

HACIA EL ESTADO AUTONÓMICO ELECTRÓNICO. LAS TIC EN LA REFORMA ESTATUTARIA Y EN LA NUEVA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL*

Xavier Bernadí Gil**

Sumario

1. Introducción
2. Las TIC en la reforma de los estatutos de autonomía
 - 2.1. Declaraciones generales y mandatos a las instituciones autonómicas
 - 2.2. Consagración de derechos y de principios rectores
 - 2.3. Asunción estatutaria de competencias en el ámbito de las TIC
 - 2.4. Previsiones de carácter organizativo
 - 2.5. Otras determinaciones estatutarias de interés
3. Breves notas sobre las repercusiones competenciales de la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos
4. Conclusiones

* El presente texto sirvió de base a sendas ponencias presentadas por el autor en el *IV y V Congreso de la Red Derecho Tics* (Murcia, mayo de 2007, y Valencia, octubre de 2007), a cuyos organizadores agradezco la amabilidad de autorizar la publicación de esta versión actualizada en la *Revista Catalana de Dret Públic*.

** Xavier Bernadí Gil, profesor de derecho administrativo de la Universidad Pompeu Fabra, xavier.bernadi@upf.edu.
Artículo recibido el 1.10.2007.

1. Introducción

Hasta fechas bien recientes, el Estado autonómico y el Estado electrónico han avanzado por sendas distintas, con escasas intersecciones. Ciertamente es que el cambio de paradigma impulsado por la sociedad de la información también debía afectar —y de forma importante— al reparto vertical o territorial del poder público, así como a las relaciones entre sus titulares. Así intentamos demostrarlo en su momento en trabajos anteriores.¹ Sin embargo, las iniciativas —y la reflexión jurídica— relacionadas con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) caminaron preferentemente por otros derroteros, como si no viviéramos en un Estado políticamente descentralizado.

La tozuda realidad nos ha demostrado repetidamente que tales abstracciones no son, sencillamente, posibles.² Las últimas pruebas son ya irrefutables. Nos referimos, concretamente, a la fuerte presencia de las TIC en las propuestas de reforma estatutaria y a las previsiones —y repercusiones— competenciales de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en adelante, LAECSP),³ cuestiones que constituyen el objeto de análisis del presente trabajo.

Cuando el proyecto de LAECSP entra en las Cortes (diciembre de 2006) ya habían culminado diversas iniciativas de reforma estatutaria (Euskadi, Comunidad Valenciana y Cataluña). A partir de ese momento, la tramitación del proyecto discurriría en paralelo con la presentación, tramitación y, en algún caso, aprobación definitiva de algunas otras reformas estatutarias (Illes Balears, Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha y Castilla y León). Resulta, por tanto, claro que las previsiones del proyecto LAECSP ya deben examinarse —como así ha sido— no a la luz de títulos competenciales contenidos en los viejos estatutos, sino a la luz de las determinaciones introducidas en los nuevos textos institucionales, textos que, como veremos, contienen diversas referencias expresas a las TIC.

¹ Vid. Bernadí, X. *La incidencia de Internet sobre la distribución de competencias*. Barcelona: Obsei, 2004; “Derecho público y Administración electrónica: una visión panorámica”. En: M. Terol (dir.). *Nuevas Políticas Públicas. Anuario Multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 1, 2005, y, más recientemente, en 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 Recordemos, a título de ejemplo, el conflicto competencial planteado a raíz de la promulgación de la LORTAD, finalmente resuelto por la STC 290/2000, y sus importantes consecuencias en el ámbito de la organización y de los derechos de los ciudadanos.

³ Expresión abreviada que utilizamos para referirnos al “Proyecto de ley para el acceso electrónico de los ciudadanos a las administraciones públicas” en tramitación en las Cortes Generales, concretamente en el Senado, cuando se escriben estas líneas.

2. Las TIC en la reforma de los estatutos de autonomía

En efecto, una de las características que presentan los estatutos tramitados en la primera década del 2000 es la especial atención que prestan a las cuestiones relacionadas con las TIC. No podía ser de otra manera, pero no deja de ser relevante que expresiones como *sociedad de la información, tecnologías de la información y la comunicación, comercio electrónico o protección de datos* ya se hayan incorporado a las normas de cabecera de nuestro ordenamiento jurídico, a normas de rango (cuasi) constitucional.⁴

Las alusiones a las TIC, por lo general bastante numerosas, se realizan desde diversas perspectivas, pudiendo distinguir, convencionalmente, entre: *a)* las declaraciones generales y los mandatos a las instituciones autonómicas; *b)* la consagración estatutaria de derechos y principios rectores en el ámbito de las TIC; *c)* la asunción de competencias específicas en dicho campo; *d)* las soluciones de carácter organizativo; y *e)* otras determinaciones estatutarias de interés.

2.1. Declaraciones generales y mandatos a las instituciones autonómicas

En algunos casos, las alusiones a las TIC pueden encontrarse en los mismos preámbulos de los textos estatutarios. El nuevo Estatuto andaluz y el previsto para Castilla-León contienen sendas referencias a los cambios tecnológicos, como parte de las transformaciones que definen el “tiempo nuevo” que vivimos y los retos que nos obliga a enfrentar. Con mayor concreción, explica el preámbulo del Estatuto valenciano que en el mismo se han recogido exhaustivamente los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos valencianos, entre los que figuran aquellos “derechos emergentes a los que la sociedad valenciana ni renuncia ni piensa renunciar” como “los referidos a las nuevas tecnologías”. En el preámbulo del Estatuto catalán también se había incluido una especie de decálogo —posteriormente eliminado— que se abría con la afirmación de que “Cataluña es una nación” y contaba con un ordinal noveno donde se reconocía que “el acceso a los sistemas universales de comunicaciones [...] y tecnología deben ser decisivos para los catalanes”.

Ya en la parte dispositiva, algunos estatutos mencionan la incorporación a la sociedad de la información como objetivo básico de la comunidad autónoma correspondiente. Es el caso del Estatuto andaluz (art. 10.12), donde se obliga a las instituciones autonómicas, en defensa del interés general, “a ejercer sus poderes con el objetivo básico (entre otros) de incorporar al

⁴ Tampoco estará de más observar, desde una perspectiva complementaria, que ésta ha constituido la primera ocasión en que la elaboración de los estatutos ha podido seguirse, paso a paso, por vía telemática, siendo dignos de elogio los esfuerzos y recursos dedicados por algunos parlamentos autonómicos a la divulgación por medios electrónicos de la muy rica y variada información disponible al respecto (antecedentes políticos y normativos, procedimiento a seguir y trámites cumplidos, propuestas formuladas, comparecencias u otros frutos de la participación ciudadana en el proceso de reforma, etc.).

pueblo andaluz a la sociedad del conocimiento”. Y también del Estatuto previsto para Canarias, donde consta una previsión altamente coincidente con la anterior (art. 7.3.I). En uno y otro caso destaca que tal previsión se encuentra enmarcada por una versión estatutaria de la cláusula de transformación social contenida en el artículo 9.2 de la Constitución española de 1978 (art. 10.1 EAAnd y 7.1 EACan).

De forma similar, el nuevo art. 19.1 EACV señala que la Generalidad valenciana impulsará un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenido, basado, entre otros elementos, en “la plena integración en la sociedad de la información”; mientras que el Estatuto balear reza: “en el ámbito de sus competencias, los poderes públicos de las Illes Balears impulsarán el acceso a las nuevas tecnologías, a la plena integración en la sociedad de la información y a la incorporación de los procesos de innovación”.

2.2. Consagración de derechos y de principios rectores

Mayor importancia deberían tener, en principio, los derechos y principios rectores solemnemente consagrados por los nuevos estatutos en el ámbito de las TIC.⁵ En este campo, el Estatuto más valiente parece ser el valenciano, ya que su nuevo art. 19.2 proclama —parece ser que de forma incondicionada— que “queda garantizado el derecho de acceso de los valencianos a las nuevas tecnologías y a que la Generalitat desarrolle políticas activas que impulsen la formación, las infraestructuras y su utilización”. El acceso también se configura como un derecho subjetivo, pero en este caso como un derecho de configuración legal, en el texto del Estatuto andaluz, cuyo artículo 34 (“Acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación”) “reconoce el derecho a acceder y usar las nuevas tecnologías y a participar activamente en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación, *a través de los medios y recursos que la ley establezca*”. Dentro del capítulo relativo a los derechos “económicos y sociales” y “en los términos que establezca la legislación autonómica”, el texto propuesto para Castilla-La Mancha reconoce asimismo el “derecho de acceso en condiciones de igualdad a las tecnologías de la sociedad de la información y del conocimiento” (art. 20.m).

Sin embargo, en la mayoría de casos, el acceso a las TIC se configura expresamente como un principio rector de las políticas autonómicas. Es el caso de Cataluña (art. 53 EAC); Andalucía (art. 37.1.15); Aragón (art. 28.2); Canarias (art. 9.I); y Castilla y León (art. 16.21). El Estatuto catalán consagra dicho principio rector con bastante detalle:

«Artículo 53. Acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación: 1. Los poderes públicos deben facilitar el conocimiento de la sociedad de la información y deben impulsar el acceso a la comunicación y a las tecnologías de la información, en condiciones de igualdad, en todos los ámbitos de la vida social, incluido el laboral; deben fomentar que estas tecnologías se pongan al servicio de las personas y no afecten negativamente a sus derechos, y deben garantizar

⁵ Sobre la consagración de derechos por los estatutos de autonomía, 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.

la prestación de servicios mediante dichas tecnologías, de acuerdo con los principios de universalidad, continuidad y actualización;. 2. La Generalitat debe promover la formación, la investigación y la innovación tecnológicas para que las oportunidades de progreso que ofrece la sociedad del conocimiento y de la información contribuyan a la mejora del bienestar y la cohesión sociales».

De forma complementaria, el artículo 46.4 del mismo Estatuto consagra como principio rector la obligación de los poderes públicos de “velar por la cohesión económica y territorial, aplicando políticas que aseguren [...] una distribución equilibrada en el territorio de los distintos sectores productivos, los servicios de interés general y las redes de comunicaciones”. Bajo fórmulas similares, los distintos estatutos reconocen a los principios rectores por ellos consagrados la misma eficacia jurídica predicable de los principios rectores de rango constitucional.⁶

Otra constante la constituye el expreso reconocimiento estatutario del derecho a la protección de los datos personales contenidos en ficheros de competencia autonómica, derecho cuya consagración —más o menos feliz— puede encontrarse en los art. 31 EAC; 28 EAIB; 32 EAAnd; 16.3 EAAR; 12.f SACM, y 12.d EACL. El Estatuto valenciano y el canario constituyen la excepción al reconocimiento de tal derecho.

Las relaciones entre derechos estatutarios y TIC no terminan en este punto, aunque a partir de la regulación del acceso a dichas tecnologías y de la protección de datos, las previsiones de los distintos estatutos son ya más singulares. En este sentido, un primer elemento a destacar lo constituye la aparición en los estatutos de los principios de transparencia y de información activa, información que —se diga o no— se servirá por medios electrónicos (v.gr. art. 71.4 EAC: “la Administración de la Generalitat, de acuerdo con el principio de transparencia, debe hacer pública la información necesaria para que los ciudadanos puedan evaluar su gestión; art. 134.b EAAnd: “La ley regulará [...] el acceso de los ciudadanos a la Administración de la Junta de Andalucía, que comprenderá en todo caso sus archivos y registros [...poniendo a disposición de los mismos los medios tecnológicos necesarios para ello”, previsión que se refuerza por el art. 31 EAAnd, relativo al derecho a la buena Administración, y que se recoge asimismo por el art. 12.1 EACan). Igualmente destacable es la conexión entre sistema educativo y TIC que luce en el Estatuto andaluz, dentro del capítulo relativo a los derechos y deberes: “El sistema educativo andaluz fomentará la capacidad emprendedora de los alumnos, el multilingüismo y el uso de las nuevas tecnologías”. Sin embargo, una de las determinaciones más generales e interesantes es la contenida en la propuesta de Estatuto de Autonomía para Castilla-La Mancha, en virtud de la cuál, y como derecho de ciudadanía, los poderes públicos de dicha comunidad

⁶ A modo de ejemplo, el artículo 39 EAC establece lo siguiente: “1. Los poderes públicos de Cataluña deben orientar las políticas públicas de acuerdo con los principios rectores que establecen la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de sus competencias, los poderes públicos de Cataluña deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar su plena eficacia; 2. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios rectores informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos; 3. Los principios rectores son exigibles ante la jurisdicción, de acuerdo con lo que determinan las leyes y las demás disposiciones que los desarrollan”.

reconocen a todas las personas el derecho a “utilizar las tecnologías de la sociedad de la información en sus relaciones con la Junta de Comunidades” (art. 12.h).

2.3. Asunción estatutaria de competencias en el ámbito de las TIC

En ausencia de una reinterpretación consensuada entre el Estado y las comunidades autónomas sobre el concreto alcance de sus respectivos títulos competenciales en el campo de las TIC, éstas últimas han canalizado su deseo de asumir un mayor protagonismo en dicho campo a través de la reforma estatutaria. Que la reforma estatutaria preceda a la constitucional constituye, como se ha podido comprobar, una opción compleja y delicada, especialmente en lo tocante al reparto del poder público.

Está claro que en la Constitución española no figura una competencia exclusiva del Estado sobre “las tecnologías de la información y la comunicación y sus implicaciones”, pero es difícil de aceptar que esta situación permita asumir estatutariamente una competencia tan genérica como la mencionada, al amparo de las cláusulas contenidas en el art. 149.3 (principio dispositivo, cláusula residual).

Ello no ha impedido que en la reforma de los estatutos de autonomía —como normas llamadas a determinar “las competencias asumidas dentro del *marco* establecido en la Constitución”, *ex art. 147.2.d*— se haya apostado claramente por la asunción de nuevos títulos competenciales en el ámbito de las TIC. La primera propuesta que llega a las Cortes Generales —la propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, también conocida como “Plan Ibarretxe”— cuenta con escasas pero contundentes previsiones al respecto. Entre las más sobresalientes figura la inclusión, dentro de las políticas públicas sectoriales económicas y financieras que corresponden en exclusiva al País Vasco, tanto de las relativas a las “telecomunicaciones”, como las relativas al “régimen de las nuevas tecnologías relacionadas con la sociedad de la información y del conocimiento” (art. 49, letras *h* y *i*). Evidentemente, la justificación de estas nuevas competencias exclusivas debe hallarse en la lógica general que inspira la propuesta vasca y no en el texto de la Constitución, con el que entra en contradicción directa, al menos en lo tocante a las telecomunicaciones (materia que la Constitución reserva —igualmente con carácter exclusivo— al Estado, mediante el art. 149.1.20). El rechazo de la propuesta vasca por las Cortes Generales no impedirá, como veremos, que algunas de sus previsiones hayan acabado ejerciendo una notable influencia en las propuestas de reforma que se presentan y tramitan con posterioridad a la misma.

En efecto, en el caso de la reforma valenciana, la nueva redacción del art. 49 ha supuesto la asunción por parte de la Generalitat de la competencia exclusiva sobre “el régimen de las nuevas tecnologías relacionadas con la sociedad de la información y del conocimiento”, rótulo que coincide literalmente con el utilizado por el Plan Ibarretxe. Sin embargo, no nos encontramos ante una atribución competencial incondicionada o ilimitada, sino ante una competencia que se atribuye a la Generalitat Valenciana “sin perjuicio de lo dispuesto en el

artículo 149 de la Constitución y, en su caso, de las bases y ordenación de la actividad económica general del Estado” (art. 49.3.16 EACV). A pesar de dicha salvedad —del todo punto decisiva— no deja de resultar especialmente vistoso y relevante que un título competencial como el transcrito se haya recogido efectivamente en un texto estatutario ya vigente. Quedan abiertos, no obstante, varios interrogantes: ¿Qué poderes concretos permitirá ejercer a la Generalitat una previsión como la mencionada? ¿Se trata de una competencia horizontal o transversal que opera a modo de cláusula residual en el campo de las TIC? ¿A qué régimen —de concurrencia, desarrollo, ejecución...— se encuentra sometida en relación con las competencias estatales?

Una competencia como la recogida en el Estatuto valenciano no puede encontrarse, curiosamente, en un Estatuto como el catalán, que parecía —en línea de principio— la iniciativa más ambiciosa de entre las que las Cortes aceptaron tramitar y la que funcionaba a la práctica como modelo inspirador del resto de reformas. Sí se ha recogido, en cambio, en el Estatuto andaluz, cuyo texto parece someterla a un condicionamiento de menor intensidad al atribuirse a la comunidad autónoma la competencia exclusiva en materia de “Régimen de las nuevas tecnologías relacionadas con la sociedad de la información y del conocimiento, *en el marco de la legislación del Estado*” (art. 58.1.2 EAAnd). ¿Constituye la legislación —general o básica— del Estado el único límite a la nueva competencia andaluza que, como competencia exclusiva que es, comprende “la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución”, aplicándose el derecho andaluz con carácter preferente sobre cualquier otro en su territorio y teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio (art. 42.2.1 EAAnd)?

Mayores variaciones presentan el nuevo Estatuto de Aragón, que asume la competencia exclusiva sobre “el fomento y desarrollo de las tecnologías para la sociedad de la información” (art. 71.41 EAAR) y, entre las propuestas que continúan tramitándose, la presentada por Castilla y León, que prevé asumir sobre “las tecnologías de la información y el conocimiento” una competencia de desarrollo normativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca (art. 71.1.12 EAACL), previsión ésta última que permitiría interrogarnos sobre la localización concreta de la competencia básica estatal sobre dicha materia.

Los estatutarios catalanes utilizaron otra estrategia, consistente en asumir competencias sobre una materia de perfiles menos nítidos, como las “comunicaciones electrónicas”. La competencia ejecutiva que consta en el Estatuto finalmente aprobado —y, siguiendo su estela, en otros textos aprobados o en trámite— resulta un tanto extraña, tanto por su escaso alcance (simple ejecución), como por el hecho de sumar facultades genéricas de fomento (promover la existencia de un conjunto mínimo de servicios de acceso universal) con otras de carácter inspector, sancionador, arbitral y registral en ámbitos muy específicos (infraestructuras comunes de telecomunicaciones y radiodifusión).

Sin embargo, ello no es sino el resultado de la “poda” sufrida por el precepto en su discusión en las Cortes, ya que la versión aprobada por el Parlamento catalán, mucho más ambiciosa, pretendía atribuir a la Generalitat una competencia *compartida* en el ámbito de las comunicaciones electrónicas que incluía en todo caso: *a)* la regulación, el acceso y la definición de un conjunto mínimo de servicios de acceso universal; *b)* la garantía de la interoperabilidad de los sistemas y de los equipos de recepción de los servicios de comunicaciones electrónicas y de los contenidos que se distribuyeran a través de las mismas y de acceso a dichos servicios y contenidos; *c)* la ordenación, la regulación y el control de las redes de comunicaciones electrónicas, atribuciones que se completaban con la reserva, en materia de gestión del espacio radioeléctrico y en el marco de la planificación estatal, de la competencia ejecutiva sobre las comunicaciones electrónicas dentro del territorio de Catalunya.

Este intento de configurar las comunicaciones electrónicas como algo distinto y competencialmente separable de las telecomunicaciones (de las que podrían desgajarse al constituir, las primeras, los contenidos o los servicios —o sea, lo sustantivo— entendiendo las segundas como simples requerimientos técnicos o infraestructurales) acaba fracasando y dando lugar a un título competencial de muy escasa relevancia, al menos en comparación con el previsto inicialmente. A pesar de todo ello, otros estatutos asumen igualmente la competencia ejecutiva sobre las comunicaciones electrónicas, ya sea con una redacción muy similar a la catalana, caso de las propuestas formuladas desde Canarias (art. 104.6 EACan) y Castilla-La Mancha (art. 151 EACM, que por el momento la califica de “compartida”), ya sea sin mayores concreciones de carácter funcional o material (art. 64.2.9 EAAnd, que se limita a asumir para la Junta de Andalucía la competencia ejecutiva en materia de comunicaciones electrónicas, “en los términos previstos en la legislación del Estado”).

La atribución estatutaria de competencias se extiende, asimismo, a la protección de datos personales, materia que la Constitución española tampoco menciona expresamente en clave competencial. En consecuencia, la reforma estatutaria podría haberse utilizado en este ámbito para superar la delimitación competencial realizada por el legislador orgánico estatal y confirmada por el Tribunal Constitucional en su STC 290/2000, delimitación competencial que, como se recordará, otorgó un claro protagonismo a las instituciones centrales (y, en particular, a la Agencia Española de Protección de Datos), relegando a los organismos autonómicos homólogos al control de los datos y ficheros creados o gestionados por las instituciones autonómicas y locales, así como por las entidades concesionarias o vinculadas a las mismas.

Ese fue el objetivo efectivamente perseguido en Cataluña cuando se intentó reservar a la Generalitat la regulación, la inscripción y el control de datos y ficheros *privados*, aunque sujetando dicha competencia a una doble condición: que dichos datos y ficheros estuviesen *relacionados con materias* de competencia autonómica o local y que el tratamiento se realizase en Cataluña. Sin embargo, esta nueva previsión también sería desactivada a su paso por las Cortes Generales, de forma que la competencia hoy asumida sigue limitada a: *a)* la inscripción y control de los ficheros o los tratamientos de datos personales creados o gestionados por órganos

o entidades pertenecientes o vinculadas al sector público catalán (definido con la mayor amplitud posible, incluyendo a las universidades, a las corporaciones de derecho público y a los concesionarios de la Administración); b) la inscripción y control de los ficheros o los tratamientos de datos de carácter personal privados, pero *creados para el ejercicio de funciones públicas relacionadas con materias* de competencia autonómica o local, siempre que el tratamiento se efectúe en Cataluña; y c) la constitución de una autoridad independiente por parte del Parlamento autonómico para la protección de datos en el ámbito de competencias de la Generalitat (art. 156). La negociación en las Cortes también se aprovecha para señalar que la competencia autonómica deberá respetar “las garantías de los derechos fundamentales en esta materia”, garantías que remiten tanto a las soluciones legislativas sustantivas, como a la existencia y preeminencia de la Agencia Española de Protección de Datos.

Con esta regulación estatutaria “se pierde más que se gana”, ya que se viene a confirmar la situación existente antes de la reforma, pero con el rango y la rigidez propia de los estatutos, es decir, impidiendo o dificultando que por un simple cambio legislativo o jurisprudencial se acrecienten las migradas facultades autonómicas en la materia.⁷ Aunque el Estatuto andaluz asume una competencia parecida en la materia, a la que califica asimismo de ejecutiva (art. 82 EAAnd), otros estatutos aprobados (Balears y Aragón) la han asumido como una competencia de desarrollo normativo y ejecución de la legislación básica estatal (art. 31.14 EAIB y art. 75.5 EAAR, respectivamente). Este mismo carácter es el previsto en la propuesta de reforma canaria (art. 87 EACan) y en la presentada por Castilla y León (art. 71.1.2 EACL). La propuesta formulada por Castilla-La Mancha asume la competencia sin ningún calificativo (art. 113 EACM) y el Estatuto valenciano incrementa la diversidad competencial en la materia al no contener ningún tipo de referencia a la misma.

Otro punto destacable lo constituye la asunción de competencias por parte de los nuevos estatutos en materia de comercio electrónico. El Estatuto catalán, tomado de nuevo como fuente de inspiración de otros textos estatutarios, atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de comercio y ferias, competencia que comprende la “ordenación administrativa de la actividad comercial” y, como parte integrante de la misma, la ordenación administrativa del comercio electrónico o del comercio por cualquier otro medio” (art. 121.1.a EAC). El Estatuto andaluz asume la misma competencia, aunque con una remisión a lo dispuesto por la legislación estatal (art. 58.1.1 EAAnd), mientras que la propuesta canaria contempla su atribución en términos muy parecidos al texto catalán y, como ocurre en éste, de forma incondicionada (art. 97.1.a EACan). En una versión anterior a la definitiva, el Estatuto catalán asumía la

⁷ Sin embargo, algunos de los estatutos reformados (como el catalán) consideran con carácter general que las competencias ejecutivas permiten ejercer la potestad reglamentaria, aunque el ejercicio de la misma haya quedado finalmente restringida a la “aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado” (art. 112 EAC). Dicha previsión, ciertamente oscura, puede interpretarse en el sentido de que las competencias autonómicas ejecutivas admiten la aprobación de reglamentos sustantivos, siempre que no sean contrarios a las leyes y reglamentos estatales, lo que podría amparar el ejercicio de funciones normativas por parte de la Agencia Catalana de Protección de Datos (u otras Agencias autonómicas) en relación con todos los ficheros y tratamientos sometidos a su intervención. Se trata de una grieta que puede cerrarse fácilmente, ya que el entendimiento que se propone de las competencias ejecutivas cuenta con una gran solidez dogmática pero choca con la interpretación doctrinal mayoritaria, con la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional en este punto e, incluso, con la interpretación propuesta por el Abogado del Estado en su —aparente— defensa de la constitucionalidad del precepto citado.

competencia de acuerdo con un punto de conexión específico (“si la empresa, el consumidor o consumidora o el usuario o usuaria del servicio o del producto tiene domicilio en Cataluña”) cuya desaparición plantea la duda de si se ha pretendido ampliar la competencia a todo el comercio electrónico en general (sea cuál sea la relación que dicho comercio tenga con la población o el territorio catalán) o de si expresa, por el contrario, como nos inclinamos a pensar, la voluntad de restringirla al principio general de territorialidad de las competencias autonómicas recogido por el artículo 115 EAC.⁸

Sí que se ha utilizado un punto de conexión concreto para asumir —o, más bien, para limitar enormemente— la nueva competencia autonómica exclusiva sobre “las modalidades de juego por medios informáticos y telemáticos”, modalidades de juego que sólo caerán bajo jurisdicción autonómica cuando la actividad “se cumpla exclusivamente” en territorio de la comunidad autónoma respectiva (art. 141.1.a EAC; art. 81.1 EAAnd; art. 71.50 EAAR, art. 91.1.a EACan). Se pone de relieve aquí que la aparición de las TIC se traduce, en ocasiones, en una minoración de competencias autonómicas (así como de los ingresos obtenidos por vía tributaria) cuando la actividad ordenada pasa de desarrollarse en un espacio concreto a cumplirse en el ciberespacio. Ciertamente, los estatutos tratan de impedir que la superación del territorio respectivo comporte automáticamente la pérdida de la competencia. El principio consagrado con carácter general es justamente el contrario, pero en materia de juego el territorio se ha utilizado expresamente como criterio de delimitación competencial.⁹

Los puntos de conexión se utilizan nuevamente al reconocer competencias en el ámbito de los servicios de comunicación audiovisual en soporte digital. En este caso, la fórmula utilizada con mayor frecuencia es la consistente en asumir la competencia compartida sobre la regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen *cualquiera de los soportes y de las tecnologías* disponibles *dirigidas al público de la comunidad* autónoma correspondiente, *si se distribuyen en su territorio* (art. 146.1.b EAC; art. 69.4 EAAnd; art. 81.4 pEACan, art. 152.2.a pEACM).

Una nueva competencia asumida por los estatutos en nuestro campo de interés es la relativa a las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica y otros servicios por cable. La solución al conflicto subyacente entre las materias competenciales implicadas (vivienda *versus* telecomunicaciones) se ha resuelto finalmente en la misma dirección que se ha tomado en casos anteriores. Se pasa, así, de la atribución de una competencia exclusiva e incondicionada a la comunidad autónoma para establecer dichas condiciones de los edificios (Propuesta de estatuto

⁸ Sobre esta interesante cuestión, vid., entre otros, ARZOZ Santiesteban, X. “Comunidades Autónomas, puntos de conexión y defensa de la competencia”. En: *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 64 (2002); Roig Molés, E. “La competencia para establecer puntos de conexión”. En: VV.AA. *Territorio y autonomía: el alcance territorial de las competencias autonómicas*. Barcelona: IEA, 2006

⁹ V. gr. art. 115.2 EAC: “La Generalitat, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Cataluña, ejerce sus competencias sobre la parte de dicho objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las comunidades autónomas afectadas”.

aprobada por el Parlamento catalán) a la atribución de una competencia que pierde el calificativo de exclusiva y se somete expresamente a la legislación estatal en materia de telecomunicaciones (art. 137.2 EAC; y con el mismo o similar contenido, art. 56.2 EAAnd, art. 122.2 pEACan y art. 147.d pEACM).

Finalmente, dentro de las competencias de carácter sectorial cabe citar, pese a su menor interés y novedad, la asunción de competencias sobre provisión de medios materiales a la Administración de justicia y, más en particular, de la responsabilidad sobre “la configuración, la implantación y el mantenimiento de sistemas informáticos y de comunicación, sin perjuicio de las competencias de coordinación y homologación que corresponden al Estado para garantizar la compatibilidad del sistema” (art. 104.1.c EAC y, en términos similares, art. 148.c EAAnd y art. 58.c pEACan).

Mucho mayor relieve podría tener, en su caso, el reconocimiento de poderes a las comunidades autónomas, no a partir de títulos competenciales específicos, sino desde la lógica propia a la consagración estatutaria de derechos y principios rectores ya aludida en un apartado anterior. Podría pensarse, en este sentido, que al articularse técnicamente dichos derechos y principios como mandatos positivos o “de hacer” dirigidos a los poderes públicos autonómicos, tales previsiones podrían amparar la capacidad de intervención de las instituciones autonómicas en ámbitos o para actuaciones concretas que no contasen con una cobertura competencial específica o suficiente. Como es sabido, así sucedió en el pasado en relación con determinadas iniciativas de la Generalitat de Catalunya en el campo de la normalización lingüística —iniciativas que el Tribunal Constitucional consideró legítimas al amparo de un precepto del EAC 1979 formalmente “no competencial”, como el artículo 3, relativo a la lengua—, así como en relación a las bases estatales asimétricas, aceptadas por el mismo Tribunal para facilitar el cumplimiento de previsiones estatutarias que imponían obligaciones concretas a la Generalitat de Catalunya, como la división del territorio en comarcas, prevista por el artículo 5 EAC 1979.

Dicha posibilidad, totalmente abierta en alguna de las propuestas que las comunidades autónomas presentan a las Cortes Generales, ha quedado en principio conjurada mediante la introducción de una previsión expresamente destinada a impedirla. En el Estatuto catalán, la cláusula incorporada con tal finalidad dice literalmente lo siguiente: “Los derechos y principios del presente Título —en referencia al título I: “Derechos, deberes y principios rectores”— no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes” (art. 37.4 EAC). La misma cláusula puede encontrarse en otros estatutos que, como el catalán, han tomado la polémica opción de incorporar un título dedicado al reconocimiento de derechos (art. 13 EAAnd y art. 6.3 EAAR, por ejemplo). Aun así, a pesar de tan meridiana previsión, no nos parece que podamos descartar absolutamente que pueda llegarse en el futuro a la deducción de concretas facultades autonómicas a través de argumentos anclados —o reforzados— en los derechos o los principios rectores solemnemente consagrados por dichos estatutos.

2.4. Previsiones de carácter organizativo

En materia organizativa debemos llamar la atención sobre dos decisiones estatutarias fundamentales. En virtud de la primera —adoptada en los casos de Cataluña y Andalucía y prevista, asimismo, en la propuesta canaria— se prevé que la comunidad autónoma respectiva “designa o participa en los procesos para designar a los miembros” de los órganos de dirección de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones (entre otros organismos o autoridades reguladoras), así como a los miembros de la Agencia Española de Protección de Datos y del Consejo de Radio y Televisión, así como de los organismos que puedan sustituir a unos y otros. Tales previsiones pueden compensar la debilidad de los títulos competenciales asumidos en estas mismas materias, así como ampliar el poder autonómico efectivo, no a través de la lógica competencial, sino de la propia de la participación orgánica o funcional. Falta por ver la forma y el alcance con que se configure finalmente dicha participación, que se ha remitido a los “términos establecidos por la legislación aplicable” (art. 182.1 y 3 EAC; art. 87.1 y 3 EAAnd; y art. 125.1 y 3 pEACan).¹⁰

En el ámbito interno de cada comunidad también cabe recordar las previsiones relativas a la existencia de agencias propias de protección de datos, tanto en aquellos casos en que dichos organismos ya habían sido creados por el legislador ordinario (Cataluña, art. 156 EAC y Ley 5/2002, de 19 de abril, de la Agencia Catalana de Protección de Datos), como en aquéllos otros supuestos en que tal creación se prevé *ex novo* con carácter necesario (art. 75.5 EAAR y art. 113.2 EACM) o potestativo (art. 12.d EAEL), sin descartar que dicha solución se imponga igualmente en aquellas comunidades donde tal previsión no consta en el Estatuto de Autonomía correspondiente, pero que han asumido competencias en la materia en virtud del mismo (Balears y Andalucía). Dichas agencias autonómicas se sumarían a las ya existentes en Cataluña, Comunidad de Madrid y País Vasco, lo que permite prever su implantación en todas o la mayoría de comunidades autónomas. Tal fenómeno —en cierta parte curioso si recordamos la debilidad de las competencias autonómicas en este punto— obligará en todo caso a un mayor esfuerzo de coordinación institucional, tanto vertical (con la Agencia Española) como horizontal.

Algo parecido sucede con los consejos autonómicos audiovisuales, a los que en algún supuesto se les atribuyen funciones específicamente relacionadas con la sociedad de la información (art. 77 EAIB, por el que se encomienda al Consejo Audiovisual de las Illes Balears, entre otras funciones, “promover la sociedad de la información”, así como “garantizar y favorecer el acceso de las personas con discapacidad auditiva o visual a los medios de comunicación social y a las nuevas tecnologías”).

¹⁰ Dicha participación orgánica se completa, en el caso andaluz, con el siguiente supuesto de participación funcional en el proceso de toma de decisiones estatales: “Andalucía será consultada en cualquier decisión que afecte a la planificación o uso de su espacio radioeléctrico o de su sistema de telecomunicaciones” (art. 216 EAAnd).

En fin, no cabe duda que la potenciación de las relaciones bilaterales entre el Estado y cada una de las comunidades autónomas, a través de la creación de las respectivas comisiones bilaterales, puede jugar un importante papel —conjuntamente con los mecanismos de relación o cooperación multilateral— a la hora de interpretar los títulos competenciales respectivos y de evitar o resolver los conflictos institucionales, especialmente perniciosos en un mundo tan vivo y veloz como el de las TIC.

2.5. Otras determinaciones estatutarias de interés

A nuestro juicio, otras previsiones estatutarias que merecen ser destacadas son las relacionadas con la atribución de competencias a los entes locales —y, más concretamente, a los municipios—, así como aquellas otras que encuentran su justificación en las características singulares o peculiares de determinadas comunidades autónomas. En el primer caso, nos parecen elogiables los esfuerzos realizados para traducir en términos competenciales la intensa conexión entre telecomunicaciones e intereses municipales. Con tal finalidad, dispone el Estatuto catalán que los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre “la regulación del establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones y la prestación de servicios de telecomunicaciones”, previsión que en la propuesta enviada a las Cortes tenía carácter incondicionado (se producía *ope legis*), pero que finalmente se remite a “los términos que establezcan las leyes” (art. 84.2.l EAC). En este punto, únicamente hemos encontrado previsiones similares a las catalanas en la propuesta de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha (art. 86.2.i: competencias municipales propias en el ámbito de las “infraestructuras y servicios de telecomunicaciones”; y art. 87.q: transferencia por ley de competencias a los municipios en materia de “telecomunicaciones y sociedad de la información”).

Las principales regulaciones de carácter singular o de vocación asimétrica son las introducidas en los estatutos de las comunidades autónomas insulares. Así, en el Estatuto aprobado para las Illes Balears, se señala que una ley de las Cortes Generales regulará el régimen especial balear, reconociendo el hecho específico y diferencial de su insularidad, y que, en el marco de dicha ley, la Administración General del Estado “ajustará sus políticas públicas a la realidad pluriinsular de la Comunidad [...] especialmente en materia de [...] telecomunicaciones” (DA 6.ª). Con un espíritu similar, la propuesta de Estatuto de Autonomía de Canarias prevé que la participación de la comunidad autónoma en la Unión Europea y en organismos internacionales se producirá, en todo caso, cuando se trate de materias como “sociedad de la información [...] cuando afecten singularmente los intereses del archipiélago canario” (art. 158.2); la adaptación, en todo caso, de las políticas y actuaciones legales y reglamentarias del Estado en materia de “telecomunicaciones y sus infraestructuras” (art. 2); la calificación de “interés general” de las infraestructuras de telecomunicaciones como aplicación concreta del principio de solidaridad interterritorial (art. 133), así como la previsión de determinadas especialidades fiscales en este mismo ámbito de las telecomunicaciones (art. 131.1). La propuesta de asumir competencias estatales en materia de telecomunicaciones y de espectro radioeléctrico, por la vía del art. 150.2

CE, se fundamenta, asimismo, en las “circunstancias peculiares del Archipiélago” (punto núm. 6 del preámbulo y art. 126.1.d pEACan).

3. Breves notas sobre las repercusiones competenciales de la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos

La LAECSP supone una notable ampliación de la legislación básica del Estado sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas y sobre el procedimiento administrativo común. En efecto, en relación con lo que conocemos como “Administración electrónica”, las bases estatales pasan de unos pocos preceptos contenidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (artículos 38, 45 y 59, principalmente, y aún de forma parcial), a un conjunto nada despreciable de disposiciones (cuatro decenas, aproximadamente) que pasan a gozar de dicho carácter en virtud de la disposición final primera de la LAECSP. De cuatro a cuarenta artículos, así podría describirse, *grosso modo*, el reciente ensanchamiento de las bases estatales en materia de e-Administración.

Dicho cambio se produce, curiosamente, en una etapa en que buena parte de las comunidades autónomas han iniciado o culminado sus respectivos procesos de reforma estatutaria prestando por lo general una gran atención a las TIC y asumiendo un buen número de competencias directamente relacionadas con las mismas. Y no sólo eso. Se produce asimismo después de que algunos estatutos señalen que las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución permiten a la comunidad autónoma ejercer la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva “en el marco de las bases que dicte el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley”, especificando que dicha comunidad “puede establecer políticas propias” y que su Parlamento “deberá desarrollar y concretar por medio de una ley las disposiciones básicas mencionadas” (artículo 111 EAC, por ejemplo).

Frente a tales previsiones, la LAECSP constituye un texto normativo en su mayor parte básico, cuyos preceptos presentan un notable grado de amplitud y de detalle.¹¹ Este fue el principal argumento —conjuntamente con la ausencia de una financiación estatal destinada a compensar los gastos originados a las comunidades autónomas y a los entes locales a raíz de esta iniciativa legal— utilizado por el grupo parlamentario que presentó una enmienda a la totalidad y, posteriormente, un mayor número de enmiendas al articulado en clave competencial.¹² Sin embargo, las autoridades estatales reiteran (y los representantes autonómicos reconocen) que el proyecto normativo se ha fraguado desde una especial sensibilidad autonómica, recabando la

¹¹ Vid. la disposición final primera de la Ley, donde se señalan los preceptos que el legislador estatal considera de carácter básico.

¹² Nos referimos al Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), aunque los representantes del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana (ERC) y del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) presentaron igualmente diversas enmiendas fundamentadas en hipotéticas extralimitaciones competenciales del Proyecto de ley.

participación e implicación de las comunidades autónomas y tratando de construir un elevado consenso alrededor de sus contenidos.

En cualquier caso, el carácter básico de sus preceptos —y, en particular, de los relacionados con los “derechos electrónicos” de los ciudadanos frente a la Administración— contrasta vivamente con la previsión de que su virtualidad dependerá, en última instancia, de las “disponibilidades presupuestarias” de cada comunidad autónoma o ente local concernido (disposición final 3.^a). El carácter vinculante de dichas bases queda, por tanto, diferido en el tiempo, por no decir que se sujeta o condiciona a la mayor o menor disposición de las administraciones para darles cumplimiento.

Algo similar ocurre con el título cuarto de la Ley, relativo a la cooperación interadministrativa para el impulso de la Administración electrónica. Las previsiones adoptadas en este título únicamente se aplicarán a aquellas administraciones que participen o se adscriban a los órganos o instrumentos de cooperación previstos en el mismo, y en la medida concreta en que lo hagan (Comité Sectorial de Administración Electrónica; planes y programas conjuntos de actuación elaborados por el mismo; interconexión de redes administrativas “parciales” en una red común de comunicaciones; Red Integrada de Atención al Ciudadano; mecanismos e instrumentos al servicio de la reutilización de aplicaciones y la transferencia de tecnologías). De dicho régimen “a la carta” solo escapa el artículo 42 —de carácter básico— relativo a los “Esquemas nacionales de interoperabilidad y de seguridad”.¹³

De las previsiones contenidas en este título también debe destacarse la potenciación de las llamadas competencias *conjuntas* (recientemente restringidas en el constitucionalismo alemán) que resulta de encomendar al Comité Sectorial de Administración Electrónica la preparación de planes y programas *conjuntos* de actuación para impulsar el desarrollo de la Administración electrónica en España (art. 40.2) y, en cierta medida, de atribuir a la Conferencia Sectorial de Administración Pública la propuesta de esquemas nacionales a aprobar por real decreto del Gobierno (art. 42.3), previsión, ésta última, que puede plantear problemas en relación con algunos planteamientos estatutarios;¹⁴ la previsión de integración de redes de comunicaciones o de espacios comunes de atención al ciudadano, sin ningún tipo de cautela, en términos de respeto al reparto competencial y al principio democrático, distinta al carácter eminentemente voluntario de la participación en tales iniciativas (art. 43-44); y, finalmente, la velada invitación que se realiza a favor de la Administración del Estado (y/o de las más sólidas a nivel financiero o de experiencia) para ofrecer la reutilización de aplicaciones de su propiedad y prestar asistencia técnica a las administraciones o entidades que lo precisen (art. 45-46).

La propia Ley *confiesa*, en uno de sus artículos iniciales, que pretende ir algunos pasos más allá del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo

¹³ Vid., en el sentido indicado, lo dispuesto en el segundo apartado de la disposición final primera LAECSP.

¹⁴ Como el formulado por el art. 176.2 EAC: “La Generalidad *no queda vinculada* por las decisiones adoptadas en el marco de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria con el Estado y con otras comunidades autónomas respecto de los cuáles no haya manifestado su acuerdo”.

común. En efecto, por razonable o deseable que parezca, no encajan con demasiada facilidad dentro de dichos títulos algunas de las finalidades que la Ley dice perseguir (art. 3.4: “promover la proximidad con el ciudadano”; art. 3.5: “contribuir a la mejora del funcionamiento interno de las administraciones públicas”; o art. 3.7: “contribuir al desarrollo de la sociedad de la información en el ámbito de las administraciones públicas y en la sociedad en general”). Es posible que el Estado disponga de competencia suficiente para ello, pero también lo es que tal competencia no proceda, en estos casos, de los títulos atribuidos por el artículo 149.1.18 CE.

En la dirección opuesta, llama la atención que las bases estatales en materia de Administración electrónica sigan formulándose como simples posibilidades en manos de las distintas administraciones, lo que sucede con claridad en el caso del tablón electrónico de anuncios o de edictos (art. 12) y, con menor seguridad, en relación con el establecimiento de sedes electrónicas (art. 10). Las bases pueden jugar aquí, probablemente, un papel legitimador de las iniciativas que se tomen en la dirección apuntada. Una mención específica merece, en esta misma línea, la previsión de que los boletines oficiales electrónicos tendrán —en las condiciones y garantías que cada Administración determine— los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa. ¿Se ejerce aquí la competencia recogida en el art. 149.1.18 CE o la prevista en el apartado 8.º del mismo precepto —competencia estatal sobre las reglas relativas a la aplicación y a la eficacia de las normas jurídicas—? ¿No será que una previsión como la mencionada puede ser adoptada por cada Administración en ejercicio de sus poderes de autoorganización? ¿Cómo podemos explicar, en caso contrario, que el *Diario Oficial de la Comunidad Valenciana* se publique desde hace unos meses únicamente en soporte digital, por imponerlo así un simple decreto del Gobierno valenciano? ¿O que el Parlamento catalán haya aprobado la Ley 2/2007, de 5 de junio, donde se prevé la misma solución para el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*?¹⁵ ¿O, en fin, que desde tiempo atrás el *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona* se publique, *de facto*, únicamente en versión electrónica?

El tratamiento de la firma electrónica genera otras dudas. Si atendemos a los principios establecidos por la Ley 59/2003, ¿no resultan superfluas las reiteradas referencias (art. 6.2.g, 13.2.a, 14, 19) a los sistemas de firma electrónica incorporadas al documento nacional de identidad, que las personas físicas podrán utilizar “en todo caso”? ¿No se pretenderá imponer o favorecer unos sistemas de firma electrónica impulsados por la Administración del Estado frente a otros sistemas adoptados, en libre concurrencia, por organismos privados o por otras administraciones públicas?

¹⁵ La Ley 2/2007, del *Diari Oficial de la Generalitat*, constituye, sin duda, una iniciativa igualmente pionera y valiente: no se limita a señalar que los documentos publicados en la edición digital gozan de carácter oficial y auténtico (art. 3.2), sino que opta por la publicación únicamente en soporte digital (ya que “las ediciones o reproducciones en soportes físicos” que eventualmente puedan realizarse “derivan de la edición digital [...] prototipo y garante de la autenticidad y validez jurídica de la publicación”, art. 3.1). Por lo demás, la Ley define al DOGC como un *servicio público de acceso universal y gratuito* y garantiza a los ciudadanos el acceso gratuito a cada uno de sus documentos o números, así como a su entera base de datos (art. 1 i 2.3) y a los boletines publicados durante la etapa republicana y en el exilio (DA 3a).

¿Cómo podemos explicar que no dispongan de carácter básico preceptos como el artículo 31 (que regula el archivo electrónico de documentos y actos que afecten a derechos o intereses de los particulares) o el artículo 36 (relativo a la instrucción del procedimiento utilizando medios electrónicos)? Se respeta aquí —y a lo largo de la Ley— la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su STC 50/1999, en el sentido de que las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas deben tener una menor incidencia cuando se proyectan sobre el ámbito interno de dichas administraciones que cuando se aplican a la regulación de las relaciones entre las mismas y los ciudadanos?

No discutiremos la bondad de la iniciativa en sus aspectos sustantivos (aunque sí podríamos hacerlo en relación con algunas soluciones sustantivas concretas), pero pensamos que en lo tocante a los aspectos relacionados con la distribución de competencias y las relaciones interadministrativas la LAECSP es ciertamente mejorable y plantea algunas dudas de cierto calado. Tampoco negaremos el esfuerzo realizado para consensuar su contenido ni el hecho, cierto, de que ha generado poca discusión desde el nivel autonómico. Sin descartar su posible impugnación ante el Tribunal Constitucional, pensamos que los problemas competenciales pueden emerger con ocasión de su desarrollo, aplicación o concreción posterior. Y en cualquier caso, que probablemente existan mejores soluciones que imponer nuevas bases estatales, anticipando que el cumplimiento de parte de las mismas queda al albur de sus destinatarios. En fin, algún día podría ensayarse la cooperación o la interoperabilidad, no ya entre administraciones o sistemas tecnológicos, sino entre regulaciones o desarrollos normativos más libres, espontáneos y plurales.

4. Conclusiones

Hasta cierto punto, el Estado autonómico y el “Estado electrónico” se han desarrollado entre nosotros en paralelo, como realidades independientes o relativamente alejadas. La Administración electrónica (las iniciativas para implantarla, su régimen jurídico, su articulación técnica, la cooperación necesaria para impulsarla) sólo constituye uno de los aspectos —importante, pero parcial— de las relaciones entre nuestra organización (o nuestro pluralismo) territorial y las TIC.

Dichas relaciones se han ido detectando paulatinamente —más rápidamente en el ámbito político que en el jurídico— de forma que ambas realidades van convergiendo día a día. Buena prueba de ello es la atención prestada a las TIC en los distintos procesos de reforma estatutaria. Algunas de las propuestas presentadas ante las Cortes Generales partían de una gran ambición. Dichas propuestas han fracasado, siendo rechazadas o desarticuladas en el proceso negociador. A pesar de ello, los nuevos estatutos contienen interesantes previsiones en el ámbito de los derechos o de las competencias autonómicas directamente relacionadas con las TIC. Los imperativos del consenso u otras circunstancias han rodeado muchas de tales previsiones de una notoria incertidumbre, lo que puede generar conflictos competenciales en un futuro próximo.

La reivindicación de un mayor poder autonómico en el ámbito de las telecomunicaciones y de la sociedad de la información ha quedado solemnemente planteada pero, como decíamos, no ha sido satisfecha. Los procesos de reforma tampoco se han aprovechado para llevar a cabo una mínima reinterpretación de los títulos competenciales respectivos, del todo necesaria para introducir cierta seguridad y estabilidad en el sistema institucional. Todas estas circunstancias pueden contribuir a precipitar un estado de opinión favorable a resolver estos problemas mediante la correspondiente reforma constitucional.

La competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones ha dado muestras de una gran solidez y resistencia ante los embates estatutarios. En paralelo, el legislador básico estatal ha optado por una considerable ampliación de las bases del régimen jurídico de la Administración electrónica y del procedimiento administrativo electrónico común. A medida que crezca el protagonismo del Estado en el ámbito de las TIC, en general, y en el de la Administración electrónica, en particular, aumentará la sensación de asfixia, en términos de pérdida de poder, que sufren los otros niveles de gobierno.

En fin, se han superado las primeras curvas, algunas muy pronunciadas, del itinerario estatutario. Pero todavía no hemos llegado a nuestro destino, ni podemos vislumbrarlo. El reparto de poder en el ámbito de las TIC sigue transitando por caminos mal asfaltados, con profundos baches e inclinados cambios de rasante. O buscamos nuevos y más delicados equilibrios o deberemos permanecer con el cinturón de seguridad abrochado, esperando futuras colisiones. Confiando en que se sigan abriendo los *airbags*. Una forma bien curiosa de avanzar por la senda de la sociedad de la información, una extraña forma de caminar hacia el Estado autonómico electrónico.