

CAP A L'ESTAT AUTONÒMIC ELECTRÒNIC. LES TIC EN LA REFORMA ESTATUTÀRIA I EN LA NOVA LEGISLACIÓ BÀSICA ESTATAL *

Xavier Bernadí Gil**

Sumari

1. Introducció
2. Les TIC en la reforma dels estatuts d'autonomia
 - 2.1. Declaracions generals i mandats a les institucions autonòmiques
 - 2.2. Consagració de drets i de principis rectors
 - 2.3. Assumpció estatutària de competències en l'àmbit de les TIC
 - 2.4. Previsions de caràcter organitzatiu
 - 2.5. Altres determinacions estatutàries d'interès
3. Breus notes sobre les repercussions competencials de la Llei d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics
4. Conclusions

* Aquest text va servir de base a sengles ponències presentades per l'autor en el IV i V *Congreso de la Red Derecho Tics* (Múrcia, maig de 2007, i València, octubre de 2007), als organitzadors del qual agraïxo l'amabilitat d'autoritzar la publicació d'aquesta versió actualitzada a la *Revista Catalana de Dret Públic*.

** Xavier Bernadí Gil, professor de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra, xavier.bernadi@upf.edu.
Article rebut l'1.10.2007.

1. Introducció

Fins a dates ben recents, l'Estat autonòmic i l'Estat electrònic han avançat per camins diferents, amb escasses interseccions. És cert que el canvi de paradigma impulsat per la societat de la informació també havia d'afectar –i de forma important– el repartiment vertical o territorial del poder públic, així com les relacions entre els seus titulars. Així ho vam intentar demostrar en el seu moment en treballs anteriors.¹ Tanmateix, les iniciatives –i la reflexió jurídica– relacionades amb les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) van caminar preferentment per altres vies, com si no visquéssim en un Estat políticament descentralitzat.

La tossuda realitat ens ha demostrat repetidament que aquestes abstraccions no són, senzillament, possibles.² Les últimes proves són ja irrefutables. Ens referim, concretament, a la forta presència de les TIC en les propostes de reforma estatutària i a les previsions –i repercussions– competencials de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics (d'ara endavant, LAECSP),³ qüestions que constitueixen l'objecte d'anàlisi d'aquest treball.

Quan el projecte de LAECSP entra a les Corts (desembre de 2006) ja havien culminat diverses iniciatives de reforma estatutària (Euskadi, Comunitat Valenciana i Catalunya). A partir d'aquell moment, la tramitació del projecte discorreria en paral·lel amb la presentació, la tramitació i, en algun cas, l'aprovació definitiva d'algunes altres reformes estatutàries (Illes Balears, Andalusia, Aragó, Illes Canàries, Castella-la Manxa i Castella i Lleó). Resulta, per tant, clar que les previsions del projecte LAECSP ja s'han d'examinar –com així ha estat–

1. Vid. Bernadí, X. *La incidencia de Internet sobre la distribución de competencias*. Barcelona: Obsei, 2004; «Derecho público y Administración electrónica: una visión panorámica». A: M. Terol (dir.). *Nuevas Políticas Públicas. Anuario Multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 1, 2005, i, més recentment, a Bernadí, X. (ed.). *Administracions públiques i Internet. Elements de dret públic electrònic*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 2006.

2. Recordem, a títol d'exemple, el conflicte competencial plantejat arran de la promulgació de la LORTAD, finalment resolt per la STC 290/2000, i les seves importants conseqüències en l'àmbit de l'organització i dels drets dels ciutadans.

3. Expressió abreujada que utilitzem per referir-nos al «Projecte de llei per a l'accés electrònic dels ciutadans a les administracions públiques» en tramitació a les Corts Generals, concretament al Senat, quan s'escriuen aquestes línies.

no a la llum de títols competencials continguts als vells estatuts, sinó a la llum de les determinacions introduïdes en els nous textos institucionals; textos que, com veurem, contenen diverses referències expresses a les TIC.

2. Les TIC en la reforma dels estatuts d'autonomia

En efecte, una de les característiques que presenten els estatuts tramitats en la primera dècada del 2000 és l'especial atenció que presten a les qüestions relacionades amb les TIC. No podia ser de cap altra manera, però no deixa de ser rellevant que expressions com *societat de la informació, tecnologies de la informació i la comunicació, comerç electrònic o protecció de dades* ja s'hagin incorporat a les normes de capçalera del nostre ordenament jurídic, a normes de rang (quasi) constitucional.⁴

Les al·lusions a les TIC, en general bastant nombroses, es realitzen des de diverses perspectives, i podem distingir, convencionalment, entre: *a)* les declaracions generals i els mandats a les institucions autonòmiques; *b)* la consagració estatutària de drets i principis rectors en l'àmbit de les TIC; *c)* l'assumpció de competències específiques en aquest camp; *d)* les solucions de caràcter organitziatiu; i *e)* altres determinacions estatutàries d'interès.

2.1. Declaracions generals i mandats a les institucions autonòmiques

En alguns casos, les al·lusions a les TIC poden trobar-se en els mateixos preàmbuls dels textos estatutaris. El nou Estatut andalús i el previst per a Castella i Lleó contenen sengles referències als canvis tecnològics, com a part de les transformacions que defineixen el «temps nou» que vivim i els reptes que ens obliga a enfrontar. Amb major concreció, explica el preàmbul de l'Estatut valencià que s'hi han recollit exhaustivament els drets de les ciutadanes i els ciutadans valencians, entre els quals figuren tant aquells «drets emergents a què la societat valenciana

4. Tampoc no és sobrer observar, des d'una perspectiva complementària, que aquesta ha constituït la primera ocasió en què l'elaboració dels estatuts ha pogut seguir-se pas a pas, per via telemàtica, i són dignes d'elogi els esforços i recursos dedicats per alguns parlaments autonòmics a la divulgació per mitjans electrònics de la molt rica i variada informació disponible sobre això (antecedents polítics i normatius, procediment a seguir i tràmits a complert, propostes formulades, compareixences o altres fruits de la participació ciutadana en el procés de reforma, etc.).

ni renuncia ni pensa renunciar» com «els referits a les noves tecnologies». En el preàmbul de l'Estatut català també s'havia inclòs una espècie de decàleg –posteriorment eliminat– que s'obria amb l'afirmació que «Catalunya és una nació» i tenia un ordinal novè on es reconeixia que «l'accés als sistemes universals de comunicacions [...] i tecnologia han de ser decisius per als catalans».

Ja en la part dispositiva, alguns estatuts esmenten la incorporació a la societat de la informació com a objectiu bàsic de la comunitat autònoma corresponent. És el cas de l'Estatut andalús (art. 10.12), en què s'obliga les institucions autonòmiques, en defensa de l'interès general, «a exercir els seus poders amb l'objectiu bàsic (entre d'altres) d'incorporar el poble andalús a la societat del coneixement». I també de l'Estatut previst per a Canàries, en què consta una previsió altament coincident amb l'anterior (art. 7.3.I). En un i altre cas destaca que aquesta previsió es troba emmarcada per una versió estatutària de la clàusula de transformació social continguda a l'article 9.2 de la Constitució espanyola de 1978 (art. 10.1 EAAnd i 7.1 EACan).

De forma similar, el nou article 19.1 EACV assenyalava que la Generalitat valenciana impulsarà un model de desenvolupament equitatiu, territorialment equilibrat i sostingut, basat, entre altres elements, en «la plena integració en la societat de la informació»; mentre que l'Estatut balear diu: «en l'àmbit de les seves competències, els poders públics de les Illes Balears impulsaran l'accés a les noves tecnologies, a la plena integració en la societat de la informació i a la incorporació dels processos d'innovació».

2.2. Consagració de drets i de principis rectors

Més importància encara haurien de tenir, en principi, els drets i els principis rectors solemnement consagrats pels nous estatuts en l'àmbit de les TIC.⁵ En aquest camp, l'Estatut més valent sembla el valencià, ja que el seu nou article 19.2 proclama –sembla que de forma incondicionada– que «queda garantit el dret d'accés dels valencians a les noves tecnologies i que la Generalitat desenvolupi polítiques actives que impulsin la formació, les infraestructures i la seva uti-

5. Sobre la consagració de drets per part dels estatuts d'autonomia, *vid.* Ferreres, V.; Biglinio, P. y Carrillo, M. *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Cataluña*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

lització». L'accés també es configura com un dret subjectiu, però en aquest cas com un dret de configuració legal, en el text de l'Estatut andalús, l'article 34 del qual («Accés a les tecnologies de la informació i de la comunicació») «reconeix el dret a accedir i usar les noves tecnologies i a participar activament en la societat del coneixement, la informació i la comunicació, a través dels mitjans i recursos que la llei estableixi». Dins del capítol relatiu als drets «econòmics i socials» i «en els termes que estableixi la legislació autonòmica», el text proposat per a Castella-la Manxa reconeix així mateix el «dret d'accés en condicions d'igualtat a les tecnologies de la societat de la informació i del coneixement» (art. 20.m).

Tanmateix, en la majoria de casos, l'accés a les TIC es configura expressament com un principi rector de les polítiques autonòmiques. És el cas de Catalunya (art. 53 EAC); Andalusia (art. 37.1.15); Aragó (art. 28.2); Canàries (art. 9.I); i Castella i Lleó (art. 16.21). L'Estatut català consagra l'esmentat principi rector amb bastant detall:

«Article 53. Accés a les tecnologies de la informació i de la comunicació: 1. Els poders públics han de facilitar el coneixement de la societat de la informació i han d'impulsar l'accés a la comunicació i a les tecnologies de la informació, en condicions d'igualtat, en tots els àmbits de la vida social, incloent-hi el laboral; han de fomentar que aquestes tecnologies es posin al servei de les persones i no afectin negativament els seus drets, i han de garantir la prestació de serveis mitjançant les esmentades tecnologies, d'acord amb els principis d'universalitat, continuïtat i actualització. 2. La Generalitat ha de promoure la formació, la investigació i la innovació tecnològiques perquè les oportunitats de progrés que ofereix la societat del coneixement i de la informació contribueixin a la millora del benestar i la cohesió socials».

De manera complementària, l'article 46.4 del mateix Estatut consagra com a principi rector l'obligació dels poders públics de «vetllar per la cohesió econòmica i territorial, aplicant polítiques que assegurin [...] una distribució equilibrada al territori dels diferents sectors productius, els serveis d'interès general i les xarxes de comunicacions». Sota fórmules similars, els diferents estatuts reconeixen als principis rectors que han consagrat la mateixa eficàcia jurídica predicable dels principis rectors de rang constitucional.⁶

6. A tall d'exemple, l'article 39 EAC estableix el següent: «1. Els poders públics de Catalunya han d'orientar les polítiques públiques d'acord amb els principis rectors que estableixen la Constitució i aquest Estatut. En l'exercici de les seves competències, els poders públics de Catalunya han de promoure i adoptar les mesures necessàries per garantir la seva plena eficàcia; 2. El reconeixement,

Una altra constant, la constitueix l'express reconeixement estatutari del dret a la protecció de les dades personals contingudes en fitxers de competència autonòmica, dret la consagració del qual –més o menys feliç– pot trobar-se en els articles 31 EAC; 28 EAIB; 32 EAAAnd; 16.3 EAAr; 12.f SACM, i 12.d EACL. L'Estatut valencià i el canari constitueixen l'excepció al reconeixement d'aquest dret.

Les relacions entre drets estatutaris i TIC no acaben en aquest punt, encara que a partir de la regulació de l'accés a les esmentades tecnologies i de la protecció de dades, les previsions dels diferents estatuts són ja més singulars. En aquest sentit, un primer element a destacar el constitueix l'aparició als estatuts dels principis de transparència i d'informació activa, informació que –es digui o no– se servirà per mitjans electrònics (v. gr. art. 71.4 EAC: «l'Administració de la Generalitat, d'acord amb el principi de transparència, ha de fer pública la informació necessària perquè els ciutadans puguin avaluar la seva gestió; art. 134.b EAAAnd: «La llei regularà [...] l'accés dels ciutadans a l'Administració de la Junta d'Andalusia, que comprendrà en tot cas els seus arxius i registres [...] posant a disposició d'aquests els mitjans tecnològics necessaris per a això», previsió que és reforçada per l'art. 31 EAAAnd, relatiu al dret a la bona administració, i que és recollida així mateix per l'art. 12.1 EACan). Igualment destacable és la connexió entre sistema educatiu i TIC que hi ha a l'Estatut andalús, dins del capítol relatiu als drets i deures: «El sistema educatiu andalús fomentarà la capacitat emprenedora dels alumnes, el multilingüisme i l'ús de les noves tecnologies». Tanmateix, una de les determinacions més generals i interessants és la continguda en la proposta d'Estatut d'autonomia per a Castella-la Manxa, en virtut de la qual, i com a dret de ciutadania, els poders públics de l'esmentada comunitat reconeixen a totes les persones el dret a «utilitzar les tecnologies de la societat de la informació en les seves relacions amb la Junta de Comunitats» (art. 12.h).

2.3. Assumpció estatutària de competències en l'àmbit de les TIC

En absència d'una reinterpretació consensuada entre l'Estat i les comunitats autònomes sobre el concret abast dels seus respectius títols competencials en el

el respecte i la protecció dels principis rectors informen la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics; 3. Els principis rectors són exigibles davant de la jurisdicció, d'acord amb el que determinen les lleis i les altres disposicions que els desenvolupen.»

camp de les TIC, aquestes últimes han canalitzat el seu desig d'assumir un major protagonisme en aquest camp a través de la reforma estatutària. Que la reforma estatutària precedeixi la constitucional constitueix, com s'ha pogut comprovar, una opció complexa i delicada, especialment pel que fa al repartiment del poder públic.

Està clar que a la Constitució espanyola no hi figura una competència exclusiva de l'Estat sobre «les tecnologies de la informació i la comunicació i les seves implicacions», però és difícil d'acceptar que aquesta situació permeti assumir estatutàriament una competència tan genèrica com l'esmentada, a l'empara de les clàusules contingudes a l'article 149.3 (principi dispositiu, clàusula residual).

Això no ha impedit que en la reforma dels estatuts d'autonomia –normes cridades a determinar «les competències assumides dins del *marc* establert a la Constitució», *ex art.* 147.2.d– s'hagi apostat clarament per l'assumpció de nous títols competencials en l'àmbit de les TIC. La primera proposta que arriba a les Corts Generals –la proposta de reforma d'Estatut polític de la Comunitat d'Euskadi, també coneguda com a Pla Ibarretxe– fa escasses però contundents previsions sobre això. Entre les més importants figura la inclusió, dins de les polítiques públiques sectorials econòmiques i financeres que corresponen en exclusiva al País Basc, tant de les relatives a les «telecomunicacions» com de les relatives al «règim de les noves tecnologies relacionades amb la societat de la informació i del coneixement» (art. 49, lletres *h* i *i*). Evidentment, la justificació d'aquestes noves competències exclusives s'ha de trobar en la lògica general que inspira la proposta basca i no en el text de la Constitució, amb el qual entra en contradicció directa, almenys pel que fa a les telecomunicacions (matèria que la Constitució reserva –igualment amb caràcter exclusiu– a l'Estat, mitjançant l'art. 149.1.20). El rebuig de la proposta basca per part de les Corts Generals no impedirà, com veurem, que algunes de les seves previsions hagin acabat exercint una notable influència en les propostes de reforma que es presenten i tramiten posteriorment a aquesta.

En efecte, en el cas de la reforma valenciana, la nova redacció de l'article 49 ha comportat l'assumpció per part de la Generalitat de la competència exclusiva sobre «el règim de les noves tecnologies relacionades amb la societat de la informació i del coneixement», rètol que coincideix literalment amb l'utilitzat pel Pla Ibarretxe. Tanmateix, no ens trobem davant d'una atribució com-

petencial incondicionada o il·limitada, sinó davant d'una competència que s'atribueix a la Generalitat Valenciana «sens perjudici del que disposa l'article 149 de la Constitució i, si escau, les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general de l'Estat» (art. 49.3.16 EACV). Malgrat aquesta excepció –del tot decisiva– no deixa de resultar especialment vistós i rellevant que un títol competencial com el transcrit s'hagi recollit efectivament en un text estatutari ja vigent. Queden oberts, no obstant això, diversos interrogants: quins poders concrets permetrà exercir a la Generalitat una previsió com l'esmentada? Es tracta d'una competència horitzontal o transversal que opera a tall de clàusula residual en el camp de les TIC? A quin règim –de concurrència, desenvolupament, execució...– es troba sotmesa en relació amb les competències estatals?

Una competència com la que recull l'Estatut valencià no pot trobar-se, curiosament, en un Estatut com el català, que semblava –en línia de principi– la iniciativa més ambiciosa entre les que les Corts van acceptar tramitar i la que funcionava a la pràctica com a model inspirador de la resta de reformes. Sí que s'ha recollit, en canvi, a l'Estatut andalús, el text del qual sembla sotmetre-la a un condicionament de menor intensitat en atribuir-se a la comunitat autònoma la competència exclusiva en matèria de «Règim de les noves tecnologies relacionades amb la societat de la informació i del coneixement, *en el marc de la legislació de l'Estat*» (art. 58.1.2 EAAnd). La legislació –general o bàsica– de l'Estat constitueix l'únic límit a la nova competència andalusa que, com a competència exclusiva que és, comprèn «la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, íntegrament i sense perjudici de les competències atribuïdes a l'Estat a la Constitució», aplicant-se el dret andalús amb caràcter preferent sobre qualsevol altre al seu territori i tenint en aquests casos el dret estatal caràcter supletori (art. 42.2.1 EAAnd).

Més variacions presenten el nou Estatut d'Aragó, que assumeix la competència exclusiva sobre «el foment i el desenvolupament de les tecnologies per a la societat de la informació» (art. 71.41 EAAR) i, entre les propostes que continuen tramitant-se, la presentada per Castella i Lleó, que preveu assumir sobre «les tecnologies de la informació i el coneixement» una competència de desenvolupament normatiu i execució, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, si escau, en els termes que estableixi (art. 71.1.12 EAEL); aquesta darrera previsió permetria interrogar-nos sobre la localització concreta de la competència bàsica estatal sobre aquesta matèria.

Els estatutaris catalans van utilitzar una altra estratègia, consistent a assumir competències sobre una matèria de perfils menys nítids, com les «comunicacions electròniques». La competència executiva que consta a l'Estatut finalment aprovat –i, seguint la seva estela, en altres textos aprovats o en tràmit– resulta una mica estranya, tant pel seu escàs abast (simple execució), com pel fet de sumar facultats genèriques de foment (promoure l'existència d'un conjunt mínim de serveis d'accés universal) amb altres de caràcter inspector, sancionador, arbitral i registral en àmbits molt específics (infraestructures comunes de telecomunicacions i radiodifusió).

Tanmateix, això no és sinó el resultat de la «poda» soferta pel precepte en la seva discussió a les Corts, ja que la versió aprovada pel Parlament català, molt més ambiciosa, pretenia atribuir a la Generalitat una competència *compartida* en l'àmbit de les comunicacions electròniques que incloïa en tot cas: *a*) la regulació, l'accés i la definició d'un conjunt mínim de serveis d'accés universal; *b*) la garantia de la interoperabilitat dels sistemes i dels equips de recepció dels serveis de comunicacions electròniques i dels continguts que es distribuïssin a través d'aquestes, i d'accés als esmentats serveis i continguts; *c*) l'ordenació, la regulació i el control de les xarxes de comunicacions electròniques, atribucions que es completaven amb la reserva, en matèria de gestió de l'espai radioelèctric i en el marc de la planificació estatal, de la competència executiva sobre les comunicacions electròniques dins del territori de Catalunya.

Aquest intent de configurar les comunicacions electròniques com una cosa diferent i competencialment separable de les telecomunicacions (de les quals es podrien separar en constituir, les primeres, els continguts o els serveis –és a dir, el que és substantiu–, entenent les segones com a simples requeriments tècnics o infraestructurals) acaba fracassant i donant lloc a un títol competencial de rellevància molt escassa, almenys en comparació amb el previst inicialment. Malgrat tot això, altres estatuts assumeixen igualment la competència executiva sobre les comunicacions electròniques, ja sigui amb una redacció molt similar a la catalana, com és el cas de les propostes formulades des de Canàries (art. 104.6 EA-Can) i Castella-la Manxa (art. 151 EACM, que de moment la qualifica de «compartida»), sense majors concrecions de caràcter funcional o material (art. 64.2.9 EAAnd, que es limita a assumir per a la Junta d'Andalusia la competència executiva en matèria de comunicacions electròniques, «en els termes previstos en la legislació de l'Estat»).

L'atribució estatutària de competències s'estén, així mateix, a la protecció de dades personals, matèria que la Constitució espanyola tampoc no esmenta expressament en clau competencial. En conseqüència, la reforma estatutària podria haver-se utilitzat en aquest àmbit per superar la delimitació competencial realitzada pel legislador orgànic estatal i confirmada pel Tribunal Constitucional en la seva STC 290/2000; delimitació competencial que, com es recordarà, va atorgar un clar protagonisme a les institucions centrals (i, en particular, a l'Agència Espanyola de Protecció de Dades), relegant els organismes autonòmics homòlegs al control de les dades i fitxers creats o gestionats per les institucions autonòmiques i locals, així com per les entitats concessionàries o que hi estan vinculades.

Aquest va ser l'objectiu efectivament perseguit a Catalunya quan es va intentar reservar a la Generalitat la regulació, la inscripció i el control de dades i fitxers *privats*, encara que subjectant aquesta competència a una doble condició: que les esmentades dades i fitxers estiguessin *relacionats amb matèries* de competència autonòmica o local i que el tractament es fes a Catalunya. Tanmateix, aquesta nova previsió també seria desactivada al seu pas per les Corts Generals, de manera que la competència avui assumida continua limitada a: a) la inscripció i el control dels fitxers o els tractaments de dades personals creades o gestionades per òrgans o entitats pertanyents o vinculades al sector públic català (definit amb la major amplitud possible, incloent-hi les universitats, les corporacions de dret públic i els concessionaris de l'Administració); b) la inscripció i el control dels fitxers o els tractaments de dades de caràcter personal privades, però *creades per a l'exercici de funcions públiques relacionades amb matèries* de competència autonòmica o local, sempre que el tractament s'efectuï a Catalunya; i c) la constitució d'una autoritat independent per part del Parlament autonòmic per a la protecció de dades en l'àmbit de competències de la Generalitat (art. 156). La negociació a les Corts també s'aprofita per assenyalar que la competència autonòmica haurà de respectar «les garanties dels drets fonamentals en aquesta matèria», garanties que remetent tant a les solucions legislatives substantives com a l'existència i preeminència de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades.

Amb aquesta regulació estatutària «s'hi perd més que no pas s'hi guanya», ja que es confirma la situació existent abans de la reforma, però amb el rang i la rigidesa pròpia dels estatuts, és a dir, impedit o dificultant que per un simple canvi legislatiu o jurisprudencial s'acrexin les migrades facultats autonòmiques

en la matèria.⁷ Encara que l'Estatut andalús assumeix una competència semblant en la matèria, a la qual qualifica així mateix d'*executiva* (art. 82 EAAnd), altres estatuts aprovats (Illes Balears i Aragó) l'han assumit com una competència de desenvolupament normatiu i execució de la legislació bàsica estatal (art. 31.14 EAIB i art. 75.5 EAAR, respectivament). Aquest mateix caràcter és el que es preveu en la proposta de reforma canària (art. 87 EACan) i en la presentada per Castella i Lleó (art. 71.1.2 EACL). La proposta formulada per Castella-la Manxa assumeix la competència sense cap qualificatiu (art. 113 EACM) i l'Estatut valencià incrementa la diversitat competencial en la matèria en no contenir cap tipus de referència sobre el tema.

Un altre punt destacable el constitueix l'assumpció de competències per part dels nous estatuts en matèria de comerç electrònic. L'Estatut català, pres de nou com a font d'inspiració d'altres textos estatutaris, atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de comerç i fires, competència que comprèn l'«ordenació administrativa de l'activitat comercial» i, com a part integrant d'aquesta, l'ordenació administrativa del comerç electrònic o del comerç per qualsevol altre mitjà» (art. 121.1.a EAC). L'Estatut andalús assumeix la mateixa competència, encara que amb una remissió al que disposa la legislació estatal (art. 58.1.1 EAAnd), mentre que la proposta canària en preveu l'atribució en termes molt semblants al text català i, com ocorre en aquest, de forma incondicionada (art. 97.1.a EACan). En una versió anterior a la definitiva, l'Estatut català assumia la competència d'acord amb un punt de connexió específic («si l'empresa, el consumidor o consumidora o l'usuari o usuària del servei o del producte té domicili a Catalunya») la desaparició del qual planteja el dubte de si s'ha pretès ampliar la competència a tot el comerç electrònic en general (sigui quina sigui la relació que l'esmentat comerç tingui amb la població o el territo-

7. Tanmateix, alguns dels estatuts reformats (com el català) consideren amb caràcter general que les competències executives permeten exercir la potestat reglamentària, encara que l'exercici d'aquesta hagi quedat finalment restringit a l'«aprovació de disposicions per a l'execució de la normativa de l'Estat» (art. 112 EAC). L'esmentada previsió, certament fosca, pot interpretar-se en el sentit que les competències autonòmiques executives admeten l'aprovació de reglaments substantius, sempre que no siguin contraris a les lleis i els reglaments estatals, la qual cosa podria emparar l'exercici de funcions normatives per part de l'Agència Catalana de Protecció de Dades (o altres agències autonòmiques) en relació amb tots els fitxers i tractaments sotmesos a la seva intervenció. Es tracta d'una esquadra que pot tancar-se fàcilment, ja que l'enteniment que es proposa de les competències executives disposa d'una gran solidesa dogmàtica però xoca amb la interpretació doctrinal majoritària, amb la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional en aquest punt i, fins i tot, amb la interpretació proposada per l'Advocat de l'Estat en la seva –aparent– defensa de la constitucionalitat del precepte citat.

ri català) o de si expressa, per contra, com ens inclinem a pensar, la voluntat de restringir-la al principi general de territorialitat de les competències autonòmiques recollit per l'article 115 EAC.⁸

Sí que s'ha utilitzat un punt de connexió concret per assumir –o, més aviat, per limitar enormement– la nova competència autonòmica exclusiva sobre «les modalitats de joc per mitjans informàtics i telemàtics»; modalitats de joc que només cauran sota jurisdicció autonòmica quan l'activitat «es compleixi exclusivament» en territori de la comunitat autònoma respectiva (art. 141.1.a EAC; art. 81.1 EAAnd; art. 71.50 EAAR, art. 91.1.a EACan). Es posa en relleu aquí que l'aparició de les TIC es tradueix, en ocasions, en una minoració de competències autonòmiques (així com dels ingressos obtinguts per via tributària) quan l'activitat ordenada passa de desenvolupar-se en un espai concret a complir-se en el ciberespai. Certament, els estatuts tracten d'impedir que la superació del territori respectiu comporti automàticament la pèrdua de la competència. El principi consagrat amb caràcter general és justament el contrari, però en matèria de joc el territori s'ha utilitzat expressament com a criteri de delimitació competencial.⁹

Els punts de connexió s'utilitzen novament en reconèixer competències en l'àmbit dels serveis de comunicació audiovisual en suport digital. En aquest cas, la fórmula utilitzada amb més freqüència és la consistent a assumir la competència compartida sobre la regulació i el control dels serveis de comunicació audiovisual que utilitzin *qualsevol dels suports i de les tecnologies disponibles dirigides al públic de la comunitat autònoma corresponent, si es distribueixen al seu territori* (art. 146.1.b EAC; art. 69.4 EAAnd; art. 81.4 pEACan, art. 152.2.a pEACM).

Una nova competència assumida pels estatuts en el nostre camp d'interès és la relativa a les condicions dels edificis per a la instal·lació d'infraestructures

8. Sobre aquesta interessant qüestió, *vid.*, entre d'altres, Arzo Santiesteban, X., «Comunidades Autónomas, puntos de conexión y defensa de la competencia». A: *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 64 (2002); Roig Molés, E. «La competencia para establecer puntos de conexión». A: AD, *Territorio y autonomía: el alcance territorial de las competencias autonómicas*. Barcelona: IEA, 2006.

9. V. gr. art. 115.2 EAC: «La Generalitat, en els casos en els quals l'objecte de les seves competències té un abast territorial superior al del territori de Catalunya, exerceix les seves competències sobre la part de l'esmentat objecte situat al seu territori, sense perjudici dels instruments de col·laboració que s'estableixin amb altres ens territorials o, subsidiàriament, de la coordinació per l'Estat de les comunitats autònomes afectades».

comunes de telecomunicacions, radiodifusió, telefonia bàsica i altres serveis per cable. La solució al conflicte subjacent entre les matèries competencials implicades (habitatge *versus* telecomunicacions) s'ha resolt finalment en la mateixa direcció que s'ha pres en casos anteriors. Es passa, així, de l'atribució d'una competència exclusiva i incondicionada a la comunitat autònoma per establir les esmentades condicions dels edificis (Proposta d'estatut aprovada pel Parlament català) a l'atribució d'una competència que perd el qualificatiu d'*exclusiva* i se sotmet expressament a la legislació estatal en matèria de telecomunicacions (art. 137.2 EAC; i amb el mateix contingut o similar, art. 56.2 EAAnd, art. 122.2 pEACan i art. 147.d pEACM).

Finalment, dins de les competències de caràcter sectorial es pot esmentar, malgrat el menor interès i novetat, l'assumpció de competències sobre provisió de mitjans materials a l'Administració de justícia i, més en particular, de la responsabilitat sobre «la configuració, la implantació i el manteniment de sistemes informàtics i de comunicació, sense perjudici de les competències de coordinació i homologació que corresponen a l'Estat per garantir la compatibilitat del sistema» (art. 104.1.c EAC i, en termes similars, art. 148.c EAAnd i art. 58.c pEACan).

Podria tenir un relleu molt més ampli, si és el cas, el reconeixement de poders a les comunitats autònomes, no a partir de títols competencials específics, sinó des de la lògica pròpia a la consagració estatutària de drets i principis rectors ja al·ludida en un apartat anterior. Podria pensar-se, en aquest sentit, que en articular-se tècnicament els esmentats drets i principis com a mandats positius o «de fer» dirigits als poders públics autònoms, aquestes previsions podrien emparar la capacitat d'intervenció de les institucions autònòmiques en àmbits o per a actuacions concretes que no tinguessin una cobertura competencial específica o suficient. Com és sabut, així va succeir en el passat en relació amb determinades iniciatives de la Generalitat de Catalunya en el camp de la normalització lingüística –iniciatives que el Tribunal Constitucional va considerar legítimes a l'empara d'un precepte de l'EAC 1979 formalment «no competencial», com l'article 3, relatiu a la llengua–, així com en relació amb les bases estatals asimètriques, acceptades pel mateix Tribunal per facilitar el compliment de previsions estatutàries que imposaven obligacions concretes a la Generalitat de Catalunya, com és la divisió del territori en comarques, prevista per l'article 5 EAC 1979.

L'esmentada possibilitat, totalment oberta en alguna de les propostes que les comunitats autònomes presenten a les Corts Generals, ha quedat en principi conjurada mitjançant la introducció d'una previsió expressament destinada a impedir-la. A l'Estatut català, la clàusula incorporada amb aquesta finalitat diu literalment el següent: «Els drets i principis del present Títol [amb referència al títol I: “Drets, deures i principis rectors”] no suposaran una alteració del règim de distribució de competències, ni la creació de títols competencials nous o la modificació dels ja existents» (art. 37.4 EAC). La mateixa clàusula pot trobar-se en altres estatuts que, com el català, han pres la polèmica opció d'incorporar un títol dedicat al reconeixement de drets (art. 13 EAAnd i art. 6.3 EAAR, per exemple). Tot i així, malgrat aquesta previsió tan meridiana, no ens sembla que puguem descartar absolutament que es pugui arribar en el futur a la deducció de facultats autonòmiques concretes a través d'arguments ancorats –o reforçats– en els drets o els principis rectors solemnement consagrats pels esmentats estatuts.

2.4. Previsions de caràcter organitzatiu

En matèria organitzativa volem cridar l'atenció sobre dues decisions estatutàries fonamentals. En virtut de la primera –adoptada en els casos de Catalunya i Andalusia i prevista, així mateix, en la proposta canària– es preveu que la comunitat autònoma respectiva «designa o participa en els processos per designar els membres» dels òrgans de direcció de la Comissió del Mercat de Telecomunicacions (entre altres organismes o autoritats reguladores), així com els membres de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades i del Consell de Ràdio i Televisió, i dels organismes que puguin substituir-los. Aquestes previsions poden compensar la debilitat dels títols competencials assumits en aquestes mateixes matèries, així com ampliar el poder autonòmic efectiu, no a través de la lògica competencial, sinó de la pròpia de la participació orgànica o funcional. Cal veure la forma i l'abast amb què es configurarà finalment l'esmentada participació, que s'ha remès als «termes establerts per la legislació aplicable» (art. 182.1 i 3 EAC; art. 87.1 i 3 EAAnd; i art. 125.1 i 3 pEACan).¹⁰

10. L'esmentada participació orgànica es completa, en el cas andalús, amb el següent supòsit de participació funcional en el procés de presa de decisions estatals: «Andalusia serà consultada en qualsevol decisió que afecti la planificació o l'ús del seu espai radioelèctric o del seu sistema de telecomunicacions» (art. 216 EAAnd).

En l'àmbit intern de cada comunitat també es poden recordar les previsions relatives a l'existència d'agències pròpies de protecció de dades, tant en aquells casos en què els esmentats organismes ja havien estat creats pel legislador ordinari (Catalunya, art. 156 EAC i Llei 5/2002, de 19 d'abril, de l'Agència Catalana de Protecció de Dades), com en aquells altres supòsits en els quals tal creació es preveu *ex novo* amb caràcter necessari (art. 75.5 EAAR i art. 113.2 EACM) o potestatiu (art. 12.d EAEL), sense descartar que aquesta solució s'imposi igualment en aquelles comunitats en què aquesta previsió no consta a l'Estatut d'autonomia corresponent, però que han assumit competències en la matèria en virtut d'aquest (Illes Balears i Andalusia). Les esmentades agències autonòmiques se sumarien a les ja existents a Catalunya, la Comunitat de Madrid i el País Basc, la qual cosa permet preveure'n la implantació en totes o en la majoria de comunitats autònomes. Aquest fenomen –en certa manera curiós si recordem la debilitat de les competències autonòmiques en aquest punt– obligarà en tot cas a un major esforç de coordinació institucional, tant vertical (amb l'Agència Espanyola) com horitzontal.

Una cosa semblant succeeix amb els consells autonòmics audiovisuals, als quals en algun supòsit s'atribueixen funcions específicament relacionades amb la societat de la informació (art. 77 EAIB, pel qual s'encomana al Consell Audiovisual de les Illes Balears, entre altres funcions, «promoure la societat de la informació», així com «garantir i afavorir l'accés de les persones amb discapacitat auditiva o visual als mitjans de comunicació social i a les noves tecnologies»).

Al cap i a la fi, no hi ha dubte que la potenciació de les relacions bilaterals entre l'Estat i cada una de les comunitats autònomes, a través de la creació de les respectives comissions bilaterals, pot tenir un important paper –conjuntament amb els mecanismes de relació o cooperació multilateral– a l'hora d'interpretar els títols competencials respectius i d'evitar o resoldre els conflictes institucionals, especialment perniciosos en un món tan viu i veloç com el de les TIC.

2.5. Altres determinacions estatutàries d'interès

Segons el nostre parer, altres previsions estatutàries que mereixen ser destacades són les relacionades amb l'atribució de competències als ens locals –i, més con-

cretament, als municipis—, així com aquelles altres que troben la justificació en les característiques singulars o peculiars de determinades comunitats autònomes. En el primer cas, ens semblen elogiables els esforços realitzats per traduir en termes competencials la intensa connexió entre telecomunicacions i interessos municipals. Amb aquesta finalitat, l'Estatut català disposa que els governs locals de Catalunya tenen en tot cas competències pròpies sobre «la regulació de l'establiment d'infraestructures de telecomunicacions i la prestació de serveis de telecomunicacions», previsió que en la proposta enviada a les Corts tenia caràcter incondicionat (es produïa *ope legis*), però que finalment es remet a «els termes que estableixin les lleis» (art. 84.2.1 EAC). En aquest punt, únicament hem trobat previsions similars a les catalanes en la proposta de reforma de l'Estatut de Castella-la Manxa (art. 86.2.i: competències municipals pròpies en l'àmbit de les «infraestructures i serveis de telecomunicacions»; i art. 87.q: transferència per llei de competències als municipis en matèria de «telecomunicacions i societat de la informació»).

Les principals regulacions de caràcter singular o de vocació asimètrica són les introduïdes als estatuts de les comunitats autònomes insulars. Així, a l'Estatut aprovat per a les Illes Balears, s'assenyala que una llei de les Corts Generals regularà el règim especial balear, reconeixent el fet específic i diferencial de la seva insularitat, i que, en el marc de l'esmentada llei, l'Administració general de l'Estat «ajustarà les seves polítiques públiques a la realitat pluriinsular de la Comunitat [...] especialment en matèria de [...] telecomunicacions» (DA sisena). Amb un esperit similar, la proposta d'Estatut d'autonomia de Canàries preveu que la participació de la comunitat autònoma en la Unió Europea i en organismes internacionals es produirà, en tot cas, quan es tracti de matèries com la «societat de la informació [...] quan afectin singularment els interessos de l'arxipèlag canari» (art. 158.2); l'adaptació, en tot cas, de les polítiques i actuacions legals i reglamentàries de l'Estat en matèria de «telecomunicacions i les seves infraestructures» (art. 2); la qualificació d'«interès general» de les infraestructures de telecomunicacions com a aplicació concreta del principi de solidaritat interterritorial (art. 133), així com la previsió de determinades especialitats fiscals en aquest mateix àmbit de les telecomunicacions (art. 131.1). La proposta d'assumir competències estatals en matèria de telecomunicacions i d'espectre radioelèctric, per la via de l'article 150.2 CE, es fonamenta, així mateix, en les «circumstàncies peculiars de l'Arxipèlag» (punt núm. 6 del preàmbul i art. 126.1.d pEACan).

3. Breus notes sobre les repercussions competencials de la Llei d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics

La LAECSP comporta una notable ampliació de la legislació bàsica de l'Estat sobre el règim jurídic de les administracions públiques i sobre el procediment administratiu comú. En efecte, en relació amb el que coneixem com a «Administració electrònica», les bases estatals passen d'uns quants preceptes continguts en la Llei 30/1992, de 26 de novembre (articles 38, 45 i 59, principalment, i encara de forma parcial), a un conjunt gens menyspreable de disposicions (quatre desenes, aproximadament) que passen a gaudir de l'esmentat caràcter en virtut de la disposició final primera de la LAESP. De quatre a quaranta articles, així podria descriure's, *grosso modo*, el recent eixamplament de les bases estatals en matèria d'e-Administració.

Aquest canvi es produeix, curiosament, en una etapa en la qual bona part de les comunitats autònomes han iniciat o culminat els seus respectius processos de reforma estatutària atorgant en general una gran atenció a les TIC i assumint un bon nombre de competències directament relacionades amb aquestes. I no només això. Es produeix, així mateix, després que alguns estatuts assenyalin que les competències autonòmiques de desplegament legislatiu i d'execució permeten a la comunitat autònoma exercir la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva «en el marc de les bases que dicti l'Estat com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei», especificant que l'esmentada comunitat «pot establir polítiques pròpies» i que el seu Parlament «haurà de desplegar i concretar per mitjà d'una llei les disposicions bàsiques esmentades» (article 111 EAC, per exemple).

Davant aquestes previsions, la LAESP constitueix un text normatiu majoritàriament bàsic, els preceptes del qual presenten un notable grau d'amplitud i de detall.¹¹ Aquest va ser el principal argument –conjuntament amb l'absència d'un finançament estatal destinat a compensar les despeses originades a les comunitats autònomes i als ens locals arran d'aquesta iniciativa legal– utilitzat pel grup parlamentari que va presentar una esmena a la totalitat i, posteriorment, un major nombre d'esmenes a l'articulat en clau competen-

11. *Vid.* la disposició final primera de la Llei, en què s'assenyalen els preceptes que el legislador estatal considera de caràcter bàsic.

cial.¹² Tanmateix, les autoritats estatals reiteren (i els representants autonòmics reconeixen) que el projecte normatiu s'ha forjat des d'una especial sensibilitat autonòmica, demanant la participació i la implicació de les comunitats autònomes i tractant de construir un elevat consens a l'entorn dels seus continguts.

En qualsevol cas, el caràcter bàsic dels seus preceptes –i, en particular, dels relacionats amb els «drets electrònics» dels ciutadans davant l'Administració– contrasta vivament amb la previsió que la seva virtualitat dependrà, en última instància, de les «disponibilitats pressupostàries» de cada comunitat autònoma o ens local concernit (disposició final tercera). El caràcter vinculant de les esmentades bases queda, per tant, diferit en el temps, per no dir que se subjecta o condiona a la major o menor disposició de les administracions per complir-les.

Una cosa similar ocorre amb el títol quart de la Llei, relatiu a la cooperació interadministrativa per a l'impuls de l'Administració electrònica. Les previsions adoptades en aquest títol únicament s'aplicaran a aquelles administracions que participin o s'adscriuin als òrgans o instruments de cooperació que hi estiguin previstos, i en la mesura concreta en què ho facin (Comitè Sectorial d'Administració Electrònica; plans i programes conjunts d'actuació elaborats per aquest; interconnexió de xarxes administratives «parcials» en una xarxa comuna de comunicacions; Xarxa Integrada d'Atenció al Ciutadà; mecanismes i instruments al servei de la reutilització d'aplicacions i la transferència de tecnologies). D'aquest règim «a la carta» solament s'escapa l'article 42 –de caràcter bàsic–, relatiu als «Esquemes nacionals d'interoperabilitat i de seguretat».¹³

De les previsions contingudes en aquest títol també s'ha de destacar la potenciació de les anomenades *competències conjuntes* (recentment restringides en el constitucionalisme alemany) que resulta d'encomanar al Comitè Sectorial d'Administració Electrònica la preparació de plans i programes *conjunts* d'actuació per impulsar el desenvolupament de l'Administració electrònica a Espanya (art. 40.2) i, en certa manera, d'atribuir a la Conferència Sectorial

12. Ens referim al Grup Parlamentari Català (Convergència i Unió), encara que els representants del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana (ERC) i del Grup Parlamentari Basc (EAJ-PNB) van presentar igualment diverses esmenes fonamentades en hipotètiques extralimitacions competencials del Projecte de llei.

13. *Vid.*, en el sentit indicat, el que disposa el segon apartat de la disposició final primera de la LAECSP.

d'Administració Pública la proposta d'esquemes nacionals que caldrà aprovar per real decret del Govern (art. 42.3), previsió, aquesta última, que pot plantejar problemes en relació amb alguns plantejaments estatutaris;¹⁴ la previsió d'integració de xarxes de comunicacions o d'espais comuns d'atenció al ciutadà, sense cap tipus de cautela, en termes de respecte al repartiment competencial i al principi democràtic, diferent al caràcter eminentment voluntari de la participació en aquestes iniciatives (art. 43-44); i finalment la velada invitació que es realitza a favor de l'Administració de l'Estat (i/o de les més sòlides en l'àmbit financer o d'experiència) per oferir la reutilització d'aplicacions de la seva propietat i prestar assistència tècnica a les administracions o entitats que ho necessitin (art. 45-46).

La mateixa Llei *confessa*, en un dels seus articles inicials, que pretén anar alguns passos més enllà del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. En efecte, per raonable o desitjable que sembli, no encaixen amb gaire facilitat dins dels esmentats títols algunes de les finalitats que la Llei diu que cerca (art. 3.4: «promoure la proximitat amb el ciutadà»; art. 3.5: «contribuir a la millora del funcionament intern de les administracions públiques»; o art. 3.7: «contribuir al desenvolupament de la societat de la informació en l'àmbit de les administracions públiques i en la societat en general»). És possible que l'Estat disposi de competència suficient per a això, però també ho és que aquesta competència no procedeixi, en aquests casos, dels títols atribuïts per l'article 149.1.18 CE.

En la direcció oposada, crida l'atenció que les bases estatals en matèria d'Administració electrònica continuïn formulant-se com a simples possibilitats a les mans de les diferents administracions, la qual cosa succeeix amb claredat en el cas del tauler electrònic d'anuncis o d'edictes (art. 12) i, amb menys seguretat, en relació amb l'establiment de seus electròniques (art. 10). Les bases poden tenir aquí, probablement, un paper legitimador de les iniciatives que prenguin en la direcció assenyalada. Una menció específica mereix, en aquesta mateixa línia, la previsió que els butlletins oficials electrònics tindran —en les condicions i garanties que cada Administració determini— els mateixos efectes que els atribuïts a la seva edició impresa. ¿S'exerceix aquí la competència recollida a

14. Com el formulat per l'article 176.2 EAC: «La Generalitat *no queda vinculada* per les decisions adoptades en el marc dels mecanismes multilaterals de col·laboració voluntària amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes respecte dels quals no hagi manifestat el seu acord».

l'article 149.1.18 CE o la prevista en l'apartat 8 del mateix precepte –competència estatal sobre les regles relatives a l'aplicació i a l'eficàcia de les normes jurídiques? ¿No serà que una previsió com l'esmentada pot ser adoptada per cada Administració en exercici dels seus poders d'autoorganització? ¿Com podem explicar, en cas contrari, que el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* es publiqui des de fa uns mesos únicament en suport digital, perquè ho imposa així un simple decret del Govern valencià? ¿O que el Parlament català hagi aprovat la Llei 2/2007, de 5 de juny, on es preveu la mateixa solució per al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*?¹⁵ ¿O, en fi, que des de temps enrere el *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* es publiqui, *de facto*, únicament en versió electrònica?

El tractament de la signatura electrònica genera altres dubtes. Si atenem als principis establerts per la Llei 59/2003, ¿no resulten supèrflues les referències reiterades (art. 6.2.g, 13.2.a, 14, 19) als sistemes de signatura electrònica incorporades al document nacional d'identitat, que les persones físiques podran utilitzar «en tot cas»? ¿No es pretindrà imposar o afavorir uns sistemes de signatura electrònica impulsats per l'Administració de l'Estat davant d'altres sistemes adoptats, en lliure concurrència, per organismes privats o per altres administracions públiques?

¿Com podem explicar que no disposin de caràcter bàsic preceptes com l'article 31 (que regula l'arxiu electrònic de documents i actes que afectin drets o interessos dels particulars) o l'article 36 (relatiu a la instrucció del procediment utilitzant mitjans electrònics)? ¿Es respecta aquí –i al llarg de la Llei– la doctrina establerta pel Tribunal Constitucional en la STC 50/1999, en el sentit que les bases del règim jurídic de les administracions públiques han de tenir una menor incidència quan es projecten sobre l'àmbit intern de les esmentades administracions que quan s'apliquen a la regulació de les relacions entre aquestes i els ciutadans?

15. La Llei 2/2007, del *Diari Oficial de la Generalitat*, constitueix, sens dubte, una iniciativa igualment pionera i valenta: no es limita a assenyalar que els documents publicats en l'edició digital tenen caràcter oficial i autèntic (art. 3.2), sinó que opta per la publicació únicament en suport digital (ja que «les edicions o reproduccions en suports físics» que eventualment puguin realitzar-se «deriven de l'edició digital [...] prototip i garant de l'autenticitat i validesa jurídica de la publicació», art. 3.1). Fora d'això, la Llei defineix el DOGC com un *servei públic d'accés universal i gratuït* i garanteix als ciutadans l'accés gratuït a cadascun dels seus documents o números, així com a la seva base de dades sencera (art. 1 i 2.3) i als butlletins publicats durant l'etapa republicana i a l'exili (DA 3a).

No discutirem la bondat de la iniciativa en els seus aspectes substantius (encara que sí que podríem fer-ho en relació amb algunes solucions substantives concretes), però pensem que tocant als aspectes relacionats amb la distribució de competències i les relacions interadministratives la LAESP és certament millorable i planteja alguns dubtes de certa importància. Tampoc no negarem l'esforç realitzat per consensuar el seu contingut ni el fet, cert, que ha generat poca discussió des de l'àmbit autòmic. Sense descartar la seva possible impugnació davant del Tribunal Constitucional, pensem que els problemes competencials poden emergir en ocasió del seu desplegament, aplicació o concreció posterior. I en qualsevol cas, que probablement existeixin millors solucions que imposar noves bases estatals, anticipant que el compliment de part d'aquestes depèn de la voluntat dels seus destinataris. En fi, algun dia podria assajar-se la cooperació o la interoperabilitat, no ja entre administracions o sistemes tecnològics, sinó entre regulacions o desplegaments normatius més lliures, espontanis i plurals.

4. Conclusions

Fins a cert punt, l'Estat autòmic i l'«Estat electrònic» s'han desenvolupat entre nosaltres en paral·lel, com a realitats independents o relativament allunyades. L'Administració electrònica (les iniciatives per implantar-la, el seu règim jurídic, la seva articulació tècnica, la cooperació necessària per impulsar-la) només constitueix un dels aspectes –important, però parcial– de les relacions entre la nostra organització (o el nostre pluralisme) territorial i les TIC.

Les esmentades relacions s'han anat detectant gradualment –més ràpidament en l'àmbit polític que en el jurídic– de manera que ambdues realitats van convergint dia a dia. Bona prova d'això és l'atenció prestada a les TIC en els diferents processos de reforma estatutària. Algunes de les propostes presentades davant de les Corts Generals partien d'una gran ambició. Les esmentades propostes han fracassat, en ser rebutjades o desarticulades en el procés negociador. Malgrat això, els nous estatuts contenen interessants previsions en l'àmbit dels drets o de les competències autonòmiques directament relacionades amb les TIC. Els imperatius del consens o altres circumstàncies han envoltat moltes d'aquestes previsions d'una notòria incertesa, la qual cosa pot generar conflictes competencials en un futur pròxim.

La reivindicació d'un major poder autonòmic en l'àmbit de les telecomunicacions i de la societat de la informació ha quedat solemnement plantejada però, com dèiem, no ha estat satisfeta. Els processos de reforma tampoc no s'han aprofitat per dur a terme una mínima reinterpretació dels títols competencials respectius, del tot necessària per introduir certa seguretat i estabilitat en el sistema institucional. Totes aquestes circumstàncies poden contribuir a precipitar un estat d'opinió favorable a resoldre aquests problemes mitjançant la corresponent reforma constitucional.

La competència exclusiva estatal en matèria de telecomunicacions ha donat mostres d'una gran solidesa i resistència davant dels embats estatutaris. En paral·lel, el legislador bàsic estatal ha optat per una considerable ampliació de les bases del règim jurídic de l'Administració electrònica i del procediment administratiu electrònic comú. A mesura que creixi el protagonisme de l'Estat en l'àmbit de les TIC, en general, i en el de l'Administració electrònica, en particular, augmentarà la sensació d'asfíxia, en termes de pèrdua de poder, que pateixen els altres nivells de govern.

Fet i fet, s'han superat els primers revolts, alguns de molt pronunciats, de l'itinerari estatutari. Però encara no hem arribat a la nostra destinació, ni podem entreveure-la. El repartiment de poder en l'àmbit de les TIC segueix transitant per camins mal asfaltats, amb sots profunds i canvis de rasant inclinats. O busquem equilibris nous i més delicats o haurem de romandre amb el cinturó de seguretat cordat, esperant futures col·lisions. Confiant que es continuïn obrint els coixins de seguretat. Una forma ben curiosa d'avançar per la senda de la societat de la informació, una estranya forma de caminar cap a l'Estat autonòmic electrònic.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 35, ISSN 1885-5709, 2007

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

35:004

Xavier Bernadí Gil, professor de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra

ca Cap a l'Estat autonòmic electrònic. Les TIC en la reforma estatutària i en la nova legislació bàsica estatal

p. 281-306

Les iniciatives públiques i la reflexió jurídica relacionades amb les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) s'han anat desenvolupant, fins a cert punt, com si no visquéssim en un Estat políticament descentralitzat. L'Estat autonòmic i l'Estat *electrònic* caminaven per vies paral·leles, com realitats independents, que semblaven desconèixer-se mútuament. La forta presència de les TIC en les propostes de reforma estatutària i les indubtables repercussions competencials de la Llei 11/2007, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, han posat en relleu l'existència de vincles estrets i importants

entre les TIC i el repartiment territorial del poder públic. L'examen d'ambdues qüestions obliga a plantejar un bon nombre d'interrogants i permet pronosticar un difícil avanç cap a l'Estat autonòmic electrònic com a conseqüència de l'ambigüitat amb què s'han envoltat algunes de les noves solucions estatutàries, de la notòria rebaixa de les propostes plantejades pels parlaments autonòmics i de les característiques –extensió, profunditat i, en alguns punts, disponibilitat– que presenta la nova legislació estatal bàsica en la matèria.

Paraules clau: tecnologies de la informació i la comunicació; Administració electrònica; distribució de competències; estatuts d'autonomia (reforma); cooperació administrativa; drets dels ciutadans; protecció de dades personals.

RESUMEN**Revista catalana de dret públic**, 35, ISSN 1885-5709, 2007

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

35:004

Xavier Bernadí Gil, profesor de derecho administrativo de la Universidad Pompeu Fabra

ca Cap a l'Estat autonòmic electrònic. Les TIC en la reforma estatutària i en la nova legislació bàsica estatal

es Hacia el Estado autonómico electrónico. Las TIC en la reforma estatutaria y en la nueva legislación básica estatal

p. 281-306

Las iniciativas públicas y la reflexión jurídica relacionadas con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han venido desarrollándose, hasta cierto punto, como si no viviéramos en un Estado políticamente descentralizado. El Estado autonómico y el Estado *electrónico* caminaban por sendas paralelas, como realidades independientes que parecían desconocerse mutuamente. La fuerte presencia de las TIC en las propuestas de reforma estatutaria y las indudables repercusiones competenciales de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, han puesto de relieve la existencia de estrechos e impor-

tantes vínculos entre las TIC y el reparto territorial del poder público. El examen de ambas cuestiones obliga a plantear un buen número de interrogantes y permite pronosticar un difícil avance hacia el Estado autonómico electrónico como consecuencia de la ambigüedad con que se han rodeado algunas de las nuevas soluciones estatutarias, de la notoria rebaja de las propuestas planteadas por los parlamentos autonómicos y de las características –extensión, profundidad y, en algunos puntos, disponibilidad– que presenta la nueva legislación estatal básica en la materia.

Palabras clave: tecnologías de la información y la comunicación; Administración electrónica; distribución de competencias; estatutos de autonomía (reforma); cooperación administrativa; derechos de los ciudadanos; protección de datos personales.

ABSTRACT

Revista catalana de dret públic, 35, ISSN 1885-5709, 2007

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors

35:004

Xavier Bernadí Gil, professor of Administrative Law at the Pompeu Fabra University

ca Cap a l'Estat autonòmic electrònic. Les TIC en la reforma estatutària i en la nova legislació bàsica estatal

en Towards Electronic Government in the Autonomous Regions: the ICTs in the Reform of the Statutes of Autonomy and in New Basic Central Government Legislation
p. 281-306

Public initiatives and legal reflection with respect to information and communications technologies (ICTs) have evolved to a certain extent as if we did not live in a politically decentralized state. The government of the autonomous regions and the *electronic* state were walking down parallel pathways, like independent realities appearing to mutually ignore one another. The strong presence of the ICTs in the proposals for the reform of the statutes of autonomy and the undoubted repercussions for the distribution of powers stemming from Act 11/2007 on the electronic access of the citizenry to public services, have highlighted the existence of close and important ties between the ICTs and the territorial distribution of public power. The

examination of both questions makes it necessary to raise a fair number of questions and makes it possible to forecast that the path ahead towards an electronic government of the autonomous regions will be a difficult one. The difficulty in the transition towards an electronic governmental standard for the autonomous regions is a consequence of the ambiguity that has surrounded some of the new statute-based solutions and a result of the substantial cutting back on the proposals raised by the Parliaments of the autonomous regions. A further complicating factor is the characteristics – length, depth, and in some cases, availability – presented by the new basic central government legislation on the issue.

Key words: information and communications technologies; electronic administration; distribution of powers; reform of the statutes of autonomy; administrative cooperation; rights of the citizenry; protection of personal data.