



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 Derecho Administrativo  
Universidad de Valencia

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

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

**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 operarse unha reforma, son no fondo manifestación dunha clara continuidade co modelo tradicional e xa consolidado, por unha banda, así como, por outra, cales

regap



ESTUDIOS

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 Una década de reformas jurídico-administrativas. 1.1 La reforma del artículo 135 CE (2011). 1.2 Ley orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (2012). 1.3 Leyes 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (2013). 1.4 Leyes 39/2015, de procedimiento administrativo común; y 40/2015, de régimen jurídico del sector público (2015). 1.5 Ley 9/2017, de contratos del sector público (2017) y normas de desarrollo en materia de contratación pública. 1.6 Ley orgánica 3/2018, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (2018). 2 La reforma administrativa de 2015: principios estructurantes y efectos del nuevo procedimiento administrativo en la Administración local. 2.1 Transformación y resiliencia del modelo de procedimiento administrativo español en el contexto europeo: principales novedades de la LPAC 2015. 2.2 Principales afecciones a la actividad administrativa de los entes locales del nuevo procedimiento administrativo relacionadas con el equilibrio entre potestades públicas y situación jurídica de los ciudadanos. 2.3 Administración local y procedimiento administrativo electrónico tras la LPAC. 3 Conclusiones sobre la afección de las reformas en materia de procedimiento administrativo en el ámbito de la Administración local. 4 Conclusiones.

## 1 Una década de reformas jurídico-administrativas

Tras cinco años desde la aprobación de la reforma de las bases del procedimiento administrativo español y del régimen jurídico de nuestras administraciones públicas aprobada en 2015, e incluso a pesar de que partes sustanciales de esta siguen a día de hoy sin haber entrado plenamente en vigor como consecuencia de las previsiones transitorias contenidas en la propia ley y las posteriores prórrogas intervenidas que han dilatado hasta octubre de 2020 la completa exigibilidad jurídica de todas sus disposiciones<sup>1</sup>, estamos en condiciones de realizar una primera valoración global de la afección que la misma ha supuesto sobre las bases procedimentales de la actuación de nuestros entes locales, especialmente los municipios –por cuanto en su actuación administrativa protagonizan muchos más procedimientos en relación con los ciudadanos, sus derechos, y su esfera jurídica de intereses, que los que pueden llevar a cabo otro tipo de entes locales de base asociativa o las propias diputaciones provinciales–. Una afección que se proyecta esencialmente sobre la transformación digital que la ley ha forzado a emprender, continuar o profundizar, según los casos, a los entes locales españoles, debido a que las leyes 39/2015, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC), y 40/2015, de régimen jurídico del sector público (LRJSP), esencialmente, proyectan sobre el régimen jurídico tradicional de

<sup>1</sup> La DA 7.ª de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC), ya planteó una generosa *vacatio legis* de un año, posponiendo la entrada en vigor de la norma al 2 de octubre de 2016, pero además estableció que las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico no producirían efectos hasta dos años después, esto es, a partir del 2 de octubre de 2018. Con posterioridad, el Decreto-ley 11/2018 modificó esta previsión y postergó dos años más, hasta el 2 de octubre de 2020, la producción de efectos jurídicos respecto de esta parte de la norma. Así pues, a día de hoy, estamos dentro del período de adaptación concedido por la norma a las diferentes administraciones públicas, y también en consecuencia a los entes locales, para que se adecuen estas cuestiones a las previsiones de la ley. Hay cierta unanimidad doctrinal en que, mientras tanto, los derechos y obligaciones respecto de los particulares que se relacionan con la Administración por vías electrónicas quedan desplegados en tanto que las administraciones públicas ofrezcan la posibilidad de interactuar por vía electrónica, pero que mientras esta posibilidad no se ofrezca, y al menos hasta octubre de 2020 no hay obligación de que así sea, los mismos quedan en suspenso respecto de esta concreta forma de relacionarse con la Administración. Véase, al respecto, por ejemplo, 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.

nuestro procedimiento administrativo la conversión de todos los trámites posibles al estándar electrónico, integrando en la regulación básica por defecto las previsiones de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAE), debidamente actualizadas y pulidas.

En este trabajo no se aspira a realizar un completo estudio detallado de esta transformación, algo que resultaría imposible con esta extensión y que, además, ha sido ya realizado de forma monográfica muy completa y brillante por numerosos trabajos que dieron cuenta muy rápidamente de las principales novedades de la reforma administrativa de 2015<sup>2</sup> o que la han tratado posteriormente de forma exhaustiva y muy completa, con gran profundidad y rigor jurídico<sup>3</sup>. Se pretende, en cambio, aportar una visión panorámica de cuáles han sido las novedades que han tenido y tienen una mayor incidencia sobre la actuación administrativa de los entes locales, su significación y utilidad –o las críticas que en ocasiones puede merecer un marco jurídico que da más capacidad de actuación a la Administración que garantías a los ciudadanos, como ocurre de forma muy significativa con el nuevo régimen de las notificaciones electrónicas– poniéndolas en relación con el marco jurídico-administrativo español general y su evolución a lo largo de la última década.

En este sentido, es conveniente recordar que hay elementos que afectan al régimen del procedimiento administrativo de los entes locales españoles o a algunas de sus actuaciones administrativas en su perspectiva más burocrática que encontraremos en normas ajenas a las propias LPAC y LRJSP. En primer lugar, aquellas que nos permiten explicar y entender el marco en que estas se proyectan sobre el gobierno y la Administración local, que, aunque tienen menos elementos estrictamente procedimentales a los que atender, sí han de ser como mínimo mencionadas para exponer en qué términos han afectado a los entes locales y condicionan su actuación. En segundo lugar, normas sectoriales, desde las que tienen que ver con la protección de datos a la transparencia o la contratación pública, donde encontraremos interesantes derivadas procedimentales que hay que compatibilizar con la legislación básica en materia de procedimiento administrativo.

En este sentido, puede ser de utilidad realizar un repaso rápido a lo que ha sido la segunda década del siglo XXI, que podemos considerar materialmente casi ya concluida, respecto de nuestro derecho administrativo, un derecho administrativo, el español, que ha conservado gran estabilidad en no pocos de sus rasgos definitorios, hasta el punto de que las reformas de 2015, esencialmente continuistas respecto de la

<sup>2</sup> Destacaron por su celeridad en realizar análisis muy completos los números especiales de las revistas *Documentación Administrativa*, n. 2, Nueva época, 2015; y *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 63, 2016, coordinado por A. Huergo Lora; así como los diversos comentarios, entre los que se pueden destacar por su atención a las implicaciones respecto del hecho 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; y 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.

<sup>3</sup> En este sentido, el esfuerzo más completo de proporcionar un tratamiento tratadístico al nuevo procedimiento administrativo común que emerge como consecuencia de la integración del procedimiento administrativo electrónico en el procedimiento general es probablemente el de GAMERO CASADO, E. (dir.), y FERNÁNDEZ RAMOS, S., y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

legislación del procedimiento administrativo de 1992 modificada en 1999, no dejan de ser deudoras de la primera gran ley del procedimiento administrativo español, la Ley de procedimiento de 1958 –y Ley de régimen jurídico del Estado de 1957–, cuya estructura general y entendimiento de las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos no hace sino replicar. Así, no son pocos los comentarios que han señalado este hecho, en ocasiones de forma crítica, al poner de manifiesto que este apego a su estructura, composición y elementos tradicionales no deja de demostrar una cierta incapacidad para que nuestro procedimiento administrativo evolucione debidamente para hacer frente a los retos de las sociedades actuales<sup>4</sup>. Sin embargo, y pese a este apego a la estructura básica tradicional, nuestro derecho administrativo también ha ido mutando y adaptando algunas de sus respuestas para adecuarlas a las necesidades actuales. De hecho, a lo largo de esta última década lo ha hecho de forma notable, esencialmente a partir de la intensa influencia del derecho y de las actuaciones de las diferentes instituciones de la Unión Europea. De hecho, el origen de la mayor parte de las reformas que han obligado a modificar sustancialmente aspectos de nuestro sistema de procedimiento administrativo o áreas jurídicas aledañas puede trazarse, de manera ya sea más bien medida o directamente inmediata, hasta una acción europea en casi todos los casos<sup>5</sup>. En algunos de ellos, además, y como veremos a continuación en un repaso sumario ordenado cronológicamente de los grandes hitos de este proceso, de forma muy evidente.

## 1.1 La reforma del artículo 135 CE (2011)

El elemento estructurante definidor de las reformas que se han ido sucediendo a lo largo de esta década, aunque no tenga una relación directa con el procedimiento administrativo, es la reforma de la Constitución española realizada tras el verano de 2011. Conviene por ello dejar constancia de esta y de la significación que tiene el hecho de que haya sido la única reforma con un contenido sustantivo de relieve que se ha hecho de la Constitución española de 1978 desde su aprobación –la reforma de 1992 para permitir el sufragio pasivo en las elecciones municipales de los ciudadanos de otros países de la UE o de ciudadanos de países con convenio de reciprocidad con España fue mucho más concreta– porque de alguna manera es la que marca el paradigma que se consolidará con las distintas reformas que se han sucedido en años posteriores. De una parte, respecto del indudable origen europeo de los cambios introducidos. De otra, marcando un cambio sobre lo que había sido la tradición constitucional española consolidada desde 1978 en materia de régimen local, plasmada en la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), y sus sucesivas

<sup>4</sup> 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](https://doi.org/10.24965/da.v0i2.10259) (15 de enero de 2020).

<sup>5</sup> Sobre este proceso de europeización del derecho administrativo español y la notable resiliencia de algunas de sus instituciones y estructuras básicas, aun asumiendo muchos de los cambios que han ido sucediéndose en las últimas décadas provenientes de la Unión Europea, he tratado de hacer un completo análisis en un trabajo monográfico previo: BOIX PALOP, A., "La europeización del Derecho administrativo español", Martín Delgado, I., Almeida Cerredá, M., y Di Lascio, F. (coords.), *La europeización del Derecho administrativo: una evolución desde el ordenamiento español*, Andavira, Santiago de Compostela, 2017, pp. 35-108.

reformas, la última de ellas fruto del llamado “Pacto local” de 1999, aprobada por la Ley 11/1999, de ir ampliando las competencias locales y reforzado su autonomía política e institucional tras la ratificación por España de la Carta europea de autonomía local en 1989<sup>6</sup>, cambio que se traduce en reformas institucionales que van limando por primera vez esa concepción generosa tanto de la autonomía de los entes locales constitucionalmente consagrada como el carácter indudablemente representativo y político de los entes locales<sup>7</sup>.

Así, será a partir del nuevo paradigma que se introduce con la reforma del artículo 135 de la Constitución aprobada en 2011 cuando comenzamos a ver, por primera vez, normas que sucesivamente tratan de reducir el ámbito de la autonomía local, sus competencias o, correlativamente, la introducción de controles adicionales en las normas básicas sobre los procedimientos y tomas de decisiones de los entes locales, abriendo así la puerta a una creciente rigidificación del régimen básico del procedimiento administrativo que luego hemos tenido ocasión de comprobar cómo se ha ido concretando en diversas medidas intervenidas en normas posteriores –y también en la propia reforma administrativa de 2015–.

Un nuevo paradigma que, esencialmente, se justifica a partir de consideraciones de ahorro y racionalización que dan lugar a una lógica de mayor control sobre todos los aspectos que puedan incidir en el gasto introducida, como es sabido y ha sido profusamente comentado y analizado, por expreso mandato europeo<sup>8</sup>. Tras la reforma constitucional<sup>9</sup>, el artículo 135.1 CE compromete a todas las administraciones públicas, y también a los entes locales, a velar por el principio de estabilidad presupuestaria, además de imponer unos límites de déficit que en el caso de los entes locales les obliga al equilibrio presupuestario con carácter estructural<sup>10</sup> –límites que son aplicables precisamente desde este año, según estableció la disposición transitoria de la reforma–. Todo ello, junto a la prioridad constitucional que se da al servicio de la deuda (art. 135.3 CE), supone un cambio en los principios tradicionales de funcionamiento de nuestros entes locales que ha condicionado enormemente la propia posición y consideración constitucional de estos, con las consecuencias señaladas. De alguna manera, puede considerarse que la aprobación de esta reforma no solo marca un

<sup>6</sup> La Carta europea de autonomía local, de 1985, fue válidamente ratificada por España cuatro años más tarde, por medio del Instrumento de ratificación publicado en el BOE de 24 de febrero de 1989.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Un tratamiento monográfico de la cuestión y del proceso de presión por parte de las instituciones europeas, en diversas fases, para la introducción de estos mecanismos, se puede encontrar en EMBID IRUJO, A., *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2012. Con carácter monográfico sobre el principio de sostenibilidad y su impacto sobre las administraciones públicas españolas, VILLAR ROJAS, F., “El principio de sostenibilidad y las Administraciones Públicas”, López Benítez, M., Fuentetaja Pastor, J. A., y Rodríguez-Campos González, S. (coords.), *Las reformas administrativas de la crisis*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 47-76; respecto de su impacto sobre el modelo constitucional español en términos abstractos y generales, véase GARCÍA ROCA, F.J., EMBID IRUJO, A., ESTEVE PARDO, J., BAÑO LEÓN, J.M., y 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 al impacto efectivo y evolución de las haciendas locales durante la crisis, puede consultarse ECHÁÑIZ SANS, J., *Los gobiernos locales después de la crisis*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2019.

<sup>9</sup> Reforma del artículo 135 de la Constitución española, publicada en el BOE del 27 de septiembre de 2011.

<sup>10</sup> VILLAR ROJAS, F., “El principio de sostenibilidad y las Administraciones Públicas”, cit., pp. 53-61.

hito jurídico de implicaciones constitucionales de fondo sobre la cláusula de Estado social<sup>11</sup>, sino también con una clara proyección territorial, a partir del cual la introducción de consideraciones financieras y de control sobre el déficit han permitido un redimensionamiento restrictivo de la autonomía local y de las posibilidades de acción de los entes locales, que se ha ido plasmando posteriormente en las sucesivas reformas que han afectado al procedimiento administrativo español. Un instrumento particularmente importante para ello es la Ley que el propio artículo 135.5 CE preveía que había de aprobarse para detallar estos controles.

## 1.2 Ley orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (2012)

Muy rápidamente, solo un año después de la aprobación de la reforma constitucional de 2011, se aprueba la Ley orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, para desarrollar sus principios, distribuir según el criterio de la legislación estatal los límites de déficit entre las diversas administraciones públicas, los supuestos excepcionales de superación de estos y los controles y procedimientos necesarios para la puesta en marcha de los mismos. Se trata de una norma que va mucho más allá que la ley de estabilidad presupuestaria vigente hasta el momento, de 2001, y que sí pasará a incidir de manera muy directa en la actuación de los entes locales, pues más allá de metodologías y procedimientos en la norma se fijan las responsabilidades de los entes locales y severas restricciones sobre cómo aprobar presupuestos, incluyendo la conocida como “regla de gasto”, que, junto a otras medidas restrictivas adoptadas en los sucesivos presupuestos generales del Estado de esta última década – como los límites a las tasas de reposición de trabajadores públicos<sup>12</sup>, las nuevas normas en materia de gestión de servicios públicos locales o la pretensión de racionalización del sector societario local<sup>13</sup> –, han acabado por condicionar de manera muy notable la manera en que nuestros entes locales han podido en la práctica desplegar sus actividades, con un indudable efecto de reducción efectiva de la autonomía, que ha sido comúnmente destacado por nuestra doctrina y que, además, tiene un impacto obvio condicionando el ejercicio de las competencias locales<sup>14</sup>.

Por ejemplo, no pocos de los problemas que están teniendo muchos ayuntamientos, y no solo los pequeños y medianos, para cumplir en plazo con las exigencias

<sup>11</sup> Véase en este punto la muy extensa y documentada reflexión sobre el impacto en la cláusula de estado social y sus implicaciones no solo constitucionales, sino 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., y 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](https://www.fund-encuentro.org/informe_espana/indiceinforme.php?id=IE21) (7 de enero de 2020).

<sup>12</sup> Acerca del impacto efectivo de estas medidas sobre el sector público local, FERNÁNDEZ LLERA, R., y MORÁN MÉNDEZ, E., “Presupuestos, cuentas y control externo del sector público local”, *Presupuesto y Gasto Público*, n. 89 (4/2017), 2017, pp. 33-49; y 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.

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

<sup>14</sup> VILLAR ROJAS, F., “El principio de sostenibilidad y las Administraciones Públicas”, cit., pp. 64-69.



de transformación electrónica de la LPAC y la LRJSP tienen que ver con este tipo de restricciones y la imposibilidad de dotar a sus entes locales del personal propio suficiente para acometer esta transformación, razón por la cual, junto a un notable retraso respecto de lo que eran las previsiones iniciales de la reforma de 2015 –que preveía que para 2018 toda la Administración electrónica debía estar ya totalmente implantada–, estamos viendo cómo en la actualidad esta transformación está siendo externalizada en no pocos casos, debido a las restricciones en materia de personal propio, generándose un liderazgo privado antes que público a la hora de encabezar iniciativas tecnológicas. Adicionalmente, estas restricciones coadyuvan con otras previsiones posteriores, de la reforma local de 2013 a la reforma administrativa de 2015, hacia una delegación de estas tareas y de la vertiente tecnológica de la transformación hacia otros actores –el Estado en unos casos, las diputaciones provinciales en otros– a los que se pretende dotar de una capacidad de liderazgo, por consideraciones de supuesta eficacia y de aprovechamiento de economías de escala, en detrimento de los municipios. Las medidas en materia de estabilidad presupuestaria son, sin duda, un acicate que coadyuva en esta dirección.

### **1.3 Leyes 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (2013)**

Durante el año 2013 fueron aprobadas dos normas de enorme trascendencia y que, en parte de sus contenidos, se proyectarán de manera clara sobre la reforma administrativa que se realizará posteriormente solo dos años después (en 2015): la primera ley en materia de transparencia de la historia de España<sup>15</sup> y la reforma del régimen local más ambiciosa desde que se sentaron las bases del régimen local español posterior a la Constitución con la LRBRL de 1985<sup>16</sup>. Estas dos normas, ambas de una gran importancia, reflejan algunas de las tendencias que hemos podido identificar ya. Es así, por ejemplo, en todo lo referido a la influencia europea mediata o inmediata que explica la aprobación de estas normas, mucho más directa en lo que se refiere a la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT), que como se recordará fue aprobada finalmente tras muchas críticas por la ausencia de una ley específica en la materia, carencia que contrastaba con el tratamiento en el resto de países de la Unión Europea<sup>17</sup>. Más allá de los contenidos propios de la norma<sup>18</sup>, es interesante resaltar también su desconexión con la reforma en materia de

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

<sup>16</sup> Santamaría Pastor resaltaba este hecho como algo muy positivo en su introducción a SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (coord.), *La reforma del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, pp. 9-12.

<sup>17</sup> Sobre el derecho de la Unión Europea en la materia y su futuro impacto en el 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.

<sup>18</sup> La bibliografía sobre la ley de transparencia ha sido muy abundante, pero probablemente el más completo y riguroso comentario a la misma es GUICHOT REINA, E. (coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Tecnos, Madrid, 2014. Respecto de su impacto estructural como reforma del funcionamiento de las administraciones públicas



procedimiento administrativo, tanto en el momento de aprobación de la norma como en la aprobación de la reforma administrativa de 2015, que tampoco es aprovechada para compatibilizar y coordinar los nuevos paradigmas con algunas de las novedades introducidas.

Esta voluntad de regulación propia de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, desarrollando de forma extensa el derecho reconocido en el artículo 105 b) CE, llevó a que la LT derogara el antiguo artículo 37 de la Ley de procedimiento administrativo de 1992, donde esta cuestión estaba tradicionalmente regulada de forma menos extensa pero que ya resolvía las cuestiones más básicas en derecho de acceso<sup>19</sup>, pasando a quedar regulada fuera de la Ley de procedimiento administrativo. Una solución que ha pasado a quedar definitivamente consolidada con la LPAC, cuyo artículo 13 d) remite a la LT respecto de la concreción y detalles de ejercicio de uno de los derechos básicos de todos los ciudadanos frente a la Administración: el derecho de los ciudadanos a recabar el acceso a archivos y registros, así como las obligaciones de transparencia activa de las administraciones públicas<sup>20</sup>.

Esta solución explica, muy probablemente, que la regulación en materia de transparencia y su aplicación haya acabado desarrollándose al margen de las normas en materia de procedimiento administrativo, sin que el legislador se haya preocupado de aclarar cuestiones que tienen que ver con la intersección de ambas cuestiones que, sorprendentemente, han quedado sin resolver normativamente y han debido ser resueltas por los tribunales y, en primera instancia, por las nuevas autoridades en materia de transparencia<sup>21</sup>. Una de ellas es la que tiene que ver con la posibilidad o no de que los interesados en un procedimiento administrativo hagan uso de las posibilidades que otorga la ley de transparencia, cuestión que habría quedado fácilmente resuelta si el estatuto jurídico del interesado hubiera aclarado que este, que lógicamente tiene acceso al expediente cuando el mismo no está concluido, ha de tener como mínimo una capacidad de acceso a la información pública equivalente al que se obtiene por aplicación de la Ley de transparencia, solución a la que han acabado llegando los órganos encargados del control de la acción pública en materia de transparencia<sup>22</sup>. Más importante en lo que nos ocupa, por directamente relacionado con la actividad de los entes locales, ha sido la discusión sobre si los regidores en una corporación municipal, y especialmente aquellos de la oposición, podían o no hacer uso de las normas en materia de transparencia para acceder a documentos y registros

españolas, también en referencia a las locales, BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Transparencia y buen gobierno", López Benítez, M., Fuentetaja Pastor, J. A., y Rodríguez-Campos González, S. (coords.), *Las reformas administrativas de la crisis*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 135-154.

<sup>19</sup> El tratamiento clásico monográfico de esta regulación lo encontramos en MESTRE DELGADO, J. F., *El derecho de acceso a archivos y registros (análisis del artículo 105 b de la Constitución)*, Civitas, Madrid, 1993.

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

<sup>21</sup> COTINO HUESO, L., "Algunas propuestas de mejora de la normativa del derecho de acceso a la información", *Dilemata*, n. 27, 2018, pp. 263-279.

<sup>22</sup> 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.

públicos, algo que lógicamente se ha resuelto también en un sentido favorable<sup>23</sup>. Por último, y como consecuencia adicional de esta ausencia de coordinación, hay procedimientos administrativos, como pueden ser los sancionadores disciplinarios –o, más interesantemente incluso, aquellos previos a la incoación de un procedimiento disciplinario o sancionador, como las informaciones reservadas o procesos de inspección– respecto de los que es la propia LT la que sigue recogiendo las únicas reglas específicas sobre la posible transparencia o posibilidad de aceptar un derecho de acceso respecto de estos, sin que la LPAC haya establecido reglas en la materia que desarrollen, concreten o maten estas previsiones, lo que lleva a dificultades aplicativas –el artículo 15.1 LT, en principio, parece excluir la posibilidad de acceso a cualquier elemento de procedimientos sancionadores excepto si hay consentimiento del afectado o habilitación legal expresa–. Iguales consideraciones pueden hacerse respecto de la falta de conexión entre los preceptos en materia de transparencia activa contenidos en la LT y el hecho de que la posterior reforma de 2015 no haya previsto integrarlos en las previsiones de la LRJSP sobre la sede electrónica y sus contenidos obligatorios. Se trata de una constante, de todas maneras, de las reformas de los últimos años –como veremos posteriormente, las reformas en materia de contratos o de protección de datos tampoco han sido siempre fáciles de compatibilizar con algunas previsiones de la ley de transparencia que pareciera que funcionaría siempre al margen de las mismas–.

También notable fue la descoordinación de la importante reforma de la LRBRIL intervenida a finales de 2013 por medio de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), y las reformas posteriores, algo que quizás pueda deberse a las propias características de esta reforma y a su fracaso práctico en casi todas sus líneas esenciales<sup>24</sup>. Se trata, en cualquier caso, de una norma estrictamente coetánea a la LT, y ambas precedieron a la importante reforma estructural del procedimiento administrativo, intervenida solo dos años después, lo que convierte esta desconexión en francamente llamativa.

Aunque excede de los objetivos perseguidos por este trabajo, para enmarcar correctamente el entorno en que se aplican y operan las reformas administrativas de 2015 respecto de los entes locales, es necesario entender algunas de las consecuencias de la previa reforma del régimen local, que ya anuncia alguna de las pretensiones que han sido desarrolladas posteriormente, con la mayor importancia de las cuestiones relativas a la transparencia y al procedimiento administrativo electrónico, pero, y sobre todo, que plantea unos ambiciosos objetivos finales de reforma estructural del

<sup>23</sup> Véase en este sentido el, para los entes locales, muy importante Dictamen 2/2019 de la catalana Comissió de Garanties del Dret d'Accés a la Informació Pública, que referido a un tema tan particular como la consulta general sobre el acceso de los y de las electos locales a los expedientes municipales relativos a desahucios que afecten viviendas, tiene unas implicaciones generales evidentes. [http://www.gaip.cat/es/detall/normativa/Dictamen-2019\\_02](http://www.gaip.cat/es/detall/normativa/Dictamen-2019_02) (22 de diciembre de 2019).

<sup>24</sup> Sobre la reforma en sí, véase la obra ya citada SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma del régimen local español*, cit., así como CARRILLO DONAIRE, J. A., y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coords.), *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters Kluwer, Madrid, 2014; y 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. Véase también 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 enero de 2020).

régimen local español que globalmente no se han cumplido. Más allá de exponer estos, sobre lo que podemos remitirnos *in toto* a trabajos anteriores donde ya los hemos expuesto –junto a las razones por las que a nuestro juicio puede entenderse que han fracasado<sup>25</sup>–, interesa en este punto la conexión de dichos objetivos con la situación actual del régimen local español como punto de partida sobre el que se proyectará la reforma del procedimiento administrativo y de la reforma del régimen jurídico del sector público de 2015 aplicada a los entes locales.

a) *Los objetivos esenciales de la reforma local de 2013 y sus resultados.* Aunque no tenga sentido, como se ha dicho, analizarlos detalladamente, sí conviene dejar constancia de que la mayor parte de estos objetivos tenían que ver y eran coherentes con una visión de la autonomía local capitidismínuida, en línea con lo que por otro lado ya habían ido deslizándose las normas en materia de estabilidad financiera<sup>26</sup>. Así, conviene recordar la apuesta por la fusión de municipios y el correlativo freno a la cooperación intermunicipal y a la intercomunalidad –acogida con no poca resistencia, que en parte explica el retorno de mancomunidades y consorcios, que, lejos de desaparecer, aparecen reforzados en la LRJSP<sup>27</sup>, en lo que es una cierta rectificación del legislador más que una manifestación de incoherencia<sup>28</sup>–. En esta misma línea, el intento de redelimitación del reparto competencial a partir exclusivamente de las previsiones contenidas en la norma básica estatal y la pretensión de, por esta vía, impedir el ejercicio de las llamadas competencias “impropias”<sup>29</sup> para limitar o eliminar las posibles duplicidades, amén de claramente influida por una visión economicista y de reducción del posible gasto, era reflejo también de una concepción sobre la autonomía local y el ejercicio de las competencias municipales ciertamente restrictiva –además de suponer una más que evidente invasión de competencias autonómicas<sup>30</sup> respecto de la determinación por las propias comunidades autónomas en cuanto a cómo

<sup>25</sup> En un primer análisis prospectivo de la reforma ya señalé los, a mi juicio, problemas pendientes que esta no lograba resolver adecuadamente: 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, pp. 21-40. Posteriormente, gran parte de estas cuestiones se han demostrado evidentemente fallidas, por lo que la reforma de 2013 del régimen local puede considerarse ya como un fracaso que, a mi juicio por los graves problemas de base derivados de la propia concepción con que se realiza la reforma, no ha cumplido con sus objetivos: 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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> Sobre el inicio de la rectificación en el propio procedimiento de aprobación de la LRSAL, HERNANDO RYDINGS, M., “Las mancomunidades y los consorcios”, Almeida Cerrada, M., Tubertini, C., y Costa Gonçalves, P., *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas Thomson-Reuters, 2015, pp. 149-151.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> TEJEDOR BIELSA, J., “El desarrollo autonómico de la reforma local de 2013. Entre la rebelión y el pragmatismo”, 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, 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., y 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.

han de ejercerse las competencias autonómicas exclusivas que, como es sabido, ha acabado por recibir un severo reproche por parte del Tribunal Constitucional a partir de las SSTC 41/2016, 111/2016, 107/2017 y siguientes<sup>31</sup>–, una visión de los entes locales, por lo demás, plenamente coherente con las nuevas medidas de control presupuestario y financiero que, a modo de complemento de las ya introducidas por la LOPESF y que se completaba con la apuesta por replantear, y reforzar, el papel de las diputaciones provinciales<sup>32</sup>. Un reforzamiento político –y correlativo a la pretensión de reducir la importancia y autonomía local de los municipios– pero también jurídico, donde aparecen algunas de las previsiones de la LRSAL de mayor y más directa incidencia sobre cuestiones de procedimiento administrativo que afectan a entes locales: el incremento de competencias de coordinación para ciertos procedimientos respecto de municipios pequeños (art. 36.1 g) LRBRL) y la ampliación de sus competencias generales de soporte procedimental respecto de todos los ayuntamientos de su demarcación territorial (art. 36.2 LRBRL).

- b) *Principales afecciones procedimentales de la reforma.* Así, en lo que a nosotros interesa, ese nuevo papel de las diputaciones provinciales a partir de las previsiones de la LRSAL, a las que se dota de mayores competencias que en las versiones previas de la norma, es particularmente relevante en materia de contratación centralizada y procedimiento administrativo electrónico, materias respecto de las que la reforma de 2013 establece que serán competencias propias de las diputaciones provinciales, aunque en este caso solo para los municipios menores de 20.000 habitantes (art. 36.1 g) LRBRL). De acuerdo con el criterio de la LRSAL y su pretensión de impedir con carácter general la actuación de los municipios en ámbitos que sean competencia “propia” de otra Administración pública, el estricto y expreso establecimiento de que para estos municipios la competencia lo era de la diputación y, además, en esos términos, suponía la exclusión, en el diseño del legislador, de cualquier actuación a cargo de los municipios en esos ámbitos. Aunque se trata de una cuestión meramente competencial, y que en la práctica no altera las reglas de procedimiento ni supone una transformación de las mismas, sí que conlleva efectos de suma importancia si la combinamos con la conversión que la LPAC hace de todos los procedimientos, por defecto, a electrónicos: las diputaciones provinciales pasan a ser las competentes para prácticamente toda la tramitación tanto contractual como procedimental respecto de los municipios de menos de 20.000 habitantes. Solo excepcionalmente, según el texto legal, en caso de que no se esté prestando –o no se esté prestando adecuadamente– el servicio por parte de las diputaciones provinciales y además disponga de medios para ello, podrían los municipios *ex artículo 7.4 LRBRL* actuar respecto de esas competencias –e incluso en las formulaciones iniciales de la ley

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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.

o según sus comentaristas más estrictos, ni siquiera tampoco para completar un servicio insuficiente o deficiente a cargo de la Administración competente, sino solo cuando este no exista en absoluto—.

Se trata de un planteamiento muy ambicioso, como puede comprobarse, y más todavía en el contexto de la reforma que supone la LPAC, que obliga a una notable inversión y a la puesta en marcha de muchos nuevos procedimientos electrónicos, que conlleva una notable exigencia. A ello se suma, además, que las nuevas normas en materia de contratación impuestas por la LCSP de 2017 también obligan a operar numerosos cambios en los procedimientos de contratación —que, además, obligan a licitar mucho más que antes, por ejemplo, ante la restricción de la contratación menor<sup>33</sup>—.

Planteamiento ambicioso completado con otra novedad, el reconocimiento también en favor de las diputaciones de competencias de soporte —no propias en este caso, sino de ayuda y asistencia, en una línea más tradicional con la función habitual de las diputaciones en nuestro ordenamiento— a los ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos (art. 36.2 LRBRL en su versión posterior a la LRSAL), que da un protagonismo adicional a las diputaciones en un mundo, la gestión procedimental, que no era en orígenes el suyo —más centrado en la prestación de ciertos servicios supramunicipales o a los municipios más vulnerables—. Combinando ambos elementos, se detecta la voluntad de hacer ganar protagonismo a las diputaciones a costa de los ayuntamientos —o incluso de eliminar idealmente de la ecuación a estos por completo en esos ámbitos— en relación con toda tramitación procedimental o en materia de contratación, en paralelo al incremento de exigencias en cuanto a la propia complejidad de los procedimientos —contratos— o las grandes exigencias de una exitosa transformación tecnológica para convertir sedes y procedimientos al paradigma electrónico<sup>34</sup>, cuestión que no ha de perderse de vista, por mucho que sea competencial, a la hora de entender la posición que el legislador y nuestro ordenamiento parecen querer reservar a los ayuntamientos en materia de procedimiento: tendencialmente cada vez más limitada y, a ser posible, diluyendo cada vez en mayor medida la responsabilidad estrictamente municipal por medio de un mayor encuadre jurídico por parte del Estado, al que se superponen el encuadre respecto de los medios electrónicos y concretas plataformas o soluciones tecnológicas que se podrán emplear —y en este sentido es además muy importante la disposición adicional 2.ª LPAC, de la que nos ocuparemos con posterioridad— y la pretensión de que las diputaciones adquieran un protagonismo creciente de apoyo (art. 36.2 LRBRL) que incluso, idealmente

<sup>33</sup> Este es, en efecto, el juicio generalizado entre la doctrina española sobre cuál ha de ser la respuesta de las administraciones públicas, incluyendo a las locales, ante las severas restricciones a la contratación menor introducidas por el marco jurídico vigente, lo que plantea no pocos retos organizativos que a día de hoy distan de estar superados, y que son de una especial trascendencia para los entes locales con menos medios. Por todos, véase la interesante reflexión sobre las posibilidades que han de ser exploradas y las líneas a seguir que resume la posición actualmente dominante sobre el curso de acción futuro demandado por la ley 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.

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

en el diseño del legislador, desplazaría de toda gestión procedimental o contractual a los municipios más pequeños (art. 36.1 g) LRBRL).

Con todo, ha de ser señalado que esta traslación de la responsabilidad a las diputaciones provinciales legalmente prevista se ha visto atemperada por una interpretación mucho más flexible de las posibilidades del artículo 7.4 LRBRL, en el sentido de permitir a los municipios complementar la acción en su municipio de las administraciones competentes, así como por el impacto del “principio de realidad”, que ha hecho que ante la insatisfactoria o imposible ejecución de las competencias en estos términos, con una sustitución total, por parte de las diputaciones, el protagonismo y la responsabilidad municipal sigan presentes y los entes provinciales sigan cumpliendo más bien una función de soporte y ayuda técnica y jurídica en colaboración con los entes locales municipales antes que sustituyéndolos –al menos, en la mayor parte de los casos–, algo que, por lo demás, y dada la diversidad del despliegue de municipios y diputaciones en España, que no funciona exactamente igual en todos los territorios porque las tipologías de municipios y sus dimensiones en ocasiones varían notablemente, tampoco opera exactamente de manera idéntica en todo el país.

#### **1.4 Leyes 39/2015, de procedimiento administrativo común; y 40/2015, de régimen jurídico del sector público (2015)**

En 2015 ven la luz las dos normas en que se divide la reforma jurídico-administrativa de esta década. Como veremos a continuación con más detalle (*vide infra*, punto 2), y centrándonos en aquellos elementos que tienen más incidencia práctica sobre la actividad de los entes locales, la afeción esencial más relevante tiene que ver con la conversión de los procedimientos administrativos, por defecto, a la vía electrónica.

La incidencia respecto de los entes locales de esta y otras determinaciones, como es evidente, es de una enorme importancia, pero ni siquiera la cercanía de la reforma local de 2013 hizo que el legislador se esforzara por tener en cuenta la compatibilidad de algunas de sus novedades más relevantes más allá de la integración del procedimiento electrónico, con la actividad y dinámica de funcionamiento de los entes locales, algo que se pone de manifiesto en particular, como veremos posteriormente, respecto de la principal novedad de la norma: un nuevo título VI sobre calidad normativa y elaboración de normas que, sorprendentemente, ignora por completo cualquier particularidad local. La preocupación en clave territorial del legislador de 2015, eso sí, aparece indirectamente en preceptos como la disposición adicional 2.<sup>a</sup>, que no oculta una explícita pretensión de recentralizar procedimientos más allá de lo establecido por la norma básica por la vía de tratar de imponer en muchos casos a comunidades autónomas y entes locales el empleo para la tramitación de los procedimientos de las soluciones tecnológicas desarrolladas o adquiridas por el Estado, lo que ha dado lugar, como tendremos ocasión de ver, a un interesante conflicto competencial (*vide infra* sección 2.1).



## 1.5 Ley 9/2017, de contratos del sector público (2017) y normas de desarrollo en materia de contratación pública

Menos afección sobre el procedimiento administrativo que han de aplicar los entes locales tiene, como es lógico y derivado de su carácter estrictamente sectorial, la importante novedad que es la Ley 9/2017, de contratos del sector público (LCSP), consecuencia de la transposición de las más recientes directivas europeas en la materia. Conviene dejar constancia, sin embargo, de la norma por su importancia para el funcionamiento de todas las administraciones públicas españolas, máxime en un contexto de restricción creciente –también en el ámbito local, como hemos señalado ya–, por consideraciones presupuestarias, de las posibilidades de recurso a la gestión directa, que conllevan una cada vez mayor externalización de servicios municipales y han cambiado y complicado las reglas jurídicas que permiten a los entes locales, y en general a cualquier Administración pública, el recurso a medios propios<sup>35</sup>. En todo caso, y respecto de esta norma, además de la habitual y explícita influencia europea, se detecta también de nuevo la desconexión de la que ya hemos hablado entre las diversas reformas legislativas ya referida, por ejemplo, respecto de la norma en materia de protección de datos, hasta el punto de que recientemente se ha aprobado el Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de Administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones, cuyo contenido, en gran parte, trata de conciliar cuestiones de contratación y protección de datos que, sorprendentemente, no habían sido bien explicitadas a pesar de que ambas reformas se habían producido prácticamente en paralelo.

Este decreto-ley, además de vincular explícitamente ciertas consideraciones referidas a la protección de datos con las normas de contratación, especialmente para los casos de gestión indirecta de servicios públicos, ha operado una primera modificación de cierto alcance de la LPAC de 2015 en materias de identificación y firma digital que, de nuevo, va en la línea de restringir las posibilidades de actuación de los entes locales y ponerlos bajo la tutela del Estado –en este caso, a la hora de optar por sistemas de firma digital diferentes al DNI electrónico o certificados digitales, que, aunque seguirán siendo posibles, requerirán de una autorización concreta expresa por parte del Estado cuando sean comunidades autónomas o entes locales los que deseen emplear estas modalidades de firma electrónica en sus procedimientos<sup>36</sup>–. Igualmente, aparecen restricciones referidas a la contratación pública para la prestación de servicios

<sup>35</sup> El impacto de la Ley 9/2017 ha complicado mucho el recurso a estos, lo que tiene unas implicaciones particularmente importantes para los entes locales, como han estudiado AMOEDO-SOUTO, C.A., y CUTRIÑ 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 enero de 2020). Sobre la cuestión de los medios propios, véase también 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.

<sup>36</sup> Sobre esta cuestión, dada la novedad de la norma legal en cuestión, se ha escrito todavía poco, por lo que me remito al comentario de urgencia que publiqué analizando someramente la misma y sus implicaciones jurídicas en 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 enero de 2020).



electrónicos –con la prohibición del recurso a tecnologías de registro compartido, habitualmente conocidas como *blockchain*, hasta que sean reguladas por la UE a pesar de que ya teníamos incipientes usos de esta tecnología por parte de algunas administraciones españolas<sup>37</sup>– y, sobre todo, con la prohibición de que se contraten servicios electrónicos que conlleven almacenamiento en nube fuera de países de la Unión Europea o que no cuenten con una certificación europea previa de actuar de acuerdo con una regulación equivalente. Esta medida es, por lo demás, hasta cierto punto contradictoria con la necesidad de poner a punto la Administración electrónica en plazo porque, dadas las restricciones de personal y presupuestarias, es necesario hacerlo recurriendo a la contratación con proveedores privados, no pocos de los cuales, debido a la estructura de ese mercado, emplean almacenamiento en nube –un almacenamiento que además es habitualmente realizado, y ahí radica el problema, en países terceros dentro de un mercado global no necesariamente europeo–.

## 1.6 Ley orgánica 3/2018, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (2018)

El último jalón de esta sucesión de reformas administrativas que afectan o condicionan la manera en que las leyes de 2015 se proyectan sobre la Administración local –o penúltimo, si tenemos en cuenta que el Decreto-ley 14/2019, al que ya hemos hecho referencia– lo supone la Ley orgánica 3/2018, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDPGDD). Aunque se trata de una norma también sectorial, sus previsiones tienen una clara incidencia sobre la aplicación de la LT, y muy especialmente el artículo 15 LT, que establece los casos y supuestos en que la protección de datos de carácter personal puede amparar una excepción al principio de transparencia (DA 2.<sup>a</sup> LOPDPGDD), pero también sobre las normas de procedimiento administrativo, y en concreto respecto de las previsiones en materia de notificación y sobre todo de publicación de actos administrativos –ya sea como alternativa a una notificación infructuosa ex artículo 44 LPC, ya para los casos de publicación del artículo 45 LPAC– cuando, de acuerdo con el artículo 46 LPAC, hay que actuar estableciendo una alternativa ponderando, a criterio de la Administración, cómo publicar evitando generar daños innecesarios. En estos casos, la DA 7.<sup>a</sup> LOPDPGDD ha venido a establecer al fin una regla clara con rango legal sobre cómo han de realizarse las comunicaciones, estableciendo que, cuando sea necesaria la publicación de un acto administrativo que contenga datos personales, se identificará siempre el mismo mediante nombre y apellidos y cuatro cifras aleatorias, pero no el número completo, del documento nacional de identidad o documento equivalente –regla que, por cierto, permite desentrañar con facilidad el DNI de un ciudadano respecto del que se publiquen suficientes actos administrativos con cuatro números aleatorios, al no ser siempre estos los mismos–. En cambio, y para las publicaciones alternativas a la notificación del artículo 44 LPAC, se prescindirá del nombre y apellidos del interesado y se publicará solo el DNI o su

<sup>37</sup> PEREIRO CÁRCELES, M., "La utilización del *blockchain* en los procedimientos de concurrencia competitiva", *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 50, 2019.

equivalente –en este caso completo–. Adicionalmente, se prevé como norma de cierre que nunca se podrá publicar a la vez el número de identidad completo junto a los apellidos y nombre del interesado. Se trata de una regla clarificadora muy útil y de una incidencia directa sobre la actividad de todas las administraciones públicas y, también, de los entes locales españoles. Junto a la clarificación posterior en materia, también pero no solo, de protección de datos realizada por el Decreto-ley 14/2019, podemos considerar que con esta norma se cierra la última década de reformas administrativas con incidencia sobre el procedimiento administrativo que han de emplear los entes locales en sus actuaciones diarias y sus relaciones con los ciudadanos.

## 2 La reforma administrativa de 2015: principios estructurantes y efectos del nuevo procedimiento administrativo en la Administración local

### 2.1 Transformación y resiliencia del modelo de procedimiento administrativo español en el contexto europeo: principales novedades de la LPAC 2015

Como ya se ha comentado, no es este el momento de realizar un tratamiento detallado de las características de la reforma administrativa de 2015, que ha contado con muy buenos tratadistas<sup>38</sup>, pero sí conviene mencionar a título de recordatorio algunos de los rasgos que suelen ser señalados como destacables de forma consensuada por casi todos los comentaristas de dicha reforma.

En primer lugar, destaca la relativa estabilidad del modelo de procedimiento administrativo español, a la que ya hemos hecho referencia, un elemento que, sin duda, aun suponiendo inconvenientes en punto a la modernización y mejor adaptación del mismo a las exigencias actuales<sup>39</sup>, presenta también indudables ventajas: aporta seguridad jurídica a los operadores jurídicos e incluso garantiza un cierto conocimiento por parte de los ciudadanos de su estatuto de derechos y deberes frente a la Administración que no es de desdeñar; adicionalmente, también permite una más completa y perfilada decantación de soluciones aplicativas y jurisprudenciales que, dada la estabilidad en sus rasgos estructurales del sistema, se puede aprovechar. Por otro lado, todas las administraciones públicas, incluyendo a todos los entes locales del país, no pueden alegar que se encuentren frente a una norma con perfiles novedosos o de difícil aplicación o implementación, sino más bien todo lo contrario.

En cualquier caso, la poca ambición en lo que se refiere a la transformación estructural de nuestro procedimiento administrativo es bien patente si analizamos la

<sup>38</sup> *Vid. supra* nota 3.

<sup>39</sup> 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 enero de 2020).

estructura de la LPAC y la LRJSP: título por título y en ocasiones artículo por artículo, se replica el orden y la estructura, así como la mayor parte de las veces el contenido –con leves adaptaciones, modificaciones o adiciones, según los casos– de la ley de procedimiento y régimen jurídico de 1992 –cuya estructura, a su vez, era claramente deudora de la de 1958–, con la única salvedad de que la ley es dividida en dos, LPAC y LRJSP, volviendo al diseño de las normas de 1958 –procedimiento– y 1957 –régimen jurídico–. Si tomamos la LPAC y la comparamos con la ley de procedimiento de 1992, estructura y artículos replican exactamente la norma anterior, con la excepción de la traslación de la primera parte de la ley –principios, normas de competencia y de actuación de los órganos colegiados– a la LRJSP y la desaparición de la regulación sustantiva de los títulos sobre responsabilidad patrimonial o sanciones –que también van a la LRJSP, aunque dejando su regulación procedimental específica intercalada en las normas sobre las fases del procedimiento administrativo– que aparecía al final de la norma de 1992 y que es sustituida en la LPAC por un nuevo título VI sobre la regulación de la elaboración de normas y los principios de calidad normativa que supone la única novedad material en términos de contenido que va más allá de la mera adición de pequeñas mejoras técnicas concretas.

En segundo lugar, es bastante evidente que la reforma, más allá de la novedad introducida en el título VI en relación con la calidad normativa, tiene como objetivo principal la incorporación al modelo de procedimiento administrativo común básico de las previsiones necesarias para que este, por defecto, pase a ser siempre electrónico. Para ello, el legislador cuenta con la experiencia previa derivada de la aplicación y desarrollo desde 2007 de la LAE y, de hecho, incorpora indisimuladamente al modelo procedimental que acaba adoptando no tanto las previsiones de esta norma como una evolución depurada de ella –esencialmente, a partir de la experiencia y de las soluciones que dentro del marco legal vigente en materia de Administración electrónica había ido desarrollando en la década precedente la Administración del Estado–. Se trata, como es evidente, de una novedad importante, que además conlleva una cierta depuración no solo normativa, sino tecnológica, y que implica muchos retos aplicativos para llevar a la práctica las pretensiones legales –sobre todo, por la pretensión de que se produzca al fin esa definitiva conversión de todos los procedimientos a electrónicos–. Sin embargo, no es un desafío que suponga jurídicamente nada particularmente diferente para los entes locales, que en este punto se encuentran jurídicamente en la misma situación que el resto de administraciones públicas. Cuestión distinta, como es evidente, es la capacidad de hacer acopio de los necesarios medios técnicos, materiales y personales; y respecto de esta la diversidad de situaciones es considerable –precisamente para combatirla es por lo que se entienden las modificaciones introducidas por la LRSAL en los artículos 36.1 g y 36.2 LRBRLL–.

Junto a esta novedad jurídica estructural esencial, el legislador ha aprovechado también la reforma de 2015 para introducir diversas novedades técnicas concretas, con la pretensión de operar una depuración técnica de esta, eliminar errores o normas que se habían manifestado poco prácticas, mejorar reglas necesitadas de mayor claridad o introducir o ampliar algunas posibilidades de actuación administrativa. En general,

y a pesar de que el juicio técnico respecto de estas novedades no es negativo –la LPAC está en general técnicamente bien resuelta y no se suelen señalar deficiencias en ella más allá del aparente error en que incurre el artículo 37.2<sup>40</sup>–, ello no es incompatible con señalar que la mayor parte de las veces estas microactuaciones han ido en el sentido de mejorar la posición relativa de los poderes públicos frente al ciudadano, dando a las administraciones públicas en el seno del procedimiento administrativo una posición jurídicamente más privilegiada frente al ciudadano que respecto del marco jurídico anterior, como tendremos ocasión de comprobar. El listado de novedades de la LPAC se cierra con el ya referido título VI en materia de elaboración de normas y calidad normativa, que ha sido muy comentado y del que tendremos ocasión de hablar en relación con su incardinación y coordinación con las normas en materia de elaboración de normas municipales contenidas en la LRBRL.

Por último, si nos referimos a cuestiones técnicas de la reforma, hay dos elementos significativos que merecen ser resaltados y que, si bien reflejan cierta continuidad en la consideración respecto del papel que el legislador estatal y la propia Administración del Estado confieren a la norma básica estatal en materia de procedimiento administrativo, también presentan alguna novedad.

El primero de ellos, que encontramos en la disposición adicional 1.<sup>a</sup>, es el abierto reconocimiento de que la norma es “básica, pero no tanto”. Es decir, que la norma aspira a fijar el procedimiento administrativo común –y obligar con ello a todas las administraciones públicas, tanto autonómicas como locales, pero también estatales–, aunque solo mientras a la Administración del Estado le parezca que el procedimiento regulado en la LPAC es adecuado y apto para que la actuación administrativa en aquellas materias que son de su competencia se desarrolle adecuadamente. En el momento en que no sea así, como ya venía ocurriendo, pero ahora se reconoce en la DA 1.<sup>a</sup> LPAC con una apabullante sinceridad, se podrá establecer por medio de una ley estatal una legislación procedimental específica para la materia en cuestión, sea esta la que sea. Significativamente, la propia DA 1.<sup>a</sup> LPAC lista a continuación las diferentes materias donde, como es sabido, es ya tradicional y se ha consolidado esta excepción a lo que en principio es una norma básica, y que van desde las cuestiones tributarias o de seguridad social a los procedimientos de tráfico o extranjería. La conclusión frente a esta consolidación de este régimen dual y la explícita puerta abierta a que el legislador estatal siga ampliándola no puede ser más deprimente, sin embargo. Porque si analizamos mínimamente las materias cuyos procedimientos quedan excluidos del ámbito de aplicación de la LPAC, que pasa en estas materias a ser mera norma supletoria, no es difícil identificar que ese listado incluye prácticamente todos aquellos procedimientos donde la Administración del Estado se relaciona de forma frecuente con los ciudadanos: es decir, que al legislador del Estado le parece que las normas y soluciones que componen nuestro procedimiento administrativo común, de aplicación obligatoria a todas las administraciones públicas por ser la LPAC norma básica *ex* artículo 14.9.1.18 CE, suponen un equilibrio adecuado ..., excepto para todas aquellas

<sup>40</sup> 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.

materias donde es el Estado quien tiene el protagonismo como interlocutor de los ciudadanos, para cuyos casos se prevé sistemáticamente la posibilidad de establecer derogaciones, modificaciones o especialidades procedimentales (procedimientos en materia tributaria y aduanera, seguridad social y desempleo, tráfico, seguridad vial y extranjería y asilo). Muy probablemente, tenemos en la DA 1.<sup>a</sup> LPAC el más claro reconocimiento de que la extensión y las reglas procedimentales básicas no están particularmente bien dimensionadas –la norma básica debería ser menos ambiciosa, contener menos preceptos y limitarse a regular solo aquello verdaderamente básico respecto de lo que es esencial, una importante uniformidad normativa en todo el Estado y respecto de todas las administraciones públicas<sup>41</sup>–. La mejor prueba de ello es que es el propio Estado, vía legislador estatal, quien a la postre tiende a garantizarse, para aquellos casos en que es la Administración del Estado la que quedaría obligada a emplearla en los procedimientos que efectivamente lo relacionan con los ciudadanos de forma ordinaria, que en tal caso no sea necesario seguir la norma en todos sus puntos. Cuando la norma básica constriñe y obliga a la Administración del Estado, entonces esta tiende a considerar siempre que aquella no es del todo eficiente como regulación del procedimiento y a lograr que el legislador excepcione para esas materias su carácter básico. No así, en cambio, el resto de administraciones públicas, entre ellas las locales, que solo pueden acudir a las excepciones previstas por el Estado cuando también ejercen competencias en alguna de las materias excepcionadas, pero no pueden desligarse de la regulación prevista en la LPAC, por ineficiente que les parezca, respecto del resto de ámbitos de su competencia. Este tratamiento en el fondo disímil, aunque se pretenda articular técnicamente por una supuesta especialización por razón de materias, es muy probablemente contrario a la misma idea constitucional de lo que ha de ser una norma básica<sup>42</sup>.

La segunda norma relevante y con gran importancia técnica que supone cierta continuidad respecto de dinámicas tradicionales, aunque en este caso menos explícitas, la encontramos en la DA 2.<sup>a</sup> LPAC. Como ya hemos resaltado, las reformas de 2015 se inscriben en un contexto de transformaciones jurídicas que, al menos desde la reforma constitucional de 2011, ha entendido que las consideraciones de eficacia y ahorro económico que han pasado a ser un importante paradigma en nuestro derecho –con rango constitucional en algunas de sus manifestaciones– pueden justificar operaciones de centralización o recentralización en muy variados ámbitos. La DA 2.<sup>a</sup> LPAC es el primer intento explícito de llevar esta idea a un ámbito determinado –la aplicación de soluciones tecnológicas a los procedimientos administrativos– y de hacerlo, además, como regla jurídica de obligado cumplimiento, que afortunadamente ha

<sup>41</sup> En un sentido similar, aunque asumiendo también otras consideraciones que vienen de algunas de las críticas hechas por el informe del Consejo de Estado al anteproyecto de ley, se coincide también en considerar como hipertrofiada la regulación de nuestro procedimiento 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.

<sup>42</sup> Se muestran también muy críticos con esta deriva BAÑO LEÓN, J.M., "La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados", cit., y HUERGO LORA, A., "Las leyes 39 y 40/2015. Su ámbito de aplicación y la regulación de los actos administrativos", cit., p. 7, que la considera una "tendencia disgregadora" que incumple el mandato constitucional del artículo 148.1.18 CE.

acabado siendo matizada por el Tribunal Constitucional, pues en su formulación inicial suponía un intento de recentralización aprovechando la implantación de estándares tecnológicos radicalmente contraria al principio de autonomía constitucionalmente garantizado<sup>43</sup>. Así, y consciente de la cada vez creciente importancia de las plataformas y soluciones informáticas, los instrumentos y programas o algoritmos que puedan ser empleados en cada caso como elemento de control efectivo del ejercicio de las competencias administrativas y para la determinación de la concreta manera en que estas se van a ejercer<sup>44</sup>, la LPAC establece que, respecto de ciertos elementos clave de todo sistema de Administración electrónica (registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de cada Administración pública), los entes locales y las comunidades autónomas podrán emplear “voluntariamente” los medios electrónicos, plataformas y registros establecidos por la Administración general del Estado. Una aparente posibilidad de optar desmentida, no obstante e inmediatamente, por el tenor literal de la DA 2.<sup>a</sup> párrafo primero *in fine*, que aclara que, en caso de no adherirse a ellas “voluntariamente”, habrán de justificar esta no adhesión en los términos de eficiencia previstos, de nuevo –véase la conexión constante de muchas de las novedades con las normas que hemos venido refiriendo– en la LOEPSF (en concreto, en su artículo 7). Adicionalmente, e incluso en el supuesto de que esta mayor eficiencia pueda justificarse debidamente, los entes locales o comunidades autónomas que desarrollen sus propios sistemas deberán en todo caso cumplir con los esquemas nacionales de seguridad e interoperabilidad (DA 2.<sup>a</sup> párrafo 2 LPAC).

Como es natural, de la misma manera que la importancia creciente de las concretas herramientas informáticas que se emplean para el desarrollo e implantación de los procedimientos electrónicos y de su capacidad como instrumento efectivo de recentralización es evidente para el Estado, también las comunidades autónomas son conscientes de este hecho. No es, pues, extraño que esta disposición haya sido objeto de diversos recursos de inconstitucionalidad que han llevado a que, en Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018 (por medio de la interpretación conforme contenida en el fundamento jurídico 11 f), se haya considerado que las comunidades autónomas y los entes locales no pueden ser sometidos a este tipo de controles por parte del Estado, pues ello supondría en la práctica desposeerlos de parte de la autonomía que les es constitucionalmente reconocida. Así pues, los entes locales no están obligados a ser sometidos a este control por parte del Estado de manera que hayan de interpretar la eficiencia como considere el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas –por ejemplo, en caso de que se discuta si solo el precio unitario o las economías de escala han de ser considerados a la hora de analizar la mayor o menor eficiencia de una solución informática alternativa o si consideraciones cualitativas

<sup>43</sup> Sobre esta importante cuestión, respecto de la que será necesario una mayor atención doctrinal, sin duda, en el futuro, véase 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.

<sup>44</sup> LESSIG, L., *Code version 2.0*, Basic books, 2006, pp. 6-7 y 81-82.

pueden integrar también este análisis— sino que, en caso de existir divergencias, el Estado habrá de llevar a la jurisdicción administrativa la cuestión.

Resulta interesante que esta discusión jurídica, más allá de la solución jurídica dada por la STC 55/2018, ilustra hasta qué punto las pretensiones recentralizadoras y de disminuir el ámbito efectivo de acción de la autonomía local son una constante en las reformas administrativas de la última década y cómo son introducidas por la legislación estatal incluso respecto de los instrumentos tecnológicos. Por otro lado, se ha de señalar también que esta recentralización tecnológica, incluso tras haber quedado desprovista la DA 2.<sup>a</sup> LPAC de la imperatividad jurídica de la que el legislador estatal pretendía aparentemente dotarla, está teniendo ya mucho recorrido y, previsiblemente, lo tendrá en el futuro como resultado de los importantes costes y la complejidad tecnológica de desarrollar aplicaciones y soluciones informáticas en solitario. En la práctica, la DA 2.<sup>a</sup> es innecesaria si el Estado desarrolla y ofrece gratuitamente —o a un precio asequible— aplicaciones creadas por la Administración del Estado competitivas y de la suficiente calidad, pues las economías de escala y la facilidad inherente a poder emplear aplicaciones ya testadas y desarrolladas por otros hacen que sea una solución habitualmente escogida libremente, si se tiene la opción de hacerlo, sin necesidad de presión jurídica alguna. Si sumamos a ello que las diputaciones provinciales, máxime tras la ampliación de competencias en esta materia que ya hemos referido (*ex arts. 36.1 g*) y, sobre todo, porque afecta potencialmente a su acción respecto de todos los municipios, *ex 36.2 LRRL*), son agentes activos adicionales de este proceso de apoyo pero también de homogenización, una de las consecuencias más relevantes derivadas de la aplicación de la nueva LPAC está siendo sin duda la normalización de las soluciones informáticas básicas que emplean la mayor parte de nuestros entes locales como base de la mayoría de sus procedimientos administrativos electrónicos en aplicación del nuevo régimen jurídico del procedimiento administrativo básico español, casi todas ellas basadas directa o indirectamente en herramientas y estándares desarrollados por la Administración del Estado.

## **2.2 Principales afecciones a la actividad administrativa de los entes locales del nuevo procedimiento administrativo relacionadas con el equilibrio entre potestades públicas y situación jurídica de los ciudadanos**

Más allá de estas consideraciones de tipo más estructural y sistémico sobre las novedades derivadas de las reformas administrativas de la última década y de cómo se inserta en esas tendencias la nueva LPAC, resulta interesante analizar aquellos ámbitos donde los cambios introducidos en el procedimiento administrativo por la reforma de 2015 pueden tener una mayor incidencia en el quehacer cotidiano de las administraciones locales. La mayor parte de ellas son novedades que han sido ya resaltadas y comentadas por la mayoría de los autores que han estudiado la reforma administrativa, y aquí no se pretende sino reseñarlos poniendo de manifiesto la particular incidencia que la nueva regulación tendrá para la actividad local. Adicionalmente, se ha de señalar que



se puede aislar un primer grupo de novedades, que no tienen relación directa con la transformación electrónica del procedimiento administrativo y que son el resultado de que se haya aprovechado la reforma de 2015 para introducir “mejoras técnicas” en la regulación del procedimiento administrativo. Con carácter general, parece bastante obvio que la mayor parte de estas novedades y mejoras aparentemente técnicas y neutras han acabado significando un notable incremento de las potestades y capacidades de actuación jurídica de la Administración frente a los ciudadanos.

a) *Potestades de inspección y expansión de la “colaboración” de las personas con las administraciones locales (art. 18 LPAC)*. Un primer ejemplo, muy señalado, tiene que ver con la regulación de la “colaboración de las personas” con la Administración, expresión que en realidad se refiere no tanto a una verdadera colaboración como, sencillamente, a los supuestos en que el poder público puede exigir esta colaboración a los ciudadanos, que estarán obligados a prestarla. Esta peculiar manera de denominar a la figura ya estaba consolidada en nuestro ordenamiento jurídico antes de la aprobación de la reforma, pero con un contenido mucho más humilde. Así, el artículo 39 de la Ley de procedimiento administrativo de 1992 simplemente preveía que los ciudadanos estaban obligados a colaborar en los casos y términos previstos en la ley. Con respecto a esta modesta previsión, que remitía a la ley especial, en su caso, en materia de inspección, por ejemplo, y que obligaba a una regulación caso por caso, y por ello tendencialmente más proporcional y garantista, el legislador ha ampliado notablemente en la LPAC las posibilidades de “colaboración”. Así, el artículo 18.1 LPAC, junto a la tradicional regla que remite a la ley especial, en su caso, establece a continuación una regla por defecto en ausencia de reglas específicas al señalar que sin necesidad de previsión expresa cualquier Administración pública podrá recabar los informes, inspecciones y cualesquiera otros actos de investigación requeridos para el ejercicio de sus competencias, con las únicas excepciones del secreto profesional, por un lado, o que, por otro, la información solicitada por la Administración pueda afectar al honor o a la intimidad personal o familiar. Se trata de una evidente ampliación que, si bien es cierto que se inscribe en una tendencia más global hacia el incremento de las potestades administrativas de inspección<sup>45</sup>, no deja por ello de ser relevante. Además, está llamada a tener una gran incidencia en la acción administrativa local, debido tanto a la importancia de sus competencias en materia de actividades o consumo, que conllevan una muy relevante actividad de inspección, como a la creciente ampliación de lo que algunos autores han llamado “regulaciones por silencio”<sup>46</sup> o, más en general, la sustitución de controles *ex ante* por controles *ex post*<sup>47</sup>, como consecuencia de la transposición de la Directiva de servicios<sup>48</sup>. Como puede constatarse, por último,

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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.

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

<sup>48</sup> 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., y Nogueira López, A. (dirs.), *La termita Bolkenstein: mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Thomson-Reuters Civitas, Madrid, 2012, pp. 99-128.

esta nueva regulación da mucha más capacidad de actuar a las administraciones públicas y supone un nuevo equilibrio –o desequilibrio– entre potestades públicas y garantías de los ciudadanos claramente en favor de las primeras<sup>49</sup>. Los entes locales, y muy particularmente los municipios, tienen a partir de estos momentos mucha más capacidad inspectora, pues en ausencia de regulación sectorial en una materia podrán proceder a requerir la colaboración, lo que puede ser necesario dada la generalizada desregulación *ex ante* que se ha producido estos años, aunque conlleva riesgos evidentes que en general se consideran preferibles al modelo tradicional<sup>50</sup>.

b) *Medidas provisionales y provisionalísimas en procedimientos iniciados por las administraciones locales (art. 56 LPAC)*. Una segunda medida que ha sido muy comentada que supone también una ampliación expresa de las potestades administrativas es la regulación que, por primera vez, el artículo 56 LPAC hace de las medidas provisionales y provisionalísimas, unas medidas que, si bien tradicionalmente admitidas sin problemas por la jurisdicción contencioso-administrativa, ahora pasan a tener un amplio respaldo legal expreso que, de nuevo, es muy generoso con la Administración pública, como ha sido señalado por casi todos los comentaristas. Téngase en cuenta que, más allá de que la única limitación intrínseca a la adopción de las mismas y respecto de la delimitación de su concreto alcance tanto en un caso como en otro es la aplicación del principio de proporcionalidad por parte de la propia Administración: así pues, respecto de las medidas provisionales se pueden adoptar todas aquellas que se estimen oportunas para asegurar la eficacia del procedimiento a partir de los elementos de juicio que la propia Administración estime pertinentes, todo ello “de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad” (art. 56.1 LPAC), mientras que respecto de las medidas provisionalísimas, estas se podrán adoptar siempre que “resulten necesarias y proporcionadas” (art. 56.2 LPAC). Por lo demás, y para que quede claro hasta qué punto son amplias las facultades explícitamente reconocidas en esta materia a las administraciones públicas, el artículo 56.3 LPAC establece expresamente que se pueden adoptar todas las medidas que un juez puede establecer en aplicación de la Ley de enjuiciamiento civil en situaciones equivalentes. A efectos de entender hasta qué punto ello supone un notable empoderamiento de la Administración, basta recordar que, a diferencia de la función jurisdiccional, que por definición constituye una heterocomposición de voluntades en conflicto, los poderes públicos dirimen en no pocos procedimientos conflictos en los que pueden ser parte implicada, a pesar de lo cual la reforma administrativa de 2015 les confiere explícitamente unas potestades equivalentes a la hora de establecer medidas provisionales. Para acabar de comprender el impacto que estas medidas pueden tener sobre la Administración local, basta pensar la cantidad de supuestos en que, como garantes del orden público o de la convivencia en el ámbito local y en aplicación de todas las normas referidas a actividades económicas y de ordenación, o de oferta de servicios públicos, respecto de los cuales, en

<sup>49</sup> 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.

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

caso de conflicto de cualquier tipo, la Administración local va a pasar a tener a partir de ahora una importante capacidad de predeterminación de la solución, o al menos de imposición provisional de una determinada situación jurídica, válida y eficaz hasta que haya una resolución definitiva en vía administrativa.

*c) La consolidación y extensión de novedades previas a la reforma y el fortalecimiento de la posición de la Administración.* Otro grupo de novedades que aparecen en la LPAC en materia procedimental tiene que ver con la consolidación y extensión de algunas reformas previas, profundizando la lógica de estas, reformas que en algunos casos ya habían llegado a la propia ley de procedimiento administrativo, como fue el caso de la transposición de la Directiva de servicios y, por medio de la Ley 25/2009, la inclusión en nuestra norma de procedimiento común del régimen de la declaración responsable y la comunicación previa. El artículo 69 LPAC, recogiendo este precedente, amplía y mejora la regulación de ambas instituciones, declaración responsable y comunicación –que, interesantemente, deja de ser denominada como “previa” y por ello pasa a poder ser presentada también posteriormente al inicio de la actividad cuando la legislación sectorial lo prevea o permita–, en línea con su cada vez más creciente y generalizado uso, a medida que las leyes sectoriales estatales y autonómicas han ido asumiendo la lógica de la directiva. El precepto actualiza y amplía las posibilidades de inspección administrativas asociadas a este modelo, que confiere a los entes locales, en combinación con el ya comentado artículo 18 LPAC, un importante margen de maniobra, en el que además entran en juego no pocas facultades discrecionales sobre la organización y prioridades de inspección.

Un segundo grupo de normas cuyo ámbito se amplía y consolida tiene que ver con la extensión de instituciones que hasta ese momento eran propias exclusivamente de ámbitos sectoriales –como las normas en materia de defensa de la competencia– y que, de nuevo por influencia europea, suponen la importación a nuestro derecho administrativo de figuras como la “clemencia” con aquellos infractores que, a su vez, actúan como denunciantes de la infracción en la que han participado aportando pruebas sobre la misma y contra otros infractores (art. 62.4 LPAC). Esta inclusión, ya con carácter general para todos aquellos supuestos en que se haya producido como consecuencia de la infracción una merma económica para la Administración, va pues más allá de los supuestos de defensa de la competencia y supone dar carta de naturaleza en nuestro derecho a una técnica que cambia la tradicional posición de los entes locales respecto de la persecución y castigo de infracciones, por cuanto la apreciación o no de la clemencia conlleva cierta discreción a la hora de decidir si aplicarla o a partir de consideraciones de “política de control y persecución de las infracciones” a escala local. A partir de la inclusión de posibilidades como las del artículo 62.4 LPAC, nuestros gobiernos municipales deberán asumir para ciertos ámbitos e infracciones –por ejemplo, las que afectan a las haciendas locales o las relacionadas con el urbanismo– una función más proactiva alejada de la aplicación automática de los tipos y que integrará valoraciones discrecionales y estratégicas. Además, y vinculada a esta preocupación de la ley por los ingresos públicos, la reforma supone la derogación de las reglas referidas al estatuto jurídico del denunciante

Regap



ESTUDIOS

contenidas en el antiguo Reglamento de ejercicio de la potestad sancionadora, que a partir de ahora, por ejemplo, pasan a ser notificados de las consecuencias de su denuncia solo en caso de que no se inicie el procedimiento, pero únicamente respecto, de nuevo, de los procedimientos donde del contenido de la infracción denunciada se pudiera deducir una merma para la hacienda pública. Una vez más, pueden verse en estas novedades, junto a la tendencia de la LPAC a dar más posibilidades de acción a los poderes públicos, y también a los gobiernos locales, el reflejo de la preocupación del legislador por los ingresos y la estabilidad financiera –solo cuando hay una posible afección patrimonial se prevé el instrumento de la clemencia a disposición de los poderes públicos y, además, solo en esos casos los denunciados son informados de una posible no toma en consideración de su denuncia para que puedan actuar por otras vías e, indirectamente, garantizar cierta presión sobre los responsables para que persigan estas conductas de forma efectiva–.

d) *El nuevo régimen jurídico de la elaboración de normas contenido en el título VI de la LPAC y su impacto sobre la elaboración de normas de ámbito local, en conjunción con la LRBRL.* Una última novedad de tipo procedimental, esta de indudable significación, a la que ya nos hemos referido, es la contenida en el título VI (arts. 127 a 133 LPAC), referido a la elaboración de normas por parte de las administraciones públicas –esto es, normas reglamentarias y también, en el caso de los entes locales, las ordenanzas municipales– y de proyectos normativos por parte de administraciones públicas destinados a su posterior tramitación y debate en asambleas legislativas –aspecto este que no afecta, como es evidente, a los entes locales–. Se trata de una de las más significativas novedades de la norma, por cuanto los precedentes de regulación en esta materia eran más bien escasos, aunque en los últimos años ya se habían sucedido algunas iniciativas en este sentido<sup>51</sup>. Además, es uno más de los ejemplos, numerosos como estamos viendo, donde la influencia europea –en este caso, además, no solo de la propia UE, sino también de la OCDE, que ha emitido en los últimos años numerosas recomendaciones en esta materia<sup>52</sup>–, ha sido notable a la hora de determinar tanto la inclusión de estos preceptos en la norma básica como el concreto modelo de regulación aprobado.

Como viene siendo habitual, el legislador de 2015 no se ha preocupado especialmente, tampoco en este punto, por conciliar en exceso la norma básica con los intereses de otras administraciones públicas más allá de la estatal, ni siquiera respecto de los entes locales cuya reforma había aprobado tan poco tiempo atrás como en 2013 –de hecho, en el artículo 128.2 LPAC parece incluso olvidar que los entes locales también tienen atribuida potestad reglamentaria–. Como consecuencia de ello, hay algunas previsiones que según como se interpreten pueden conducir a cierta colisión, o al menos dudas sobre cómo conciliarlas, respecto de cómo acomodar estas nuevas

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> Véase sobre esta cuestión, así como sobre los diversos modelos comparados, el extenso trabajo BOIX PALOP, A., y 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.

exigencias procedimentales con las normas previamente existentes en la LRBRL en materia de aprobación de ordenanzas municipales –en concreto, si la información pública y audiencia de los interesados prevista necesariamente para todas ellas *ex artículo 49 b)* LRBRL ha de entenderse como equivalente al procedimiento de información pública previsto por el artículo 133.2 LPAC, como parece razonable y se ha acabado consolidando dada la firme existencia en el mundo local de un proceso de información pública entre la aprobación inicial y definitiva<sup>53</sup>, por mucho que los perfiles de ambos procedimientos no sean estrictamente idénticos–. Abundando en la necesidad de realizar una interpretación que concilie la regulación propia de otras administraciones públicas en esta materia –que, respecto del caso de los entes locales, hemos de entender que es el referido artículo 49 LRBRL–, ha de recordarse que la STC 55/2018 ya mencionada sí ha llegado incluso a anular la consideración de básica respecto de todos aquellos preceptos del título VI que imponen a otras administraciones públicas un determinado modo de cumplir con las exigencias de planificación normativa de la LPAC. Así, y por ejemplo, se declara contrario al orden competencial el citado artículo 133.2 PAC salvo la previsión que señala que, “con carácter previo a la elaboración del proyecto, anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública” (STC 55/2018, fundamento jurídico 7). Parece claro que el Tribunal Constitucional acepta que la norma básica estatal imponga, pues, a otras administraciones públicas ciertos principios de calidad normativa, pero no así la forma concreta en que estos procedimientos y estos principios han de concretarse, que deberá depender de cada una de ellas<sup>54</sup> y, en el caso de los municipios, habrá que considerar que prima el procedimiento del artículo 49 LRBRL y que, como es evidente, este es sustancialmente coherente con las previsiones dejadas en vigor con carácter básico en la LPAC.

También quedan en vigor aquellos principios de buena regulación (art. 129 LPAC, en los términos declarados constitucionales por la STC 55/2018) que hacen hincapié en la necesidad de disponer de procedimientos de mejora de la calidad normativa, incluyendo cierta planificación normativa y una mayor atención a los procedimientos de evaluación, tanto *ex ante* como *ex post* (por mucho que la forma concreta de realizar esta evaluación prevista en el artículo 130 LPAC o la planificación normativa tal y como es regulada por el artículo 132 LPAC sea declarada una invasión de competencias y por ello no aplicables respecto de otras administraciones a la del Estado, *ex* STC 55/2018), en la línea con los que la literatura especializada y los referidos informes de la OCDE han tendido a considerar esencial de manera unánime<sup>55</sup>. Y, aunque de nuevo

<sup>53</sup> 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 y ss., <https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4slIAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiNjSwNTU7WYy1KLizPw8WYMDQzNDQ0MDkE BmWqVlfJlZUGqbVpiTnEqAMaimRo1AAAAWKE> (12 de enero de 2020).

<sup>54</sup> Sobre esta cuestión, véase el análisis de la STC 55/2018 en esta materia y sus implicaciones, esencialmente respecto de la posición en que quedan las comunidades autónomas, sustancialmente trasladable a lo que a nosotros 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 y Autonómica*, n. 10 Nueva época, 2018, pp. 80-95, DOI 10.24965/real.v0i10.10562 (8 de enero de 2020).

<sup>55</sup> 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,

haya que retener de la LPAC en este punto en lo que se refiere a su aplicación a entes locales solo los principios en la norma establecidos antes que la regulación concreta, también hay que notar la necesidad de los procedimientos de participación ciudadana a los que el artículo 133 LPAC da una gran importancia. Así pues, y aunque queda claro que la forma de elaboración de ordenanzas y el período de información pública y trámite de audiencia a los interesados para las normas municipales deberán seguir rigiéndose por el artículo 49 LRBR, hay que incidir en la necesidad de integrar en estos procedimientos algunas de las exigencias del artículo 133 LPAC, en concreto y especialmente, por coherencia con toda la legislación en materia de procedimiento administrativo electrónico, la necesidad de que esta participación se pueda llevar a cabo por vía electrónica, tanto como sistema para facilitar e incentivar la participación como en tanto que mecanismo de mayor transparencia y control, tal y como por lo demás es habitual ya en nuestro entorno comparado<sup>56</sup>. La mayor parte de los ayuntamientos españoles medianos y grandes, de hecho, ya están introduciendo estos mecanismos en línea con la transformación digital de la Administración pública local. Es precisamente sobre esta cuestión, sobre la necesaria transformación electrónica de la Administración local, donde mayores novedades e incidencia en la actividad de nuestros entes locales aporta la LPAC.

### 2.3 Administración local y procedimiento administrativo electrónico tras la LPAC

Sin ánimo, de nuevo, de exhaustividad, resulta interesante analizar someramente los más relevantes efectos de la transformación de los procedimientos administrativos a su dimensión electrónica en el ámbito local; las principales dificultades de puesta en práctica a nivel local, así como referirnos a aquellos aspectos del procedimiento administrativo electrónico donde pueden aparecer más conflictos jurídicos en este proceso de hibridación de las normas tradicionales de procedimiento y las de acceso administrativo electrónico puesto en marcha por la LPAC. Aunque muchos de estos conflictos no son en sí mismos exclusivos de las administraciones locales, sino compartidos con cualquier otra Administración pública, el hecho de que los entes locales sean la mayor parte de las veces la Administración de proximidad y más cercana al ciudadano, convierten en particularmente relevantes algunas de las decisiones del legislador de 2015 a la hora de desequilibrar en beneficio de los poderes públicos el marco jurídico de la comunicación procedimental entre ciudadanos y administraciones públicas. Esencialmente, pues, vamos a tratar de describir estos problemas, siempre con el sobreentendido implícito de que, de la crítica que se va a realizar y la propuesta de posibles alternativas, se deduce también una posible pauta de actuación por parte

---

pp. 89-144; 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, pp. 231-258.

<sup>56</sup> 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.



de las administraciones públicas –en este caso, de las administraciones locales– para minimizar algunos de estos problemas y orientar su acción del modo más beneficioso posible para los ciudadanos.

a) *La cuestionable regulación de la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración pública.* Retomando lo que era la regulación existente en la materia de la LAE de 2007, que ya permitía en determinadas circunstancias establecer reglamentariamente la obligación de que los ciudadanos se relacionaran obligatoriamente con la Administración cuando por su profesión, condición económica o personal fuera presumible de ciertos colectivos que el establecimiento de esta obligación no les suponía perjuicio alguno<sup>57</sup>, el artículo 14 LPAC reitera esta misma posibilidad (art. 14.3 LPAC) pero, además, en el artículo 14.2 LPAC establece directamente, por ministerio de la ley, que ciertos colectivos deberán en todo caso entenderse como obligados. Estos colectivos responden sustancialmente a los que la práctica previa de aplicación de la LAE había ido decantando como susceptibles de poder ser obligados, con el aval de la jurisprudencia respecto de los supuestos más conflictivos –por ejemplo, el de los pequeños empresarios que contratan con la Administración–, por lo que no es un listado en sí mismo demasiado conflictivo en sus aspectos más importantes<sup>58</sup>: es perfectamente razonable, por ejemplo, que empresas (art. 14.2 a) LPAC), funcionarios en relaciones con la Administración relacionadas con su actividad como tales (art. 14.2 e) LPAC) o quienes se dedican profesionalmente a actuar en nombre de los ciudadanos ante la Administración (art. 14.2 c) LPAC) puedan ser obligados a relacionarse siempre electrónicamente con los poderes públicos. También que quienes representan a cualquiera de estos ciudadanos, para evitar que la obligación sea en la práctica disponible, hayan de actuar también de este modo (art. 14.2 d) LPAC). Sin embargo, puede cuestionarse la amplitud con la que se establece la obligación del artículo 14.2 a) LPAC<sup>59</sup>, que no abarca solo a las empresas, sino a cualquier persona jurídica –esto es, también a cualquier asociación o fundación, por ejemplo– o la extensión del artículo 14.2 b) LPAC a toda entidad sin personalidad jurídica –lo que incluiría desde comunidades de bienes o comunidades de propietarios, por ejemplo, a, según ciertas interpretaciones, casi cualquier colectivo de distintas personas pero sin personalidad jurídica–.

Como puede constatar, el legislador ha optado por una interpretación extensiva y generosa de lo que pueden ser colectivos con capacidad educativa, tecnológica y económica suficiente para comunicarse sin problemas electrónicamente con la Administración, lo que en el caso de los entes locales es especialmente relevante

<sup>57</sup> REGO BLANCO, M.D., "Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas", Gamero Casado, E., y 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.

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> 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.), y Fernández Ramos, S., y 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.



en la medida en que no pocos de los colectivos que pueden verse afectados por esta obligación son típicos sujetos de relaciones jurídicas o acción con la Administración local –asociaciones de colectivos vulnerables e incluso grupos informales suelen tener una interlocución habitual con los entes locales–. Por ello, es imprescindible una interpretación o una aplicación de estas normas que palíe algunos de los posibles problemas de esta previsión normativa, que, aun siendo muy confortable para las administraciones públicas, puede crear problemas a estos grupos. Una vía podría ser el reconocimiento en todo caso de un derecho a la asistencia técnica por parte de las administraciones públicas a todos los ciudadanos que estén obligados, pero sorprendentemente la LPAC solo obliga a las administraciones públicas a proporcionar esta asistencia ... a los ciudadanos no obligados por el artículo 14.2 LPAC o no obligados por una norma reglamentaria *ex* artículo 14.3 LPAC. Frente a este marco legal, hay que exigir a los ayuntamientos que se comprometan a ofrecer también asistencia y ayuda, más allá de lo que es su obligación estrictamente legal, a aquellos ciudadanos obligados siempre y cuando, como por otro lado será el supuesto más habitual, su petición de asistencia no sea abusiva. Incluso, en caso de saturación de peticiones de ayuda, se puede asumir que tengan prioridad, dado que el derecho en la ley solo les es reconocido a ellos, los no obligados a relacionarse por medios electrónicos. Pero como norma general hay que pedir a los entes locales que, frente a esta muy deficiente regulación derivada del marco legal vigente apliquen remedios bien a partir de su propia reglamentación interna en materia de Administración electrónica –lo que sería en todo caso preferible–, bien a partir de sus directrices informales de actuación a la hora de prestar esta asistencia.

*b) Afcción del Decreto-ley 2019 a las decisiones de los ayuntamientos sobre los medios de firma e identificación (arts. 9 y 10 LPAC) disponibles.* Los artículos 9 y 10 LPAC habían dejado a criterio de cualquier Administración pública la utilización de medios de identificación o firma electrónica alternativos al DNI digital, en lo que era una regulación más que sensata por flexible, y además perfectamente viable, como la experiencia aplicativa al amparo de la LAE había demostrado desde 2007<sup>60</sup>. Así, y por ejemplo, el artículo 9.2 c) LPAC permitía la identificación por medio de sistemas de clave concertada o cualquier otro sistema que las administraciones consideraran válido, mientras que el artículo 10.2 c) LPAC, de manera equivalente, consideraba válido cualquier otro sistema de firma establecido por una Administración en los términos y condiciones por ella establecidos.

Este régimen jurídico, resultado pacífico de una evolución de muchos años, permitía por ejemplo a los entes locales establecer sistemas sencillos tanto de identificación como de firma cuando así lo consideraran necesario o más conveniente. Sin embargo, se ha visto trastornado recientemente por el Decreto-ley 14/2019, que modifica la ley de seguridad ciudadana para dejar claro que solo el Documento Nacional de Identidad, con carácter exclusivo y excluyente, es un documento suficiente para acreditar a todos

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

los efectos la identidad y datos personales de su titular, y también modifica la Ley 59/2003, de firma electrónica, en este mismo sentido. Como este régimen es incoherente con la flexibilidad señalada que era la norma ya consolidada en los artículos 9 y 10 LPAC, que había abandonado la estrategia centrada en el DNI electrónico<sup>61</sup>, y, aunque acepta que las administraciones públicas puedan seguir determinando sus propios sistemas de identificación, esta posibilidad se somete a un nuevo régimen de autorización previa por parte de la Administración general del Estado para todos aquellos sistemas que sean diferentes del DNI o certificados electrónicos establecidos por la propia Administración general del Estado –estableciéndose además silencio negativo en caso de que no se responda a la solicitud de autorización–. A la luz de lo que ha sido la tradicional interpretación de la autonomía local, pero también de lo que dejó dicho la STC 55/2018, por ejemplo, respecto de la autorización prevista en la DA 2.<sup>a</sup> LPAC ya comentada, no parece constitucionalmente adecuado hacer depender de una decisión de la Administración del Estado que los entes locales o autonómicos puedan o no establecer medios de identificación o firma que, en cambio, el Estado puede emplear si así lo considera. Ambas medidas tienen el mismo esquema de funcionamiento y persiguen, en el fondo, una misma finalidad –que el Estado controle y determine qué tipo de aplicaciones o posibilidades tecnológicas puedan usar, en este caso, los entes locales–, por lo que la inconstitucionalidad debería ser también declarada en este caso, una vez que se vehiculen los recursos oportunos –ya anunciados tanto por el Defensor del Pueblo como por parte de diversas comunidades autónomas–. En el ínterin, las normas transitorias del Decreto-ley 14/2019, al menos, permiten que los procedimientos ya en marcha no hayan de solicitar esta autorización, pero mientras esta regla subsista los entes locales se van a ver muy limitados a la hora de establecer mecanismos de identificación o firma alternativos, añadiendo rigideces adicionales al despliegue de la Administración electrónica, así como privando de posibles opciones a sus ciudadanos.

(c) *La nueva regulación sobre la sede electrónica y las garantías de elección de medios y procedimiento art. 38 LRJSP) y sus limitaciones.* En esta misma línea de privar de posibles opciones a los ciudadanos, la nueva regulación en materia de sede electrónica –en este caso, contenida en la LRJSP– ha modificado algunas de las reglas que llevaban una década en vigor tras su aprobación por la LAE. Fue esta una norma generosa, incluso en opinión de algunos autores excesivamente generosa, a la hora de establecer derechos de los ciudadanos a la elección del canal o de los medios tecnológicos aptos para relacionarse electrónicamente con la Administración<sup>62</sup>. Probablemente como reacción frente a esta amplitud –y que es cierto que nunca se concretó con toda su amplitud por las dificultades derivadas de su exceso de ambición– la regulación actual

<sup>61</sup> 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, además, resultaba mucho más coherente con los parámetros europeos en materia de identificación por medios electrónicos, véase ALAMILLO DOMINGO, I., "La identificación y la autenticación por medios electrónicos", Almeida Cerredá, M., y Míguez Macho, L. (dirs.), *La actualización de la Administración electrónica*, Andavira, Santiago de Compostela, 2016, pp. 108-114.

<sup>62</sup> COTINO HUESO, L., "Derechos de los ciudadanos", Gamero Casado, E., y 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.

de las garantías es mucho más prudente. Se sustancia en un listado de garantías y principios de uso muy genéricos (art. 38 LRJSP) y que en el fondo cambia el criterio y pasa a permitir que sea la Administración la que determine las exigencias tecnológicas para la elección del canal o medio de comunicación. Por lo demás, también es muy parca la regulación sobre el portal de internet y las exigencias sobre el contenido mínimo de este (art. 39 LRJSP, que lo define como punto de acceso electrónico). En esta misma línea, se establecen garantías de interoperabilidad o de cumplimiento con los sistemas nacionales de interoperabilidad y seguridad (arts. 156 y 45 LRJSP), pero en todo caso desde una perspectiva técnica y pensando más en el establecimiento de estándares interadministrativos que en las garantías de los ciudadanos o su margen de maniobra. De hecho, la norma por defecto pasa a ser la utilización de los sistemas y aplicaciones determinados por parte de la Administración. Desde la perspectiva de la Administración local, y más allá de los posibles controles estatales que pueden derivarse de la intervención de la Administración del Estado a la hora de determinar o precisar sus concretas alternativas de despliegue de medios electrónicos *ex* artículos 9.2 y 10.2 LPAC o DA 2.ª LPAC, este régimen jurídico, en línea con muchas otras modificaciones de la reforma de 2015, otorga una posición de mayor confort jurídico a las administraciones locales frente a los ciudadanos, algo que, por ejemplo, y en el día a día de la relación con las administraciones locales, tiene una manifestación práctica muy concreta en la imposición, que quiebra el tradicional principio antiformalista del derecho administrativo español, de uso de los concretos formularios que ponga a disposición cada concreta Administración para cada específico procedimiento (art. 66.6 LPAC).

d) *Garantías jurídicas respecto de las actuaciones automatizadas (art. 41 LRJSP)*. Una reflexión adicional, que hasta el momento no ha merecido una gran atención ni dogmática ni legal –la regulación es ciertamente parca–, y tampoco ha sido objeto hasta la fecha en España de tratamiento jurisprudencial<sup>63</sup>, es la referida a las garantías jurídicas respecto de las decisiones automatizadas. El legislador, en el artículo 41.2 LRJSP, se limita a establecer la necesidad de identificar a un responsable y la exigencia de unas mínimas garantías de control y auditoría que hay que interpretar en relación a lo dispuesto en el Reglamento general de protección de datos (RGPD) aprobado en 2017 por la Unión Europea<sup>64</sup>. De la combinación de estas exigencias, se deduce un régimen jurídico para la utilización de algoritmos o programas para la adopción de decisiones automatizadas no excesivamente exigente –de hecho, lo es menos de lo que lo era la regulación contenida para supuestos equivalentes en la Ley de procedimiento administrativo común de 1992, que por ejemplo exigía una aprobación formal de la

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> 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. y Lodge, M. (dir.), *Algorithmic Regulation*, Oxford University Press, Oxford, 2019, pp. 243-262.

aplicación por parte del órgano administrativo responsable<sup>65</sup>– y que, por ello, tiene la ventaja de fomentar el empleo de estas soluciones tecnológicas. Por el contrario, es cuestionable hasta qué punto este incentivo se logra a costa de una rebaja excesiva en las garantías mínimas exigibles. La gran discusión jurídica en la doctrina, no solo española, sino también a nivel internacional y europeo –por ejemplo, ha sido muy debatido cómo aplicar rectamente el RGPD en relación con estos supuestos–, se ha centrado en si para lograr estas garantías de mínimos es imprescindible exigir o no una publicación completa del código fuente empleado, algo sobre lo que no hay consenso<sup>66</sup> y que, como hemos visto, en cualquier caso, no es de momento la solución ni del derecho europeo ni del español. Frente a estas tesis, recientemente he defendido que no solo habría que exigir la publicación del código que emplea el programa utilizado, sino que adicionalmente habrían de extenderse a estos programas las garantías jurídicas tradicionalmente exigibles respecto de la aprobación, utilización e impugnación de normas reglamentarias por cumplir una función jurídica materialmente equivalente<sup>67</sup>. En cualquier caso, y con independencia de que esta exigencia sea impuesta normativamente, parece aconsejable que los entes locales, a medida que comiencen a establecer procedimientos donde las decisiones estén automatizadas y las decisiones dependan por ello de programación informática, se ocupen de diseñar unos sistemas de garantía y control suficientes y que permitan una adecuada defensa y garantía jurídica de los intereses de los ciudadanos. Ha de tenerse en cuenta que el hecho de que la reforma de 2015 no imponga a los entes locales este nivel de garantías que aquí se considera adecuado no excluye que sean los propios municipios los que, en uso de su autonomía, puedan establecer una norma propia más exigente que les obligue, por ejemplo, a publicar siempre los códigos y algoritmos que emplean. De hecho, la relativa sencillez de la mayor parte de estos en el ámbito local –para asignar ayudas o fijar evaluaciones a partir de parámetros predeterminados, por ejemplo– es una razón adicional para plantear esta exigencia, que no supone en estos casos ninguno de los problemas que habitualmente se alegan para negar la conveniencia de la publicidad de los programas empleados –posibilidad de engañar al sistema, *game the system*; dificultades de comprensión del funcionamiento del mismo<sup>68</sup>–.

e) **Novedades en materia de registros y gestión documental.** La regulación básica en materia de registros en la LPAC no plantea novedades significativas, por mucho que sea necesaria la transformación de todos a registros electrónicos (art. 16 LPAC), algo que se hace siguiendo los pasos ya consolidados tras años de vigencia de la LAE.

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

<sup>66</sup> COGLIANESE, C. y 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.

<sup>67</sup> 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.

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

Aunque no se planteen retos diferenciados para los ayuntamientos en esta materia, conviene dejar constancia de la relativa novedad que es la regulación de los registros de apoderamientos (art. 6 LPAC, levemente afectado por la STC 55/2018, que ha anulado un inciso referido a cómo debían inscribirlos las comunidades autónomas, por invasión de competencias). Por lo demás, la reforma de 2015 regula la gestión documental y de los archivos de manera coherente con la conversión en electrónicos de todos los procedimientos. Así, todos los documentos administrativos se almacenarán electrónicamente, salvo que no sea posible (art. 46.1 LRJSP) y se prevé que cada Administración haya de mantener un archivo, que ahora deberá ser electrónico, con todos sus documentos electrónicos de procedimientos finalizados (art. 17.1 LRSJP). Estos documentos han de guardarse en formatos que permitan garantizar su autenticidad, identidad y conservación, y que asimismo hagan posible su traslado tanto a otros soportes como formatos (art. 17.2 LPAC) y solo se podrán ir eliminando según dispongan las normas en materia de archivos. Por lo demás, como es lógico, el almacenamiento ha de hacerse a partir de las medidas de seguridad establecidas en el Esquema Nacional de Seguridad (integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación), que en todo caso debe concretarse en estándares que permitan la identificación y el control de acceso de los usuarios, y que garanticen la protección de datos de carácter personal (art. 17.3 LPAC y 46.4 LRJSP). Por último, hay que dejar constancia de que la DT 1.<sup>a</sup> LPAC establece que los documentos de procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la norma se seguirán tratando de acuerdo con lo dispuesto en el régimen anterior, pero que, si fuera posible, habrán de ser digitalizados; y que la LPAC ahora ha tratado de identificar qué documentos y materiales han de formar parte, por ministerio de la ley, del expediente administrativo electrónico (art. 70 LPAC), mientras que se declara expresamente que la información de apoyo no forma parte de él (art. 70.4 LPAC). Se trata de una previsión conflictiva, muy vinculada a la voluntad de dar a las administraciones públicas la posibilidad de no aportar, por utilización del derecho de acceso previsto en la LT, parte de los documentos, informes o trabajos previos internos que pueden sustentar una decisión, pero que ha generado también no poca controversia doctrinal. En todo caso, y más allá de esta novedad referida a la mejor coherencia de las previsiones de la LPAC con las exigencias de la LT, y en un sentido, de nuevo, generoso para con los intereses de la Administración – como es habitual en la reforma de 2015 –, todas estas previsiones no dejan de tener un carácter técnico y, más allá de poder plantear dudas en ocasiones, no suponen problemas diferenciales que sean particularmente intensos en el ámbito local – excepción hecha, como siempre, de que una adecuada implementación de la ley requiere de una disposición de medios personales y materiales que a muchos entes locales les puede resultar inasumible –.

*f) La nueva y discutible regulación de las notificaciones electrónicas (arts. 40-46 LPAC).* Donde sí hay cambios sustanciales que afectan al efectivo equilibrio de las posiciones jurídicas de los ciudadanos y de la Administración tras la transformación del procedimiento a electrónico operada por la reforma de 2015 es en lo referido al nuevo sistema de notificaciones electrónicas. Un sistema de notificación que pasa a ser el que será

empleado por defecto, aun habiendo teóricamente cierta posibilidad, en la estela de lo que en su momento previó la LAE de 2007 de que el ciudadano optara por la notificación tradicional, como consecuencia de la generosa ampliación de los obligados a relacionarse electrónicamente que hace el artículo 14 LPAC. Esta obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración tiene, como es evidente, una consecuencia obvia en materia de notificaciones: quienes así hayan de relacionarse con los poderes públicos también habrán de ser notificados por vía electrónica –como por otro lado señala expresamente el artículo 41.3 LPA–. Téngase en cuenta que adicionalmente el artículo 41.1 LPA permite extender la obligación de recibir notificaciones electrónicas a otros colectivos que por capacidad económica, técnica o dedicación profesional se estime razonable –en lo que parece una previsión más complementaria que coincidente con el 14.3 LPAC, pues en tal caso sería innecesaria: parece apuntar a que podrá haber casos de sujetos no obligados a relacionarse electrónicamente para los que, sin embargo, excepcionalmente, sí pueda establecerse la obligación de ser notificados electrónicamente–. Por lo demás, en ausencia de opción por parte del ciudadano –y en los procedimientos de oficio esta no se ha podido producir previamente–, siendo el procedimiento electrónico por defecto, la notificación se entiende que ha de realizarse solo por esta vía (art. 41.1 LPA). La combinación de todos estos factores permite prever una, si cabe, mayor extensión a no muy largo plazo de los casos en que las notificaciones serán exclusivamente electrónicas, lo quiera o no así el ciudadano afectado<sup>69</sup>.

Respecto de cómo haya de realizarse la notificación, el artículo 43.1 LPA establece solo dos sistemas: la comparecencia electrónica o la dirección electrónica habilitada única (DEH), de entre los cuales será la Administración actuante la que elija uno de ellos. Queda así explícitamente excepcionado lo dispuesto en el artículo 41.1 LPA, que establece que «(c)on independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma» y que parece que solo se tendrá en cuenta, en contra de su ubicación sistemática en la ley, para las notificaciones presenciales<sup>70</sup>. En todo caso, ambos sistemas, tanto la comparecencia electrónica como la DEH, están regulados de un modo, además de escaso, poco garantista y deficiente. *La comparecencia electrónica* consiste en que la Administración pone a disposición del ciudadano la notificación en un entorno controlado por ella misma, en sus servidores, de modo que queda garantizado en todo momento que dispone y controla toda la información respecto de si se accede o no a ella, por quién y cuándo<sup>71</sup>. Para que un ciudadano acceda a esta, previamente,

<sup>69</sup> MÍGUEZ MACHO, L., "Las notificaciones electrónicas", Almeida Cerredá, M., y Míguez Macho, L. (dirs.), *La actualización de la Administración electrónica*, Andavira, Santiago de Compostela, 2016, pp. 220-232.

<sup>70</sup> Como por otro lado exponía sin dejar lugar a la duda el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en la guía que editó en su momento sobre cómo se debía interpretar la norma: [https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Nuevas\\_leyes\\_administrativas/FAQs%20LEY%2039-2015%20LEY%2040-2015.pdf](https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Nuevas_leyes_administrativas/FAQs%20LEY%2039-2015%20LEY%2040-2015.pdf) (15 de enero de 2020).

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



la Administración habrá debido establecer un sistema de identificación –de los previstos por la propia ley en el artículo 9.2 LPAC– que permita el acceso de la persona, física o jurídica, en cuestión. Por su parte, *la dirección electrónica habilitada (DEH)*, que además ahora la ley pretende que sea “única” –como si creyera que es constitucional aspirar a que solo el Estado pueda determinar y asignar una a cada ciudadano, lo que evidentemente no es el caso ... y por otro lado ni el propio Estado respeta, pues ya tiene en marcha una genérica y otra, diferente, específica para las notificaciones en materia de tráfico–, es también un sistema donde la Administración controla en sus servidores si la notificación se recibe y se abre. Consiste más o menos, tecnicismos al margen, en una pasarela tecnológica que vincula el correo electrónico del ciudadano con un buzón electrónico instalado en los servidores de la propia Administración, que es donde se envían las notificaciones y al que ha de acceder el ciudadano para ser notificado. En general, y a falta de desarrollo por parte del legislador básico estatal de sus características, está siendo poco o nada empleada por parte de otras administraciones públicas.

Ambos sistemas plantean problemas. Para que funcionen bien, requieren de una actuación previa del ciudadano –dando de alta la correspondiente DEH e, idealmente, vinculándola con una cuenta de correo electrónico habitual, a fin de garantizar que los avisos lleguen efectivamente a su receptor y no le pasen inadvertidos; o bien aceptando un sistema de claves para entrar en el sistema de comparecencia electrónica, en el segundo caso– sin la cual es dudoso que puedan ser útiles para informar efectivamente a un ciudadano del inicio del mismo y que se pueda dar por “notificado”. Por ejemplo, en un procedimiento de oficio, sin que se haya producido esa actuación previa del ciudadano, la notificación electrónica que en todo caso ha de realizarse irá a una carpeta ciudadana que la Administración ha de crear, pero a la que es improbable que el ciudadano vaya a acceder. La LPAC debiera haber resuelto expresamente qué hacer en estos casos, estableciendo, por ejemplo, que solo se notificará –electrónicamente o no– empleando alguno de los medios que utilicen información útil a efectos de localizar al ciudadano y que haya sido ya proporcionada, previamente, por este a la Administración –por ejemplo, empleando una técnica análoga a la que permitía y permite todavía en la actualidad averiguar el domicilio al que enviar una notificación presencial acudiendo a los datos del padrón, *ex* artículo 41.4 LPAC respecto del correo electrónico o dispositivo móvil del ciudadano–. Si además tenemos en cuenta que la LPAC establece que, una vez correctamente notificado por medio de comparecencia electrónica, transcurridos 10 días la notificación se considera rechazada (art. 43.2 LPAC) y no hace falta ni siquiera reintentarla; o la publicación alternativa del artículo 44 LPAC para poder dar por cumplido el trámite, este tratamiento resulta todavía más inquietante. Consciente de esta situación, la propia norma establece medidas paliativas para garantizar que, dado que el sistema de notificaciones previsto es objetiva y claramente incapaz de cumplir debidamente con su función esencial –informar a los ciudadanos de que una decisión que les afecta ha sido adoptada–, al menos haya sistemas tendentes a asegurar que, aunque no sea por medio de la notificación jurídicamente entendida como tal, el ciudadano pueda saber que esta existe: es el caso de



los avisos y puestas en conocimiento que prevé la ley en su artículo 41 con la evidente intención de, cuando menos, aspirar a minimizar el problema. Así, el artículo 41.1 LPA *in fine* señala que “(a)dicionalmente, el interesado *podrá* identificar un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico que servirán para el envío de los avisos regulados en este artículo, *pero no para la práctica de notificaciones*” –el subrayado es mío– al que la Administración estará obligada a enviar un aviso cuando haya una notificación a su disposición. Ahora bien, en una decisión muy criticable, la ley establece que si este aviso, aun estando obligada la Administración a hacerlo, no se realizara –por la razón que fuere– ello no impide que la notificación sea considerada plenamente válida (art. 41.7 LPA).

En definitiva, el nuevo sistema es francamente insatisfactorio desde la perspectiva de los derechos de los ciudadanos, a los que deja en una situación de vulnerabilidad jurídica potencial notable. A cambio, resulta muy conveniente para unas administraciones públicas que es prácticamente imposible que no notifiquen correctamente un acto administrativo y que, por ello, podrán aspirar a que estos sean ejecutivos con muchas más facilidades, y más rápidamente, que con el régimen anterior. No se entiende, sin embargo, que no haya en la norma habilitación legal para indagar la obtención de un correo electrónico de contacto o un dispositivo móvil al que enviar el aviso –en ausencia de la cual, dadas las normas en materia de protección de datos, es dudoso que esta información se pueda obtener legalmente– y mucho menos que, cuando sí se dispone de esta información –porque la ha proporcionado previamente el ciudadano– la LPAC no prevea, junto a la obligación del aviso, que su no realización suponga la nulidad de la notificación<sup>72</sup>. Tampoco se entiende por qué la norma no ha expresado que excepcionalmente, en los procedimientos iniciados de oficio, la doble notificación –esto es, la notificación también por medios tradicionales– deba ser obligatoria dado que el ciudadano aún no ha podido proporcionar estos datos. Y, por último, es incomprensible la cerrazón del legislador a reconocer con normalidad que estos medios electrónicos de comunicación –dispositivos móviles, correo electrónico...– podrían y deberían reconocerse sin ningún problema técnico y jurídico como medios de notificaciones alternativos a la comparecencia electrónica a elección del interesado, permitiendo una mejor comunicación con los ciudadanos y una mejor defensa de sus intereses<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Esta regulación según la cual la falta de aviso efectivo no es óbice para que la notificación se pueda considerar perfectamente válida, incluso aunque de ello se deduzca una material imposibilidad de que el ciudadano haya podido tener conocimiento del acto notificado, muy probablemente, habría de ser tenida por inconstitucional por afectar a sus derechos de defensa e, indirectamente, de tutela judicial efectiva. Sin embargo, en un supuesto altamente semejante relacionado con el sistema de notificaciones electrónicas en la jurisdicción laboral, el Tribunal Constitucional en STC 6/2019 ya ha considerado que no se aprecia tacha de constitucionalidad alguna en una regulación que prevé un aviso obligatorio pero que no deduce de la ausencia del mismo consecuencia jurídica alguna. Como es evidente, la visión del Tribunal Constitucional en este sentido es, a mi juicio, extraordinariamente criticable. Véase para una explicación de la sentencia JIMÉNEZ BIDÓN, P.M., “Innecesidad 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-innecesidad-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 enero de 2020).

<sup>73</sup> Algo que durante la vigencia de la legislación en materia de procedimiento administrativo de 1992 se planteaba como perfectamente posible sin excesivos traumas: véase GAMERO CASADO, E., *Notificaciones telemáticas*, Bosch, Barcelona, 2005, pp. 179-254. Sobre la negativa a aceptar el correo electrónico como medio de notificaciones en la nueva ley, véase MARTÍN

Los entes locales, en cualquier caso, en su actuación en estas materias, deberían tener en cuenta estos problemas de la regulación legal y tratar de minimizar las consecuencias negativas que se pueden derivar para los ciudadanos con los que se relacionan, extremando las precauciones y enmendando la plana al legislador siempre que sea posible: empleando en notificaciones de oficio dispositivos o correos electrónicos para hacer el aviso si se dispone de esta información por una interacción previa aunque sea de otro procedimiento, haciendo la notificación en estos casos también por medios tradicionales aunque no sea obligatorio según la LPAC y, por supuesto, entendiéndola nula toda notificación que haya sido realizada sin cursar el correspondiente aviso por mucho que el artículo 41.7 LPAC permita considerarla válida. De unas administraciones con un contacto tan directo e intenso con los ciudadanos, tan próximas a ellos, se han de esperar unos estándares de comportamiento y lealtad a la hora de informarlos de las actuaciones que les puedan afectar que han de ser netamente superiores a los muy pobres, y criticables, que se deducen del régimen legal estricto de la Ley de procedimiento administrativo de 2015.

### **3 Conclusiones sobre la afeción de las reformas en materia de procedimiento administrativo en el ámbito de la Administración local**

A través de este repaso a los elementos estructurales de las reformas jurídico-administrativas con impacto en las normas de procedimiento administrativo y de la propia reforma del procedimiento administrativo de 2015 en su proyección sobre los entes locales, podemos extraer algunas conclusiones de interés.

La primera de ellas es que, aun a partir de una sucesión de impactos, las más de las veces descoordinados y en ocasiones incluso fallidos –como es el caso, paradigmáticamente, de la reforma local de 2013 instrumentada por medio de la LRSAL–, ciertos rasgos están presentes en la mayoría de las leyes que se han ido sucediendo, esencialmente la vocación respecto de la recentralización competencial paulatina que elimine peso prestacional de los municipios –sobre todo de los más pequeños– y una notable intensificación de los controles sobre ellos –esencialmente, de tipo presupuestario–. Esta orientación, sin embargo, se proyecta asimismo sobre las normas de procedimiento administrativo que, como hemos podido ver, empleando además de manera muy incisiva el pretexto de la supuesta conveniencia de la normalización de los procedimientos administrativos electrónicos, que coadyuva con las evidentes ventajas que comporta para entes locales con carencia de medios la recepción de asistencia técnica por parte de diputaciones o del propio Estado a la hora de diseñar y mantener sus aplicaciones, es uno de los elementos más destacados de la reforma de 2015 por medio de su DA 2.<sup>a</sup> Interesantemente, esta pretensión ha encontrado, sin embargo, no poca oposición tanto por parte de comunidades autónomas como de los

---

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.

entes locales. La fallida implantación de la reforma local de 2013, que no ha logrado la consecución de todos sus objetivos, se explica a partir de esta resistencia. También la muy importante STC 55/2018, que ha puesto cierto freno a estas pretensiones de recentralización y uniformización procedimental respecto del empleo de aplicaciones y sistemas informáticos, es resultado de esta resistencia –jurídica, en este caso–, que está llamada a continuar, dado que las normas estatales que pretenden restringir la autonomía organizativa de los municipios, se suceden: la última de ellas, como hemos visto, es el reciente Decreto–ley 14/2019, que, entre otras limitaciones, considera por defecto indisponibles sin autorización estatal para los entes locales sistemas de identificación y firma que, en cambio, la Administración del Estado puede emplear sin mayor problema.

Una segunda conclusión de interés que se extrae del repaso realizado es que, por lo demás, de las novedades en materia de procedimiento administrativo –y su intersección con las normas en materia de contratos, transparencia o protección de datos– se deducen importantes deberes y exigencias jurídicas para los entes locales, que van a suponer –están suponiendo ya– problemas no menores de adaptación. Desde esta óptica, cobra sentido la reforma del artículo 36.2 LRBRL para comprometer a las diputaciones provinciales en estos procesos de transformación, dando soporte y ayuda técnica a los municipios que lo requieran, algo que no se está produciendo de manera satisfactoria siempre en todo el territorio, ni siquiera, lo que resulta si cabe más sorprendente, respecto de las materias (contratación y procedimiento administrativo electrónico, *ex* artículo 36.1. g) LRBRL) que la reforma local de 2013 consideró que pasaban a ser competencia propia directa de las diputaciones para municipios de menos de 20.000 habitantes. Estas insuficiencias, muy probablemente, están también en la base de no pocas resistencias a los procesos de recentralización y de homogeneización procedimental, pues en ocasiones los ayuntamientos, especialmente si tienen recursos y medios para ello, perciben que ocuparse ellos mismos de estas cuestiones comporta mejoras en la gestión y en la eficacia, así como en la atención que a la postre reciben los ciudadanos, sobre todo si lo comparamos con la en ocasiones insatisfactoria respuesta por parte de las diputaciones.

Por último, en tercer lugar, y más íntimamente vinculado a las cuestiones de procedimiento administrativo, los entes locales se benefician en última instancia de un modelo de procedimiento administrativo común, el aprobado por la LPAC de 2015, que les dota de importantes poderes y potestades para la gestión de los asuntos públicos, en ocasiones a costa de los derechos y garantías de los ciudadanos. Como hemos tenido ocasión de ver, de hecho, las reformas de los últimos años, y las nuevas normas de 2015 no son una excepción, acentúan este desequilibrio: cuestiones como la colaboración de los ciudadanos y las potestades de inspección, las medidas provisionales o provisionalísimas o el estatuto de denunciantes han sido modificadas en este sentido. Tampoco las modificaciones normativas derivadas de la transformación de los procedimientos a electrónicos han derivado en apreciables mejoras de la posición jurídica de los ciudadanos a la hora de defender sus derechos. De hecho, es manifiesta la reducción de garantías en cuestiones como la regulación del régimen

Regap



ESTUDIOS

de notificaciones electrónicas, como se ha tratado de explicar, o la generosidad con la que el marco legal permite a los poderes públicos implantar procedimientos automatizados. Respecto de todas estas cuestiones, si bien los entes locales pueden, como es obvio, beneficiarse de la cómoda posición jurídica en que quedan, este trabajo defiende que en uso de su autonomía habrían de tratar de establecer medidas paliativas para mejorar la atención a los ciudadanos y, muy especialmente, actuar como administraciones públicas garantes de sus derechos. Así, por ejemplo, se propone que, aun siendo posible actuar de otro modo en aplicación estricta del régimen jurídico vigente tanto en la LPAC como en la LRJSP, los entes locales garanticen la asistencia jurídica en la tramitación de sus expedientes a los ciudadanos que puedan estar obligados a emplear medios electrónicos, que los ayuntamientos se comprometan a enviar avisos de notificación en más supuestos de los legalmente exigibles y que, además, estos se entiendan necesarios para que la notificación se considere como válida o, por último, que se autoimpongan reglas más exigentes de transparencia y publicidad sobre los algoritmos que emplean para la toma de decisiones automatizadas, extendiendo a los mismos muchas de las garantías propias de las normas reglamentarias. Todas estas medidas pueden ponerse en marcha sin problemas en uso de la autonomía local, pues no suponen sino extremar garantías más allá de las normas básicas del procedimiento, y supondrían sustanciales mejoras respecto de estas. Además, establecerían una pauta de mayor rigor y exigencia que podría ayudar a la mejora de la propia legislación básica. En definitiva, en empleo de la autonomía constitucionalmente consagrada de que disfrutaban los entes locales, se podrían así paliar algunas de las más perniciosas consecuencias de la reforma de 2015 poniendo en valor la acción de los municipios y dejando clara su capacidad de actuación no solo de manera eficaz, sino comprometida con un modelo de actuación de los poderes públicos mucho más garantista y avanzado.

## 4 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., y 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.), y Fernández Ramos, S., y 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., y 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., y 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 enero 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 enero de 2020).
- BAÑO LEÓN, J. M., “Los excesos de la llamada autotutela administrativa”, *Revista española de Derecho administrativo*, n. 181, 2016.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A., “Transparencia y buen gobierno”, López Benítez, M., Fuentetaja Pastor, J. A., y 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/reala.voi2.10199](https://doi.org/10.24965/reala.voi2.10199) (10 de enero 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., y Di Lascio, F. (coords.), *La europeización del Derecho administrativo: una evolución desde el ordenamiento español*, Andavira, Santiago de Compostela, 2017.

Regap



ESTUDIOS

- 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 enero 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., 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., y 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., y 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., y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coords.), *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters Kluwer, Madrid, 2014.
- COGLIANESE, C., y 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. y 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.), y Fernández Ramos, S., y 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.<sup>a</sup> 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/reala.v0i10.10562 (8 de enero 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., y 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.
- FERNÁNDEZ LLERA, R., y 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.), y FERNÁNDEZ RAMOS, S., y 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., y 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., y Costa Gonçalves, 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.), y Fernández Ramos, S., y 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 Cerrada, M., Tubertini, C., y Costa Gonçalves, 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 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 enero 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.), y Fernández Ramos, S., y 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., y 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](https://www.fund-encuentro.org/informe_espana/indiceinforme.php?id=IE21) (7 de enero 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 enero 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 Cerredá, M., y 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 Cerredá, M., y 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., y 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., y 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., y CRISTINIANI, N., “Machine Decisions and Human Consequences”, Yeung, K., y 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.

Regap



ESTUDIOS

- 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.vo12.10258> (10 de enero 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., y 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., y Rodríguez-Campos González, S. (coords.), *Las reformas administrativas de la crisis*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2017.