualmente realizado, e aí radica o problema, en países terceiros dentro dun mercado global non necesariamente europeo –.

Regap



ESTUDOS

1.6 Lei orgánica 3/2018, de protección de datos persoais e garantía dos dereitos dixitais (2018)

O último fito desta sucesión de reformas administrativas que afectan ou condicionan o xeito en que as leis de 2015 se proxectan sobre a Administración local – ou penúltimo, se temos en conta que o Decreto-lei 14/2019, ao que xa fixemos referencia – supón a Lei orgánica 3/2018, de protección de datos persoais e garantía dos dereitos dixitais (LOPDPGDD). Malia tratarse dunha norma tamén sectorial, as súas previsións teñen unha clara incidencia sobre a aplicación da LT, e moi especialmente o artigo 15 LT, que establece os casos e supostos en que a protección de datos de carácter persoal pode amparar unha excepción ao principio de transparencia (DA 2.^a

³⁶ Sobre esta cuestión, dada a novidade da norma legal en cuestión, escribiuse aínda pouco, polo que me remito ao comentario de urxencia que publiquei analizando superficialmente esta e as súas implicacións xurídicas en BOIX PALOP, A., “El Decret-llei 14/2019 i la mordassa digital”, blog da *Revista Catalana de Dret Públic*. <https://eapc-rmdp.blog.gencat.cat/2019/12/18/el-decret-llei-14-2019-i-la-mordassa-digital-andres-boix-palop/> (9 de xaneiro de 2020).

³⁷ PEREIRO CÁRCELES, M., “La utilización del *blockchain* en los procedimientos de concurrencia competitiva”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 50, 2019.

LOPDPGDD), pero tamén sobre as normas de procedemento administrativo, e en concreto respecto das previsións en materia de notificación e sobre todo de publicación de actos administrativos –xa sexa como alternativa a unha notificación infrutuosa ex artigo 44 LPC, xa para os casos de publicación do artigo 45 LPAC– cando, de acordo co artigo 46 LPAC, hai que actuar establecendo unha alternativa ponderando, a criterio da Administración, como publicar evitando xerar danos innecesarios. Nestes casos, a DA 7.^a LOPDPGDD veu establecer á fin unha regra clara con rango legal sobre como se deben realizar as comunicacións, establecendo que, cando sexa necesaria a publicación dun acto administrativo que conteña datos persoais, se identificará sempre este mediante nome e apelidos e catro cifras aleatorias, pero non o número completo, do Documento Nacional de Identidade ou documento equivalente –regra que, por certo, permite desentrañar con facilidade o DNI dun cidadán respecto do que se publiquen suficientes actos administrativos con catro números aleatorios, ao non seren sempre estes os mesmos–. En cambio, e para as publicacións alternativas á notificación do artigo 44 LPAC, prescindirase do nome e apelidos do interesado e publicarase só o DNI ou o seu equivalente – neste caso completo–. Adicionalmente, prevese como norma de peche que nunca se poderá publicar á vez o número de identidade completo xunto aos apelidos e nome do interesado. Trátase dunha regra clarificadora moi útil e dunha incidencia directa sobre a actividade de todas as administracións públicas e, tamén, dos entes locais españois. Xunto á clarificación posterior en materia, tamén pero non só, de protección de datos realizada polo Decreto-lei 14/2019, podemos considerar que con esta norma se pecha a última década de reformas administrativas con incidencia sobre o procedemento administrativo que deben empregar os entes locais nas súas actuacións diarias e as súas relacións cos cidadáns.

2 A reforma administrativa de 2015: principios estruturantes e efectos do novo procedemento administrativo na Administración local

2.1 Transformación e resiliencia do modelo de procedemento administrativo español no contexto europeo: principais novidades da LPAC 2015

Como xa se comentou, non é este o momento de realizar un tratamento detallado das características da reforma administrativa de 2015, que contou con moi bos tratadistas³⁸, pero si convén mencionar a título de recordatorio algúns dos trazos que adoitan ser sinalados como destacables de forma consensuada por case todos os comentaristas da dita reforma.

En primeiro lugar, destaca a relativa estabilidade do modelo de procedemento administrativo español, á que xa fixemos referencia, un elemento que, sen dúbida,

³⁸ *Vid. supra* nota 3.

aínda supondo inconvenientes en canto á modernización e mellor adaptación deste ás exigencias actuais³⁹, presenta tamén indubidables vantaxes: achega seguridade xurídica aos operadores xurídicos e mesmo garante certo coñecemento por parte dos cidadáns do seu estatuto de dereitos e deberes fronte á Administración que non é de desdeñar; adicionalmente, tamén permite unha máis completa e perfilada decantación de solucións aplicativas e xurisprudenciais que, dada a estabilidade nos seus trazos estruturais do sistema, se pode aproveitar. Por outro lado, todas as administracións públicas, incluíndo todos os entes locais do país, non poden alegar que se atopen fronte a unha norma con perfís novidosos ou de difícil aplicación ou implementación, senón máis ben todo o contrario.

En calquera caso, a pouca ambición no que se refire á transformación estrutural do noso procedemento administrativo é ben patente se analizamos a estrutura da LPAC e a LRXSP: título por título e en ocasións artigo por artigo, replícase a orde e a estrutura, así como a maior parte das veces o contido –con leves adaptacións, modificacións ou adicións, segundo os casos– da lei de procedemento e réxime xurídico de 1992 –cuxa estrutura, pola súa vez, era claramente debedora da de 1958–, coa única excepción de que a lei é dividida en dúas, LPAC e LRXSP, volvendo ao deseño das normas de 1958 –procedemento– e 1957 –réxime xurídico–. Se tomamos a LPAC e a comparamos coa lei de procedemento de 1992, estrutura e artigos replican exactamente a norma anterior, coa excepción da translación da primeira parte da lei –principios, normas de competencia e de actuación dos órganos colexiados– á LRXSP e a desaparición da regulación substantiva dos títulos sobre responsabilidade patrimonial ou sancións –que tamén van á LRXSP, aínda que deixando a súa regulación procedemental específica intercalada nas normas sobre as fases do procedemento administrativo– que aparecía ao final da norma de 1992 e que é substituída na LPAC por un novo título VI sobre a regulación da elaboración de normas e os principios de calidade normativa que supón a única novidade material en termos de contido que vai máis alá da mera adición de pequenas melloras técnicas concretas.

En segundo lugar, é bastante evidente que a reforma, máis alá da novidade introducida no título VI en relación coa calidade normativa, ten como obxectivo principal a incorporación ao modelo de procedemento administrativo común básico das previsións necesarias para que este, por defecto, pase a ser sempre electrónico. Para iso, o lexislador conta coa experiencia previa derivada da aplicación e desenvolvemento desde 2007 da LAE e, de feito, incorpora indisimuladamente ao modelo procedementa que acaba adoptando non tanto as previsións desta norma como unha evolución depurada dela –esencialmente, a partir da experiencia e das solucións que dentro do marco legal vixente en materia de Administración electrónica fora desenvolvendo na década precedente a Administración do Estado–. Trátase, como é evidente, dunha novidade importante, que ademais leva consigo certa depuración non só normativa, senón tecnolóxica, e que implica moitos retos aplicativos para levar á práctica as

³⁹ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., "Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación", *Documentación Administrativa*, n. 2, Nueva época, 2015, pp. 3-8, DOI: <https://doi.org/10.24965/da.v0i2.10258> (10 de xaneiro de 2020).

pretensións legais – sobre todo, pola pretensión de que se produza á fin esa definitiva conversión de todos os procedementos a electrónicos–. Non obstante, non é un desafío que supoña xuridicamente nada particularmente diferente para os entes locais, que neste punto se atopan xuridicamente na mesma situación que o resto de administracións públicas. Cuestión distinta, como é evidente, é a capacidade de facer provisión dos medios técnicos necesarios, materiais e persoais; e respecto desta a diversidade de situacións é considerable –precisamente para combatela é polo que se entenden as modificacións introducidas pola LRSAL nos artigos 36.1 g e 36.2 LRBRL–.

Xunto a esta novidade xurídica estrutural esencial, o lexislador aproveitou tamén a reforma de 2015 para introducir diversas novidades técnicas concretas, coa pretensión de operar unha depuración técnica desta, eliminar erros ou normas que se manifestaran pouco prácticas, mellorar regras necesitadas de maior claridade ou introducir ou ampliar algunhas posibilidades de actuación administrativa. En xeral, e malia que o xuízo técnico respecto destas novidades non é negativo –a LPAC está en xeral tecnicamente ben resolta e non se adoitan sinalar deficiencias nela máis alá do aparente erro en que incorre o artigo 37.2⁴⁰–, iso non é incompatible con sinalar que a maior parte das veces estas microactuacións foron no sentido de mellorar a posición relativa dos poderes públicos fronte ao cidadán, dándolles ás administracións públicas no seo do procedemento administrativo unha posición xuridicamente máis privilexiada fronte ao cidadán que respecto do marco xurídico anterior, como teremos ocasión de comprobar. A listaxe de novidades da LPAC péchase co xa referido título VI en materia de elaboración de normas e calidade normativa, que foi moi comentado e do que teremos ocasión de falar en relación coa súa incardinación e coordinación coas normas en materia de elaboración de normas municipais contidas na LRBRL.

Por último, se nos referimos a cuestións técnicas da reforma, hai dous elementos significativos que merecen ser resaltados e que, aínda que reflicten certa continuidade na consideración respecto do papel que o lexislador estatal e a propia Administración do Estado lle confiren á norma básica estatal en materia de procedemento administrativo, tamén presentan algunha novidade.

O primeiro deles, que atopamos na disposición adicional 1.^a, é o aberto recoñecemento de que a norma é “básica, pero non tanto”. É dicir, que a norma aspira a fixar o procedemento administrativo común –e obrigar con iso todas as administracións públicas, tanto autonómicas como locais, pero tamén estatais–, aínda que só mentres á Administración do Estado lle pareza que o procedemento regulado na LPAC é adecuado e apto para que a actuación administrativa naquelas materias que son da súa competencia se desenvolva axeitadamente. No momento en que non sexa así, como xa viña acontecendo, pero agora recoñécese na DA 1.^a LPAC cunha abraiante sinceridade, poderase establecer por medio dunha lei estatal unha lexislación procedemental específica para a materia en cuestión, sexa esta a que sexa. Significativamente, a propia DA 1.^a LPAC lista a continuación as diferentes materias onde, como é sabido, é xa tradicional e se consolidou esta excepción ao que en principio é unha norma básica, e

⁴⁰ HUERGO LORA, A. “Las leyes 39 y 40/2015. Su ámbito de aplicación y la regulación de los actos administrativos”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 63, 2016, pp. 10-11.

que van desde as cuestións tributarias ou de seguridade social aos procedementos de tráfico ou estranxeiría. A conclusión fronte a esta consolidación deste réxime dual e a explícita porta aberta a que o lexislador estatal siga ampliándoa non pode ser máis deprimente, non obstante. Porque se analizamos minimamente as materias cuxos procedementos quedan excluídos do ámbito de aplicación da LPAC, que pasa nestas materias a ser mera norma supletoria, non é difícil identificar que esa listaxe inclúe practicamente todos aqueles procedementos onde a Administración do Estado se relaciona de forma frecuente cos cidadáns: é dicir, que ao lexislador do Estado lle parece que as normas e solucións que compoñen o noso procedemento administrativo común, de aplicación obrigatoria a todas as administracións públicas por ser a LPAC norma básica *ex* artigo 149.1.18 CE, supoñen un equilibrio axeitado... agás para todas aquelas materias onde é o Estado quen ten o protagonismo como interlocutor dos cidadáns, casos para os que se prevé sistematicamente a posibilidade de establecer derogacións, modificacións ou especialidades procedementais (procedementos en materia tributaria e aduaneira, seguridade social e desemprego, tráfico, seguridade viaria e estranxeiría e asilo). Moi probablemente, temos na DA 1.^a LPAC o máis claro recoñecemento de que a extensión e as regras procedementais básicas non están particularmente ben dimensionadas –a norma básica debería ser menos ambiciosa, conter menos preceptos e limitarse a regular só aquilo verdadeiramente básico respecto do que é esencial, unha importante uniformidade normativa en todo o Estado e respecto de todas as administracións públicas⁴¹–. A mellor proba diso é que é o propio Estado, vía lexislador estatal, quen en definitiva tende a garantir para si, naqueles casos en que é a Administración do Estado a quedaría obrigada a empregala nos procedementos que efectivamente o relacionan cos cidadáns de forma ordinaria, que en tal caso non sexa necesario seguir a norma básica en todos os seus puntos. Cando a norma básica constringe e obriga a Administración do Estado, entón esta tende a considerar sempre que aquela non é totalmente eficiente como regulación do procedemento e a lograr que o lexislador exceptúe para esas materias o seu carácter básico. Non así, en cambio, o resto de administracións públicas, entre elas as locais, que só poden acudir ás excepcións previstas polo Estado cando tamén exercen competencias nalgunha das materias exceptuadas, pero non poden desligarse da regulación prevista na LPAC, por ineficiente que lles pareza, respecto do resto de ámbitos da súa competencia. Este tratamento no fondo disímil, aínda que se pretenda articular tecnicamente por unha suposta especialización por razón de materias, é moi probablemente contrario á mesma idea constitucional do que debe ser unha norma básica⁴².

⁴¹ Nun sentido similar, aínda que asumindo tamén outras consideracións que veñen dalgunhas das críticas feitas polo informe do Consello de Estado ao anteproxecto de lei, coincide tamén en considerar como hipertrofiada a regulación do noso procedemento común en MENÉNDEZ REXACH, A. "La Ley de Procedimiento Administrativo Común: significado general y ámbito de aplicación", Velasco Caballero, F. (coord.), *Régimen Jurídico y procedimiento administrativo de los gobiernos locales*, Instituto de Derecho Local UAM, 2016, pp. 40-42.

⁴² Móstranse tamén moi críticos con esta deriva BAÑO LEÓN, J.M., "La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados", cit., e HUERGO LORA, A., "Las leyes 39 y 40/2015. Su ámbito de aplicación y la regulación de los actos administrativos", cit., p. 7, que a considera unha "tendencia disgregadora" que incumpre o mandato constitucional do artigo 148.1.18 CE.

A segunda norma relevante e con grande importancia técnica que supón certa continuidade respecto de dinámicas tradicionais, aínda que neste caso menos explícitas, atopámola na DA 2.^a LPAC. Como xa resaltamos, as reformas de 2015 inscríbense nun contexto de transformacións xurídicas que, polo menos desde a reforma constitucional de 2011, entendeu que as consideracións de eficacia e aforro económico que pasaron a ser un importante paradigma no noso dereito –con rango constitucional nalgunhas das súas manifestacións– poden xustificar operacións de centralización ou recentralización en moi variados ámbitos. A DA 2.^a LPAC é o primeiro intento explícito de levar esta idea a un ámbito determinado –a aplicación de solucións tecnolóxicas aos procedementos administrativos– e de facelo, ademais, como regra xurídica de obrigado cumprimento, que afortunadamente acabou sendo matizada polo Tribunal Constitucional, pois na súa formulación inicial supuña un intento de recentralización aproveitando a implantación de estándares tecnolóxicos radicalmente contraria ao principio de autonomía constitucionalmente garantido⁴³. Así, e consciente da cada vez crecente importancia das plataformas e solucións informáticas, os instrumentos e programas ou algoritmos que poidan ser empregados en cada caso como elemento de control efectivo do exercicio das competencias administrativas e para a determinación do xeito concreto en que estas se van exercer⁴⁴, a LPAC establece que, respecto de certos elementos clave de todo sistema de Administración electrónica (rexistro electrónico de apoderamentos, rexistro electrónico, arquivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos e punto de acceso xeral electrónico de cada Administración pública), os entes locais e as comunidades autónomas poderán empregar “voluntariamente” os medios electrónicos, plataformas e rexistros establecidos pola Administración xeral do Estado. Unha aparente posibilidade de optar desmentida, non obstante e inmediatamente, polo teor literal de DA 2.^a parágrafo primeiro *in fine*, que aclara que, en caso de non se adherir a elas “voluntariamente”, deberán xustificar esta non adhesión nos termos de eficiencia previstos, de novo –véxase a conexión constante de moitas das novidades coas normas que viñemos referindo– na LOEPSF (en concreto, no seu artigo 7). Adicionalmente, e mesmo no suposto de que esta maior eficiencia poida xustificarse debidamente, os entes locais ou comunidades autónomas que desenvolvan os seus propios sistemas deberán en todo caso cumprir cos esquemas nacionais de seguridade e interoperabilidade (DA 2.^a parágrafo 2 LPAC).

Como é natural, do mesmo xeito que a importancia crecente das ferramentas informáticas concretas que se empregan para o desenvolvemento e implantación dos procedementos electrónicos e da súa capacidade como instrumento efectivo de recentralización é evidente para o Estado, tamén as comunidades autónomas son conscientes deste feito. Non é, pois, estraño que esta disposición fose obxecto de diversos recursos de inconstitucionalidade que levaron a que, en Sentenza do Tribunal

⁴³ Sobre esta importante cuestión, respecto da que será necesaria unha maior atención doutrinal, sen dúbida, no futuro, véxase FONDEVILA ANTOLÍN, J., “Reflexiones a propósito de la STC 55/2018. Un limitado respiro ante el acoso recentralizador en la implementación de la e-administración”, *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, n. 49, 2019.

⁴⁴ LESSIG, L., *Code version 2.0*, Basic books, 2006, pp. 6-7 e 81-82.

Constitucional (STC) 55/2018 (por medio da interpretación conforme contida no fundamento xurídico 11 f), se considerase que as comunidades autónomas e os entes locais non poden ser sometidos a este tipo de controis por parte do Estado, pois iso suporía na práctica desposuílos de parte da autonomía que constitucionalmente lles é recoñecida. Así pois, os entes locais non están obrigados a ser sometidos a este control por parte do Estado de maneira que teñan que interpretar a eficiencia como considere o Ministerio de Facenda e Administracións Públicas –por exemplo, en caso de que se discuta se só o prezo unitario ou as economías de escala han de ser considerados á hora de analizar a maior ou menor eficiencia dunha solución informática alternativa ou se consideracións cualitativas poden integrar tamén esta análise– senón que, en caso de existiren diverxencias, o Estado deberá levar á xurisdición administrativa a cuestión.

Resulta interesante que esta discusión xurídica, máis alá da solución xurídica dada pola STC 55/2018, ilustra ata que punto as pretensións recentralizadoras e de diminuír o ámbito efectivo de acción da autonomía local son unha constante nas reformas administrativas da última década e como son introducidas pola lexislación estatal mesmo respecto dos instrumentos tecnolóxicos. Por outro lado, cómpre sinalar tamén que esta recentralización tecnolóxica, mesmo tras ter quedado desprovista a DA 2.^a LPAC da imperatividade xurídica da que o lexislador estatal pretendía aparentemente dotala, está a ter xa moito percorrido e, previsiblemente, terao no futuro como resultado dos importantes custos e da complexidade tecnolóxica de desenvolver aplicacións e solucións informáticas en solitario. Na práctica, a DA 2.^a é innecesaria se o Estado desenvolve e ofrece gratuitamente –ou a un prezo accesible– aplicacións creadas pola Administración do Estado competitivas e da suficiente calidade, pois as economías de escala e a facilidade inherente a poder empregar aplicacións xa testadas e desenvolvidas por outros fan que sexa unha solución habitualmente escollida libremente, se se ten a opción de facelo, sen necesidade de presión xurídica ningunha. Se sumamos a iso que as deputacións provinciais, máxime tras a ampliación de competencias nesta materia que xa referimos (*ex arts. 36.1 g*) e, sobre todo, porque afecta potencialmente á súa acción respecto de todos os municipios, *ex 36.2 LRBRL*), son axentes activos adicionais deste proceso de apoio pero tamén de homoxeneización, unha das consecuencias máis relevantes derivadas da aplicación da nova LPAC está a ser sen dúbida a normalización das solucións informáticas básicas que empregan a maior parte dos nosos entes locais como base da maioría dos seus procedementos administrativos electrónicos en aplicación do novo réxime xurídico do procedemento administrativo básico español, case todas elas baseadas directa ou indirectamente en ferramentas e estándares desenvolvidos pola Administración do Estado.

2.2 Principais afeccións á actividade administrativa dos entes locais do novo procedemento administrativo relacionadas co equilibrio entre potestades públicas e situación xurídica dos cidadáns

Máis alá destas consideracións de tipo máis estrutural e sistémico sobre as novidades derivadas das reformas administrativas da última década e de como se insire nesas

Regap



ESTUDIOS

tendencias a nova LPAC, resulta interesante analizar aqueles ámbitos onde os cambios introducidos no procedemento administrativo pola reforma de 2015 poden ter unha maior incidencia no quefacer cotián das administracións locais. A maior parte delas son novidades que foron xa resaltadas e comentadas pola maioría dos autores que estudaron a reforma administrativa, e aquí non se pretende senón citalos pondo de manifesto a particular incidencia que a nova regulación terá para a actividade local. Adicionalmente, cómpre sinalar que se pode illar un primeiro grupo de novidades, que non teñen relación directa coa transformación electrónica do procedemento administrativo e que son o resultado de que se aproveitase a reforma de 2015 para introducir “melloras técnicas” na regulación do procedemento administrativo. Con carácter xeral, parece bastante obvio que a maior parte destas novidades e melloras aparentemente técnicas e neutras acabaron significando un notable incremento das potestades e capacidades de actuación xurídica da Administración fronte aos cidadáns.

a) *Potestades de inspección e expansión da “colaboración” das persoas coas administracións locais (art. 18 LPAC)*. Un primeiro exemplo, moi sinalado, ten que ver coa regulación da “colaboración das persoas” coa Administración, expresión que en realidade se refire non tanto a unha verdadeira colaboración como, simplemente, aos supostos en que o poder público lles pode exixir esta colaboración aos cidadáns, que estarán obrigados a prestala. Este peculiar xeito de denominar a figura xa estaba consolidada no noso ordenamento xurídico antes da aprobación da reforma, pero cun contido moito máis humilde. Así, o artigo 39 da Lei de procedemento administrativo de 1992 simplemente prevía que os cidadáns estaban obrigados a colaborar nos casos e termos previstos na lei. Con respecto a esta modesta previsión, que remitía á lei especial, se é o caso, en materia de inspección, por exemplo, e que obrigaba a unha regulación caso por caso, e por iso tendencialmente máis proporcional e garantista, o lexislador ampliou notablemente na LPAC as posibilidades de “colaboración”. Así, o artigo 18.1 LPAC, xunto á tradicional regra que remite á lei especial, se é o caso, establece a continuación unha regra por defecto en ausencia de regras específicas ao sinalar que sen necesidade de previsión expresa calquera Administración pública poderá solicitar os informes, inspeccións e calquera outros actos de investigación requiridos para o exercicio das súas competencias, coas únicas excepcións do segredo profesional, por un lado, ou que, por outro, a información solicitada pola Administración poida afectar ao honor ou á intimidade persoal ou familiar. Trátase dunha evidente ampliación que, se ben é certo que se inscribe nunha tendencia máis global cara ao incremento das potestades administrativas de inspección⁴⁵, non deixa por iso de ser relevante. Ademais, está chamada a ter unha grande incidencia na acción administrativa local, debido tanto á importancia das súas competencias en materia de actividades ou consumo, que levan consigo unha moi relevante actividade de inspección, como á crecente ampliación do que algúns autores chamaron “regulacións por silencio”⁴⁶ ou, máis

⁴⁵ BOIX PALOP, A., *Las potestades administrativas de inspección y su expansión al amparo de razones de seguridad frente a los derechos fundamentales*, 2016, pp. 57-70.

⁴⁶ MUÑOZ MACHADO, S., “Las regulaciones por silencio. Cambio de paradigma en la intervención administrativa en los mercados”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 9, 2010, pp. 70-79.

en xeral, a substitución de controis *ex ante* por controis *ex post*⁴⁷, como consecuencia da transposición da Directiva de servizos⁴⁸. Como pode constatarse, por último, esta nova regulación dálles moita máis capacidade de actuar ás administracións públicas e supón un novo equilibrio –ou desequilibrio– entre potestades públicas e garantías dos cidadáns claramente en favor das primeiras⁴⁹. Os entes locais, e moi particularmente os municipios, teñen a partir destes momentos moita máis capacidade inspectora, pois en ausencia de regulación sectorial nunha materia poderán proceder a requirir a colaboración, o que pode ser necesario dada a xeneralizada desregulación *ex ante* que se produciu estes anos, aínda que leva consigo riscos evidentes que en xeral se consideran preferibles ao modelo tradicional⁵⁰.

b) Medidas provisionais e provisionalísimas en procedementos iniciados polas administracións locais (art. 56 LPAC). Unha segunda medida que foi moi comentada que supón tamén unha ampliación expresa das potestades administrativas é a regulación que, por primeira vez, o artigo 56 LPAC fai das medidas provisionais e provisionalísimas, unhas medidas que, aínda que tradicionalmente admitidas sen problemas pola xurisdición contencioso-administrativa, agora pasan a ter un amplo apoio legal expreso que, de novo, é moi xeneroso coa Administración pública, como foi sinalado por case todos os comentaristas. Téñase en conta que, máis alá de que a única limitación intrínseca á adopción destas e respecto da delimitación do seu alcance concreto tanto nun caso como noutro é a aplicación do principio de proporcionalidade por parte da propia Administración: así pois, respecto das medidas provisionais pódense adoptar todas aquelas que se estimen oportunas para asegurar a eficacia do procedemento a partir dos elementos de xuízo que a propia Administración estime pertinentes, todo iso “de acordo cos principios de proporcionalidade, efectividade e menor onerosidade” (art. 56.1 LPAC), mentres que respecto das medidas provisionalísimas, estas se poderán adoptar sempre que “resulten necesarias e proporcionadas” (art. 56.2 LPAC). Polo demais, e para que quede claro ata que punto son amplas as facultades explicitamente recoñecidas nesta materia ás administracións públicas, o artigo 56.3 LPAC establece expresamente que se poden adoptar todas as medidas que un xuíz pode establecer en aplicación da Lei de axuizamento civil en situacións equivalentes. Para os efectos de entender ata que punto iso supón un notable empoderamento da Administración, basta recordar que, a diferenza da función xurisdicional, que por definición constitúe unha heterocomposición de vontades en conflito, os poderes públicos dirimen en non poucos procedementos conflitos nos cales poden ser parte implicada, a pesar do cal a reforma administrativa de 2015 lles confire explicitamente unhas potestades equivalentes á hora de establecer medidas provisionais. Para acabar de comprender

⁴⁷ DOMÉNECH PASCUAL, G., “¿Mejor antes o después? Controles públicos previos “versus” controles públicos posteriores”, *Papeles de Economía Española*, n. 151, 2017, pp. 47-62.

⁴⁸ NOGUEIRA LÓPEZ, A., “La administración comprobadora. Defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos”, Arias Martínez, M.A., Almeida Cerredá, M., e Nogueira López, A. (dirs.), *La termita Bolkenstein: mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Thomson-Reuters Civitas, Madrid, 2012, pp. 99-128.

⁴⁹ MARTÍN DELGADO, I., “La reforma de la Administración electrónica”, Velasco Caballero, F. (coord.), *Régimen Jurídico y procedimiento administrativo de los gobiernos locales*, Instituto de Derecho Local UAM, 2016, pp. 2248-255.

⁵⁰ BAÑO LEÓN, J. M., “Los excesos de la llamada autotutela administrativa”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 181, 2016, pp. 69-86.

o impacto que estas medidas poden ter sobre a Administración local, basta pensar a cantidade de supostos en que, como garantes da orde pública ou da convivencia no ámbito local e en aplicación de todas as normas referidas a actividades económicas e de ordenación, ou de oferta de servizos públicos, respecto dos cales, en caso de conflito de calquera tipo, a Administración local vai pasar a ter a partir de agora unha importante capacidade de predeterminación da solución, ou polo menos de imposición provisional dunha determinada situación xurídica, válida e eficaz ata que haxa unha resolución definitiva en vía administrativa.

c) *A consolidación e extensión de novidades previas á reforma e o fortalecemento da posición da Administración.* Outro grupo de novidades que aparecen na LPAC en materia procedemental ten que ver coa consolidación e extensión dalgunhas reformas previas, afondando a lóxica destas, reformas que nalgúns casos xa chegaran á propia lei de procedemento administrativo, como foi o caso da transposición da Directiva de servizos e, por medio da Lei 25/2009, a inclusión na nosa norma de procedemento común do réxime da declaración responsable e a comunicación previa. O artigo 69 LPAC, recollendo este precedente, amplía e mellora a regulación das dúas institucións, declaración responsable e comunicación –que, de xeito interesante, deixa de ser denominada como “previa” e por iso pasa a poder ser presentada tamén posteriormente ao inicio da actividade cando a lexislación sectorial o prevexa ou permita–, en liña co seu cada vez máis crecente e xeneralizado uso, a medida que as leis sectoriais estatais e autonómicas foron asumindo a lóxica da directiva. O precepto actualiza e amplía as posibilidades de inspección administrativas asociadas a este modelo, que lles confire aos entes locais, en combinación co xa comentado artigo 18 LPAC, unha importante marxe de manobra, na cal ademais entran en xogo non poucas facultades discrecionais sobre a organización e prioridades de inspección.

Un segundo grupo de normas cuxo ámbito se amplía e consolida ten que ver coa extensión de institucións que ata ese momento eran propias exclusivamente de ámbitos sectoriais –como as normas en materia de defensa da competencia– e que, de novo por influencia europea, supoñen a importación ao noso dereito administrativo de figuras como a “clemencia” con aqueles infractores que, pola súa vez, actúan como denunciante da infracción en que participaron achegando probas sobre esta e contra outros infractores (art. 62.4 LPAC). Esta inclusión, xa con carácter xeral para todos aqueles supostos en que se producise como consecuencia da infracción unha mingua económica para a Administración, vai pois máis alá dos supostos de defensa da competencia e supón dar carta de natureza no noso dereito a unha técnica que cambia a tradicional posición dos entes locais respecto da persecución e castigo de infraccións, xa que a apreciación ou non da clemencia implica certa discreción á hora de decidir se aplícala ou a partir de consideracións de “política de control e persecución das infraccións” a escala local. A partir da inclusión de posibilidades como as do artigo 62.4 LPAC, os nosos gobernos municipais deberán asumir para certos ámbitos e infraccións –por exemplo, as que afectan ás facendas locais ou as relacionadas co urbanismo– unha función máis proactiva afastada da aplicación automática dos tipos e que integrará valoracións discrecionais e estratéxicas. Ademais, e vinculada a esta preocupación

da lei polos ingresos públicos, a reforma supón a derogación das regras referidas ao estatuto xurídico do denunciante contidas no antigo Regulamento de exercicio da potestade sancionadora, que a partir de agora, por exemplo, pasan a ser notificados das consecuencias da súa denuncia só en caso de que non se inicie o procedemento, pero unicamente respecto, de novo, dos procedementos onde do contido da infracción denunciada se puidese deducir unha mingua para a facenda pública. Unha vez máis, poden verse nestas novidades, xunto á tendencia da LPAC a dar máis posibilidades de acción aos poderes públicos, e tamén aos gobernos locais, o reflexo da preocupación do lexislador polos ingresos e a estabilidade financeira –só cando hai unha posible afección patrimonial se prevé o instrumento da clemencia á disposición dos poderes públicos e, ademais, só neses casos os denunciados son informados dunha posible non toma en consideración da súa denuncia para que poidan actuar por outras vías e, indirectamente, garantir certa presión sobre os responsables para que persigan estas condutas de forma efectiva–.

d) *O novo réxime xurídico da elaboración de normas contido no título VI da LPAC e o seu impacto sobre a elaboración de normas de ámbito local, en conxunción coa LRBRL.* Unha última novidade de tipo procedemental, esta de indubidable significación, á que xa nos referimos, é a contida no título VI (arts. 127 a 133 LPAC), referido á elaboración de normas por parte das administracións públicas –isto é, normas regulamentarias e tamén, no caso dos entes locais, as ordenanzas municipais– e de proxectos normativos por parte de administracións públicas destinados á súa posterior tramitación e debate en asembleas lexislativas –aspecto este que non afecta, como é evidente, aos entes locais–. Trátase dunha das máis significativas novidades da norma, xa que os precedentes de regulación nesta materia eran máis ben escasos, aínda que nos últimos anos xa se sucederan algunhas iniciativas neste sentido⁵¹. Ademais, é un máis dos exemplos, numerosos como estamos a ver, onde a influencia europea –neste caso, ademais, non só da propia UE, senón tamén da OCDE, que emitiu nos últimos anos numerosas recomendacións nesta materia⁵²–, foi notable á hora de determinar tanto a inclusión destes preceptos na norma básica como o modelo concreto de regulación aprobado.

Como vén sendo habitual, o lexislador de 2015 non se preocupou especialmente, tampouco neste punto, por conciliar en exceso a norma básica cos intereses doutras administracións públicas máis alá da estatal, nin sequera respecto dos entes locais cuxa reforma aprobara tan pouco tempo atrás como en 2013 –de feito, no artigo 128.2 LPAC parece mesmo esquecer que os entes locais tamén teñen atribuída potestade regulamentaria–. Como consecuencia diso, hai algunhas previsións que, segundo como se interpreten, poden conducir a certa colisión, ou polo menos dúbidas sobre como concilialas, respecto de como acomodar estas novas exixencias procedementais coas normas previamente existentes na LRBRL en materia de aprobación de ordenanzas

⁵¹ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 175, 2016, pp. 31-55; CANALS I AMETLLER, D., “L’avaluació de la qualitat normativa: primers passos, primers instruments”, *Col·lecció Papers de relacions Govern-Parlament*, 2008, pp. 126-147.

⁵² Véxase sobre esta cuestión, así como sobre os diversos modelos comparados, o extenso traballo BOIX PALOP, A., e GIMENO FERNÁNDEZ, G., *La mejora de la calidad normativa*, PUV, Valencia, 2019. Respecto del caso español, las recomendaciones de la OCDE se pueden encontrar en *Better Regulation in Europe: Spain 2010*, OECD Publishing.

municipais –en concreto, se a información pública e audiencia dos interesados prevista necesariamente para todas elas *ex* artigo 49 b) LRBRL debe entenderse como equivalente ao procedemento de información pública previsto polo artigo 133.2 LPAC, como parece razoable e se acabou consolidando dada a firme existencia no mundo local dun proceso de información pública entre a aprobación inicial e definitiva⁵³, por moito que os perfís de ambos os dous procedementos non sexan estritamente idénticos–. Abundando na necesidade de realizar unha interpretación que concilie a regulación propia doutras administracións públicas nesta materia –que, respecto do caso dos entes locais, debemos entender que é o referido artigo 49 LRBRL–, cómpre lembrar que a STC 55/2018 xa mencionada si chegou mesmo a anular a consideración de básica respecto de todos aqueles preceptos do título VI que lles imponen a outras administracións públicas un determinado xeito de cumprir coas exixencias de planificación normativa da LPAC. Así, e por exemplo, declárase contrario á orde competencial o citado artigo 133.2 PAC salvo a previsión que sinala que, “con carácter previo á elaboración do proxecto, anteproxecto de lei ou de regulamento, se substanciará unha consulta pública” (STC 55/2018, fundamento xurídico 7). Parece claro que o Tribunal Constitucional acepta que a norma básica estatal lles impoña, pois, a outras administracións públicas certos principios de calidade normativa, pero non así a forma concreta en que estes procedementos e estes principios se han de concretar, que deberá depender de cada unha delas⁵⁴ e, no caso dos municipios, haberá que considerar que prima o procedemento do artigo 49 LRBRL e que, como é evidente, este é substancialmente coherente coas previsións deixadas en vigor con carácter básico na LPAC.

Tamén quedan en vigor aqueles principios de boa regulación (art. 129 LPAC, nos termos declarados constitucionais pola STC 55/2018) que fan fincapé na necesidade de dispor de procedementos de mellora da calidade normativa, incluíndo certa planificación normativa e unha maior atención aos procedementos de avaliación, tanto *ex ante* como *ex post* (por moito que a forma concreta de realizar esta avaliación prevista no artigo 130 LPAC ou a planificación normativa tal e como é regulada polo artigo 132 LPAC sexa declarada unha invasión de competencias e por iso non aplicables respecto doutras administracións á do Estado, *ex* STC 55/2018), na liña cos que a literatura especializada e os referidos informes da OCDE tenderon a considerar esencial de xeito unánime⁵⁵. E, aínda que de novo haxa que reter da LPAC neste punto no que

⁵³ MENÉNDEZ ALONSO, J. M., “La elaboración de ordenanzas y reglamentos con la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común: problemática local”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 22, 2016, pp. 2506 e ss., <https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4slIAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiNjSwNTU7WwY1KLizPw8WYMDQzNDQOMDkEBmWqVLFnJZUGqbVpiTnEqAMaimRo1AAAAWKE> (12 de xaneiro de 2020).

⁵⁴ Sobre esta cuestión, véxase a análise da STC 55/2018 nesta materia e as súas implicacións, esencialmente respecto da posición en que quedan as comunidades autónomas, substancialmente trasladable ao que a nós nos interesa, de DÍAZ GONZÁLEZ, G. M., “Las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1.18.ª de la Constitución y la disciplina de la producción normativa. Sobre la inconstitucionalidad parcial de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (STC 55/2018, de 24 de mayo)”, *Revista de Estudios de la Administración Local Autónoma*, n. 10 Nueva época, 2018, pp. 80-95, DOI 10.24965/real.v0i10.10562 (8 de xaneiro de 2020).

⁵⁵ PONCE SOLÉ, J., “La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los Gobiernos y Administraciones”, *Revista de Administración Pública*, n. 163, 2003, pp. 89-144; ARROYO JIMÉNEZ, L., “Participación electrónica y elaboración de normas administrativas en España y en los

se refire á súa aplicación a entes locais só os principios na norma establecidos antes que a regulación concreta, tamén hai que notar a necesidade dos procedementos de participación cidadá aos que o artigo 133 LPAC dá unha grande importancia. Así pois, e aínda que queda claro que a forma de elaboración de ordenanzas e o período de información pública e trámite de audiencia aos interesados para as normas municipais deberán seguir rexéndose polo artigo 49 LRBRL, hai que incidir na necesidade de integrar nestes procedementos algunhas das exixencias do artigo 133 LPAC, en concreto e especialmente, por coherencia con toda a lexislación en materia de procedemento administrativo electrónico, a necesidade de que esta participación se poida levar a cabo por vía electrónica, ben como sistema para facilitar e incentivar a participación, ben como mecanismo de maior transparencia e control, tal e como polo demais é habitual xa no noso contorno comparado⁵⁶. A maior parte dos concellos españois medianos e grandes, de feito, xa están a introducir estes mecanismos en liña coa transformación dixital da Administración pública local. É precisamente sobre esta cuestión, sobre a necesaria transformación electrónica da Administración local, onde maiores novidades e incidencia na actividade dos nosos entes locais achega a LPAC.

2.3 Administración local e procedemento administrativo electrónico tras a LPAC

Sen ánimo, de novo, de exhaustividade, resulta interesante analizar superficialmente os máis relevantes efectos da transformación dos procedementos administrativos á súa dimensión electrónica no eido local; as principais dificultades de posta en práctica a nivel local, así como referirnos a aqueles aspectos do procedemento administrativo electrónico onde poden aparecer máis conflitos xurídicos neste proceso de hibridación das normas tradicionais de procedemento e as de acceso administrativo electrónico posto en marcha pola LPAC. Aínda que moitos destes conflitos non son en si mesmos exclusivos das administracións locais, senón compartidos con calquera outra Administración pública, o feito de que os entes locais sexan a maior parte das veces a Administración de proximidade e máis próxima ao cidadán, converten en particularmente relevantes algunhas das decisións do lexislador de 2015 á hora de desequilibrar en beneficio dos poderes públicos o marco xurídico da comunicación procedemental entre cidadáns e administracións públicas. Esencialmente, pois, imos tratar de describir estes problemas, sempre co sobreentendido implícito de que, da crítica que se vai realizar e a proposta de posibles alternativas, se deduce tamén unha posible pauta de actuación por parte das administracións públicas – neste caso, das administracións locais – para minimizar algúns destes problemas e orientar a súa acción do xeito máis beneficioso posible para os cidadáns.

Estados Unidos de América”, Martín Delgado, I. (dir.), *La reforma de la Administración electrónica. Una oportunidad para la renovación del Derecho*, INAP, Madrid, 2016, pp. 231-258.

⁵⁶ BOIX PALOP, A., “La participación electrónica como mecanismo para la mejora de la calidad normativa en la elaboración de reglamentos y otras disposiciones tras la reforma administrativa de 2015”, Martín Delgado, I. (dir.), *La reforma de la Administración electrónica. Una oportunidad para la renovación del Derecho*, INAP, Madrid, 2016, pp. 259- 282.

a) *A cuestionable regulación da obriga de relacionarse electronicamente coa Administración pública.* Retomando o que era a regulación existente na materia da LAE de 2007, que xa permitía en determinadas circunstancias establecer regulamentariamente a obriga de que os cidadáns se relacionasen obrigatoriamente coa Administración cando pola súa profesión, condición económica ou persoal fose presumible de certos colectivos que o establecemento desta obriga non lles supuña prexuízo ningún⁵⁷, o artigo 14 LPAC reitera esta mesma posibilidade (art. 14.3 LPAC) pero, ademais, no artigo 14.2 LPAC establece directamente, por ministerio da lei, que certos colectivos deberán en todo caso entenderse como obrigados. Estes colectivos responden substancialmente aos que a práctica previa de aplicación da LAE fora decantando como susceptibles de poderen ser obrigados, co aval da xurisprudencia respecto dos supostos máis conflitivos –por exemplo, o dos pequenos empresarios que contratan coa Administración–, polo que non é unha listaxe en si mesma demasiado conflitiva nos seus aspectos máis importantes⁵⁸: é perfectamente razoable, por exemplo, que empresas (art. 14.2 a) LPAC), funcionarios en relacións coa Administración relacionadas coa súa actividade como tales (art. 14.2 e) LPAC) ou os que se dedican profesionalmente a actuar en nome dos cidadáns ante a Administración (art. 14.2 c) LPAC) poidan ser obrigados a relacionarse sempre electronicamente cos poderes públicos. Tamén que os que representan a calquera destes cidadáns, para evitar que a obriga sexa na práctica dispoñible, teñan que actuar tamén deste xeito (art. 14.2 d) LPAC). Non obstante, pode cuestionarse a amplitude con que se establece a obriga do artigo 14.2 a) LPAC⁵⁹, que non abarca só as empresas, senón calquera persoa xurídica –isto é, tamén calquera asociación ou fundación, por exemplo– ou a extensión do artigo 14.2 b) LPAC a toda entidade sen personalidade xurídica –o que incluíría desde comunidades de bens ou comunidades de propietarios, por exemplo, a, segundo certas interpretacións, case calquera colectivo de distintas persoas pero sen personalidade xurídica–.

Como pode constatarase, o lexislador optou por unha interpretación extensiva e xenerosa do que poden ser colectivos con capacidade educativa, tecnolóxica e económica suficiente para comunicarse sen problemas electronicamente coa Administración, o que no caso dos entes locais é especialmente relevante na medida en que non poucos dos colectivos que poden verse afectados por esta obriga son típicos suxeitos de relacións xurídicas ou acción coa Administración local –asociacións de colectivos vulnerables e mesmo grupos informais adoitan ter unha interlocución habitual cos entes locais–. Por iso, é imprescindible unha interpretación ou unha aplicación destas normas que palíe algúns dos posibles problemas desta previsión normativa,

⁵⁷ REGO BLANCO, M.D., “Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas”, Gamero Casado, E., e Valero Torrijos, J. (coords.), *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2008, pp. 391-394 y 397-398.

⁵⁸ MARTÍN DELGADO, I., “La reforma de la Administración electrónica”, Velasco Caballero, F. (coord.), *Régimen Jurídico y procedimiento administrativo de los gobiernos locales*, Instituto de Derecho Local UAM, 2016, pp. 257-258.

⁵⁹ COTINO HUESO, L., “El derecho y deber de relacionarse por medios electrónicos (art. 114 LPAC): asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12 LPAC)”, Gamero Casado, E. (dir.), e Fernández Ramos, S., e Valero Torrijos, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 475-531; BUSTOS PRETEL, G., “Comentario al artículo 14”, Acuña Campos, C. (dir.), *Comentarios a la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters Kluwer, Madrid, 2017, pp. 142-146.

que, mesmo sendo moi comfortable para as administracións públicas, pode crearlles problemas a estes grupos. Unha vía podería ser o recoñecemento en todo caso dun dereito á asistencia técnica por parte das administracións públicas a todos os cidadáns que estean obrigados, pero sorprendentemente a LPAC só obriga as administracións públicas a proporcionar esta asistencia... aos cidadáns non obrigados polo artigo 14.2 LPAC ou non obrigados por unha norma regulamentaria *ex* artigo 14.3 LPAC. Fronte a este marco legal, hai que exixirles aos concellos que se comprometan a ofrecer tamén asistencia e axuda, máis alá do que é a súa obriga estritamente legal, a aqueles cidadáns obrigados sempre e cando, como por outro lado será o suposto máis habitual, a súa petición de asistencia non sexa abusiva. Mesmo, en caso de saturación de peticións de axuda, pódese asumir que teñan prioridade, dado que o dereito na lei só lles é recoñecido a eles, os non obrigados a relacionarse por medios electrónicos. Pero como norma xeral hai que pedirles aos entes locais que, fronte a esta moi deficiente regulación derivada do marco legal vixente apliquen remedios ben a partir da súa propia regulamentación interna en materia de Administración electrónica –o que sería en todo caso preferible–, ben a partir das súas directrices informais de actuación á hora de prestar esta asistencia.

b) *Afección do Decreto-lei 2019 ás decisións dos concellos sobre os medios de sinatura e identificación (arts. 9 e 10 LPAC) dispoñibles.* Os artigos 9 e 10 LPAC deixaran a criterio de calquera Administración pública a utilización de medios de identificación ou sinatura electrónica alternativos ao DNI dixital, no que era unha regulación máis que sensata por flexible, e ademais perfectamente viable, como a experiencia aplicativa ao abeiro da LAE demostrara desde 2007⁶⁰. Así, e por exemplo, o artigo 9.2 c) LPAC permitía a identificación por medio de sistemas de clave concertada ou calquera outro sistema que as Administracións considerasen válido, mentres que o artigo 10.2 c) LPAC, de xeito equivalente, consideraba válido calquera outro sistema de sinatura establecido por unha Administración nos termos e condicións por ela establecidos.

Este réxime xurídico, resultado pacífico dunha evolución de moitos anos, permitíalles por exemplo aos entes locais establecer sistemas sinxelos tanto de identificación como de sinatura cando así o considerasen necesario ou máis conveniente. Non obstante, viuse trastornado recentemente polo Decreto-lei 14/2019, que modifica a lei de seguridade cidadá para deixar claro que só o Documento Nacional de Identidade, con carácter exclusivo e excluínte, é un documento suficiente para acreditar para todos os efectos a identidade e datos persoais do seu titular, e tamén modifica a Lei 59/2003, de sinatura electrónica, neste mesmo sentido. Como este réxime é incoherente coa flexibilidade sinalada que era a norma xa consolidada nos artigos 9 e 10 LPAC, que abandonara a estratexia centrada no DNI electrónico⁶¹, e, aínda que acepta que as

⁶⁰ ALAMILLO DOMINGO, I., "Identidad y firma electrónica: nociones técnicas y marco jurídico general. Identificación y autenticación de los ciudadanos", Gamero Casado, E. (dir.), e Fernández Ramos, S., e Valero Torrijos, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 675-768.

⁶¹ MARTÍN DELGADO, I., "La reforma de la Administración electrónica", Velasco Caballero, F. (coord.), *Régimen Jurídico y procedimiento administrativo de los gobiernos locales*, Instituto de Derecho Local UAM, 2016, pp. 263-267. Este abandono, ademais, resultaba moito máis coherente cos parámetros europeos en materia de identificación por medios electrónicos, véxase ALAMILLO DOMINGO, I., "La identificación y la autenticación por medios electrónicos", Almeida Cerrada, M., e Mi-

administracións públicas poidan seguir determinando os seus propios sistemas de identificación, esta posibilidade sométese a un novo réxime de autorización previa por parte da Administración xeral do Estado para todos aqueles sistemas que sexan diferentes do DNI ou certificados electrónicos establecidos pola propia Administración xeral do Estado –establecéndose ademais silencio negativo en caso de que non se responda á solicitude de autorización–. Á luz do que foi a tradicional interpretación da autonomía local, pero tamén do que deixou dito a STC 55/2018, por exemplo, respecto da autorización prevista na DA 2.^a LPAC xa comentada, non parece constitucionalmente axeitado facer depender dunha decisión da Administración do Estado que os entes locais ou autonómicos poidan ou non establecer medios de identificación ou sinatura que, en cambio, o Estado pode empregar se así o considera. As dúas medidas teñen o mesmo esquema de funcionamento e perseguen, no fondo, unha mesma finalidade –que o Estado controle e determine que tipo de aplicacións ou posibilidades tecnolóxicas poidan usar, neste caso, os entes locais–, polo que a inconstitucionalidade debería ser tamén declarada neste caso, unha vez que se vehiculen os recursos oportunos –xa anunciados tanto polo Defensor do Pobo como por parte de diversas comunidades autónomas–. No ínterim, as normas transitorias do Decreto-lei 14/2019, polo menos, permiten que os procedementos xa en marcha non teñan que solicitar esta autorización, pero mentres esta regra subsista os entes locais vanse ver moi limitados á hora de establecer mecanismos de identificación ou sinatura alternativos, engadindo rixidezs adicionais ao despregamento da Administración electrónica, así como privando de posibles opcións os seus cidadáns.

c) *A nova regulación sobre a sede electrónica e as garantías de elección de medios e procedemento (art. 38 LRXSP) e as súas limitacións.* Nesta mesma liña de privar de posibles opcións os cidadáns, a nova regulación en materia de sede electrónica –neste caso, contida na LRXSP– modificou algunhas das regras que levaban unha década en vigor tras a súa aprobación pola LAE. Foi esta unha norma xenerosa, mesmo en opinión dalgúns autores excesivamente xenerosa á hora de establecer dereitos dos cidadáns á elección da canle ou dos medios tecnolóxicos aptos para relacionarse electronicamente coa Administración⁶². Probablemente como reacción fronte a esta amplitude –e que é certo que nunca se concretou con toda a súa amplitude polas dificultades derivadas do seu exceso de ambición– a regulación actual das garantías é moito máis prudente. Substánciase nunha listaxe de garantías e principios de uso moi xenéricos (art. 38 LRXSP) e que no fondo cambia o criterio e pasa a permitir que sexa a Administración a que determine as exigencias tecnolóxicas para a elección da canle ou medio de comunicación. Polo demais, tamén é moi parca a regulación sobre o portal de Internet e as exigencias sobre o contido mínimo deste (art. 39 LRXSP, que o define como punto de acceso electrónico). Nesta mesma liña, establécense garantías de interoperabilidade ou de cumprimento cos sistemas nacionais de interoperabilidade e seguridade

guez Macho, L. (dirs.), *La actualización de la Administración electrónica*, Andavira, Santiago de Compostela, 2016, pp. 108-114.

⁶² COTINO HUESO, L., "Derechos de los ciudadanos", Gamero Casado, E., e Valero Torrijos, J. (coords.), *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2008, pp. 215-218.

(arts. 156 e 45 LRXSP), pero en todo caso desde unha perspectiva técnica e pensando máis no establecemento de estándares interadministrativos que nas garantías dos cidadáns ou a súa marxe de manobra. De feito, a norma por defecto pasa a ser a utilización dos sistemas e aplicacións determinados por parte da Administración. Desde a perspectiva da Administración local, e máis alá dos posibles controis estatais que poden derivar da intervención da Administración do Estado á hora de determinar ou precisar as súas alternativas concretas de despregamento de medios electrónicos *ex* artigos 9.2 e 10.2 LPAC ou DA 2.^a LPAC, este réxime xurídico, en liña con moitas outras modificacións da reforma de 2015, outórgalles unha posición de maior confort xurídico ás administracións locais fronte aos cidadáns, algo que, por exemplo, e no día a día da relación coas administracións locais, ten unha manifestación práctica moi concreta na imposición, que quebra o tradicional principio antiformalista do dereito administrativo español, de uso dos formularios concretos que poña á disposición cada Administración concreta para cada procedemento específico (art. 66.6 LPAC).

d) *Garantías xurídicas respecto das actuacións automatizadas (art. 41 LRXSP)*. Unha reflexión adicional, que ata o momento non mereceu unha grande atención nin dogmática nin legal –a regulación é certamente parca–, e tampouco foi obxecto ata a data en España de tratamento xurisprudencial⁶³, é a referida ás garantías xurídicas respecto das decisións automatizadas. O lexislador, no artigo 41.2 LRXSP, limitáase a establecer a necesidade de identificar un responsable e a existencia dunhas mínimas garantías de control e auditoría que cómpre interpretar en relación co disposto no Regulamento xeral de protección de datos (RXPD) aprobado en 2017 pola Unión Europea⁶⁴. Da combinación destas exigencias, dedúcese un réxime xurídico para a utilización de algoritmos ou programas para a adopción de decisións automatizadas non excesivamente exixente –de feito, éo menos do que o era a regulación contida para supostos equivalentes na Lei de procedemento administrativo común de 1992, que por exemplo exixía unha aprobación formal da aplicación por parte do órgano administrativo responsable⁶⁵– e que, por iso, ten a vantaxe de fomentar o emprego destas solucións tecnolóxicas. Pola contra, é cuestionable ata que punto este incentivo se logra á custa dunha rebaixa excesiva nas garantías mínimas exixibles. A gran discusión xurídica na doutrina, non só española, senón tamén a nivel internacional e europeo –por exemplo, foi moi debatido como aplicar rectamente o RXPD en relación con estes supostos–, centrouse en se para lograr estas garantías de mínimos é imprescindible existir ou non unha publicación completa do código fonte empregado,

⁶³ COTINO HUESO, L., "Riesgos e impactos del Big Data, la inteligencia artificial y la robótica: enfoques, modelos y principios de la respuesta del derecho", *Revista general de Derecho administrativo*, n. 50, 2019, p. 36; PONCE SOLÉ, J., "Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico", *Revista general de Derecho administrativo*, n. 50, 2019, p. 42.

⁶⁴ PONCE SOLÉ, J., "Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico", cit., pp. 13-15; PALMA ORTIGOSA, A., "Decisiones automatizadas en el RGPD. El uso de algoritmos en el contexto de la protección de datos", *Revista general de Derecho administrativo*, n. 50, 2019; BYGRAVE, L. A., "Minding the Machine v2.0. The EU General Protection Regulation and Automated Decision-Making", Yeung, K., e Lodge, M. (dir.), *Algorithmic Regulation*, Oxford University Press, Oxford, 2019, pp. 243-262.

⁶⁵ VALERO TORRIJOS, J., *Innovación tecnológica e innovación administrativa*, Ponencia Seminario de Teoría y Método del Derecho Público, 2016.

algo sobre o que non hai consenso⁶⁶ e que, como vimos, en calquera caso, non é de momento a solución nin do dereito europeo nin do español. Fronte a estas teses, recentemente defendín que non só habería que exixir a publicación do código que emprega o programa utilizado, senón que adicionalmente deberían estenderse a estes programas as garantías xurídicas tradicionalmente exixibles respecto da aprobación, utilización e impugnación de normas regulamentarias por cumprir unha función xurídica materialmente equivalente⁶⁷. En calquera caso, e con independencia de que esta exixencia sexa imposta normativamente, parece aconsellable que os entes locais, a medida que comecen a establecer procedementos onde as decisións estean automatizadas e as decisións dependan por iso de programación informática, se ocupen de deseñar uns sistemas de garantía e control suficientes e que permitan unha axeitada defensa e garantía xurídica dos intereses dos cidadáns. Cómpre ter en conta que o feito de que a reforma de 2015 non lles impoña aos entes locais este nivel de garantías que aquí se considera axeitado non exclúe que sexan os propios municipios os que, en uso da súa autonomía, poidan establecer unha norma propia máis exixente que os obrigue, por exemplo, a publicar sempre os códigos e algoritmos que empregan. De feito, a relativa sinxeleza da maior parte destes no ámbito local –para asignar axudas ou fixar avaliacións a partir de parámetros predeterminados, por exemplo– é unha razón adicional para formular esta exixencia, que non supón nestes casos ningún dos problemas que habitualmente se alegan para negar a conveniencia da publicidade dos programas empregados –posibilidade de enganar o sistema, *game the system*; dificultades de comprensión do seu funcionamento⁶⁸–.

e) *Novidades en materia de rexistros e xestión documental.* A regulación básica en materia de rexistros na LPAC non presenta novidades significativas, por moito que sexa necesaria a transformación de todos a rexistros electrónicos (art. 16 LPAC), algo que se fai seguindo os pasos xa consolidados tras anos de vixencia da LAE. Aínda que non se formulen retos diferenciados para os concellos nesta materia, convén deixar constancia da relativa novidade que é a regulación dos rexistros de apoderamentos (art. 6 LPAC, levemente afectado pola STC 55/2018, que anulou un inciso referido a como debían inscribilos as comunidades autónomas, por invasión de competencias). Polo demais, a reforma de 2015 regula a xestión documental e dos arquivos de xeito coherente coa conversión en electrónicos de todos os procedementos. Así, todos os documentos administrativos se almacenarán electronicamente, salvo que non sexa posible (art. 4.6.1 LRXSP) e prevese que cada Administración teña que manter un arquivo, que agora deberá ser electrónico, con todos os seus documentos electrónicos de procedementos finalizados (art. 17.1 LRSJP). Estes documentos deben gardarse en

⁶⁶ COGLIANESE, C., e LEHR, D., "Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine Learning Era", *Penn Faculty Scholarship 1734*, 2017, pp. 1209-1213; DE LA CUEVA, J., "Código fuente, algoritmos y fuentes del Derecho", *El Notario del siglo XXI*, n. 77, 2018; NIEVA FENOLL, J., *Inteligencia artificial y proceso judicial*, Marcial Pons, Madrid, 2018, pp. 140-143; DALY, P., "Artificial Administration: Administrative Law in the Age of Machines", *SSRN Working Paper*, 2019, pp. 18-19.

⁶⁷ BOIX PALOP, A., "Los algoritmos son reglamentos: la necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la Administración para la adopción de decisiones", *Teoría y método. Revista de Derecho Pública*, n. 1, 2020.

⁶⁸ SCANTAMBURLO, T., CHARLESWORTH, A., e CRISTINIANI, N., "Machine Decisions and Human Consequences", Yeung, K., e Lodge, M. (dir.), *Algorithmic Regulation*, Oxford University Press, Oxford, 2019, p. 74.

formatos que permitan garantir a súa autenticidade, identidade e conservación, e que así mesmo fagan posible o seu traslado tanto a outros soportes como formatos (art. 17.2 LPAC) e só poderán ir eliminándose segundo dispoñan as normas en materia de arquivos. Polo demais, como é lóxico, o almacenamento debe facerse a partir das medidas de seguridade establecidas no Esquema Nacional de Seguridade (integridade, autenticidade, confidencialidade, calidade, protección e conservación), que en todo caso ten que concretarse en estándares que permitan a identificación e o control de acceso dos usuarios, e que garantan a protección de datos de carácter persoal (art. 17.3 LPAC e 4.6.4 LRXSP). Por último, hai que deixar constancia de que a DT 1.^a LPAC establece que os documentos de procedementos iniciados antes da entrada en vigor da norma se seguirán tratando de acordo co disposto no réxime anterior, pero que, se fose posible, deberán ser dixitalizados e que a LPAC agora tratou de identificar que documentos e materiais han de formar parte, por ministerio da lei, do expediente administrativo electrónico (art. 70 LPAC), mentres que se declara expresamente que a información de apoio non forma parte del (art. 70.4 LPAC). Trátase dunha previsión conflitiva, moi vinculada á vontade de darlles ás administracións públicas a posibilidade de non achegar, por utilización do dereito de acceso previsto na LT, parte dos documentos, informes ou traballos previos internos que poden sustentar unha decisión, pero que xerou tamén non pouca controversia doutrinal. En todo caso, e máis alá desta novidade referida á mellor coonestación das previsións da LPAD coas exixencias da LT, e nun sentido, de novo, xeneroso para cos intereses da Administración –como é habitual na reforma de 2015–, todas estas previsións non deixan de ter un carácter técnico e, máis alá de poderen suscitar dúbidas en ocasións, non supoñen problemas diferenciais que sexan particularmente intensos no ámbito local –excepción feita, como sempre, de que unha axeitada implementación da lei require dunha disposición de medios persoais e materiais que a moitos entes locais lles pode resultar inasumible–.

f) A nova e discutible regulación das notificacións electrónicas (arts. 40–46 LPAC). Onde si hai cambios substanciais que afectan ao efectivo equilibrio das posicións xurídicas dos cidadáns e da Administración tras a transformación do procedemento a electrónico operada pola reforma de 2015 é no referido ao novo sistema de notificacións electrónicas. Un sistema de notificación que pasa a ser o que será empregado por defecto, aínda habendo teoricamente certa posibilidade, no ronsel do que no seu momento previu a LAE de 2007 de que o cidadán optase pola notificación tradicional, como consecuencia da xenerosa ampliación dos obrigados a relacionarse electronicamente que fai o artigo 14 LPAC. Esta obriga de relacionarse electronicamente coa Administración ten, como é evidente, unha consecuencia obvia en materia de notificacións: os que así teñan que relacionarse cos poderes públicos tamén deberán ser notificados por vía electrónica –como por outra banda sinala expresamente o artigo 41.3 LPA–. Téñase en conta que adicionalmente o artigo 41.1 LPA permite estender a obriga de recibir notificacións electrónicas a outros colectivos que por capacidade económica, técnica ou dedicación profesional se estime razoable –no que parece unha previsión máis complementaria que coincidente co 14.3 LPAC, pois en tal caso sería

Regap



ESTUDIOS

innecesaria: parece apuntar a que poderá haber casos de suxeitos non obrigados a relacionarse electronicamente para os que, non obstante, excepcionalmente, si poida establecerse a obriga de ser notificados electronicamente—. Polo demais, en ausencia de opción por parte do cidadán –e nos procedementos de oficio esta non se puido producir previamente–, sendo o procedemento electrónico por defecto, a notificación enténdese que ha de realizarse só por esta vía (art. 41.1 LPA). A combinación de todos estes factores permite prever unha, se cabe, maior extensión a non moi longo prazo dos casos en que as notificacións serán exclusivamente electrónicas, quériro ou non así o cidadán afectado⁶⁹.

Respecto de como teña que realizarse a notificación, o artigo 43.1 LPA establece só dous sistemas: a comparecencia electrónica ou o Enderezo Electrónico Habilitado único (EEH), de entre os cales será a Administración actuante a que elixa un deles. Queda así explicitamente exceptuado o disposto no artigo 41.1 LPA, que establece que «(c)on independencia do medio utilizado, as notificacións serán válidas sempre que permitan ter constancia do seu envío ou posta á disposición, da recepción ou acceso polo interesado ou o seu representante, das súas datas e horas, do contido íntegro, e da identidade fidedigna do remitente e destinatario desta» e que parece que só se terá en conta, en contra da súa localización sistemática na lei, para as notificacións presenciais⁷⁰. En todo caso, ambos os dous sistemas, tanto a comparecencia electrónica como o EEH, están regulados dun xeito, ademais de escaso, pouco garantista e deficiente. A *comparecencia electrónica* consiste en que a Administración pon á disposición do cidadán a notificación nun contorno controlado por ela mesma, nos seus servidores, de xeito que queda garantido en todo momento que dispón e controla toda a información respecto de se se accede ou non a ela, por quen e cando⁷¹. Para que un cidadán acceda a esta, previamente, a Administración deberá ter establecido un sistema de identificación –dos previstos pola propia lei no artigo 9.2 LPAC– que permita o acceso da persoa, física ou xurídica, en cuestión. Pola súa banda, o *Enderezo Electrónico Habilitado (EEH)*, que ademais agora a lei pretende que sexa “único” –como se crese que é constitucional aspirar a que só o Estado poida determinar e asignar un a cada cidadán, o que evidentemente non é o caso ... e por outro lado nin o propio Estado respecta, pois xa ten en marcha un xenérico e outro, diferente, específico para as notificacións en materia de tráfico–, é tamén un sistema onde a Administración controla nos seus servidores se a notificación se recibe e se abre. Consiste máis ou menos, tecnicismos á marxe, nunha pasarela tecnolóxica que vincula o correo electrónico do cidadán cunha caixa de correo electrónica instalada nos servidores da propia Administración, que é a onde se envían as notificacións e á que debe acceder o cidadán

⁶⁹ MÍGUEZ MACHO, L., “Las notificaciones electrónicas”, Almeida Cerrada, M., e Míguez Macho, L. (dirs.), *La actualización de la Administración electrónica*, Andavira, Santiago de Compostela, 2016, pp. 220–232.

⁷⁰ Como por outro lado expuña sen deixar lugar á dúbida o propio Ministerio de Facenda e Administracións Públicas na guía que editou no seu momento sobre como se debía interpretar a norma: https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Nuevas_leyes_administrativas/FAQs%20LEY%2039-2015%20LEY%2040-2015.pdf (15 de xaneiro de 2020).

⁷¹ MARTÍN DELGADO, I., “Ejecutividad y eficacia de los actos administrativos: las notificaciones administrativas”, Gamero Casado, E. (dir.), e Fernández Ramos, S., e Valero Torrijos, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 2123–2206.

para ser notificado. En xeral, e na falta de desenvolvemento por parte do lexislador básico estatal das súas características, está a ser pouco ou nada empregada por parte doutras administracións públicas.

Os dous sistemas suscitan problemas. Para que funcionen ben, requiren dunha actuación previa do cidadán –dando de alta o correspondente EEH e, idealmente, vinculándoo cunha conta de correo electrónico habitual, co fin de garantir que os avisos cheguen efectivamente ao seu receptor e non lle pasen inadvertidos; ou ben aceptando un sistema de claves para entrar no sistema de comparecencia electrónica, no segundo caso– sen a cal é dubidoso que poidan ser útiles para informar efectivamente un cidadán do seu inicio e que se poida dar por “notificado”. Por exemplo, nun procedemento de oficio, sen que se teña producido esa actuación previa do cidadán, a notificación electrónica que en todo caso ha de realizarse irá a unha carpeta cidadá que a Administración debe crear, pero á que é improbable que o cidadán vaia acceder. A LPAC debera ter resolto expresamente que facer nestes casos, establecendo, por exemplo, que só se notificará –electronicamente ou non– empregando algún dos medios que utilicen información útil para os efectos de localizar o cidadán e que fose xa proporcionada, previamente, por este á Administración –por exemplo, empregando unha técnica análoga á que permitía e permite aínda na actualidade descubrir o domicilio ao que enviar unha notificación presencial acudindo aos datos do padrón, *ex* artigo 41.4 LPAC respecto do correo electrónico ou dispositivo móbil do cidadán–. Se ademais temos en conta que a LPAC establece que, unha vez correctamente notificado por medio de comparecencia electrónica, transcorridos 10 días a notificación se considera rexeitada (art. 43.2 LPAC) e non fai falta nin sequera reintentalala ou a publicación alternativa do artigo 44 LPAC para poder dar por cumprido o trámite, este tratamento resulta aínda máis inquietante. Consciente desta situación, a propia norma establece medidas paliativas para garantir que, dado que o sistema de notificacións previsto é obxectivo e claramente incapaz de cumprir debidamente coa súa función esencial –informar os cidadáns de que unha decisión que lles afecta foi adoptada–, polo menos haxa sistemas tendentes a asegurar que, aínda que non sexa por medio da notificación xuridicamente entendida como tal, o cidadán poida saber que esta existe: é o caso dos avisos e postas en coñecemento que prevé a lei no seu artigo 41 coa evidente intención de, cando menos, aspirar a minimizar o problema. Así, o artigo 41.1 LPA *in fine* sinala que “(a)dicionalmente, o interesado *poderá* identificar un dispositivo electrónico e/ou un enderezo de correo electrónico que servirán para o envío dos avisos regulados neste artigo, *pero non para a práctica de notificacións*” –o subliñado é meu– ao que a Administración estará obrigada a enviar un aviso cando haxa unha notificación á súa disposición. Agora ben, nunha decisión moi criticable, a lei establece que se este aviso, mesmo estando obrigada a Administración a facelo, non se realizase –pola razón que fose– iso non impide que a notificación sexa considerada plenamente válida (art. 41.7 LPA).

En definitiva, o novo sistema é francamente insatisfactorio desde a perspectiva dos dereitos dos cidadáns, aos que deixa nunha situación de vulnerabilidade xurídica potencial notable. A cambio, resulta moi conveniente para unhas administracións

Regap



ESTUDIOS

públicas que é practicamente imposible que non notifiquen correctamente un acto administrativo e que, por iso, poderán aspirar a que estes sexan executivos con moitas máis facilidades, e máis rapidamente, que co réxime anterior. Porén, non se entende que non haxa na norma habilitación legal para indagar a obtención dun correo electrónico de contacto ou un dispositivo móbil ao que enviar o aviso –en ausencia do cal, dadas as normas en materia de protección de datos, é dubidoso que esta información se poida obter legalmente– e moito menos que, cando si se dispón desta información –porque a proporcionou previamente o cidadán– a LPAC non prevexa, xunto á obriga do aviso, que a súa non realización supoña a nulidade da notificación⁷². Tampouco se entende por que a norma non expresou que excepcionalmente, nos procedementos iniciados de oficio, a dobre notificación –isto é, a notificación tamén por medios tradicionais– deba ser obrigatoria dado que o cidadán aínda non puido proporcionar estes datos. E, por último, é incomprendible a cerrazón do lexislador a recoñecer con normalidade que estes medios electrónicos de comunicación –dispositivos móbiles, correo electrónico... – se poderían e deberían recoñecer sen ningún problema técnico e xurídico como medios de notificacións alternativos á comparecencia electrónica á elección do interesado, permitindo unha mellor comunicación cos cidadáns e unha mellor defensa dos seus intereses⁷³.

Os entes locais, en calquera caso, na súa actuación nestas materias, deberían ter en conta estes problemas da regulación legal e tratar de minimizar as consecuencias negativas que poden derivar para os cidadáns cos cales se relacionan, extremando as precaucións e emendando a plana ao lexislador sempre que sexa posible: empregando en notificacións de oficio dispositivos ou correos electrónicos para facer o aviso se se dispón desta información por unha interacción previa aínda que sexa doutro procedemento, facendo a notificación nestes casos tamén por medios tradicionais aínda que non sexa obrigatoria segundo a LPAC e, por suposto, entendendo nula toda notificación que fose realizada sen cursar o correspondente aviso por moito que o artigo 41.7 LPAC permita considerala válida. Dunhas administracións cun contacto tan directo e intenso cos cidadáns, tan próximas a eles, débense agardar uns estándares de comportamento e lealdade á hora de informalos das actuacións que lles poidan afectar que han de ser

⁷² Esta regulación segundo a cal a falta de aviso efectivo non é óbice para que a notificación se poida considerar perfectamente válida, mesmo aínda que diso se deduza unha material imposibilidade de que o cidadán puidese ter coñecemento do acto notificado, moi probablemente, debería ser tida por inconstitucional por afectar aos seus dereitos de defensa e, indirectamente, de tutela xudicial efectiva. Non obstante, nun suposto altamente semellante relacionado co sistema de notificacións electrónicas na xurisdición laboral, o Tribunal Constitucional na STC 6/2019 xa considerou que non se aprecia tacha de constitucionalidade ningunha nunha regulación que prevé un aviso obrigatorio pero que non deduce da súa ausencia consecuencia xurídica ningunha. Como é evidente, a visión do Tribunal Constitucional neste sentido é, ao meu xuízo, extraordinariamente criticable. Véxase para unha explicación da sentenza JIMÉNEZ BIDÓN, P.M., "Innecesariedad para la validez de la notificación por Lexnet del aviso previo de la misma (análisis de la Sentencia de 17 de enero de 2019 del Tribunal Constitucional)", *Noticias Jurídicas*, 2019. <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/13951-innecesariedad-para-la-validez-de-la-notificacion-por-lexnet-del-aviso-previo-de-la-misma-analisis-de-la-sentencia-de-17-de-enero-de-2019-del-tribunal-constitucional/> (11 de xaneiro de 2020).

⁷³ Algo que durante a vixencia da lexislación en materia de procedemento administrativo de 1992 se formulaba como perfectamente posible sen excesivos traumas: véxase GAMERO CASADO, E., *Notificaciones telemáticas*, Bosch, Barcelona, 2005, pp. 179-254. Sobre a negativa a aceptar o correo electrónico como medio de notificacións na nova lei, véxase MARTÍN DELGADO, I., "La reforma de la Administración electrónica", Velasco Caballero, F. (coord.), *Régimen Jurídico y procedimiento administrativo de los gobiernos locales*, Instituto de Derecho Local UAM, 2016, pp. 273-274.

netamente superiores aos moi pobres, e criticables, que se deducen do réxime legal estrito da Lei de procedemento administrativo de 2015.

3 Conclusións sobre a afección das reformas en materia de procedemento administrativo no ámbito da Administración local

A través deste repaso aos elementos estruturais das reformas xurídico-administrativas con impacto nas normas de procedemento administrativo e da propia reforma do procedemento administrativo de 2015 na súa proxección sobre os entes locais, podemos extraer algunhas conclusións de interese.

A primeira delas é que, mesmo a partir dunha sucesión de impactos, as máis das veces descoordinados e en ocasións mesmo frustrados –como é o caso, paradigmaticamente, da reforma local de 2013 instrumentada por medio da LRSAL–, certos trazos están presentes na maioría das leis que se foron sucedendo, esencialmente a vocación respecto da recentralización competencial paulatina que elimine peso prestacional dos municipios –sobre todo dos máis pequenos– e unha notable intensificación dos controis sobre eles –esencialmente, de tipo orzamentario–. Esta orientación, non obstante, proxéctase así mesmo sobre as normas de procedemento administrativo que, como puidemos ver, empregando ademais de xeito moi incisivo o pretexto da suposta conveniencia da normalización dos procedementos administrativos electrónicos, que coaduxa coas evidentes vantaxes que comporta para entes locais con carencia de medios a recepción de asistencia técnica por parte de deputacións ou do propio Estado á hora de deseñar e manter as súas aplicacións, é un dos elementos máis destacados da reforma de 2015 por medio da súa DA 2.^a De xeito interesante, esta pretensión atopou, porén, non pouca oposición tanto por parte de comunidades autónomas como dos entes locais. A frustrada implantación da reforma local de 2013, que non logrou a consecución de todos os seus obxectivos, explícase a partir desta resistencia. Tamén a moi importante STC 55/2018, que puxo certo freo a estas pretensións de recentralización e uniformización procedemental respecto do emprego de aplicacións e sistemas informáticos, é resultado desta resistencia –xurídica, neste caso–, que está chamada a continuar, dado que as normas estatais que pretenden restrinxir a autonomía organizativa dos municipios se suceden: a última delas, como vimos, é o recente Decreto-lei 14/2019, que, entre outras limitacións, considera por defecto indispoñibles sen autorización estatal para os entes locais sistemas de identificación e sinatura que, en cambio, a Administración do Estado pode empregar sen maior problema.

Unha segunda conclusión de interese que se extrae do repaso realizado é que, polo demais, das novidades en materia de procedemento administrativo –e a súa intersección coas normas en materia de contratos, transparencia ou protección de datos– se deducen importantes deberes e exixencias xurídicas para os entes locais, que van supor –están a supor xa– problemas non menores de adaptación. Desde esta óptica, cobra sentido a reforma do artigo 36.2 LRBRL para comprometer as deputacións provinciais

Regap



ESTUDIOS

nestes procesos de transformación, dando soporte e axuda técnica aos municipios que o requiran, algo que non se está a producir de xeito satisfactorio sempre en todo o territorio, nin sequera, o que resulta se cabe máis sorprendente, respecto das materias (contratación e procedemento administrativo electrónico, *ex* artigo 36.1. g) LRBRL) que a reforma local de 2013 considerou que pasaban a ser competencia propia directa das deputacións para municipios de menos de 20.000 habitantes. Estas insuficiencias, moi probablemente, están tamén na base de non poucas resistencias aos procesos de recentralización e de homoxeneización procedemental, pois en ocasións os concellos, especialmente se teñen recursos e medios para iso, perciben que ocuparse eles mesmos destas cuestións comporta melloras na xestión e na eficacia, así como na atención que en definitiva reciben os cidadáns, sobre todo se o comparamos coa en ocasións insatisfactoria resposta por parte das deputacións.

Por último, en terceiro lugar, e máis intimamente vinculado ás cuestións de procedemento administrativo, os entes locais beneficianse en última instancia dun modelo de procedemento administrativo común, o aprobado pola LPAC de 2015, que os dota de importantes poderes e potestades para a xestión dos asuntos públicos, en ocasións á custa dos dereitos e garantías dos cidadáns. Como tivemos ocasión de ver, de feito, as reformas dos últimos anos, e as novas normas de 2015 non son unha excepción, acentúan este desequilibrio: cuestións como a colaboración dos cidadáns e as potestades de inspección, as medidas provisionais ou provisionalísimas ou o estatuto de denunciante foron modificadas neste sentido. Tampouco as modificacións normativas derivadas da transformación dos procedementos a electrónicos derivaron en apreciables melloras da posición xurídica dos cidadáns á hora de defender os seus dereitos. De feito, é manifesta a redución de garantías en cuestións como a regulación do réxime de notificacións electrónicas, como se tratou de explicar, ou a xenerosidade coa que o marco legal permite aos poderes públicos implantar procedementos automatizados. Respecto de todas estas cuestións, aínda que os entes locais poden, como é obvio, beneficiarse da cómoda posición xurídica en que quedan, este traballo defende que, en uso da súa autonomía, deberían tratar de establecer medidas paliativas para mellorar a atención aos cidadáns e, moi especialmente, actuar como administracións públicas garantes dos seus dereitos. Así, por exemplo, propónse que, mesmo sendo posible actuar doutro xeito en aplicación estrita do réxime xurídico vixente tanto na LPAC como na LRXSP, os entes locais garantan a asistencia xurídica na tramitación dos seus expedientes aos cidadáns que poidan estar obrigados a empregar medios electrónicos, que os concellos se comprometan a enviar avisos de notificación en máis supostos dos legalmente exixibles e que, ademais, estes se entendan necesarios para que a notificación se considere como válida ou, por último, que se autoimpoñan regras máis exixentes de transparencia e publicidade sobre os algoritmos que empregan para a toma de decisións automatizadas, estendendo a estes moitas das garantías propias das normas regulamentarias. Todas estas medidas poden pórse en marcha sen problemas en uso da autonomía local, pois non supoñen senón extremar garantías máis alá das normas básicas do procedemento, e suporían substanciais melloras respecto destas. Ademais, establecerían unha pauta de maior rigor e exixencia que

podería axudar á mellora da propia lexislación básica. En definitiva, en emprego da autonomía constitucionalmente consagrada de que gozan os entes locais, poderíanse así paliar algunhas das máis perniciosas consecuencias da reforma de 2015 pondo en valor a acción dos municipios e deixando clara a súa capacidade de actuación non só de maneira eficaz, senón comprometida cun modelo de actuación dos poderes públicos moito máis garantista e avanzado.

Bibliografía

- ACUÑA CAMPOS, C. (dir.), *Comentarios a la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, El Consultor de los Ayuntamientos–Wolters Kluwer, Madrid, 2017.
- ALAMILLO DOMINGO, I., “La identificación y la autenticación por medios electrónicos”, Almeida Cerredá, M., e Míguez Macho, L. (dirs.), *La actualización de la Administración electrónica*, Andavira, Santiago de Compostela, 2016, pp. 107–173.
- ALAMILLO DOMINGO, I., “Identidad y firma electrónica: nociones técnicas y marco jurídico general. Identificación y autenticación de los ciudadanos”, Gamero Casado, E. (dir.), e Fernández Ramos, S., e Valero Torrijos, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- ALONSO MAS, M. J., “Competencias locales en la reforma de 2013 y sus puntos de fricción con las normas autonómicas”, Boix Palop, A., e De la Encarnación, A. M. (coords.), *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013*, Thomson–Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015.
- ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M., “Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y del sector público institucional en la Ley 40/2015”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 63, 2016.
- AMOEDO–SOUTO, C. A., e CUTRÍN DOMÍNGUEZ, M., “El impacto de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, en la gestión directa de servicios públicos locales a través de medios propios”, *Revista de Administración Pública*, n. 210, 2019. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.210.14> (11 de xaneiro de 2020).
- AMOEDO–SOUTO, C. A., “La regulación de los encargos a medios propios en la LCSP. Un balance provisional”, *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, n. 159, 2019.
- ARROYO JIMÉNEZ, L., “Participación electrónica y elaboración de normas administrativas en España y en los Estados Unidos de América”, Martín Delgado, I. (dir.), *La reforma de la Administración electrónica. Una oportunidad para la renovación del Derecho*, INAP, Madrid, 2016.
- BAÑO LEÓN, J. M., “La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados”, *Documentación Administrativa*, n. 2 nueva época, 2015. DOI [10.24965/da.voi2.10259](https://doi.org/10.24965/da.voi2.10259) (15 de xaneiro de 2020).
- BAÑO LEÓN, J. M., “Los excesos de la llamada autotutela administrativa”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 181, 2016.

Regap



ESTUDIOS

- BETANCOR RODRÍGUEZ, A., “Transparencia y buen gobierno”, López Benítez, M., Fuentetaja Pastor, J. A., e Rodríguez-Campos González, S. (coords.), *Las reformas administrativas de la crisis*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2017.
- BOIX PALOP, A., “Sentido y orientación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 2 nueva época, 2014. DOI 10.24965/real.v0i2.10199 (10 de xaneiro de 2020).
- BOIX PALOP, A., “Encuadre jurídico y constitucional de la reforma local de 2013 y esbozo de los problemas todavía pendientes”, Boix Palop, A. y De la Encarnación, A.M. (coords.), *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015.
- BOIX PALOP, A., *Las potestades administrativas de inspección y su expansión al amparo de razones de seguridad frente a los derechos fundamentales*, 2016.
- BOIX PALOP, A., “La participación electrónica como mecanismo para la mejora de la calidad normativa en la elaboración de reglamentos y otras disposiciones tras la reforma administrativa de 2015”, Martín Delgado, I. (dir.), *La reforma de la Administración electrónica. Una oportunidad para la renovación del Derecho*, INAP, Madrid, 2016.
- BOIX PALOP, A., “La europeización del Derecho administrativo español”, Martín Delgado, I., Almeida Cerredá, M., e Di Lascio, F. (coords.), *La europeización del Derecho administrativo: una evolución desde el ordenamiento español*, Andavira, Santiago de Compostela, 2017.
- BOIX PALOP, A., “El régimen local tras el fracaso de la reforma de 2013”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 68, 2017.
- BOIX PALOP, A., “El Decret-llei 14/2019 i la mordassa digital”, *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*. <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2019/12/18/el-decret-llei-14-2019-i-la-mordassa-digital-andres-boix-palop/> (9 de xaneiro de 2020).
- BOIX PALOP, A., “Los algoritmos son reglamentos: la necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la Administración para la adopción de decisiones”, *Teoría y método. Revista de Derecho Público*, n. 1, 2020.
- BOIX PALOP, A., e DE LA ENCARNACIÓN, A. M. (coords.), *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015.
- BOIX PALOP, A., e GIMENO FERNÁNDEZ, G., *La mejora de la calidad normativa*, PUV, Valencia, 2019.
- BUSTOS PRETEL, G., “Comentario al artículo 14”, Acuña Campos, C. (dir.), *Comentarios a la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters Kluwer, Madrid, 2017.
- BYGRAVE, L. A., “Minding the Machine v2.0. The EU General Protection Regulation and Automated Decision-Making”, Yeung, K., e Lodge, M. (dir.), *Algorithmic Regulation*, Oxford University Press, Oxford, 2019.

- CANALS I AMETLLER, D., “L’avaluació de la qualitat normativa: primers passos, primers instruments”, *Col·lecció Papers de relacions Govern-Parlament*, 2008.
- CARRILLO DONAIRE, J.A., e NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coords.), *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters Kluwer, Madrid, 2014.
- COGLIANESE, C., e LEHR, D., “Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine Learning Era”, *Penn Faculty Scholarship 1734*, 2017.
- COTINO HUESO, L., “Derechos de los ciudadanos”, Gamero Casado, E., e Valero Torrijos, J. (coords.), *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2008.
- COTINO HUESO, L., “El derecho y deber de relacionarse por medios electrónicos (art. 114 LPAC): asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12 LPAC)”, Gamero Casado, E. (dir.), e Fernández Ramos, S., e Valero Torrijos, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- COTINO HUESO, L., “Algunas propuestas de mejora de la normativa del derecho de acceso a la información”, *Dilemata*, n. 27, 2018.
- COTINO HUESO, L., “Criterios relevante e innovadores del Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana”, *Revista española de la transparencia*, n. 9, 2019.
- COTINO HUESO, L., “Riesgos e impactos del Big Data, la inteligencia artificial y la robótica: enfoques, modelos y principios de la respuesta del derecho”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 50, 2019.
- DALY, P., “Artificial Administration: Administrative Law in the Age of Machines”, *SSRN Working Paper*, 2019.
- DE LA CUEVA, J., “Código fuente, algoritmos y fuentes del Derecho”, *El Notario del siglo XXI*, n. 77, 2018.
- DÍAZ GONZÁLEZ, G.M., “Las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1.18.^a de la Constitución y la disciplina de la producción normativa. Sobre la inconstitucionalidad parcial de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (STC 55/2018, de 24 de mayo)”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 10 nueva época, 2018. DOI 10.24965/real.v0i10.10562 (8 de xaneiro de 2020).
- DOMÉNECH PASCUAL, G., “¿Mejor antes o después? Controles públicos previos “versus” controles públicos posteriores”, *Papeles de Economía Española*, n. 151, 2017.
- ECHÁNIZ SANS, J., *Los gobiernos locales después de la crisis*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2019.
- EMBID IRUJO, A., *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2012.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. “Sostenibilidad financiera más allá de las leyes”, Campos Acuña, C., e Fernández Llera, R. (coords.), *III Informe Red Localis. Retos de las entidades locales ante la transformación digital de la gestión pública*, Wolters Kluwer, 2019, pp. 319-337.

regap



ESTUDIOS

- FERNÁNDEZ LLERA, R., e MORÁN MÉNDEZ, E., “Presupuestos, cuentas y control externo del sector público local”, *Presupuesto y Gasto Público*, n. 89 (4/2017), 2017.
- FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F., “Las diputaciones provinciales y los Gobiernos locales intermedios en la reforma local”, Santamaría Pastor, J.A. (coord.), *La reforma del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.
- FONDEVILA ANTOLÍN, J., “Reflexiones a propósito de la STC 55/2018. Un limitado respiro ante el acoso recentralizador en la implementación de la e-administración”, *Revista Aranzadi de Derecho y nuevas tecnologías*, n. 49, 2019.
- GAMERO CASADO, E. (dir.), e FERNÁNDEZ RAMOS, S., e VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- GARCÍA ROCA, F. J., EMBID IRUJO, A., ESTEVE PARDO, J., BAÑO LEÓN, J. M., e MENÉNDEZ, A. J., “Los efectos de la crisis económica sobre las instituciones públicas”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 43, 2014.
- GAMERO CASADO, E., *Notificaciones telemáticas*, Bosch, Barcelona, 2005.
- GRACIA RETORTILLO, R., “Las provincias”, Almeida Cerredá, M., Tubertini, C., e Costa Gonçáives, P., *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas Thomson-Reuters, 2015, pp. 175-228.
- GUICHOT REINA, E., *Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Sevilla, 2011.
- GUICHOT REINA, E., “El Anteproyecto de Ley de Transparencia”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 30, 2012.
- GUICHOT REINA, E. (coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Tecnos, Madrid, 2014.
- GUICHOT REINA, E., “El derecho de acceso a la información pública”, Gamero Casado, E. (dir.), e Fernández Ramos, S., e Valero Torrijos, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- HERNANDO RYDINGS, M., “Las mancomunidades y los consorcios”, Almeida Cerredá, M., Tubertini, C., e Costa Gonçáives, P., *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas Thomson-Reuters, 2015, pp. 139-174.
- HERRERO POMBO, C., “Comentario a la Disposición Adicional Séptima”, Acuña Campos, C. (dir.), *Comentarios a la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters Kluwer, Madrid, 2017.
- HUERGO LORA, A., “Las leyes 39 y 40/2015. Su ámbito de aplicación y la regulación de los actos administrativos”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 63, 2016.
- JIMÉNEZ BIDÓN, P. M., “Innecesariedad para la validez de la notificación por Lexnet del aviso previo de la misma (análisis de la Sentencia de 17 de xaneiro de 2019 del

- Tribunal Constitucional)”, *Noticias Jurídicas*, 2019. <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/13951-innecesariedad-para-la-validez-de-la-notificacion-por-lexnet-del-aviso-previo-de-la-misma-analisis-de-la-sentencia-de-17-de-enero-de-2019-del-tribunal-constitucional/> (11 de xaneiro de 2020).
- LESSIG, L., *Code version 2.0*, Basic books, 2006.
- MARTÍN DELGADO, I., “La reforma de la Administración electrónica”, Velasco Caballero, F. (coord.), *Régimen Jurídico y procedimiento administrativo de los gobiernos locales*, Instituto de Derecho Local UAM, 2016, pp. 243-285.
- MARTÍN DELGADO, I., “Ejecutividad y eficacia de los actos administrativos: las notificaciones administrativas”, Gamero Casado, E. (dir.), e Fernández Ramos, S., e Valero Torrijos, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- MEDINAALCOZ, L., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local de 2013”, *Anuario del Gobierno Local*, n. 1, 2015.
- MENÉNDEZ, A. J., “¿Qué queda de la soberanía nacional y del Estado social y democrático de Derecho europeo tras la crisis?”, Martín Patino, J. M., e Giménez Romero, C. (coords.), *Informe España 2014. Una interpretación de su realidad social*, Fundación Encuentro, Madrid 2014. https://www.fund-encuentro.org/informe_espana/indiceinforme.php?id=IE21 (7 de xaneiro de 2020).
- MENÉNDEZ ALONSO, J. M., “La elaboración de ordenanzas y reglamentos con la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común: problemática local”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 22, 2016. <https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiNjSwNTU7Wy1KLizPw8WyMDQzNDQoMDkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAMaimRo1AAAAWKE> (12 de xaneiro de 2020).
- MESTRE DELGADO, J. F., *El derecho de acceso a archivos y registros (análisis del artículo 105 b de la Constitución)*, Civitas, Madrid, 1993.
- MÍGUEZ MACHO, L., “Las notificaciones electrónicas”, Almeida Cerrada, M., e Míguez Macho, L. (dirs.), *La actualización de la Administración electrónica*, Andavira, Santiago de Compostela, 2016.
- MUÑOZ MACHADO, S., “Las regulaciones por silencio. Cambio de paradigma en la intervención administrativa en los mercados”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 9, 2010.
- NIEVA FENOLL, J., *Inteligencia artificial y proceso judicial*, Marcial Pons, Madrid, 2018.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., “La administración comprobadora. Defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos”, Arias Martínez, M. A., Almeida Cerrada, M., e Nogueira López, A. (dirs.), *La termita Bolkenstein: mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Thomson-Reuters Civitas, Madrid, 2012.
- PALMA ORTIGOSA, A., “Decisiones automatizadas en el RGPD. El uso de algoritmos en el contexto de la protección de datos”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 50, 2019.

- PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía local en la Constitución española”, Muñoz Machado, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, 3.^a ed., Iustel, Madrid.
- PEREIRO CÁRCELES, M., “La utilización del *blockchain* en los procedimientos de concurrencia competitiva”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 50, 2019.
- PONCE SOLÉ, J., “La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los Gobiernos y Administraciones”, *Revista de Administración Pública*, n. 163, 2003.
- PONCE SOLÉ, J., “Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 50, 2019.
- REGO BLANCO, M. D., “Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas”, Gamero Casado, E., e Valero Torrijos, J. (coords.), *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2008.
- SANTIAGO IGLESIAS, D., “Las sociedades municipales”, Almeida Cerredá, M., Tubertini, C., e Costa Gonçalves, P., *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas Thomson-Reuters, 2015, pp. 229-272.
- SCANTAMBURLO, T., CHARLESWORTH, A., e CRISTINIANI, N., “Machine Decisions and Human Consequences”, Yeung, K., e Lodge, M. (dir.), *Algorithmic Regulation*, Oxford University Press, Oxford, 2019.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación”, *Documentación Administrativa*, n. 2 nueva época, 2015. DOI: <https://doi.org/10.24965/da.voi2.10258> (10 de xaneiro de 2020).
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 175, 2016.
- TEJEDOR BIELSA, J., “El desarrollo autonómico de la reforma local de 2013. Entre la rebelión y el pragmatismo”, Boix Palop, A., e De la Encarnación, A.M. (coords.), *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015.
- TERRÓN SANTOS, D., “La racionalización técnica en la contratación pública como alternativa a los contratos menores”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 196, 2019.
- VALERO TORRIJOS, J., *Innovación tecnológica e innovación administrativa*, Ponencia Seminario de Teoría y Método del Derecho Público, 2016.
- VELASCO CABALLERO, F., “Títulos competenciales y garantía constitucional de la autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, Santamaría Pastor, J. A. (coord.), *La reforma del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.

- VELASCO CABALLERO, F., “Desarrollos autonómicos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal 2014*, Marcial Pons-UAM, Madrid, 2014.
- VELASCO CABALLERO, F. (coord.), *Régimen jurídico y procedimiento administrativo de los gobiernos locales. La aplicación a las entidades locales de las Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre*, UAM-Instituto de Derecho Local, Madrid, 2016.
- VILLAR ROJAS, F., “El principio de sostenibilidad y las Administraciones Públicas”, López Benítez, M., Fuentetaja Pastor, J.A., e Rodríguez-Campos González, S. (coords.), *Las reformas administrativas de la crisis*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

Regap



ESTUDIOS

