

RÉGIMEN COMPETENCIAL DE LAS PLATAFORMAS Y REGISTROS ESTATALES E INCIDENCIA SOBRE LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS

Julio César Tejedor Bielsa*

Resumen

El impulso al proceso de transformación digital está generando el surgimiento de plataformas tecnológicas en áreas fundamentales de la acción administrativa. Es el caso de la Base de Datos Nacional de Subvenciones y de la Plataforma de Contratación del Sector Público, pero también de múltiples registros que atienden muy diversas finalidades. En ámbitos de competencia exclusiva estatal o compartida entre el Estado y las comunidades autónomas la regulación de estas plataformas y registros tendió a la centralización, con impacto sobre los derechos lingüísticos, al igual que ocurrió cuando el Estado concretó la condicionalidad para el acceso a fondos de financiación dirigidos a comunidades autónomas y entidades locales en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.


Palabras clave: transformación digital; plataformas tecnológicas; registros; administración electrónica; derechos lingüísticos; competencias.

COMPETENCE SYSTEM FOR STATE PLATFORMS AND REGISTRIES AND THE IMPACT ON LANGUAGE RIGHTS

Abstract

The boost to digital transformation is generating a rise in technological platforms in key areas of government action. This is the case with the National Subsidy Database and the Public Sector Procurement Platform, but also with numerous registries covering a variety of purposes. In areas of exclusive State competence or joint State and autonomous community competence, regulation of such platforms and registries has tended to become centralised, with an impact on language rights, as was the case when the State specified the conditions for accessing funding aimed at autonomous communities and local bodies in the context of budget stability and financial sustainability regulations.

Keywords: digital transformation; technological platforms; registers; e-government; language rights; competence.

* Julio César Tejedor Bielsa, catedrático de Derecho Administrativo, Departamento de Derecho Público de la Universidad de Zaragoza. tejedorj@unizar.es.  0000-0001-5693-9672.

Artículo recibido el 26.01.2023. Evaluaciones ciegas: 21.02.2023 y 06.05.2023. Aceptación de la versión final: 12.05.2023.

Citación recomendada: Tejedor Bielsa, Julio César. (2023). Régimen competencial de las plataformas y registros estatales e incidencia sobre los derechos lingüísticos. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 79, 41-60. <https://doi.org/10.58992/rld.i79.2023.3949>

Sumario

1 Recentralización tecnológica amparada en los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera ¿Suplemento competencial al Estado?

2 Régimen competencial de las plataformas tecnológicas estatales integradoras: entre autonomía, eficiencia y estabilidad presupuestaria

2.1 La Base de Datos Nacional de Subvenciones

2.2 La Plataforma de Contratación del Sector Público

2.3 Un ejemplo adicional, el registro administrativo estatal de autoconsumo de energía eléctrica

2.4 A la búsqueda de criterios generalizables: las plataformas tecnológicas en la legislación básica del sector público

3 Plataformas estatales y derechos lingüísticos. La colaboración y la interconexión de registros autonómicos como garantía de derechos

4 Conclusiones

Referencias

1 Recentralización tecnológica amparada en los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera ¿Suplemento competencial al Estado?

La crisis y el avance del proceso de transformación digital de las Administraciones públicas alumbraron tiempos de recentralización. La regulación constitucional y el posterior desarrollo de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera impuestos sobre unas maltrechas arcas públicas, con gastos sobredimensionados que los ingresos ordinarios no alcanzaban a cubrir, hizo que el principio de autonomía, pese a su innegable carácter estructural y estructurante, quedase aparentemente postergado tras exigencias amparadas, aparentemente, en los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Constitución y Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera,¹ sin embargo, dieron paso a decisiones de mucho menor rango, ni tan siquiera normativas, que limitaban extraordinariamente la capacidad de acción de comunidades autónomas y municipios, lo cual afectó a elementos esenciales que definen el actual modelo de Estado (Parejo Alfonso, 2012, pp. 58-59) y alumbró un proceso de recentralización amparado en la búsqueda de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria (Guerrero Vázquez, 2019, pp. 274-281; Tudela Aranda, 2016, pp. 185-207; Urrutia Libarona, 2015) y que, como se expondrá en este trabajo, puede incidir, a través de la recentralización de plataformas de administración electrónica, sobre los derechos lingüísticos y, además, promover la unidad de mercado (De la Quadra Salcedo, 2015, pp. 59-65) y alterar el juego de relaciones entre el legislativo y el ejecutivo (Aguilar Calahorra, 2016, pp. 203-212). Las restricciones presupuestarias y financieras derivadas del incumplimiento de los objetivos de estabilidad, así como la necesidad de financiación y la dificultad para lograrla en mercado en determinados momentos de la crisis, permitieron al Estado exigir el cumplimiento de condiciones rigurosas para acceder a los fondos estatales. La voluntariedad, en este contexto, era poco más que una cláusula de estilo.

El incumplimiento de objetivos de estabilidad determinaba la exigencia de un plan económico financiero a la entidad incumplidora conforme a los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 2/2012, sujetos a estrecho seguimiento por parte del Ministerio de Hacienda y Administración Pública. El desequilibrio, además, comportaba muy notables restricciones de gestión en función de la afección a la estabilidad presupuestaria, la regla de gasto o la sostenibilidad financiera, restricciones que, en la práctica, dificultaban el acceso a los mercados financieros por las entidades afectadas para financiarse.

Por ello, para garantizar la liquidez, se previó la existencia de fondos específicos, regulados en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 2/2012, sobre mecanismos adicionales de financiación para las comunidades autónomas y las corporaciones locales. Si unas u otras deseaban solicitar al Estado acceder a medidas extraordinarias o mecanismos adicionales de apoyo a la liquidez, quedaban obligadas a acordar, con el Ministerio de Hacienda y las Administraciones públicas, un plan de ajuste, cuando fuese preceptivo y, previamente, a la aceptación de:

[...] condiciones particulares en materia de [...] seguimiento y remisión de información y de aquellas otras condiciones que se determinen en las disposiciones o acuerdos que dispongan la puesta en marcha de los mecanismos, así como de adopción de medidas de ajuste extraordinarias, en su caso, para cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria, y deuda pública y con los plazos legales de pago a proveedores establecidos en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea. (Apartado segundo de la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 2/2012).

El acceso a los fondos comportaba la aceptación autonómica o local de la condicionalidad impuesta por el Estado para acceder a ellos, que incluía, por ejemplo, los polémicos acuerdos de no disponibilidad presupuestaria, coherentes con los objetivos de mayor rigor presupuestario pretendidos. Pero son otras las condiciones que interesan a los efectos de este trabajo. El Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 31 de marzo de 2016, sobre condiciones adicionales a cumplir por las Comunidades Autónomas adheridas al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, compartimento Fondo de Liquidez Autonómico 2016, publicado mediante Orden PRE/710/2016, de 12 de mayo,² además de la activación de las

1 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (BOE, núm. 103, 30.04.2012, pp. 32653-32675).

2 Orden PRE/710/2016, de 12 de mayo, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 31 de marzo de 2016, sobre condiciones adicionales a cumplir por las Comunidades Autónomas adheridas al Fondo

medidas del apartado sexto del artículo 20 y las del artículo 25 de la Ley Orgánica 2/2012 en las comunidades afectadas, concretó la “condicionalidad reforzada” en el marco del Fondo de Liquidez Autonómica, según permite la antes citada disposición adicional primera de la misma ley y prevé el artículo 22 del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.³ En concreto, en su apartado tercero, establece que:

[...] aceptada la solicitud, la Comunidad Autónoma adoptará un Acuerdo de su Consejo de Gobierno u órgano competente, en el que conste su voluntad de adhesión a este compartimento y el compromiso de cumplir lo dispuesto en este real decreto-ley, los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, los Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en el Programa que resulte de aplicación, así como lo previsto en cualquier disposición que desarrolle este mecanismo de financiación.

Sobre tales bases, el Acuerdo de 31 de marzo de 2016 justificó esta condicionalidad reforzada impuesta a las comunidades, precisando que:

[...] las Comunidades Autónomas que han incumplido el objetivo de déficit de 2015, y por ende su plan de ajuste vigente, y están adheridas compartimento Fondo de liquidez autonómico 2016 *sólo podrán disponer de los fondos correspondientes segundo trimestre del 2016 y siguientes repartos si, con carácter previo, cumplen las condiciones adicionales previstas en este Acuerdo. Además, se establecen también medidas de carácter general o periódico que deben ser cumplidas en el marco de este mecanismo adicional de apoyo a la liquidez hasta que se cumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y deuda pública. El objetivo último es reforzar la disciplina fiscal de las Comunidades Autónomas para favorecer el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y deuda pública. Ello, además, será un elemento esencial a valorar por la Comisión Europea a la hora de definir los pasos a adoptar y la intensidad de los mismos en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo, tratando de evitar la imposición de sanciones, y la exigencia de medidas adicionales, que tendrían gravísimos efectos sobre las finanzas públicas tanto directos, por el coste que podrían llegar a alcanzar las multas como indirectos derivados de los costes adicionales de financiación de nuestra deuda pública que habría que asumir consecuencia de la merma en la confianza de los operadores nacionales e internacionales en las finanzas públicas nacionales [cursiva propia].*

Pues bien, entre las condiciones reforzadas se incluyeron varias que, a la postre y en lo que ahora interesa, supusieron la práctica laminación de la autonomía organizativa de las comunidades afectadas, obligadas por el Estado a asumir como propias herramientas de administración electrónica diseñadas e implantadas en la Administración General del Estado. Así, en primer lugar, para que las facturas pudiesen ser atendidas con cargo al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas se impuso la conexión directa de los registros contables autonómicos con el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas (FACE), de modo que se remitiese información de todas las facturas que constasen anotadas en su registro contable, simultáneamente a su apunte en este, presentadas en papel o en formato electrónico con independencia del punto en el que se hubiesen presentado. Además, también a través de FACE, las comunidades quedaron obligadas a informar diariamente, conforme a las especificaciones que determinase la Administración General del Estado, del estado de tramitación de cada factura que recibiesen en su registro contable con independencia del punto en el que se hubiesen presentado (apartado 1.C del Acuerdo de 31 de marzo de 2016).

Por otra parte, en segundo lugar, se impuso a las comunidades autónomas la obligación de firmar el convenio para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica, inicialmente con objeto de que puedan usar los sistemas ya disponibles de la Administración General del Estado. Sin embargo, cumplimentada dicha obligación, se obligaba también a las comunidades autónomas a asumir el compromiso de trabajar de forma activa, para mejorar la eficiencia de los procedimientos administrativos y reducir costes de funcionamiento, en la adhesión al uso de las plataformas y registros para la gestión electrónica de los

de Financiación a Comunidades Autónomas, compartimento Fondo de Liquidez Autonómico 2016. (BOE, núm. 116, 13.05.2016, pp. 31763-31770).

³ Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico (BOE, núm. 315, 30.12.2014, pp. 106660-106709).

procedimientos facilitados por la Administración General del Estado (registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración), facilitar la integración de las entidades locales del territorio de esa comunidad autónoma en las plataformas, sistemas y soluciones tecnológicas estatales, integrar los registros de la comunidad autónoma en el Sistema de Intercambio de Registros, de manera que los intercambios se hagan sólo por medios telemáticos, sin movimiento de papel, y utilizar los medios telemáticos para la obtención de datos, información y certificados que obren en poder de la Administración, para evitar que los tengan que presentar los ciudadanos. En especial, la Administración autonómica quedaba obligada a utilizar la Plataforma de intermediación, tanto para el consumo de los datos que necesite para la gestión de sus procedimientos administrativos como para poner a disposición en la plataforma de intermediación los datos, certificados y resto de documentación de competencia autonómica (apartado 1.E del Acuerdo de 31 de marzo de 2016).

Ciertamente, el apartado cuarto del Acuerdo de 31 de marzo de 2016, sobre vigencia de las medidas, previó que la aplicación de las mismas y de las condiciones resultantes habrían de mantenerse en cada comunidad autónoma hasta que desapareciesen las circunstancias que habían motivado su adopción a criterio de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. La decisión, por tanto, se reservaba materialmente a la Administración General del Estado, de modo que se imponía un control estatal sobre la organización propia de las comunidades autónomas que, en regímenes similares, ha sido ya rechazado, por excesivo, por el Tribunal Constitucional (Sentencia 141/2016 de 21 de julio de 2016, FJ 7), como explicaré más adelante. Pero, lejos de contemplar las implicaciones que el uso de las plataformas tecnológicas estatales podía llegar a tener sobre los derechos lingüísticos de los ciudadanos de comunidades con lenguas cooficiales, estos se obviaron, con lo que se consolidó una fractura lingüística digital (Aguado i Cudolà, 2012, p. 132), así como una clara lesión a dichos derechos, y al derecho de opción en particular, que debieran evitarse y corregirse (Nogueira López, 2017, pp. 464-466).

Además, a mi juicio, lo cierto es que, amparados la Ley Orgánica 2/2012, según su disposición final primera, directamente como desarrollo del artículo 135 de la Constitución, y el Real Decreto-ley 17/2014 en los apartados décimo cuarto y décimo octavo, en lo que ahora interesa, del apartado primero del artículo 149 de la Constitución, resulta muy discutible, a mi juicio, que dichos preceptos proporcionasen cobertura a muchas de las condiciones impuestas, aunque difícilmente pudiesen serlo por las comunidades afectadas, en su autonomía y competencias, dada su precaria situación financiera por aquel entonces. Si quería obtener financiación, no había otro camino que adoptar un acuerdo de su máximo órgano de gobierno manifestando la voluntad de adhesión, entre otras cuestiones y como hemos visto, a “lo previsto en cualquier disposición que desarrolle este mecanismo de financiación”. Y ello, además, resultando evidente que mal puede calificarse como disposición al tan repetido Acuerdo de 31 de marzo de 2016, como demuestra su apelación a un convenio que, dada la imposición unilateral por la Administración General del Estado de contenido y condiciones, mal puede considerarse producto de un acuerdo entre las partes en pie de igualdad.

La tensión entre el principio de autonomía, especialmente intensa en el ámbito organizativo y procedimental, y las exigencias de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en la lectura que de la misma hicieron el legislativo y el ejecutivo estatales entre 2015 y 2019, remitió con la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, merced a la Comunicación 2020/123final, de la Comisión al Consejo, de 20 de marzo de 2020, relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cuyos criterios ha mantenido la Comunicación 2021/105final, de la Comisión al Consejo, de 3 de marzo de 2021, [Un año después de la pandemia de la COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria](#), que, considerando prioritario para las políticas nacionales hacer frente a la pandemia, sostener la economía y apoyar una recuperación sostenible, entendieron que las indicaciones preliminares de aquel momento, volcada la Unión en la puesta en marcha y aplicación del plan Next Generation EU, sugerían seguir aplicando la cláusula general de salvaguardia en 2022 y desactivarla a partir de 2023, sometiéndola a revisión en el paquete de primavera del semestre europeo, ello sin perjuicio de que se siguiesen teniendo en cuenta las situaciones específicas de cada país tras su hipotética desactivación. Sin embargo, al realizar la revisión en mayo de 2022, sobrevenida la guerra en Ucrania, la Comisión consideró concurrentes las condiciones para mantener vigente la cláusula de salvaguarda durante 2023 y someterla a revisión, atendiendo a las circunstancias, en 2024. La presión presupuestaria y financiera sobre el sistema competencial, en el tema que nos ocupa, continúa remitiendo. Y lo hace, paradójicamente, como consecuencia de la crisis pandémica

y de la generada por la invasión de Ucrania por Rusia, que han frenado el dopaje competencial del Estado propiciado por la traducción española del Plan de Estabilidad y Crecimiento.

Porque, de forma innegable, a mi juicio, en la filosofía que inspiró la imposición obligatoria a comunidades autónomas y entidades locales de las herramientas estatales de administración electrónica, como condición de acceso a una financiación que precisaban imperiosamente en el contexto de la crisis resultante de la explosión de la burbuja inmobiliaria y financiera, subyace el intento del Estado de subvertir el orden competencial construyendo abiertamente un título competencial sobre la base de la exigencia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, de modo que las comunidades perdiesen competencias de gestión y diseño autónomos de sus herramientas, cuando la Administración General del Estado detectase riesgo de incumplimiento de las reglas de estabilidad y sostenibilidad. La afección a uno de los elementos del núcleo duro del principio de autonomía, la capacidad de organización de las comunidades, resulta evidente e innegable y, como explicaré, ha sido modulada por la jurisprudencia constitucional.

Es más, la apuntada pretensión del Estado no se vinculó únicamente a la condicionalidad coyuntural, pero difícilmente reversible, vinculada al acceso a fondos de financiación. Con vocación de estabilidad la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas,⁴ también dictada al amparo de competencias básicas estatales, probablemente para tratar de proporcionar cobertura a las exigencias del Ministerio de Hacienda a comunidades autónomas y entidades locales como condición del acceso a diversos fondos estatales, estableció en su disposición adicional segunda, que:

Para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la administración, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado.

Si bien en el caso de que una Comunidad Autónoma o entidad local “opte por mantener su propio registro o plataforma”, deberá “garantizar que éste cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo”, de modo que asegure “su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas”. Nada que objetar hasta aquí. La legislación estatal ofrece un marco de colaboración a otras Administraciones exigiendo, lógicamente, que, en el caso de que no se opte por esa dinámica, cumplan las normas estatales que las afecten. De este modo, la norma estatal se desenvuelve en el marco competencial de forma adecuada y promueve, como siempre debería ocurrir, un ejercicio coordinado y colaborativo de las respectivas competencias.

Pero, como es obvio, el expuesto marco de colaboración no proporcionaba, a la Administración General del Estado, cobertura a las exigencias impuestas a través de la condicionalidad derivada del acceso a fondos de liquidez. Acaso por esta razón, la misma disposición adicional segunda de la Ley 39/2015 previó que, aun siendo voluntaria la adhesión, según hemos visto, “su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera” y, todavía más explícitamente que, la comunidad autónoma o entidad local que “opte por mantener su propio registro o plataforma” deberá justificar “ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior”. Más adelante volveré detenidamente sobre esta cuestión analizando el juicio competencial realizado por el Tribunal Constitucional.

El principio de autonomía, y las competencias autonómicas estatutariamente establecidas que lo dotan de contenido, se vieron profundamente afectados, delimitados en su contenido, por el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, reformulado competencialmente de forma velada pero efectiva; y, de este modo, se puso de manifiesto la indirecta mutación constitucional, o al menos alteración del equilibrio entre los valores y principios conformadores del actual modelo de Estado, que la reforma del artículo 135

⁴ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (BOE, núm. 236, 02.10.2015, pp. 89343-89410).

de la Constitución podría amparar, como he señalado páginas atrás. Ello nos obliga a analizar el sistema competencial, que ya ha tenido ocasión de abordar, como explicaré a continuación, el Tribunal Constitucional.

2 Régimen competencial de las plataformas tecnológicas estatales integradoras: entre autonomía, eficiencia y estabilidad presupuestaria

2.1 La Base de Datos Nacional de Subvenciones

Al margen de la imposición de las herramientas estatales de administración electrónica en el marco de la condicionalidad derivada de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento conforme a la legislación española de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ya examinada, el Estado ha tendido también a unificar plataformas tecnológicas de gestión. Es el caso de la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la Plataforma de Contratación del Sector Público, así como de diversos registros con fines muy diversos, frecuentemente en ámbitos materiales objeto de competencias compartidas, de los cuales analizaremos uno, el registro administrativo estatal de autoconsumo de energía eléctrica.

La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones⁵ (LGS), reformada mediante la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa,⁶ incorporó una regulación de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, desarrollada luego mediante Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.⁷ Dicha regulación, bajo el aparente y loable propósito de centralizar la información en la materia en una única plataforma estatal, determinó, en realidad, una muy notable restricción de las competencias autonómicas y locales por cuanto, en la práctica, numerosos actos dictados por sus respectivas Administraciones en el ámbito de sus competencias, aun válidos, no podían ganar eficacia ni ser publicados válidamente en sus propios boletines oficiales, hasta que una autoridad u órgano estatal, previa comunicación autonómica o local del acto en cuestión, proporcionase a la Administración emisora el enlace a la publicación en la plataforma estatal.

La posibilidad de que la previa publicación en la base nacional condicionase la publicación y efectos en sus propios boletines de las convocatorias autonómicas fue, sin embargo, rechazada por el Tribunal Constitucional. La Sentencia 33/2018 de 12 de abril de 2018 comienza asumiendo que el Estado puede imponer la publicación en boletines oficiales como garantía de publicidad conforme a la jurisprudencia constitucional (FJ 6), que nadie cuestiona, tras declarar, coherentemente, conforme con la Constitución:

[...] la obligación a las Comunidades Autónomas y resto de administraciones u organismos sujetos a la Ley general de subvenciones de comunicar al Estado las convocatorias de subvenciones y demás datos mencionados en el artículo 20, apartados segundo y octavo, de la Ley general de subvenciones, así como la potestad de un órgano del Estado de elaborar un ‘extracto’ de esos datos. (FJ 9)

Pero el tribunal recuerda también a continuación que:

[...] con carácter general, y desde la antes citada STC 227/1988, FJ 32, este Tribunal ha advertido que el alcance de la competencia del citado artículo 149.1.18 CE para establecer normas de procedimiento administrativo ‘común’ debe interpretarse teniendo presente el límite de que con ello no se ‘condicione’ en exceso, o incluso se llegue a ‘paralizar’, la actuación de las Comunidades Autónomas. (FJ 11)

De este modo, en función de la afección excesiva, o no, a la actuación de las comunidades autónomas, que le corresponde valorar en última instancia al propio tribunal, resultarán admisibles normas básicas sobre procedimiento o, en lo que nos ocupa, sobre la integración en plataformas o registros estatales.

⁵ Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. (BOE, núm. 276, 18.11.2003, pp. 40505-40532).

⁶ Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa- (BOE, núm. 226, 17.09.2014, pp. 72336-72386).

⁷ Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas. (BOE, núm. 77, 30.03.2019, pp. 32858-32874).

En concreto, la letra *a* del apartado octavo del artículo 20 y la letra *b* del apartado tercero del artículo 17, ambos en redacción dada por la Ley 15/2014, fueron declarados parcialmente inconstitucionales porque:

[...] si el interés del Estado en la publicidad y transparencia de las subvenciones justifica el deber de comunicación a la base de datos nacional de subvenciones ya tratado, lo que ese interés —que es el que legitima la reforma según las alegaciones del Abogado del Estado ante este Tribunal— no precisa ni demanda es la necesaria intermediación del órgano estatal (la base de datos nacional de subvenciones) de modo que sea éste el que deba remitir al boletín oficial correspondiente el extracto de la convocatoria para su publicación, o dicho en otros términos, que no pueda la Administración de la Comunidad Autónoma publicar la convocatoria sin la intermediación de ese órgano del Estado. (Sentencia 33/2018, FJ 11)

Consideró el tribunal que:

[...] desde la perspectiva autonómica, por el contrario, esa necesaria intermediación de un órgano del Estado sí puede producir ciertas perturbaciones en el funcionamiento de su Administración, por ejemplo, el inevitable retraso de la publicidad de la convocatoria exigida por la misma de la Ley general de subvenciones, y en todo caso la subordinación y dependencia a una actuación ajena. Aunque el término «extracto», ya hemos dicho, excluye cualquier posibilidad de control, revisión o corrección de lo actuado por la Comunidad Autónoma, la perturbación que esa intermediación de la base de datos nacional de subvenciones puede producir en la actuación de la Administración autonómica debe conducir a declarar su inconstitucionalidad. (Sentencia 33/2018, FJ 11)

La afeción, por tanto, resulta en este supuesto excesiva a juicio del Tribunal Constitucional, lo que determina la inconstitucionalidad de la regulación.

A la vista de la citada Sentencia 33/2018, se aprobó el Real Decreto 130/2019, igualmente citado, que, al tiempo que incorporó la doctrina constitucional, introdujo también una referencia al uso de lenguas oficiales en la base nacional, cuestión a la que me referiré más adelante. En lo que ahora interesa, se reafirma el reglamento, como no puede ser de otro modo, en que la Base de Datos Nacional de Subvenciones, en su calidad de Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas, ha de publicar las convocatorias de todas las subvenciones y ayudas públicas con arreglo a su ámbito objetivo y subjetivo, del que el Tribunal Constitucional excluyó a los órganos legislativos (Sentencia 37/2021 de 18 de febrero de 2021, FJ 5).

Para ello, y dejando al margen el caso específico de las subvenciones sin convocatoria, el reglamento establece un procedimiento aplicable al sector público estatal y a las entidades locales, así como a aquellas comunidades autónomas que opten por la base nacional como plataforma de intermediación para la publicación en su propio diario oficial. Se reconoce así, en línea con lo que señaló la Sentencia del Tribunal Constitucional 33/2018, que se acaba de examinar, el derecho de opción de las comunidades autónomas, en uso de su autonomía y capacidad de autoorganización. Si optan por utilizar la base nacional, una vez establecidas las bases reguladoras, que deberán aprobarse según el procedimiento establecido para las disposiciones normativas, tramitan la convocatoria, pero, inmediatamente antes de su publicación en el diario oficial autonómico, registran la información que ha de incluirse en la base nacional por los medios electrónicos que esta proporcione, acompañada del texto de la convocatoria y de su extracto. Una vez registrada esta información, la base pone a disposición del diario oficial autonómico el extracto de la convocatoria, que produce efectos cuando tenga lugar la publicación en este (art. 6.2 del Real Decreto 130/2019). Por otra parte, cuando las comunidades autónomas opten por prescindir de la intermediación de la Base de Datos Nacional de Subvenciones para la publicación en su diario oficial, únicamente deberán registrar la información a incluir en la base, acompañada del texto de la convocatoria ya aprobada y con antelación suficiente para que los interesados puedan presentar sus solicitudes dentro del plazo establecido (art. 6.3 del Real Decreto 130/2019).

El Gobierno vasco, planteando el oportuno conflicto constitucional de competencias, cuestionó la constitucionalidad del régimen aplicable a las comunidades que no optasen por utilizar la base nacional como plataforma de intermediación para la publicación. Consideraba que la exigencia de la “antelación suficiente” comporta una injerencia del Estado en el procedimiento autonómico y perturba el funcionamiento de la Administración convocante en el sentido de la Sentencia 32/2018 de 12 de abril de 2018 del Tribunal

Constitucional, ocasionando el retraso en la publicidad de la convocatoria y la subordinación y dependencia de la Administración autonómica a una actuación que ha de realizar el Estado. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, rechazó la impugnación planteada por el Gobierno vasco afirmando que, habiéndose ya declarado la constitucionalidad de la obligación de remisión en la Sentencia 32/2018:

[...] el objeto de esta comunicación es garantizar la publicidad y transparencia de las ayudas que se concedan por todos los organismos públicos obligados, con la finalidad de facilitar el conocimiento y acceso a las mismas, en condiciones de igualdad, de cualesquiera interesados en todo el territorio nacional, permitiéndoles presentar sus solicitudes dentro del plazo establecido. (Sentencia 37/2021, FJ 7)

De modo que:

[...] el adecuado cumplimiento del objetivo previsto en la norma, esto es, la garantía del conocimiento generalizado de la convocatoria, justifica que su publicación en la base estatal se produzca con un margen temporal suficiente para permitir a todos los interesados el acceso y conocimiento de la misma. Es esta una previsión de mínimos que, en los términos señalados en la STC 33/2018, FJ 11, no “condiciona en exceso” ni llega a “paralizar” el ejercicio de la acción administrativa autonómica para la regulación en detalle de este procedimiento especial. (Sentencia 37/2021, FJ 7)

Claramente se percibe la función del tribunal evaluando la gravedad de la perturbación que la norma estatal produce en el ámbito autonómico, que en este caso no comporta su inconstitucionalidad.

Es más, en cierto modo, el tribunal parece replantear parcialmente su posición, expresada cuando anuló el apartado octavo del artículo 20 de la LGS en la Sentencia 33/2018, al afirmar ahora que:

La propia STC 33/2018 viene a reconocer expresamente la constitucionalidad de la regulación contenida en el inciso impugnado, afirmando que “la competencia para establecer las normas de procedimiento administrativo común del art. 149.1.18 CE comprende la de ‘señalar los requisitos de validez y eficacia’ de los actos administrativos (STC 227/1988, FJ 32, de constante referencia y otras muchas posteriores en el mismo sentido antes citadas). Comunicada la convocatoria, una vez aprobada y con antelación suficiente para su resolución, como exige el principio de lealtad constitucional al que constantemente alude este tribunal como ‘soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada’ [así, entre otras, STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4 A) y las allí citadas], es ya responsabilidad del Estado y de la base de datos nacional de subvenciones, en aplicación del mismo principio, asegurar su publicidad general”. (Sentencia 37/2021, FJ 7)

El artículo 20 de la LGS, tras la modificación de sus apartados quinto y octavo por la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023,⁸ adecuándolo a la expuesta doctrina constitucional, parte, una vez fijados los objetivos de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (art. 20.1 de la LGS), de la imposición de la obligación de suministro de la información que en ella ha de constar, al menos “referencia a las bases reguladoras de la subvención, convocatoria, programa y crédito presupuestario al que se imputan, objeto o finalidad de la subvención, identificación de los beneficiarios, importe de las subvenciones otorgadas y efectivamente percibidas, resoluciones de reintegros y sanciones impuestas” (art. 20.2 de la LGS), a:

las administraciones, organismos y entidades contemplados en el artículo 3; los consorcios, mancomunidades u otras personificaciones públicas creadas por varias Administraciones Públicas regulados en el artículo 5; las entidades que según ésta u otras leyes deban suministrar información a la base de datos y los organismos que reglamentariamente se determinen en relación a la gestión de fondos de la Unión Europea y otras ayudas públicas. (Art. 204 de la LGS).

Si la publicación de las convocatorias deriva directamente de la exigencia de la LGS, lo mismo ocurre con las ayudas otorgadas que, pese a la afirmación vertida en la exposición de motivos del Real Decreto 130/2019

⁸ Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023. (BOE, núm. 308, 24.12.2022, pp. 180551-181414).

en el sentido de considerar que los diversos reglamentos europeos sobre ayudas que cita “tienen en común la inclusión en su articulado de una previsión en la que se establece la obligatoriedad de publicar determinada información de las ayudas estatales *en un sitio web exhaustivo en cada Estado miembro* [cursiva propia]”, podrían publicarse en un sitio web nacional o regional, tal cual prevén, por ejemplo, el artículo 9.1 y el anexo III del Reglamento (UE) 1388/2014 de la Comisión, de 16 de diciembre de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas a empresas dedicadas a la producción, transformación y comercialización de productos de la pesca y de la acuicultura compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE núm. 369, de 24 de diciembre de 2014, pp. 37 a 63). No puede ser de otra manera dada la neutralidad competencial en el plano interno del Derecho de la Unión. La opción por una base de datos única es, por tanto, una opción adoptada por el legislador básico estatal.

La LGS asigna la concreta responsabilidad:

De suministrar la información de forma exacta, completa, en plazo y respetando el modo de envío establecido: a) En el sector público estatal, a los titulares de los órganos, organismos y demás entidades que concedan las subvenciones y ayudas contempladas en la Base de Datos. b) En las Comunidades Autónomas, a la Intervención General de la Comunidad Autónoma u órgano que designe la propia Comunidad Autónoma. c) En las Entidades Locales, a la Intervención u órgano que designe la propia Entidad Local. (Art. 20.4 de la LGS).

Incluso los tribunales deben comunicar a la base la prohibición de obtener subvenciones prevista en las letras *a* y *h* del apartado segundo del artículo 13 de la LGS. Esta asignación de responsabilidad a las intervenciones en comunidades autónomas y entidades locales resulta lógica, y práctica, dado que el órgano responsable de la administración y custodia de la base es la Intervención General de la Administración del Estado (art. 20.3 de la LGS). La Intervención General del Estado, además, puede dictar:

Las Instrucciones oportunas para concretar los datos y documentos integrantes de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, los plazos y procedimientos de remisión de la información, incluidos los electrónicos, así como la información que sea objeto de publicación para conocimiento general y el plazo de su publicación, que se fijarán de modo que se promueva el ejercicio de sus derechos por parte de los interesados. (Art. 20.10 de la LGS).

Pero lo que resulta decisivo, para despejar normativamente las dudas que podría suscitar la jurisprudencia constitucional, es que el legislador estatal ha regulado con nitidez el derecho de opción de las comunidades autónomas al prever, en relación con la comunicación de las convocatorias, que “en el sector público estatal y local y en aquellas comunidades autónomas que no opten por prescindir de este procedimiento, la BDNS dará traslado al diario oficial correspondiente del extracto de la convocatoria, para su publicación, que tendrá carácter gratuito” (art. 20.8.a de la LGS). Eso sí, amparado en el pronunciamiento antes citado de la Sentencia 37/2021 (FJ 7), se ha concretado el efecto de la falta de comunicación, en cualesquiera supuestos, estableciendo que “la convocatoria de una subvención sin seguir el procedimiento indicado será causa de anulabilidad de la convocatoria”.

2.2 La Plataforma de Contratación del Sector Público

Junto a la regulación de la Bases de Datos Nacional de Subvenciones, la otra plataforma estatal de referencia imprescindible al objeto que nos ocupa es la Plataforma de Contratación del Sector Público. Ya la disposición adicional tercera de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado,⁹ sobre la Plataforma de Contratación del Sector Público, estableció la obligación de publicación en ella. Tras sustituir la denominación “Plataforma de Contratación del Estado” por la de “Plataforma de Contratación del Sector Público”, impone que:

[...] en la Plataforma se publicará, en todo caso, bien directamente por los órganos de contratación o por interconexión con dispositivos electrónicos de agregación de la información de las diferentes administraciones y entidades públicas, la convocatoria de licitaciones y sus resultados de todas las

⁹ Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. (BOE, núm. 295, 10.12.2013, pp. 97953-97978).

entidades comprendidas en el apartado 1 del artículo 3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Desde este primer momento, la Plataforma de Contratación del Sector Público se configura como una plataforma colaborativa que, a elección de las entidades incluidas en el ámbito de la legislación de contratación pública no integradas en el sector público estatal, admite su uso directo o mediante interconexión de las plataformas propias de estas entidades. Pero lo cierto es que, directamente o mediante interconexión, todo ha de publicarse en la Plataforma de Contratación del Sector Público y, que las comunidades, en su inmensa mayoría, se han adherido a la plataforma aprovechando sus diversas funcionalidades (Martínez Fernández, 2018, pp. 17-30).

Las directivas, en cualquier caso, no lo imponen. En Francia, la publicidad contractual se canaliza a través de la Plataforma de Compras del Estado (y solo del Estado, con algunas entidades adicionales) (PLACE), y el Boletín Oficial de Anuncios de Contratos Públicos (BOAMP). Es sorprendente, dada la estructura institucional de la República Francesa, que su plataforma sea muchísimo más colaborativa que la española. Frente a la radical centralización promovida por el legislador español, construida sobre una jurisprudencia constitucional que ha expandido casi sin límites la competencia básica estatal, el legislador francés ha establecido la obligatoriedad de publicación en el BOAMP para todos los contratos cuyo importe supere los umbrales europeos (los nuestros, sujetos a regulación armonizada), mientras que, para los contratos cuyo importe sea inferior a los mismos, es obligatoria la publicación en el BOAMP o en otro boletín habilitado para recoger anuncios legales, excepto en relación con contratos con procedimiento adaptado con importe inferior a noventa mil euros, IVA excluido, donde el comprador público puede elegir los medios que utilizará para garantizar la publicidad de sus contratos.

Conforme a los artículos del R2131-12 al R2131-20 de la parte reglamentaria del Código de Compra Pública francés, aprobado mediante Decreto 2018-1075, de 3 de diciembre de 2018 (JORF, núm. 281, de 5 diciembre de 2018, Puede consultarse en Legifrance), el régimen de publicación se regula distinguiendo lo que denomina *procedimiento formalizado*, que sería el equivalente al de nuestros contratos sujetos a regulación armonizada, del llamado *procedimiento adaptado*, bajo umbrales, dentro de los cuales distingue, a su vez, los de cuantía inferior a noventa mil euros, IVA excluido. En lo que respecta al procedimiento formalizado, el Estado, las entidades territoriales, sus organismos públicos y sus asociaciones han de publicar en el BOAMP y en el DOUE. En cambio, cuando se trata de procedimiento adaptado, de importe inferior a noventa mil euros, IVA excluido, esas mismas entidades podrán elegir libremente la forma de publicar en función de las características del contrato, especialmente de su importe y de la naturaleza de las obras, servicios o suministros de que se trate; mientras que si se supera esa cantidad pero se mantiene el importe por debajo de los umbrales europeos deberán publicar en el BOAMP o “en otro boletín oficial habilitado para recibir anuncios legales” [traducción propia]. El resto de las entidades que tramiten un procedimiento adaptado pueden elegir libremente la forma de publicidad adaptada igualmente según las características del contrato, atendiendo a su importe y a la naturaleza de las prestaciones. Ya no es solo la mayor simplicidad de los procedimientos, o la usabilidad de las herramientas web francesas, es que la autonomía de las diferentes entidades sujetas a la normativa de contratación pública en Francia para gestionar la publicidad, garantizando la publicación, también es mayor.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público,¹⁰ profundizando en la regulación anteriormente impuesta por la disposición adicional tercera de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado,¹¹ establece como causa de nulidad de pleno derecho:

[...] la falta de publicación del anuncio de licitación en el perfil de contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público o en los servicios de información similares de las Comunidades Autónomas, en el “Diario Oficial de la Unión Europea” o en el medio de publicidad en que sea preceptivo, de conformidad con el artículo 135.

10 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. (BOE, núm. 272, 09.11.2017, pp. 107714-108007).

11 Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. (BOE, núm. 295, 10.12.2013, pp. 97953-97978).

La intensidad de la regulación básica estatal de contratación, en este punto, es muy notable, y va más allá de lo previsto, según acabo de exponer, en la legislación básica de subvenciones. Ciertamente, como viene señalando el Tribunal Constitucional, los requisitos de validez y eficacia de los actos están comprendidos en el título competencial del artículo 149.1.18.^a de la Constitución, pero quizá hubiera resultado conveniente ponderar esa sanción de nulidad de pleno derecho en función de factores diversos, como el tipo de contrato, su carácter armonizado o no, su importe, que se haya publicado en una plataforma autonómica pero no en la estatal u otros semejantes.

Puede parecer excesiva la sanción de nulidad, por ejemplo, cuando se haya publicado el contrato sujeto a regulación armonizada en el Diario Oficial de la Unión Europea y en una plataforma autonómica. Pero lo cierto es que toda la normativa básica sobre contratación está orientada a ese fin en este punto. Piénsese que el apartado tercero del artículo 347 de la Ley 9/2017, tras reconocer en sus párrafos primero y segundo el derecho de las comunidades autónomas a optar entre “establecer servicios de información similares a la Plataforma de Contratación del Sector Público en los que deberán alojar sus perfiles de contratante de manera obligatoria” o a utilizar la plataforma estatal, obviando, a continuación, el carácter voluntario de la integración autonómica en esta, establece que:

[...] en cualquier caso, e independientemente de la opción elegida por las Comunidades Autónomas o las Ciudades Autónomas, de entre las señaladas en los dos primeros párrafos del presente apartado, estas deberán publicar, bien directamente o por interconexión con dispositivos electrónicos de agregación de la información en el caso de que contaran con sus propios servicios de información, la convocatoria de todas las licitaciones y sus resultados en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Ya en la Sentencia del Tribunal Constitucional 237/2015, de 19 de noviembre (FJ 8), se impuso el criterio de que el legislador básico podía imponer el lugar de publicación para garantizar los principios de publicidad y transparencia. Prevista en la norma autonómica impugnada la publicación exclusiva de determinados anuncios en su perfil del contratante, entendió el tribunal que:

No puede considerarse, por tanto, que la inserción de los anuncios de licitación “únicamente” en el perfil de contratante del poder adjudicador se conforme con la base estatal en la materia, que impone su publicación en el diario oficial, con las garantías no solo de difusión y transparencia que este lleva aparejadas, sino también de oficialidad y autenticidad de su contenido.

La más reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2021, de 18 de marzo (FJ 8.d), es coherente con ese planteamiento, ahora ya en relación con la Plataforma de Contratación del Sector Público, cuando, impugnados los párrafos tercero y quinto del apartado tercero del artículo 347 de la Ley 9/2017, afirma que:

El objetivo de garantizar los principios de transparencia y publicidad de los anuncios de licitación (estos principios, de acuerdo con la STC 237/2015, FJ 8, han de inspirar la contratación pública y la actuación administrativa) dotan a esta norma de un carácter materialmente básico que en nada limita la actuación autonómica, más allá de facilitar esa información para su inserción en la plataforma estatal.

En cambio, sí consideró inconstitucional el tribunal la imposición a las entidades locales de un derecho de opción, “de forma exclusiva y excluyente”, por la Plataforma estatal o la autonómica, ya que, a su juicio:

[...] lo básico en este caso es la exigencia de la publicación por parte de los entes locales de sus perfiles en una plataforma de contratación. Esta exigencia se satisface con la publicación en cualquiera de ellas, la estatal o la autonómica, o en ambas. Lo que no puede considerarse básico es la exigencia de que la opción sea “de forma exclusiva y excluyente”. Así entendido, el precepto garantiza los principios básicos de publicidad y transparencia, y no impide a la comunidad autónoma desarrollar prescripciones de detalle en relación con la publicación de los perfiles de los órganos de contratación de sus entidades locales.

De este modo han procedido, efectivamente, algunas comunidades, como ocurre en Cataluña, por ejemplo, donde, por lo demás, las entidades locales han optado mayoritariamente por la plataforma autonómica (Miranzo Díaz, 2022, p. 153). Pero las entidades locales pueden elegir en qué plataforma, estatal o autonómica, quieren

publicar, o hacerlo en ambas, con las consecuencias correspondientes desde la perspectiva lingüística, sin que las comunidades pueden elegir por ellas (Miranzo Díaz, 2022, p. 147-149).

La adhesión a la plataforma de contratación por parte de comunidades autónomas o entidades locales donde existe lengua cooficial suscita también un evidente problema respecto del derecho de opción de los interesados en dichos procedimientos, al igual que ocurre, como ha puesto de manifiesto Nogueira López (2017, pp. 451-455) al aludir a prácticas como la de la Xunta de Galicia, que impone el uso del castellano aun admitiendo el simultáneo del gallego en los procedimientos de contratación cuando resulta exigible publicidad europea. La potencial concurrencia de interesados que, procedentes de territorios sin lengua cooficial o aun de otro Estado, opten por el castellano, no debiera producir sino los efectos generales previstos en la normativa estatal y autonómica al tratarse de un procedimiento autonómico o local.

Desde esta perspectiva, por tanto, el debate competencial parece cerrado.

2.3 Un ejemplo adicional, el registro administrativo estatal de autoconsumo de energía eléctrica

Junto a las plataformas ya mencionadas, otro ejemplo relevante de lo que supone la creación de plataformas estatales con diferentes finalidades son los registros de instalaciones de muy diferente naturaleza. Veamos un ejemplo, el que proporciona el registro administrativo estatal de autoconsumo de energía eléctrica, regulado en los artículos 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico¹² y, actualmente, en los artículos 19 a 21 del Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica,¹³ dictados a la vista de la anulación por Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2017, de 25 de mayo (FJ 10), de los artículos 19 a 22 del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo.¹⁴

En su versión anulada de 2015, el registro administrativo estatal se configuraba como un registro único, de ámbito nacional, cuya finalidad era el control y adecuado seguimiento de los consumidores acogidos a cualquiera de las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica, por lo que, consecuentemente, debían inscribirse todos los consumidores acogidos a cualquiera de las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica, excluidas las instalaciones aisladas. Tal configuración del registro de autoconsumo dejaba al margen a las comunidades autónomas. Frente a dicha configuración del registro administrativo estatal, entre otras cuestiones, planteó conflicto de competencias la Generalitat de Cataluña, resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2017, que declaró inconstitucionales los artículos 19, 20, 21 y 22 del Real Decreto 900/2015 (FJ 10).

Como precedente inmediato, en la Sentencia 32/2016, de 18 de febrero (FJ 6), que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra el apartado cuarto del artículo 9 de la Ley 24/2013, el tribunal recordó su jurisprudencia en materia de registros administrativos, recogida en la Sentencia 45/2015, de 5 de marzo (FJ 6a), conforme a la cual viene afirmando que “es constitucionalmente posible la creación de un Registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad” (en este mismo sentido, también, Sentencias 197/1996, de 28 de noviembre (FJ 12) y 11/2015, de 5 de febrero (FJ 6)), si bien, conforme declaró la Sentencia 85/2015, de 30 de abril (FJ 5):

El Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas” en la materia. Pues si las facultades del Estado están circunscritas a la potestad de normación para la creación de un Registro único, estas otras facultades, de índole ejecutiva, “exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible.

12 Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. (BOE, núm. 310, 27.12.2013, pp. 105198-105294).

13 Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica. (BOE, núm. 83, 6.04.2019, pp. 35674-35719).

14 Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo. (BOE, núm. 243, 10.10.2015, pp. 94874-94917).

Por tales razones, la Sentencia 32/2016, y luego la Sentencia 205/2016, de 1 de diciembre (FJ 3), consideraron que la mera creación en el apartado cuarto del artículo 9 de la LSE del registro administrativo estatal resultaba conforme con el marco constitucional de distribución de competencias. El límite a la competencia estatal queda claro en la jurisprudencia constitucional, conforme a la cual

[...] las competencias del Estado estén “circunscritas a la potestad de normación para la creación de un Registro único” y que “otras facultades, de índole ejecutiva, exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible” (SSTC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6; 32/2016, FJ 3, entre otras muchas). (Sentencia 32/2016, FJ 10)

Precisamente por esta razón, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales los artículos del 19 al 22 del Real Decreto 900/2015, ya que:

[...] estos preceptos exceden de este ámbito competencial al atribuir a este registro facultades de carácter ejecutivo que lesionan las competencias de las Comunidades Autónomas. Así lo evidencia lo dispuesto en el artículo 19.3 en el que se establece que este registro “tendrá como finalidad el control y adecuado seguimiento de los consumidores acogidos a cualquiera de las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica”. La asignación de estos fines al referido registro pone de manifiesto que a través del mismo se va a realizar una función de control y seguimiento de las instalaciones de autoconsumo, lo que vulnera las competencias ejecutivas que, en materia de energía, corresponde a las Comunidades Autónomas. Ha de tenerse en cuenta que, aunque no cabe descartar que en supuestos excepcionales puedan calificarse como básicas medidas de carácter ejecutivo –así sucederá en aquellos supuestos en los que la supraterritorialidad, la necesidad de coherencia o la homogeneidad técnica exijan la centralización de la actividad (STC 171/2016, de 8 de octubre, FJ 5)–, en el presente caso no concurren estas circunstancias, pues la función que este precepto reglamentario atribuye al registro administrativo de autoconsumo –el control y adecuado seguimiento de los consumidores acogidos al autoconsumo– puede ser ejercido por las Comunidades Autónomas sin afectar a la homogeneidad del sistema, en su conjunto, que exige su correcto funcionamiento. Por todo ello, la regulación que efectúa el artículo 19 de este registro, dados los fines que le atribuye, vulnera el orden constitucional de competencias. (Sentencia 32/2016, FJ 10)

La misma declaración de inconstitucionalidad realiza el Tribunal Constitucional de los restantes preceptos analizados, dado que:

[...] los artículos 20, 21 y 22 del Real Decreto 900/2015, que regulan la obligación de todos los consumidores acogidos a las modalidades de energía eléctrica de solicitar la inscripción en el registro estatal de autoconsumo de energía eléctrica (art. 20), el procedimiento de inscripción en este registro (art. 21) y la modificación y cancelación de las inscripciones (artículo 22) son también contrarios al orden constitucional de competencias. De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, “la inscripción registral es un acto típicamente ejecutivo” y por ello, en relación con la inscripción en estos registros estatales, este Tribunal ha sostenido que para que sean compatibles con las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas “debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas” (SSTC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6, y 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12). (Sentencia 32/2016, FJ 10).

La actual regulación del registro administrativo estatal de autoconsumo energético la establecen, como he señalado, los artículos del 19 al 21 del Real Decreto 244/2019, dictados atendiendo a la expuesta jurisprudencia constitucional. Actualmente, el registro tiene como finalidad el seguimiento de la actividad de autoconsumo de energía eléctrica, desde el punto de vista económico y su impacto en la sostenibilidad económica del sistema eléctrico, al igual que su incidencia en el cumplimiento de los objetivos de energías renovables y en la operación del sistema, objetivos alineados claramente con la competencia básica estatal. El registro estatal se basa ahora en los registros autonómicos y en la obligación de remisión telemática de la información por las comunidades autónomas, ya sea por los cauces que ponga a su disposición la Administración General del Estado, ya por otros cauces y formatos.

La información que deben remitir es la prevista en la normativa básica, conforme a lo establecido en el artículo 20.1 y 2 y el anexo II del Real Decreto 244/2019:

Para garantizar el tratamiento y análisis adecuado de la información derivada de las inscripciones entre el registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica del Ministerio para la Transición Ecológica y los correspondientes registros autonómicos que puedan constituirse, así como para garantizar la agilidad y homogeneidad en la remisión de datos entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla. (Art. 20.2, párrafo segundo, Real Decreto 244/2019)

Como fácilmente puede constatarse, el modelo adoptado no resulta muy distinto, a los efectos de la competencia básica estatal en materia de energía, del adoptado en el ámbito de las subvenciones públicas.

Sin embargo, y a diferencia de lo que hace la normativa reguladora de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, nada dice la regulación del registro administrativo estatal de autoconsumo energético sobre el uso de lenguas oficiales.

2.4 A la búsqueda de criterios generalizables: las plataformas tecnológicas en la legislación básica del sector público

Al margen de las normas ya examinadas, también la normativa básica de procedimiento administrativo común ha prestado atención al tema que nos ocupa haciéndolo, además, muy en línea con algunos de los planteamientos ya expuestos, tendentes a extender el uso de plataformas y registros estatales a comunidades autónomas y entidades locales.

Estableció la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015, a la que me he referido páginas atrás, que:

Para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales *podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado*. Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Matizando, para el supuesto en que no tenga lugar la adhesión que:

En el caso que una Comunidad Autónoma o una Entidad Local justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior, y opte por mantener su propio registro o plataforma, las citadas Administraciones deberán garantizar que éste cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas [cursivas propias].

El tenor literal de dicha disposición adicional inducía a pensar, de forma razonablemente clara, que la adhesión solo resultaba voluntaria para comunidades autónomas y entidades locales si eran capaces de acreditar la mayor eficiencia del mantenimiento de su registro o plataforma ante la Administración General del Estado, es decir, a juicio de la Administración General del Estado. De este modo, si esta no consideraba suficientemente acreditada dicha eficiencia, atendiendo al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, no podía ejercerse dicho derecho de opción. De nuevo, como he señalado al tratar la condicionalidad del acceso a determinados fondos de financiación, la pretendida inicial voluntariedad de la adhesión podía llegar a desaparecer en función de una decisión discrecional de la Administración General del Estado que, a la postre, comporta un control directo de esta sobre la organización y funcionamiento de Administraciones cuya autonomía está constitucional y estatutariamente garantizada, incluso internacionalmente en el caso de las entidades locales.

Esta fue, precisamente, la interpretación inequívoca para la magistrada Balaguer Callejón, que formuló voto particular a la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 39/2015. Consideró que la disposición adicional segunda debió haberse declarado inconstitucional porque, aun partiendo inicialmente de la voluntariedad de la adhesión autonómica o local, en ella:

[...] se añaden a continuación una serie de previsiones (tanto en el párrafo primero como en el segundo) que relativizan ese carácter voluntario de la adhesión y tienden a desincentivar el mantenimiento por parte de Comunidades Autónomas y entidades locales de sus propios registros o plataformas, al imponer una serie de trabas que, a mi modo de ver, constituyen una verdadera técnica de control de la administración del Estado sobre las demás administraciones públicas. (Sentencia 55/2018, apartado tercero del voto particular)

Para la magistrada disidente lo que establece dicha disposición adicional no es, como se dice en la sentencia, una obligación de justificar en el propio expediente el cumplimiento de los principios del artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012 y de comunicar esta justificación a la Administración del Estado a efectos de información, sino una auténtica técnica de control de la Administración estatal sobre las Administraciones autonómicas y locales, que no es respetuosa ni con la autonomía ni con las competencias que, en particular, corresponden a las comunidades autónomas. Por ello, califica la interpretación que realiza la mayoría del tribunal, que se expone a continuación, de manipulativa hasta el punto de desfigurar el precepto, que debió declararse directamente inconstitucional.

Pero la mayoría del Tribunal Constitucional entendió, en relación con el párrafo primero de la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015, que:

[...] la exigencia de justificar la no adhesión a las plataformas electrónicas estatales en términos de eficiencia, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, es una base del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) que no vulnera la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas (arts. 2, 137 y 156 CE y Estatutos de Autonomía) y los entes locales (arts. 137, 140 y 141 CE). (Sentencia 55/2018, FJ 11.c)

Para el tribunal nos hallamos ante una obligación de carácter formal y no ante una técnica de control de la Administración General del Estado sobre las comunidades autónomas y las entidades locales.

Y precisamente apelando a ese carácter formal, la citada Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, declaró que “la disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 11 f) de esta Sentencia”, y en ella se concretó el reproche de inconstitucionalidad de los preceptos que finalmente acabó interpretando, para salvar su constitucionalidad, afirmando que:

[...] aunque la finalidad de la previsión controvertida es perfectamente legítima –compaginar la implantación de los medios electrónicos en todas las administraciones públicas con los mandatos de eficiencia (art. 32.1 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE)–, el instrumento empleado, de acuerdo con la interpretación expuesta, no lo sería: una intervención de la administración central sobre decisiones organizativas fundamentales de las Comunidades Autónomas constitucionalmente imprevista que no cabe calificar de medida de coordinación debida, necesaria y proporcionada. Este control administrativo indeterminado viene a colocar a las instancias políticas autonómicas y locales en una situación de dependencia jerárquica respecto del Estado. (Sentencia 55/2018, FJ 11.e))

Por ello, el tribunal buscó una interpretación conforme, que encontró la mayoría, argumentando del siguiente modo:

La obligación de argumentar la decisión tomada ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 2/2012 sería solo una obligación de la instancia territorial de justificar en el propio expediente el cumplimiento de los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como de comunicar esta justificación al Estado; no implicaría la habilitación para ejercer un control administrativo. En particular, la previsión impugnada

no haría depender la decisión autonómica o local de mantener o crear plataformas propias de la valoración que haga la administración central de la justificación aportada. Comunicado el informe correspondiente, las Comunidades Autónomas y las entidades locales podrían ejercer su potestad de autoorganización en el sentido de preservar o instaurar sus propias plataformas aunque el Estado considerase insuficiente la motivación dada. *El único control posible sería el que hicieran, en su caso, los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa en torno a si la decisión de aquellas se ajusta a los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como el de los órganos encargados de la fiscalización (externa o interna) de las cuentas públicas.* La limitación impuesta a las Comunidades Autónomas y a los entes locales sería una *obligación de carácter meramente formal* que, en cuanto tal, no vulnera su autonomía constitucionalmente reconocida (arts. 2 y 137 CE) ni invade las competencias autonómicas de ejecución. Se trataría de una base del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) que regularía una técnica de colaboración interadministrativa, esencial en el Estado de las Autonomías (entre otras muchas, STC 141/2016, FJ 7) [cursiva propia]. (Sentencia 55/2018, FJ 11.f)

Resulta evidente, a mi juicio, la interpretación correctora, manipulativa, en términos de la magistrada disidente, realizada por el Tribunal Constitucional, privando de todo efecto material al trámite de acreditación de la mayor eficiencia *ante* el Ministerio de Hacienda. De este modo, se priva de todo efecto a un hipotético pronunciamiento de la Administración General del Estado que, a lo sumo, podría servir para fundar un hipotético requerimiento y posterior recurso contencioso-administrativo.

3 Plataformas estatales y derechos lingüísticos. La colaboración y la interconexión de registros autonómicos como garantía de derechos

No es difícil advertir la incidencia que la centralización de determinadas actuaciones o datos en plataformas o registros estatales plantea desde la perspectiva de los derechos lingüísticos, especialmente cuando actuaciones que se desarrollan en estos están llamadas a producir efectos en todo el territorio del Estado, incluidas, obviamente, comunidades con lenguas cooficiales, en las cuales, además, se han iniciado, se tramitan o se han resuelto los correspondientes procedimientos o realizado las actuaciones que constan en los registros o plataformas estatales. La tensión entre los principios de territorialidad del castellano y personalidad de las lenguas cooficiales en sus respectivos territorios que está en la base de la doble oficialidad resulta evidente sin que, hasta la fecha, la cuestión haya merecido atención específica. Basados los derechos lingüísticos en tales principios, electiva la lengua para el ciudadano en el territorio de cooficialidad (Urrutia Libarona, 2021, pp. 180-190), el acceso a plataformas estatales de ámbito nacional implica, *a priori*, el uso en las mismas del castellano. Pero no debiera suponer, a mi juicio, la exclusión de las lenguas cooficiales porque se quebraría el derecho de opción por la lengua cooficial.

La cuestión no está regulada específicamente en la normativa básica estatal, que se limita a contemplarla en el marco de la regulación del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas de la lengua de los procedimientos en el artículo 15 de la Ley 39/2015 (Nogueira López, 2017), y, habida cuenta de que implica un uso extraterritorial de la lengua cooficial, escapa a la capacidad regulatoria de las comunidades, que no la contemplan (Palomar Olmeda, 2022, pp. 212-227). Obviamente, esta regulación resulta relevante en la medida en que las plataformas o registros estatales centralizados constituyan un soporte para la tramitación de los procedimientos, pero resulta igualmente pertinente aun cuando se limite a aportar, garantizándolas, publicidad y transparencia en los correspondientes procedimientos, sean de subvenciones, de contratación o de cualquier otro ámbito sectorial. En estos entornos, la falta de una regulación específica desde la perspectiva lingüística, el avance del proceso de integración de plataformas tecnológicas impuesto desde el Estado al socaire de las exigencias de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y el impulso al proceso de transformación digital están promoviendo la fractura lingüística digital de la que, ya hace más de diez años, nos previno Aguado i Cudolà (2012).

Ateniéndonos a lo establecido en el apartado primero del artículo 15 de la Ley 39/2015, los derechos lingüísticos pueden verse seriamente afectados cuando, resultando obligatoria la publicación o inscripción en un registro central, la sede del órgano gestor estatal se encuentre fuera del territorio de la comunidad con lengua cooficial. Y ello ocurrirá especialmente, aunque no únicamente, respecto de procedimientos autonómicos o

locales en comunidades con lenguas cooficiales en los cuales el uso de la lengua debe ajustarse, según el apartado segundo de la Ley 39/2015, a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente. Sin embargo, aun cuando la sede del órgano gestor estatal esté fuera del territorio de las comunidades con lengua cooficial, cuando el registro estatal sea de carácter colaborativo, o agregador, y existan registros autonómicos que nutren al registro estatal, sería ante los órganos gestores de estos ante los que podría ejercerse el derecho de opción por la lengua cooficial.

No obstante, el Estado, cuando la publicidad o inscripción deba surtir efectos en todo su territorio, puede establecer, como hace en relación con la Base de Datos Nacional de Subvenciones, según explicaré a continuación, que se realice en castellano. Esta es, además, la interpretación que cabría extraer, de forma analógica, de lo establecido en el apartado tercero del artículo 15 de la Ley 39/2015, que impone a la Administración Pública instructora traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de estos que deban surtir efecto fuera del territorio de la comunidad autónoma y los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente, interpretado jurisprudencialmente con ánimo limitativo de la competencia autonómica (Guinot Barcina, 2021, pp. 128-129). Sin duda, el carácter colaborativo de los registros estatales, nutriéndolos desde los autonómicos, además de obligado desde una perspectiva competencial cuando las comunidades tienen competencias ejecutivas, resulta mucho más respetuoso con los derechos lingüísticos de los ciudadanos en cuyos territorios existe lengua cooficial.

De los examinados anteriormente, el único supuesto en el que existe una referencia a la lengua es en relación con la Base de Datos Nacional de Subvenciones. El Real Decreto 130/2019, al que me he referido más atrás, introdujo una referencia al uso de lenguas oficiales en la base nacional sobre la cual tuvo ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en sentencia 37/2021, de 18 de febrero. En concreto, prevé el apartado séptimo del artículo 6 de la norma citada que:

A efectos de permitir su tratamiento homogéneo y su consulta por todos los ciudadanos, la información a incluir en la BDNS se cumplimentará en castellano, si bien el título y el texto de la convocatoria y de sus extractos, se podrán remitir, además de en castellano, también en otra lengua cooficial.

Frente a la alegación del Gobierno Vasco, que entiende que el apartado séptimo del artículo 6 del Real Decreto 130/2019 vulnera lo dispuesto en el artículo 6 del Estatuto de autonomía del País Vasco y lo establecido en el artículo 15.2 de la Ley 39/2015, porque no garantiza el deber de disponibilidad lingüística en ambas lenguas oficiales del resultado de la actividad administrativa vasca, reconocido en la jurisprudencia constitucional, considera el tribunal que el precepto reglamentario garantiza que el título y el texto de la convocatoria puedan remitirse a la base estatal, además de en castellano, en la otra lengua que sea oficial en la comunidad autónoma respectiva, y que dicha previsión se ajusta a lo establecido en el apartado tercero del artículo 15 de la Ley 39/2015.

El tribunal traslada, así, la carga de dar satisfacción al derecho de opción a la Administración autonómica, afirmando que, remitido por esta a la Base en ambas lenguas cooficiales:

[...] la garantía del derecho de disponibilidad lingüística ha de permitir el acceso de los ciudadanos a esa información tanto en castellano como en la lengua que sea oficial en su respectivo territorio, posibilidad esta que el precepto no recoge expresamente pero tampoco excluye. (Sentencia 37/2021, FJ 8)

De modo que admite una interpretación acorde con la Constitución del precepto reglamentario cuestionado, conforme a la cual “la previsión contenida en el mismo tiene por objeto, precisamente, hacer posible el acceso a la información en la lengua que, junto con el castellano, sea oficial en el respectivo territorio”, que es, precisamente, lo que facilita el sistema nacional de publicidad de subvenciones y ayudas, que “permite a todos los ciudadanos el acceso y consulta de las convocatorias en cualquiera de las lenguas que son oficiales en los respectivos territorios” (Sentencia 37/2021, FJ 8). Ello lleva a concluir al tribunal, desechando la posición del Gobierno Vasco, que “el derecho de opción lingüística ha quedado así efectivamente garantizado, sin que se produzca la alegada vulneración de las competencias autonómicas previstas en el art. 6 EAPV” (Sentencia 37/2021, FJ 8).

La situación dista mucho de resultar satisfactoria y, por el mero hecho de la integración de información en un registro de ámbito estatal, aun cuando la actuación a la que se refiera la información no sea extraterritorial del territorio con lengua cooficial, quiebra el derecho de opción o, en el mejor de los casos, lo obvia, imponiendo la carga de satisfacerlo no al órgano gestor del registro, sino a la Administración territorial de que se trate. El impacto que la gestión centralizada en el Estado de plataformas y registros sobre base tecnológica, colaborativos o no, afecta así, claramente, una vez más (Urrutia Libarona, 2021, pp. 183-186), a los derechos lingüísticos de los ciudadanos de las comunidades autónomas con lengua cooficial y, a mi juicio, ni la traslación a la comunidad de la carga de proporcionar información en ambas lenguas cooficiales, parcial como ocurre en materia de subvenciones, ni una publicidad limitada a elementos concretos y parciales del procedimiento, resultan suficientes. De nuevo, el uso extraterritorial de las lenguas cooficiales se remite a la legislación estatal, manifiestamente insuficiente a este respecto, como en otros (Palomar Olmeda, 2022, pp. 209-211).

Causa cierta sorpresa que el impacto de la administración electrónica, o el proceso de transformación digital del sector público, no haya justificado referencia alguna a estos problemas ni en la normativa básica de rango legal, más allá de la genérica previsión del artículo 15.3 de la Ley 39/2015, ni tan siquiera en la reglamentaria, especialmente en el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.¹⁵ Es esta cuestión que la legislación básica, en un entorno como el actual, de transformación digital de la Administración pública, debiera afrontar de forma clara y respetuosa con los derechos lingüísticos y la normativa autonómica que los concreta en los diferentes territorios con lenguas cooficiales.

4 Conclusiones

Los efectos que el proceso de transformación digital de la Administración tiene sobre la organización y el funcionamiento de las Administraciones públicas son crecientes. La puerta de acceso y los repositorios de información son ya hoy, en gran medida, telemáticos y esto hace que los derechos que venían ejerciéndose en sedes físicas y las actuaciones que se desarrollaban a través de registros administrativos, vinculadas a territorios, hoy se ejerzan y realicen por vías telemáticas. Estos cambios generan, como ha quedado expuesto, nuevos problemas y necesidades regulatorias que han sido insuficientemente atendidas, hasta el momento en la legislación estatal, con posibles consecuencias para una adecuada protección de los derechos lingüísticos.

La insuficiente regulación del tema en la legislación básica, concebida, además, desde la perspectiva del procedimiento administrativo, no resuelve los problemas para los derechos lingüísticos que el creciente empuje de las plataformas tecnológicas promovidas por la Administración General del Estado, que esta propone o impone, según los casos, bajo diferentes fórmulas, competenciales o no. Cuando la perspectiva no es solo la del procedimiento sino la de la transparencia, cuando la garantía no actúa respecto del interesado sino del ciudadano que accede a la información, cuando la plataforma de tramitación, además de soportar la tramitación electrónica del procedimiento, provee de publicidad para terceros no determinados, la regulación estatal resulta insuficiente y la específica, analizada en relación con algunas de las plataformas estatales fundamentales para la acción administrativa, o no existe o, existiendo, resulta en exceso restrictiva respecto de las lenguas cooficiales, aun avalada por el Tribunal Constitucional.

No parece razonable, finalmente, que sea esta cuestión remitida a normativa sectorial, de modo que cada plataforma estatal cuente con una regulación propia. Es materia que, en coherencia con la cada vez mayor extensión de estas, integradoras o autónomas, debiera ser objeto de regulación general en la normativa básica, en el marco de la cual podrían actuar los legisladores autonómicos competentes con mayor certidumbre y seguridad para preservar los derechos lingüísticos de los ciudadanos de las comunidades con lenguas cooficiales. Y todo ello, además, dentro del actual marco competencial, sin excesos estatales basados en prácticas cuestionables como las que han quedado expuestas en relación con la adhesión “voluntaria” a plataformas estatales como condición de acceso a determinados fondos.

¹⁵ Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. (BOE, núm. 77, 31.03.2021, pp. 36487-36545).

Referencia

- Aguado i Cudolà, Vicenç. (2012). Les llengües oficials en els procediments administratius, amb particular referència als procediments tramitats per mitjans elèctronics. En Antoni Milian i Massana (coord.), *Drets lingüístics, de debò? Els drets lingüístics en les actuacions administratives i en determinades activitats supervisades per les administracions* (pp. 119-164). Institut d'Estudis Autònoms.
- Aguilar Calahorro, Augusto. (2016). El impacto de la crisis económica en España: el renacimiento de la política frente a la economía. En Francisco Balaguer Callejón y José Tudela Aranda (coords.), *Estudios en homenaje al profesor y magistrado Luis Ortega Álvarez* (pp. 195-219). Aranzadi.
- De la Quadra Salcedo Fernández del Castillo, Tomás. (2015). Sobre la reconstrucción del Estado autonómico. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 51, 56-83.
- Guerrero Vázquez, Pablo. (2019). *Freno constitucional al endeudamiento y descentralización política*. Fundación Manuel Giménez Abad.
- Guinot Barcina, M. (2021). Artículo 15. En José M.^a Baño León y Juan José Lavilla Rubira (dirs.), *Comentarios al procedimiento administrativo* (pp. 125-130). Tirant lo Blanch.
- Martínez Fernández, Jorge. (2018). La obligación de contratar electrónicamente en la nueva Ley de contratos del sector público y las plataformas de contratación electrónica. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 45, 7-31.
- Miranzo Díaz, Javier. (2022). El régimen jurídico de las plataformas de contratación pública en España. Especial referencia a los conflictos competenciales y a su incidencia en el derecho de la competencia. *Revista Catalana de Dret Públic*, 64, 140-157. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i64.2022.3654>
- Nogueira López, Alba. (2017). Derecho de los ciudadanos al uso de las lenguas oficiales en el procedimiento, en especial ante la Administración General del Estado. En Eduardo Gamero Casado (dir.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público* (vol. I, pp. 425-473). Tirant lo Blanch.
- Palomar Olmeda, Alberto. (2022). *Procedimiento administrativo*. Aranzadi.
- Parejo Alfonso, Luciano. (2012). *Transformación y ¿reforma? del Derecho administrativo en España*. Global Law Press-Instituto Nacional de Administración Pública.
- Tudela Aranda, José. (2016). *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*. Marcial Pons.
- Urrutia Libarona, Iñigo. (2015). Crisis económica, estabilidad presupuestaria y recentralización de competencias. En Alba Nogueira López, Marta Lois González e Isabel Diz Otero (eds.), *Crisis, derechos sociales e igualdad* (pp. 77-115). Tirant lo Blanch.
- Urrutia Libarona, Iñigo. (2021). ¿Nuevos paradigmas en la interpretación jurídica de la doble oficialidad lingüística?, *Revista Vasca de Administración Pública*, 121, 171-220. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.121.2021.04>