

# QUADERNS **1**

La incidència  
d'Internet sobre  
la distribució de  
competències

*Xavier Bernadí Gil*



OBSERVATORI DE L'EVOLUCIÓ DE LES INSTITUCIONS



UNIVERSITAT  
POMPEU FABRA

# QUADERNS **1**

La incidència  
d'Internet sobre  
la distribució de  
competències

*Xavier Bernadí Gil*



OBSERVATORI DE L'EVOLUCIÓ DE LES INSTITUCIONS



Aquesta publicació s'inscriu en el marc del projecte "Territorio y poder público: análisis prospectivo de una relación cambiante", finançat pel Ministeri de Ciència i Tecnologia (SEC2002-03703).

© UNIVERSITAT POMPEU FABRA  
[www.upf.edu](http://www.upf.edu)

Redacció: Observatori de l'Evolució de les Institucions  
Departament de Dret  
Universitat Pompeu Fabra  
Ramon Trias Fargas, 25-27  
08005 Barcelona  
[www.upf.edu/obsei](http://www.upf.edu/obsei)

Barcelona, novembre del 2004

ISSN:  
D.L.: B.47.274-2004  
Impressió: CEGE, Creaciones Gráficas

UPFGREC 340/4-1

## sumari

Presentació de la col·lecció Quaderns <i>Enric Argullol i Murgadas</i> <i>Director de l'Observatori de l'Evolució de les Institucions</i>	5
Nota prèvia sobre l'obra i l'autor .	7
La incidència d'Internet sobre la distribució de competències	9
<b>I</b> La pèrdua d'àmbits d'intervenció pública	11
1. La globalitat del fenomen	11
2. L'autoregulació i la privatització	12
3. La crisi de la noció clàssica de temps	13
<b>II</b> La possible modificació d'algunes regles profundes del repartiment	15
1. La crisi de la noció clàssica d'espai	15
a) <i>La crisi del territori com a fonament i limit de les competències públiques</i>	15
b) <i>La crisi del principi de major proximitat amb els ciutadans: de la proximitat geogràfica a la proximitat telemàtica?</i>	18
2. L'afebliment de la noció d'exclusivitat competencial: cap a un règim de competències indistintes?	21
3. La integració de competències, un risc per a la democràcia	24
<b>III</b> L'emergència de nous àmbits d'intervenció	31
1. Les TIC com a nova matèria competencial	31
2. El règim competencial de la intervenció pública sobre les TIC	34
3. La necessària adaptació dels títols competencials	37
<b>IV</b> Més enllà dels títols competencials	39
Bibliografia	41
Síntesis	43
Abstract	44
Synthèse	45



Amb la publicació que tenen a les seves mans, o que veuen a la pantalla, l'Observatori de l'Evolució de les Institucions inicia una línia de documents que pretén posar a la seva disposició treballs breus de recerca o parts d'estudis més amplis que, realitzats amb rigor, presenten un interès de caràcter general.

La publicació, de fet, es concreta en dos productes: d'una banda, un resum-presentació imprès, i de l'altra banda, l'estudi sencer en format digital. Amb el primer pretenem alhora donar notícia de la publicació de la recerca i oferir al lector un tast inicial que li permeti determinar el seu nivell d'interès, a partir d'un coneixement que vagi més enllà del simple títol o subtítols de l'estudi. I és, de confirmar-se aquest interès, quan es dirigeix el lector cap al treball complet, que cadascú utilitzarà amb el format que consideri més convenient o més còmode.

La col·lecció s'inicia amb l'estudi del Dr. Xavier Bernadí, professor de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra, relatiu a "La incidència d'Internet sobre la distribució de competències". Es tracta d'un imaginatiu –i per això possiblement polèmic– treball que planteja –i dona parer– com l'impacte de les tecnologies de la informació i la comunicació pot afectar molts dels paràmetres que fins ara han servit per explicar el paper dels diversos poders públics i la seva relació amb els ciutadans. Ben segur que algunes de les aportacions es poden considerar discutibles. Però precisament entenc que aquesta característica dóna a l'estudi un valor addicional en remoure les aigües que massa sovint estan massa quietes. És d'altra banda un deure per a un professor universitari que compleix l'autor amb valentia.

Vull agrair a Enric Satué la seva col·laboració perquè aquests "productes" vagin també formalment pel camí de l'excel·lència, que tan bé coneix.

*Enric Argullol i Murgadas*  
Catedràtic de Dret Administratiu  
Director de l'Observatori de l'Evolució de les Institucions  
Universitat Pompeu Fabra



# Nota prèvia

## L'obra

La incidència d'Internet sobre la distribució de competències constitueix una síntesi actualitzada de les aportacions realitzades per l'autor en el capítol que, amb un títol similar, tancava la seva tesi doctoral sobre “La distribució de les competències d'execució en l'Estat autonòmic”. Aquesta tesi doctoral, dirigida pel Dr. Enric Argullol i Murgadas, va ser defensada a la Universitat Pompeu Fabra el 9 de desembre del 2002, davant d'un tribunal integrat pels professors Jesús Leguina Villa, Joaquim Tornos Mas, Carles Viver Pi-Sunyer, Martí Bassols Coma i Rafael Jiménez Asensio, tribunal que li va atorgar unànimement la màxima qualificació acadèmica d'excel·lent cum laude.

El text complet del capítol esmentat, convenientment adaptat, ha estat objecte de publicació electrònica i es pot consultar al lloc web de l'Observatori de l'Evolució de les Institucions ([www.upf.edu/obsei/publicacions/quaderns](http://www.upf.edu/obsei/publicacions/quaderns)).

7

## L'autor

El Dr. Xavier Bernadí Gil (Sabadell, 1967), llicenciat en Dret per la Universitat Autònoma de Barcelona l'any 1990, és professor de Dret Administratiu a la Universitat Pompeu Fabra, des de 1996, i coordinador de l'Observatori de l'Evolució de les Institucions. Les seves línies de recerca principals giren al voltant del dret autonòmic i del dret públic de les tecnologies de la informació i la comunicació.





La incidència d'Internet  
sobre la distribució de competències



La incidència d'Internet sobre la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes constitueix un tema molt poc estudiat per la doctrina científica. El pressupòsit de partida de la nostra anàlisi és que si, com s'afirma, les tecnologies de la informació i la comunicació han d'afectar tots els àmbits de la vida social i personal, també afectaran necessàriament l'actual sistema de repartiment del poder polític i administratiu. Aquest pronòstic ens obliga a interrogar-nos sobre les implicacions principals i sobre les vies o les formes en què pot concretar-se aquesta afectació. La novetat d'aquesta temàtica exigeix adoptar un enfocament essencialment prospectiu, opció metodològica que privilegia la formulació de plantejaments en forma d'hipòtesis i que presenta riscos evidents des del punt de vista científic. Uns riscos que, al nostre parer, ja no podem continuar defugint.

## I. La pèrdua d'àmbits d'intervenció pública

La utilització cada vegada més estesa de les tecnologies de la informació i la comunicació (en endavant, TIC) pot desembocar –o ja ha desembocat– en la desaparició d'alguns dels actuals àmbits d'intervenció pública, ja sigui en el pla legislatiu o en el pla de la intervenció administrativa o jurisdiccional. Les causes d'aquesta pèrdua de poder públic són diverses i han estat remarcades amb més o menys èmfasi per la gran majoria dels pensadors que han reflexionat sobre les característiques que presenta el nou fenomen tecnològic: la globalització, l'autoregulació i la crisi de les nocions convencionals d'*espai* i de *temps*.

### *1. La globalitat del fenomen*

L'ús de les TIC s'està produint a escala mundial i és, també, a escala mundial on s'estan plantejant els mateixos problemes que deriven de l'avenç tecnològic: la formació de la població en noves tècniques, la lluita contra les noves causes d'exclusió social (fractura digital), la cibercriminalitat, la seguretat de les transaccions electròniques, la protecció de drets com l'honor i la intimi-

tat o la propietat intel·lectual, etc. La consciència del caràcter global d'aquests problemes ha permès constatar la progressiva superació de les fronteres de l'Estat-nació i la incapacitat d'aquest per respondre aïlladament als reptes que ja tenim plantejats.

Aquesta constatació ha dut a reclamar jurisdiccions més àmplies que les estatals, ja siguin d'escala regional (com la Unió Europea) o d'escala internacional, fins arribar a promoure un govern mundial. En una posició extrema, també hi ha qui sosté, no la incapacitat dels estats per afrontar aquests problemes, sinó la seva manca total de legitimitat (un dels exponents més clars d'aquesta ideologia és la coneguda "Declaració d'independència del ciberespai", de John PERRY BARLOW).

La mundialització potser no comportarà la decadència o la fi de l'Estat-nació, però sí que transformarà el poder estatal, un poder que ara és compartit per entitats diverses, situades en el nivell local, regional i internacional, fet que incideix tant en l'autonomia com en la sobirania estatal (MUÑOZ MACHADO, ORTEGA KLEIN, SHAPIRO). En qualsevol cas, és clar que la mundialització comporta una progressiva transferència de competències estatals, autonòmiques i locals cap a institucions supraestatals, com ho demostra el fet que la Comunitat Europea tingui un protagonisme molt més rellevant en aquest àmbit que el que han pogut conservar els estats membres i les entitats subestatals que els integren.

En definitiva, la globalització del fenomen de les TIC ja ha començat a comportar la pèrdua d'àmbits d'intervenció pública en el pla legislatiu, administratiu i judicial i tot sembla indicar que aquest procés ha d'intensificar-se en un futur immediat.

## *2. L'autoregulació i la privatització*

Un dels fenòmens que caracteritzen les TIC, en general, i la xarxa Internet, en particular, és que l'organització i la regulació del seu ús depenen en gran mesura d'institucions i d'entitats privades. Un exemple concret, però molt rellevant, d'aquesta situació el tenim en la gestió dels noms de domini a

Internet, una gestió confiada a una organització internacional privada, sense ànim de lucre, com l'ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), en la qual també han intervingut organitzacions lucratives com Network Solutions. Són aquest tipus d'entitats de base privades les qui administren el sistema en el seu nivell bàsic i, per tant, les qui prenen les decisions sobre els noms de domini que afecten tots els usuaris –públics i privats– de la xarxa Internet.

En aquest entorn, en què el desenvolupament de les TIC està en bona part lliurat a la responsabilitat de corporacions i d'establiments de base privada, la utilització de normes igualment privades esdevé una necessitat pràcticament ineludible (MUÑOZ MACHADO). Tot i que aquesta forma de producció normativa no podrà substituir totalment la intervenció estatal, el cert és que en el món d'Internet l'autoregulació no només és fomentada pels operadors i pels usuaris, sinó també per les instàncies de govern, incloses les de la Comunitat Europea (LAGUNA DE PAZ). En definitiva, hi ha un desplaçament de facultats de l'àmbit públic cap al sector privat, una (auto)restricció del camp material d'actuació de les potestats públiques normatives i, també, de les facultats administratives vinculades amb l'execució de les previsions legals establertes pels poders públics.

La remissió al dret privat i, més concretament, la privatització han estat definides com un projecte polític d'Occident, com un procés que força el pas de l'*Estat prestador* a l'*Estat garant* (BARNÉS). Caminem, per tant, cap a una mutació de les funcions estatals, però en aquest procés les funcions de l'Estat no només canvien: sovint, també s'afebleixen en nombre i intensitat.

### 3. *La crisi de la noció clàssica de temps*

L'experiència de les comunicacions telemàtiques també ha posat en relleu el trencament de conceptes fonamentals de la nostra cultura i del sistema de distribució de competències com l'espai i el temps. La crisi del concepte d'espai pot afectar de forma particularment important el sistema competencial, fet que ens ha dut a dedicar-hi un apartat específic, al qual ara ens hem de remetre. Quant a la crisi de la noció clàssica de temps, és clar que, fins ara,

la majoria de relacions interpersonals s'acostumaven a fer "cara a cara", en sincronia o "temps real", mentre que l'ús de les TIC permet desplaçar el factor temps, de forma que es pugui diferir el procés de comunicació. Així s'ha fet palès en el camp de les relacions comercials, atès que l'oferta i la demanda s'han alliberat de les franjes horàries en què eren possibles. Per aquest motiu s'ha pogut constatar que tant si l'aparador és la teletenda com si és la pantalla del nostre ordinador, "la botiga virtual no tanca mai" (CEBRIÁN), constatació que no augura cap futur a la intervenció pública (normativa o aplicativa) adreçada a subjectar les activitats humanes a franjes temporals pre-determinades.

El control del temps per les institucions públiques obeïa fins avui a la preservació de valors socials com l'ordre públic, la protecció de la joventut, la preservació d'espais de lleure per als treballadors o la defensa dels interessos econòmics relacionats amb una determinada estructura comercial. El procés de liberalització econòmica ja ha posat data de caducitat a algunes de les facultats públiques subsistents en aquest camp (cas dels horaris comercials), però el procés de tecnificació pot fer-les desaparèixer abans que arribi aquesta data. I no es tracta únicament d'una simple qüestió tècnica: quan algunes empreses ja ofereixen els seus serveis i productes alliberades de les antigues restriccions espacials i temporals, el manteniment d'aquestes restriccions pot qüestionar fins a cert punt el principi constitucional d'igualtat i trencar, paradoxalment, el principi de la lliure concurrència (atès que les empreses virtuals encara són poques i mantenen, per aquest motiu, el monopoli de les franjes horàries *no convencionals*).

L'eliminació del factor temps també permet replantejar les relacions entre les administracions públiques i els seus funcionaris, passant del control horari al control per resultats; però sobretot permet que els ciutadans es puguin relacionar amb aquestes administracions les vint-i-quatre hores cada dia de l'any, amb independència de l'horari oficial adoptat per cada dependència. Que existeixi la possibilitat tècnica d'introduir aquesta realitat, ampulosament denominada *non-stop government*, no significa, òbviament, que totes les administracions disposin de suficients recursos humans, tècnics i econòmics per adoptar-la, fet que pot allunyar les administracions menys preparades dels seus ciutadans. En altres paraules, també entre les nostres administra-

cions es pot obrir la corresponent fractura digital, hipòtesi que podria desembocar en una nova alteració, de fet o de dret, del vigent sistema de repartiment de les responsabilitats públiques.

## II. La possible modificació d'algunes regles profundes del repartiment

### *1. La crisi de la noció clàssica d'espai*

Un dels efectes més importants de les TIC és que aquestes tecnologies ens situen davant d'un nou món: un món virtual bastit tendencialment sobre un nou territori sense fronteres geogràfiques. En efecte, a través de les xarxes de comunicació podem emetre o rebre informació, exercir o rebre influència, realitzar transaccions, oferir o contractar serveis i, en general, interactuar o relacionar-nos amb persones i comunitats que es troben a una gran distància física. Fins a cert punt, a la xarxa, l'espai es trenca, desapareix o, si es vol, convergeix en un ciberespai únic, compartit per tots els internautes.

Al nostre parer, aquest fenomen ha de tenir conseqüències fonamentals per al dret públic, en general, i per al sistema de distribució de competències, en particular, ja que queden qüestionats alguns dels seus principis estructurants o inspiradors, com ara el del territori com a fonament i com a límit de les competències de cada institució pública, o el del territori com a paràmetre identificador de l'autoritat pública més propera al ciutadà.

#### A) La crisi del territori com a fonament i límit de les competències públiques

Com sabem, el territori d'una entitat pública determinada constitueix l'àmbit espacial d'exercici de les seves competències i un dels principals límits generals d'aquestes. En el cas de les comunitats autònomes aquest límit es dedueix de la Constitució espanyola i ha estat recollit per tots els estatuts d'autonomia (l'art. 25.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, per exem-



ple, segons el qual totes les competències recollides a l'Estatut s'entenen referides al territori de Catalunya). L'anàlisi d'aquest límit i de la seva funcionalitat ha estat objecte de nombrosos pronunciaments del Tribunal Constitucional, molts dels quals posen en relleu que no es tracta d'un límit absolut, sinó relatiu, per bé que, com a regla general, condiciona la validesa de les decisions autonòmiques.

Doncs bé, en la seva projecció a les noves tecnologies, el límit del territori es trenca per dos costats, en la seva doble perspectiva de límit de validesa i d'eficàcia: d'una banda, perquè la intervenció pública (intervenció que fins ara només podia afectar generalment el territori i les persones que s'hi trobaven) passa a tenir un nombre de destinataris, potencialment il·limitat, dispers per tot el planeta; i, de l'altra, perquè diverses activitats privades (com ara el comerç) que s'havien d'exercir des d'un emplaçament físic determinat –sent controlades per les autoritats amb jurisdicció sobre aquest emplaçament– es realitzen avui a la xarxa, fet que no només repercuteix sobre l'exercici del poder, sinó també sobre el seu finançament, en no produir-se determinats fets imposables, generadors d'ingressos públics per via fiscal.

En altres paraules, la deslocalització de persones i de serveis ens hauria de portar a replantejar-nos la funció del territori com a àmbit espacial i com a límit de les competències públiques. Mentre no es produeixi aquest replantejament haurem de conviure amb múltiples interrogants, certament inquietants, entorn de la capacitat de les TIC per ampliar o minorar les competències que s'exerceixen de forma descentralitzada.

Si prenem com a exemple les competències de la Generalitat de Catalunya, podem formular-nos preguntes com les següents: Té la Generalitat cap possibilitat d'incidir en els jocs i les apostes que es desenvolupen a través de la xarxa? Aquestes activitats telemàtiques, no suposaran una minoració dels ingressos que rep la Generalitat per aquests conceptes? La banca electrònica i els serveis financers en xarxa, mantenen intactes les migrades competències que la Generalitat conserva sobre l'ordenació, autorització, inspecció i control de les entitats financeres? Les competències de la Generalitat en matèria de treball, abasten els teletreballadors que presten serveis des de fora del Principat (per exemple, des d'un *call-center*) a empreses o ciutadans de Catalunya?

Abasten els teletreballadors que presten serveis des del territori català a empreses o ciutadans ubicats en altres territoris? S'estenen les competències de la Generalitat relatives a la normalització de la llengua catalana a la informació i les transaccions que circulen per la xarxa? La Generalitat, pot oferir i prestar serveis telemàtics (culturals, educatius o sanitaris) a persones que no tinguin cap vinculació amb el seu territori? El concepte de comerç interior, afecta igualment el comerç electrònic? La protecció de persones i béns i el manteniment de l'ordre públic, com a funcions de la policia autònoma, es projecten igualment sobre els atacs que es produeixin a aquests valors des de o a través de la xarxa? S'estén la competència de la Generalitat en matèria d'ensenyament a la creació o al reconeixement d'universitats que ofereixin formació únicament a través de la xarxa, atorgant titulacions o acreditant l'aprofitament de persones que visquin fora de Catalunya o de l'Estat?

Al nostre criteri, el replantejament que propugnem (encetat, ja, pel Tribunal Constitucional: “lo que no permite este alcance territorial de las actividades objeto de las distintas competencias –fenómeno cada vez más común en el mundo actual– es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado”, STC 243/1994) hauria de defugir l'aplicació mecànica i abstracta del criteri del territori i apostar per l'ús de fórmules més matisades, com la del “*territori principalment afectat*” (o l'exercici d'activitats “principalment en un territori”), o com les que connecten l'afectació d'un territori amb la idea de l'*interès* i, en conseqüència, amb la necessitat d'articular mecanismes de col·laboració o d'actuació conjunta. També obliga a acceptar que, en alguns casos, la convergència dels diversos territoris en un únic espai virtual, on no hi ha fronteres físiques, comportarà l'eixamplament de l'abast material d'aquestes competències, ja sigui perquè creixin els usuaris (*extraterritorials*) dels serveis que s'ofereixin, ja sigui perquè es pugui estendre la jurisdicció pròpia a les interaccions telemàtiques entre persones o entre organitzacions que tinguin un punt de connexió amb el territori autònom i amb la societat que hi viu.

Malgrat tot, no s'ha de perdre la consciència que l'esmicolament del territori també pot desembocar en una minoració dels àmbits d'intervenció autònoms o locals, ja sigui per les característiques pròpies de la xarxa (manca de jurisdicció, dificultat de control, autoregulació, cessió de poder a altres orga-

nitzacions públiques o privades), ja sigui perquè les institucions centrals vulguin estendre jurídicament el límit del territori, en la seva versió espacial, a les actuacions que es realitzin en l'espai virtual (fet que obriria una nova via de retenció de facultats per part de l'Estat, amb base al caràcter supra o extra-territorial de les actuacions afectades).

Amb caràcter general també es pot suggerir la tesi –que només deixem apuntada– segons la qual aquesta crisi del territori com a criteri competencial podria afavorir l'aplicació preferent dels criteris basats en la personalitat (nacionalitat, veïnatge administratiu, pertinença a determinades comunitats) com a paràmetre de validesa de la intervenció pública. L'aplicació massiva de les tecnologies d'identificació digital (ús de certificats o de passaports digitals, de la firma electrònica, o d'aparells biomètrics que permetin associar l'ordinador amb el seu usuari) podria contribuir decisivament a la progressiva substitució de l'estatut territorial per l'estatut personal.

En qualsevol cas, les competències que es concreten en el control i la limitació de determinades activitats en l'espai semblen condemnades a desaparèixer (o a canviar substancialment), a mig o a llarg termini. És el cas, per exemple, de la limitació del nombre d'equipaments comercials que poden establir-se en una àrea geogràfica determinada (facultat emparada en la competència sobre comerç interior, *ex* article 12.1.5 de l'Estatut català) i, també, del conjunt de mesures legislatives i administratives adreçades a l'amidament de distàncies entre farmàcies (art. 9.19 del mateix Estatut).

## B) El principi de major proximitat amb els ciutadans: de la proximitat geogràfica a la proximitat telemàtica?

Com és sabut, el principi de major proximitat amb els ciutadans constitueix un criteri inspirador de la distribució de competències entre els diversos ens territorials. Certament no funciona com un criteri automàtic ni plenament exigible davant dels tribunals, però no es pot negar que té una importància creixent dins l'argumentari utilitzat pels partidaris d'una major descentralització de les responsabilitats públiques i, fins i tot, un progressiu reconeixement a nivell legislatiu.

Encara que es tracta d'un principi competencial poc estudiat, és clar que la seva aplicació pot tractar de satisfer objectius ben diversos, però no del tot independents, que van des de la voluntat d'incrementar l'eficàcia de l'acció pública (major coneixement de la realitat, major capacitat i rapidesa de reacció), fins al desig d'aprofundir el principi democràtic, tant des de l'òptica de les comunitats (autonomia, autogovern o autodisposició col·lectiva), com des de la dels individus (liberalisme polític), passant per la simple consideració de la major comoditat dels ciutadans a l'hora de relacionar-se amb els poders públics (estalvi de desplaçaments llargs i, en conseqüència, de temps i de diners).

El principi de major proximitat ha estat positivitzat a través d'algunes previsions específiques que convé recordar. La mateixa Llei de procediment administratiu de 1958 contenia dues previsions inspirades en aquesta directiva, encara que només fos des d'una òptica purament desconcentradora (articles 5 i 6). Des d'aquesta mateixa òptica la Llei de règim jurídic de les administracions públiques recorda que “si alguna disposició atribueix competència a una administració, sense especificar l'òrgan que ha d'exercir-la, s'entendrà que la facultat d'instruir i resoldre els expedients correspon als òrgans inferiors competents per raó de la matèria i del territori i, d'existir-ne varis, al superior jeràrquic comú” (article 12.3).

En la mateixa línia, però des d'una perspectiva totalment diferent, camina el famós principi de subsidiarietat recollit al Tractat de la Unió Europea (article 5) i, més clarament, a la Carta Europea de l'Autonomia Local, d'acord amb la qual “L'exercici de les competències públiques ha de correspondre preferentment, de forma general, a les autoritats més properes als ciutadans” (article 4.3). Una declaració coincident amb la realitzada anteriorment per la Llei de bases del règim local en disposar que tant el legislador estatal com l'autonòmic atribuïssin competències als ens locals “de conformitat amb els principis de descentralització i de màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans” (article 2).

La hipòtesi que ens plantejem és que el principi de “proximitat al ciutadà” mantindrà molt probablement la seva virtualitat com a criteri d'atribució de les responsabilitats públiques, però que, en el nou entorn en què ens trobem,

és igualment probable –almenys en determinats àmbits i fins a determinat punt– que el criteri de la *proximitat física o geogràfica* sigui substituït, de forma progressiva, pel criteri de la *proximitat telemàtica o informativa*. Quan ens situem davant d'un ordinador o d'un altre enginy electrònic és clar que no hi ha una administració més propera que una altra. Totes ens són igualment properes. I si ens arribem a sentir més allunyats d'una determinada administració és perquè no ens hi podem connectar amb la mateixa velocitat o amb la mateixa eficàcia que amb d'altres. La proximitat geogràfica i la proximitat telemàtica no han de coincidir necessàriament. En aquest marc, els ciutadans que visquin en les zones menys desenvolupades poden acabar per considerar més propera l'Administració de l'Estat (a la qual es connectarien a través d'Internet, de la televisió, d'un telèfon fix o mòbil o d'un caixer automàtic) que no pas al seu propi ajuntament o als òrgans autonòmics respectius. Aquesta pot ser, al nostre criteri, una de les modificacions més importants que pot experimentar el sistema competencial a conseqüència de les TIC. Les administracions territorialment superiors poden trobar en els ordinadors i en altres aparells domèstics la seva nova i més potent administració *perifèrica*.

És clar que aquest fenomen es pot donar amb major facilitat en aquells serveis públics que es concreten en una interacció o transacció amb els ciutadans, en el si de procediments administratius concrets (sol·licitud d'autoritzacions, realització d'actes registrals, liquidació de tributs, etc.), que no pas en aquells altres àmbits d'intervenció administrativa que tenen una connexió territorial més clara (construcció de carreteres, gestió de ports o aeroports, control del medi ambient). Però no podem descartar que l'avenç de la tècnica acabi afectant, de la forma indicada, qualsevol àmbit d'actuació pública.

Aquest fenomen podria qüestionar seriosament el sentit de les competències d'execució (execució de la legislació de l'Estat per les comunitats autònomes, execució de la legislació estatal i autonòmica per part dels ens locals). Així, podríem arribar a preguntar-nos que, si ja és del tot possible la relació telemàtica amb l'administració tributària –per exemple, per tal de liquidar tributs–, quin sentit té –més enllà d'una qüestió estrictament financera, resoluble per altres vies– atribuir a les comunitats autònomes la gestió, recaptació i liquidació dels tributs estatals? Si podem fer la declaració de l'impost sobre la

renda de les persones físiques o d'altres tributs a través del nostre ordinador, quina necessitat hi ha de traslladar aquests serveis telemàtics d'una administració a l'altra, especialment quan l'Administració de l'Estat ha resolt la tramitació telemàtica d'aquests procediments d'una forma particularment eficaç?

Al nostre judici, l'única via per evitar aquest tipus de plantejaments passa per aclarir que el principi de major proximitat als ciutadans no persegueix tant l'increment de l'eficàcia dels poders públics, com el respecte i l'aprofundiment de l'autogovern reconegut a determinades col·lectivitats. Que no estem davant d'una qüestió tècnica, sinó davant d'una autèntica necessitat política. Malgrat tot, és clar que el principi de major proximitat pot perdre un dels seus fonaments (el basat en l'eficàcia) i quedar en una posició més vulnerable, sobretot si recordem que els principis de subsidiarietat i de proporcionalitat tenen també una altra direcció, favorable a l'assumpció de competències per les administracions territorialment superiors quan les organitzacions més properes als ciutadans no disposin dels mitjans o dels recursos suficients, o quan les característiques particulars de l'acció pública que cal realitzar exigeixin un enfocament més global.

Des d'aquest punt de vista, la decidida aposta de l'Administració de l'Estat per la implantació de les TIC en les seves relacions amb els ciutadans potser no persegueix únicament l'increment de l'eficàcia administrativa i de la satisfacció dels seus destinataris, ni hauria de deixar indiferents la resta d'entitats territorials.

## *2. L'afebliment de la noció d'exclusivitat competencial: cap a un règim de competències indistintes?*

Les peculiaritats que presenta l'Estat autònom davant d'altres sistemes de descentralització política impedeixen encaixar el nostre sistema competencial dins d'un dels dos models bàsics de repartiment territorial del poder, el model del federalisme dual i el model del federalisme d'execució. No obstant això, a aquestes altures sembla força clar que el nostre sistema s'ha bastit essencialment sobre el principi de l'exclusivitat competencial sobre les fun-

cions en cada cas assignades. En alguns casos aquesta exclusivitat es pot entendre, en el seu sentit més autèntic, com a monopoli de totes les funcions públiques sobre tota una matèria, mentre que, en la resta de supòsits, aquesta noció només pot aplicar-se a una part d'aquesta matèria, a l'exercici d'una funció pública determinada (la legislativa o l'executiva) i, fins i tot, a una part concreta d'una mateixa funció (en el cas de la legislativa, a l'aprovació de les bases o al seu desplegament legislatiu).

En aquests darrers casos, no ens sembla convenient emprar la qualificació de competències *concurrents*, sinó la de competències *compartides*, ja que es comparteix una matèria, exercint funcions distintes, o es comparteix una mateixa funció. Des d'aquest punt de vista, doncs, compartició i exclusivitat competencial no són conceptes incompatibles ni exclouents (BAYONA). En qualsevol cas, el principi general aplicable al nostre sistema és que les competències atribuïdes a un o altre nivell de govern s'exerceixen en règim d'exclusivitat i exclouen les intervencions de la mateixa naturalesa que pretenguin realitzar altres ens públics. La virtualitat d'aquest principi i la dicció concreta de la clàusula de prevalença són un dels factors que contribueixen a explicar l'alta conflictivitat de l'Estat autònom ja que, dit senzillament, *allò que fa l'un, no ho pot fer l'altre*, i determinar *qui fa què* té una transcendència innegable.

En aquest context es podria pronosticar que la reducció dels camps d'intervenció pública que les TIC poden comportar ens situarà davant d'un correlatiu increment de la conflictivitat institucional o de la lluita per les competències. Tanmateix, també és possible que el sistema no evolucioni en aquesta direcció, sinó, precisament, en la contrària. En efecte, les TIC poden comportar la pèrdua d'àmbits d'intervenció pública, però també en generen de nous. Aquests nous àmbits d'intervenció situen els poders públics en una situació especialment compromesa: apareixen en moments o amb unes dimensions impredecibles, es desenvolupen i muten ràpidament, es resisteixen a l'aplicació dels instrumentals convencionals d'intervenció i superen àmpliament les capacitats d'inversió disponibles. Arran d'aquesta nova realitat, la cooperació entre els diversos poders públics pot passar de ser un compromís retòric o una simple petició de principi a una exigència ineludible en termes de pura supervivència. Aquesta cooperació es concretarà molt proba-

blement en una intensificació de les relacions intergovernamentals, però també es podria traduir en un canvi, de fet o de dret, en la categorització formal dels títols competencials, en una transformació natural i progressiva de les competències *exclusives* en competències *indistintes* (o *simultànies* o *conjunes*).

En llenguatge planer, una competència indistinta significa que *tothom ho pot fer tot* (del *qui fa què* passariem al *entre tots ho hem de fer tot*, o al *qui ho pugui fer, que ho faci*). Implantar la societat de la informació i del coneixement ens sembla un repte indefugible de totes les institucions públiques (i també, lògicament, de les privades), però també un repte inaffrontable de forma individual o aïllada. La lluita contra la fractura digital no implica una institució aïllada. Les implica totes. La ciberdelinqüència i altres noves formes de qüestionar els valors constitucionals utilitzen la xarxa i exigeixen una resposta en xarxa, ja que no es pot respondre de forma centralitzada a fenòmens profundament descentralitzats. En aquest escenari, qualsevol agent de la xarxa d'institucions públiques podria i hauria de respondre vàlidament als atacs que es produeixin des de les xarxes telemàtiques a qualsevol dels béns jurídics protegits. El mateix concepte d'Estat-xarxa desemboca en el caràcter indistint de la competència i en una de les seves conseqüències lògiques: el reconeixement recíproc d'actes i regulacions, tècnica comunitària que caldria aplicar, igualment, a l'interior dels estats membres.

El canvi en la categorització *formal* de les competències (canvi que exigiria una modificació constitucional i estatutària en aquest sentit) potser es resistirà o no arribarà; però, encara que no s'hi arribi, no s'ha de descartar que es produeixi un canvi *fàctic* o *real* dels títols competencials, una alteració de la titularitat o del règim de disponibilitat de la competència que impedeixi exercir-la de forma exclusiva i exclouent. Situació a la qual també es pot arribar, com ensenya l'experiència, a través d'un canvi *jurisprudencial* en la interpretació futura que faci el Tribunal Constitucional d'aquests títols competencials.

En tots aquests supòsits, allò més probable és que les competències indistintes quedin configurades tècnicament com a competències *simultànies* (tothom ho pot fer tot, o tothom ho ha de fer tot) o com a competències *alternatives*: tots ho podran fer tot, però quan ho faci un, no serà possible ni



necessari que intervingui un altre. Des d'aquest punt de vista, el sistema competencial podria evolucionar –almenys en determinats casos– cap a un règim més complex i més interdependent, on s'acceptés la vigència d'un principi que podríem anomenar com a *principi de la indiferència en la intervenció*. D'aquesta forma, una comunitat autònoma determinada veuria com altres autoritats (locals, autonòmiques, estatals, comunitàries o internacionals, no necessàriament públiques) fan el mateix que fa ella, o que poden “actuar per ella”, mentre ella pot, alhora, “actuar per les altres”.

Les competències d'execució es compartirien, sota una titularitat simultània i indistinta, i l'obtenció de majors o menors quotes de protagonisme interventor estaria directament relacionada amb el grau concret d'iniciativa i de capacitat de reacció de cada una de les instàncies implicades. Aquesta hipòtesi ens situa en un escenari que, més enllà de les valoracions que ens pugui merèixer, té molt poc a veure amb el sistema actual de distribució de les competències públiques. És possible que les dades legislatives i jurisprudencials disponibles encara no ens permetin bastir una teoria prou fonamentada sobre la realitat d'aquesta tendència i sobre la forma d'encarar-la, però la direcció que està prenent el fenomen de les noves tecnologies pot fer-la necessària més aviat del que ara podem imaginar.

### *3. La integració de competències, un risc per a la democràcia*

Com se sap, la intensa fragmentació de les responsabilitats públiques entre diverses administracions sol desembocar en una situació sensiblement gravosa per als particulars, els quals es veuen obligats a realitzar un seguit de tràmits successius (sol·licitud d'autoritzacions o d'inscripcions prèvies, comunicacions, liquidació de tributs, etc.), davant de diverses administracions, per tal de realitzar determinades activitats materialment unitàries (com la constitució d'empreses o l'inici d'activitats econòmiques). Davant d'aquesta realitat (procediments *bifàsics* o *complexos*), nombrosos teòrics i responsables públics sostenen que no es poden carregar sobre els particulars les disfuncions derivades de la complexitat organitzativa i competencial característica del nostre sistema administratiu. L'objectiu final que es proposa des d'aquesta línia de pensament és que a les activitats unitàries dels particulars hi corres-

pongui una unitat d'acte, és a dir, un procediment o una tramitació única i un interlocutor públic igualment únic.

En els darrers anys, aquest objectiu s'ha perseguit a través de tècniques reconduïbles al concepte de “finestreta única” (noció que engloba des de la intercomunicació de registres fins a la constitució d'oficines de gestió unificada), tècniques que poden rebre una empenta molt important gràcies a la implantació de les TIC. El penós peregrinatge dels particulars d'administració en administració, de registre en registre, podria substituir-se per la possibilitat d'endegar tots els tràmits necessaris a través d'una taquilla o finestreta única; és a dir, des d'un aparador o punt de contacte únic (una *Front Office*), i el personal que hi estigués adscrit s'encarregaria de trametre la informació o de sol·licitar l'actuació dels òrgans competents de la mateixa o d'altres administracions (*Back Office*), fins que el conjunt d'actes resolutoris parcials permetin donar una resposta unitària a la sol·licitud del particular. L'ús de les TIC fins i tot eximeix de crear físicament aquestes oficines o finestres úniques i de dotar-les de personal i de recursos específics. Per atendre els ciutadans n'hi ha prou amb una adreça de correu electrònic o amb un canal anàleg de comunicació telemàtica, com els anomenats “portals únics”.

Malgrat tot, des d'una perspectiva institucional i competencial, cal plantejar-se immediatament la qüestió, gens intranscendent, d'on s'ubica –o de qui depèn– aquesta adreça electrònica o aquests portals únics interadministratius. Quan es vulgui articular una autèntica integració de procediments, de forma que el ciutadà s'adreça a una única administració i hagi de rebre una resposta també única, on ubicarem l'oficina telemàtica de gestió unificada? Qui en serà el responsable? Com es deixarà constància de la intervenció d'altres administracions? Aquesta intervenció administrativa plural, es visualitzarà suficientment? No cal dir que la constitució efectiva de portals únics interadministratius, com l'impulsat per l'Administració de l'Estat ([www.administracion.es](http://www.administracion.es)) o el creat per la Generalitat i els ens locals ([www.cat365.net](http://www.cat365.net)) fa que la resposta a aquests interrogants sigui cada dia més urgent.

En aquest marc, la lloable voluntat de donar una resposta única i completa als “fets vitals” que plantegen els ciutadans (naixement d'un fill, constitució

d'una empresa, etc.) porta a defensar un criteri, que podríem anomenar com a “principi d'indiferència en l'Administració”, amb base al qual es defensa que al ciutadà li és absolutament indiferent quina sigui l'administració titular de la competència, ja que allò que li interessa realment és l'obtenció de la informació que necessita, la realització efectiva del tràmit o l'obtenció del servei o la prestació sol·licitada. Així, en alguns documents oficials s'hi pot llegir que “el ciutadà acudirà a l'administració més propera sense preocupar-se de a qui compet la solució” o que “en l'àmbit de les administracions públiques allò que ha de primar són els criteris d'eficiència i de millor servei al ciutadà davant de qualsevol raó purament comercial o d'imatge”.

En fi, les propostes orientades a no complicar la vida als ciutadans obliden sovint que darrera la intervenció de cada administració hi ha una decisió política prèvia, dificultosament adoptada pels poders constituents o constituïts, sobre el concret cercle d'interessos que cal encomanar a cada un dels nivells de govern que integren el nostre sistema plural d'administracions públiques. Des d'aquest punt de vista, no sembla que pugui ser indiferent que intervingui una o altra administració, ja que aquesta indiferència podria trastocar alguns dels principis essencials de l'estat democràtic. En altres paraules, l'avenç de la tècnica es pot i s'ha de posar al servei dels ciutadans, mitjançant la simplificació i la racionalització administratives; però cal assegurar que no s'utilitzi per fer *tabula rasa* del delicat sistema de distribució de competències i dels valors al qual respon aquest sistema. Certament, les TIC ens permeten assolir quotes d'eficiència inimaginables fins a la seva aparició, però si l'eficiència fa perdre un principi, i aquest principi és valuós, allò més possible és que deixi de ser eficient sacrificar-lo (LESSIG).

Aquesta problemàtica encara es planteja amb més força quan de la integració de procediments passem a la integració de competències. En el primer cas, cada administració manté intactes les seves facultats resolutòries. Allò que varia és la imatge que es projecta cap a l'exterior, ja que el resultat de cada procediment conflueix en una resposta final formalment unitària a la sol·licitud del particular; però aquests procediments no desapareixen, sinó que són tramitats en el si de cada administració pels òrgans en cada cas competents i d'acord amb les normes particularment aplicables. La integració de competències suposa donar un pas més endavant. Representa un estadi superior de

col·laboració administrativa i té unes implicacions molt més transcendents des del punt de vista organitzatiu i competencial.

Aquí s'hi arriba des del convenciment que, en una societat complexa i evolucionada com la nostra, la gran majoria d'assumptes afecten simultàniament els cercles d'interessos encomanats a cada administració, fet que justificaria substituir els processos de decisió unilaterals per procediments que permetin un major grau de diàleg, de col·laboració o de consens entre totes les administracions implicades. D'aquesta forma, la decisió final que s'adoptés compartiria amb un *plus* d'acceptació, de legitimitat i d'eficàcia aplicativa.

La col·laboració interadministrativa abasta diversos graus d'intensitat, des de la simple participació funcional en procediments aliens fins a la creació d'ens o òrgans conjunts i permanents, dotats de facultats decisòries i amb una participació més o menys paritària de les administracions que els integren (conferències sectorials, consorcis, òrgans col·legiats interadministratius, societats mercantils de capital públic, etc.). És sobretot en el cas dels convenis de col·laboració i en el de la creació d'ens o òrgans conjunts que podem parlar amb propietat d'un fenomen d'integració de competències, d'un fenomen que s'acaba traduint, d'una o altra forma, en allò que es pot qualificar com una *decisió conjunta*. Aquesta realitat coincideix amb els plantejaments del federalisme cooperatiu o executiu, és a dir, d'uns models amb repercussions clarament ambivalents. Positives, d'una banda, perquè satisfan l'exigència de col·laboració entre les diverses administracions. I negatives, de l'altra, perquè fan més opac el procés de presa de decisions i dificulten la imputació d'aquestes decisions a un o altre nivell de govern, amb la corresponent dilució de les responsabilitats públiques respectives. Dilució de responsabilitats que podria desfigurar el sistema constitucional i estatutari de distribució de competències i que planteja problemes evidents des del punt de vista democràtic (els ciutadans, a qui han d'exigir les responsabilitats?, a qui han de premiar o castigar electoralment?).

Tot i que les TIC no són les responsables del sorgiment d'aquestes dinàmiques competencials, el cert és que contribueixen decisivament al seu reforçament, ja que constitueixen un camp especialment abonat a la col·laboració i a la cooperació interadministrativa, és a dir, a la integració de les competèn-

cies respectives. Així ho demostra l'estudi de les fórmules de cooperació vertical o horitzontal establertes entre l'Estat, les comunitats autònomes i els ens locals en l'àmbit de les TIC. En el primer cas, no s'ha constituït encara una conferència sectorial entre l'Estat i les comunitats autònomes. La col·laboració entre aquests dos nivells s'ha articulada en òrgans de trobada de segon nivell, vinculats en molts casos a un òrgan estatal com el Consejo Superior de Informática, com ara la Comisión Nacional para la Cooperación entre las Administraciones Públicas en el Campo de los Sistemas y Tecnologías de la Información (COAXI), el Grupo de Usuarios de Telecomunicaciones en la Administración (GTA) o el Comité Técnico de Seguridad de los Sistemas de Información y Tratamiento Automatizado de Datos Personales (SSITAD). La participació de les comunitats autònomes, plantejada normalment amb caràcter voluntari, també ha estat prevista en el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información i en la mateixa Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y de las Nuevas Tecnologías en España. Allò que més convé remarcar és que aquesta participació es dóna entre autoritats i tècnics d'una i altra administració, sovint sense cap intervenció dels cossos legislatius respectius, a través d'òrgans poc o gens coneguts per la ciutadania i, fins i tot, pels especialistes. En fi, aquests òrgans, amb quina periodicitat es reuneixen? Quin grau d'influència tenen les seves decisions? Quines comunitats o ens locals concrets hi participen? Fins a quin punt són escoltats els seus representants?

Un exemple molt clar d'integració horitzontal i vertical de competències en l'àmbit de les noves tecnologies el constitueix el consorci local creat a Catalunya amb el nom de Localret ([www.localret.es](http://www.localret.es)). Localret és un consorci local constituït a l'empara de la legislació municipal amb la finalitat d'impulsar la xarxa de telecomunicacions per cable i optimitzar-ne la utilització. Tanmateix, aquest ens instrumental presenta unes característiques ben peculiars. D'entrada, Localret agrupa la gran majoria dels municipis catalans (784 municipis –del total de 946– que representen el 99% de la població de Catalunya) i també les dues entitats municipalistes d'aquest territori: l'Associació Catalana de Municipis i Comarques i la Federació de Municipis de Catalunya (entitats que no es caracteritzen precisament per la fluïdesa de les relacions que mantenen en altres àmbits). Per tant, Localret constitueix un instrument organitzatiu que integra i presta serveis pràcticament a tot el

món municipal català, tret que aïlladament ja en fa un experiment del tot inèdit.

D'altra banda, Localret ha ampliat progressivament el seu objecte i les seves funcions inicials, fins a constituir-se en l'organització local de referència en tot allò relacionat amb les TIC. Localret impulsa la implantació de les noves tecnologies en tots els municipis, als quals presta serveis directes, des de l'assessorament tècnic, jurídic i fiscal, fins a l'organització d'activitats formatives. En segon lloc, actua com a interlocutor o representació sindical de les entitats locals davant dels diversos operadors de telecomunicacions, actuació que permet integrar els diversos mercats municipals en un únic mercat local, molt més potent a l'hora d'obtenir ofertes econòmiques molt més avantatjoses. El Consorci s'ha constituït igualment en un organisme gestor que, a l'estil d'un servei comú a tots els municipis, actua sovint com a òrgan d'execució de projectes i d'instal·lacions, dirigeix i fiscalitza les obres, o assumeix directament la contractació d'aquestes obres, així com la de serveis, subministraments, treballs específics i assessoraments especials, normalment a través d'una entitat societària constituïda amb aquesta finalitat (Localret, S.A.).

Ara bé, el camp en què Localret ha obtingut els èxits més visibles o de més transcendència pública ha estat, precisament, el de les relacions intergovernamentals. El Consorci ha quedat identificat com la institució que fa sentir la veu dels municipis i que en representa els seus interessos davant l'Administració de la Generalitat, de l'Estat i de la Unió Europea. Davant l'evidència dels fets, la Generalitat ha reconegut Localret com el seu interlocutor local en l'àmbit de les TIC i hi ha establert relacions (quasi) paritàries, fins al punt de dissenyar conjuntament projectes unitaris, de col·laborar estretament en el desenvolupament dels seus continguts, i d'acordar-ne també l'avaluació conjunta.

La interlocució directa entre la Generalitat i Localret es concreta en iniciatives de clar contingut polític i d'un caràcter estratègic indubtable. Així, mitjançant l'Acord institucional de 18 de novembre de 1998, s'inicia la definició del *Pla Estratègic "Catalunya en Xarxa" (1999-2003)*, document central de la política catalana per implantar la societat de la informació i del coneixement a Catalunya. Més endavant es subscriu l'*Acord institucional entre la*

*Generalitat de Catalunya i les administracions locals catalanes per a la promoció i el desenvolupament de la societat de la informació a les administracions públiques.* Aquest acord s'encenta amb el compromís explícit de les parts signatàries d'afrontar conjuntament els reptes plantejats per les noves tecnologies (“La Generalitat de Catalunya i els ajuntaments catalans manifesten la seva voluntat d’*acció conjunta i coordinada* per a la introducció de les TIC en l’àmbit de l’administració catalana”, “Aquest acord, de caràcter eminentment polític, s’ha de concretar en una *estreta col·laboració* entre l’Administració de la Generalitat i les administracions locals, a través de Localret”).

El protagonisme de Localret en les relacions institucionals arriba al seu punt àlgid un any després, concretament el 23 de juliol del 2001, quan es firma el Pacte per a la promoció i el desenvolupament de la societat de la informació a les administracions públiques catalanes. Aquest document el firmen a la seu del Parlament de Catalunya, davant del seu president, la consellera de Governació i Relacions Institucionals, en nom de la Generalitat; els presidents de tots els grups parlamentaris, i el president de Localret.

Aquestes iniciatives han desembocat en la constitució del Consorci Administració Oberta Electrònica de Catalunya (Acord del Govern de la Generalitat de 4 de desembre del 2001) i la creació de l’Agència Catalana de Protecció de Dades (Llei 5/2002, del 19 d’abril). El Consorci AOEC s’ha dotat de dos instruments de gestió: l’Agència Catalana de Certificació (amb l’objecte de gestionar certificats digitals i de prestar serveis relacionats amb la signatura electrònica i altres processos d’identificació) i la societat mercantil Serveis Públics Electrònics, S.A. (coneguda com a “PuntCat”), societat creada amb la finalitat de gestionar el portal compartit de les administracions públiques catalanes, així com la plataforma tecnològica d’integració dels tràmits interadministratius, “és a dir, la connexió dels sistemes d’informació de les administracions locals, autonòmica i estatal amb la finalitat de donar respostes complertes a un servei reclamat pel ciutadà *amb independència de quina és l’administració competent*”. També s’ha posat en funcionament l’esmentat Portal de les Administracions Públiques a Catalunya, conegut amb el nom de Cat365 ([www.cat365.net](http://www.cat365.net)), amb l’objectiu que “puguin fer-se tràmits complets amb validesa administrativa... tot respectant les titularitats de les competències de cada administració”, però “cercant la màxima

integració dels processos administratius i interadministratius vinculats a un mateix servei". Localret té una presència i un protagonisme important dins de totes aquestes estructures i instruments organitzatius. També ha començat a desplegar un paper interessant com a membre o interlocutor català de xarxes europees constituïdes *ad hoc* per a l'impuls de projectes directament relacionats amb l'avenç tecnològic (projectes Prelude i Permis).

En definitiva, mitjançant un esforç cooperatiu sense precedents, els municipis catalans han inventat una institució d'autogovern pròpia, "la seva Generalitat", en l'àmbit de les TIC. Aquesta iniciativa té clares repercussions: d'una banda, els municipis s'alliberen de les divisions territorials en què es troben enquadrats i s'agrupen en un únic ens consorcial que cobreix tot el territori (fenomen que trastoca l'organització territorial pròpia de Catalunya, en qüestionar les típiques funcions d'assistència i cooperació amb els municipis atribuïdes ordinàriament als ens locals intermedis: comarques i províncies); i d'altra banda, s'inicia un procés d'integració horitzontal de competències (en reunir-se les competències municipals disseminades en les funcions reconegudes a una entitat única) i un procés paral·lel d'integració vertical de les competències municipals, "gestionades o representades" per Localret, amb les pròpies de la Generalitat: a partir d'aquest moment, les iniciatives endegades a Catalunya en l'àmbit de les TIC agrupen diversos nivells de govern i Administració i reuneixen les seves diverses competències, alhora reforçades i diluïdes.

### III. L'emergència de nous àmbits d'intervenció pública ▬

#### *1. Les TIC com a nova matèria competencial*

La simple observació de la realitat ens permet de constatar que les TIC han obert un nou camp d'actuació a les diverses administracions públiques, les quals han assumit aquí un conjunt de tasques inexistents fins fa pocs anys (regulació del fenomen, elaboració de plans estratègics, subministrament d'informació electrònica, transaccions a través de la xarxa, accions de foment,



adopció de mesures organitzatives, protecció de dades, exercici de potestats com l'autoritzadora, la certificadora, la sancionadora, etc.).

L'emergència de nous àmbits d'intervenció pública sempre planteja importants interrogants des de la perspectiva competencial, interrogants poc o gens contestats en aquest àmbit per la doctrina i que cal començar a respondre. Com és lògic, la Constitució i els estatuts d'autonomia no contenen cap referència a les TIC en clau competencial. En conseqüència, el primer interrogant que ens hem de plantejar és si ens trobem davant d'una nova matèria competencial o si la qüestió de les TIC segueix la distribució de competències en funció de la matèria específica directament afectada o prevalent en cada cas. La primera resposta (nova matèria competencial) tindria una conseqüència ben coneguda: totes les funcions públiques relacionades amb aquesta matèria s'haurien d'entendre atribuïdes a l'Estat en virtut de la clàusula residual (art. 149.3 CE), per bé que en un moment posterior algunes d'aquestes funcions fossin assumides per les comunitats autònomes per la via de la reforma estatutària o per mitjà de l'oportuna atribució, transferència o delegació estatal (art. 147 i 150 CE).

32

Però la tesi que ens trobem davant d'una nova matèria competencial difícilment s'imposarà, pels motius següents: 1. El Tribunal Constitucional és molt reticent a l'aplicació de la clàusula residual; 2. Hi ha títols competencials molt propers a les TIC, per raó de la matèria, dins dels quals és fàcil que quedin subsumides; 3. I l'opinió avui imperant és que les TIC no constitueixen una realitat pròpia i diferenciada a efectes competencials, sinó un fenomen instrumental, transversal o horitzontal a molts títols competencials, dins dels quals s'incardinen amb naturalitat, sense modificar el repartiment actual del poder polític i administratiu.

El cas és que ja s'han començat a establir les bases d'aquest hipotètic conflicte competencial i que ja s'ha iniciat –i acabat– alguna batalla. Ens referim a la discussió competencial establerta entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya i tancada per mitjà de l'STC en matèria de protecció de dades personals, un cas ben il·lustratiu de la problemàtica que plantejem en aquest punt. Els elements centrals d'aquesta polèmica són els següents. D'acord amb el mandat establert per la Constitució espanyola (art. 18.4, d'acord amb el qual la llei limitarà l'ús de

la informàtica per tal de garantir l'honor i la intimitat personal i familiar dels ciutadans), s'aprovà la Llei Orgànica 5/1992, de 29 d'octubre, de regulació del tractament automatitzat de dades de caràcter personal (LORTAD), avui derogada i substituïda per la Llei Orgànica 15/1999, de 23 de desembre, de protecció de dades personals (LOPD). Aquesta legislació estableix un sistema de protecció, bàsicament preventiu, articulat a l'entorn de l'Agència de Protecció de Datos, un ens estatal de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia, que actua amb plena independència de les administracions públiques, i que té atribuïdes diverses potestats administratives de naturalesa clarament executiva i una certa capacitat normativa. L'Agència ha de vetllar pel compliment de la legislació sobre protecció de dades i controlar-ne l'aplicació, de forma especial pel que fa als drets d'informació, accés, rectificació i cancel·lació de dades reconeguts als ciutadans. A aquests efectes, els titulars de fitxers públics o privats que continguin dades personals han de comunicar a l'Agència l'existència i les característiques d'aquests fitxers, la qual els autoritza i també pot ordenar-ne la cancel·lació quan infringeixin la legislació reguladora.

D'acord amb aquesta regulació, les comunitats autònomes poden exercir algunes de les funcions de l'Agència en relació amb els fitxers automatitzats creats o gestionats per elles mateixes i, també, els creats o gestionats pels ens locals del seu territori. Però els fitxers de titularitat privada radicats en territori autonòmic són controlats per l'Agència estatal. Aquesta solució comporta que sigui aquesta Agència, i no les comunitats autònomes, qui concentri la major part de les funcions i de les potestats administratives necessàries per a l'execució de la legislació estatal, fet que va motivar la impugnació d'aquesta per part de la Generalitat.

Cada un dels actors implicats en aquest conflicte va sostenir una tesi diferent. L'argument principal de la Generalitat va ser que "el tratamiento automatizado de datos de carácter personal no es una materia competencial específica, sino una actividad instrumental de otras actividades que sí son subsumibles en materias competenciales. De manera que habrá de estarse al reparto competencial de éstas entre el Estado y las Comunidades Autónomas (...) para determinar quién es el competente para ejecutar la LORTAD (...) Y al no ser la protección de datos una materia competencial, la consecuencia (...) es que el Estado no puede asumirla por no estar expresamente atribuida a las

Comunidades Autónomas en sus Estatutos (art. 149.3 CE)”. A aquesta conclusió s’hi va oposar l’advocat de l’Estat, “para quien, en esencia, se trata de una materia competencial que corresponde al Estado ex art. 149.3 CE, dado que, en atención al desarrollo legislativo en esta materia, al adoptarse la Constitución ya poseía autonomía y, por tanto, pudo haberse incluido en los primeros Estatutos de Autonomía y no se hizo”. El Tribunal Constitucional no va recórrer a la clàusula residual de l’article 149.3 CE, sinó que va basar la legitimitat constitucional de la LORTAD en l’article 149.1.1 CE i en l’article 18.4 CE, aquest darrer en relació amb l’article 81 de la Constitució. No obstant això, sense afirmar expressament que la protecció de dades personals constituís una nova matèria, el Tribunal sembla inclinar-se més aviat per aquesta solució en rebutjar el seu caràcter instrumental (“esta protección mal puede estar al servicio de otros fines que los constitucionales en relación con la salvaguardia de los derechos fundamentales, ni tampoco puede ser medio o instrumento de actividad alguna”).

En definitiva, el desenvolupament tecnològic ha generat un nou àmbit d’intervenció legislativa i administrativa, inexistent fins a aquest moment, que el legislador estatal ha decidit de centralitzar en la seva part més substantiva, tot confiant-lo a l’Agència Espanyola de Protecció de Dades. Comprovem, doncs, que les TIC generen nous camps d’intervenció pública i que aquest fenomen pot generar forts debats competencials, sense que es pugui descartar l’emergència de realitats noves, amb perfils propis i amb suficient entitat per no ser subsumits dins de cap títol competencial existent.

## *2. El règim competencial de la intervenció pública sobre les TIC*

Si es rebutja la idea que les TIC poden constituir una nova matèria competencial, els conflictes que es plantegin s’hauran de resoldre a partir de la distribució vigent de competències entre l’Estat i les comunitats autònomes, tasca que exigirà una reflexió serena i profunda, que encara no s’ha dut a terme. En aquest document no podem reproduir el desenvolupament d’aquesta temàtica que vam realitzar a l’obra que ara sintetitzem, però sí que podem recordar els plantejaments de què partíem i alguns dels interrogants que ens vam formular.

En primer lloc, sembla clar que cada administració pública es relaciona amb les TIC des de diverses posicions (com a reguladora, com a usuària o consumidora, com a part implicada en relacions jurídiques telemàtiques i com a propulsora de la seva extensió progressiva entre la societat), i que a aquesta diversitat de posicions també hi ha de correspondre una diversitat de règims competencials. A títol d'exemple, i d'acord amb la doctrina establerta a la STC 50/1999, la competència de l'Estat sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques podrà tenir una menor incidència quan es projecti sobre l'àmbit intern de la resta d'administracions, que no pas quan s'apliqui a la regulació de les relacions electròniques entre l'Administració i els ciutadans.

En segon lloc, és probable que assistim a una interpretació extensiva de la competència en matèria de telecomunicacions, una competència exclusiva de l'Estat d'acord amb l'art. 149.1.21 CE amb una important *vis atractiva*. El Tribunal Constitucional s'ha pronunciat sobre la necessitat d'interpretar restrictivament aquesta competència, ja que en cas contrari es podrien buidar de contingut algunes competències de les comunitats autònomes, com les que aquestes detenen sobre els mitjans de comunicació. Però, a la vista de la jurisprudència constitucional, aquest pronunciament sembla més una declaració de principis que no pas una regla d'interpretació realment operativa (SSTC 168 i 244/1993, per exemple). En definitiva, és possible que el fenomen de les TIC s'intenti atraure a l'àmbit de les telecomunicacions, que es pretengui fer prevaler els aspectes tècnics, com la transmissió de senyals a través de la xarxa, sobre els continguts que circulen per aquesta xarxa i sobre la funció real pròpia d'aquests continguts. El camp de l'organització administrativa ens proporciona indicis força clars d'aquesta tendència: el "Consejo Asesor de las Telecomunicaciones", creat per la Llei 31/1987, va transformar-se en el "Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información" en virtut de la Llei 14/2000 (confirmada en aquest punt per la Llei 32/2003, general de telecomunicacions, DA 5a.), mentre que l'antiga "Secretaría General de Comunicaciones" del Ministeri de Foment ha deixat pas a l'actual "Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información". Els exemples podrien continuar.

Un altre problema que ja es troba plantejat és el de la coneguda convergència dels sectors de telecomunicacions, mitjans de comunicació i tecnologies de la informació, una convergència facilitada per la tecnologia digital i afavorida per les institucions comunitàries, definida com la capacitat de diferents plataformes de xarxa de transportar tipus de serveis essencialment similars i, també, com l'aproximació de dispositius de consum com el telèfon, la televisió i l'ordinar personal. En aquest punt, és clar que la convergència de tecnologies impulsa la dels seus posseïdors, però també ho és que topa, entre nosaltres, amb una certa divergència competencial: les telecomunicacions i els mitjans de comunicació són realitats que poden convergir però que tenen una disciplina competencial diferent (en el primer cas, l'Estat disposa de competència exclusiva, mentre que en el segon la seva competència resta limitada a l'establiment de les bases).

En fi, un altre element que pot afavorir les disputes competencials en aquest àmbit pot ser el de l'existència d'altres títols competencials que poden córrer de forma important a l'ordenació de les TIC. S'observa aquí que tant l'Estat com les comunitats autònomes disposen de competències materialment molt properes a aquest àmbit, per bé que els títols estatals siguin clarament més nombrosos i més incisius. Així, no es pot descartar que la intensa relació entre les TIC i els drets dels ciutadans aboni una creixent invocació de l'article 149.1.1 CE per part de l'Estat, que s'intensifiquin en aquest àmbit les bases del règim jurídic de les administracions públiques, o que s'atorgui un protagonisme important als títols de què disposa l'Estat en matèria de cultura, recerca i desenvolupament tecnològic (art. 149.2 i 149.1.15 CE), tot això sense oblidar que és l'Estat qui disposa de la competència legislativa sobre les branques principals de l'ordenament jurídic (legislació civil, penal, laboral, mercantil; sobre la propietat intel·lectual i industrial...). Davant d'aquest panorama, també cal recordar el poder reconegut a les comunitats autònomes per ordenar el territori a diferents escales (ordenació del territori, urbanisme i habitatge), per exercir la protecció de consumidors i usuaris, o per intervenir en camps com la indústria, els mitjans de comunicació, l'ensenyament, la llengua o la cultura.

En qualsevol cas, és fàcil preveure l'emergència d'importants tensions relacionades amb la inclusió de les TIC en una o altra matèria competencial.

Tensions que també es poden produir, sense discutir la matèria afectada, quan es tracti de qualificar determinades mesures legislatives com a bàsiques o de desplaçament legislatiu o quan es discuteixi si determinades actuacions executives han de quedar reservades a l'Estat encara que les comunitats autònomes disposin de competències d'execució en la matèria. En tractar-se d'àmbits d'intervenció essencialment nous –i sovint força transcendents– és força probable que aquestes discussions ocupin una part important de la tasca del Tribunal Constitucional en els propers anys.

### *3. La necessària adaptació dels títols competencials*

Les consideracions anteriors posen en relleu que les TIC constitueixen un fenomen envoltat d'una gran incertesa competencial, un nou sector material que pot ser atret a títols competencials que li són especialment propers (com les telecomunicacions) o que pot esmicolar-se entre una gran diversitat de títols que poden concórrer a la seva ordenació, sense descartar que adquireixi progressivament una certa autonomia.

Tot plegat pot fer que s'enceti una important conflictivitat competencial entre els diversos nivells de govern i Administració, ja que les repercussions competencials esmentades o la forma com es resolguin els dubtes presents poden alterar de forma important l'equilibri actual de poders i, en conseqüència, el protagonisme i el pes relatiu de cada administració. La conflictivitat competencial, normalment poc desitjable, és especialment negativa en un camp sotmès a una ràpida evolució, on totes les societats es juguen una part important del seu futur, i on la resolució de les disputes per òrgans jurisdiccionals arriben amb un retard excessiu per definició.

Davant d'aquesta realitat, i des de la consciència que l'actual transformació social implica i afecta el conjunt d'interessos de cada nivell de govern i Administració, cal reconèixer la possibilitat o –més exactament– la necessitat que totes les instàncies públiques treballin per aprofitar les oportunitats que ens obren les TIC i per contrarestar-ne els efectes negatius. Aquesta tasca s'ha d'emprendre, des de cada un dels centres de decisió, de forma indistinta o simultània, dins l'àmbit respectiu de competències, i sense intromissions en

altres esferes competencials. Malgrat tot, al costat d'aquesta tasca individual i aïllada, els reptes actuals també demanden una resposta global i coordinada que només pot oferir-se des d'un marc de cooperació que faci possible la trobada i l'entesa entre administracions.

La cooperació interadministrativa és del tot necessària per assolir uns objectius que depassen les capacitats isolades de cada ens públic, per evitar que es trenqui l'equilibri actual entre els poders públics o per buscar-ne un de nou i, sobretot, per evitar una conflictivitat competencial que només pot desembocar en la frustració d'aquells objectius o en un trencament indesitjable de l'equilibri esmentat. Aquesta cooperació, que ja hem vist potenciada de forma efectiva per les TIC, s'hauria de desenvolupar a tots els nivells (des del màxim nivell polític al nivell més tècnic, passant pel nivell administratiu o burocràtic), amb la màxima transparència (per deixar constància de les responsabilitats respectives), amb lleialtat (facilitant la informació recíproca i la presència en els fòrums i els projectes en què es participi), i d'acord amb al principi d'indisponibilitat de les competències, requeriments que, com hem vist, no sempre són prou respectats.

38

No obstant això, la millor cooperació interadministrativa serà un requisit necessari, però no suficient, si no s'arriba a una reinterpretació estable i consensuada dels títols competencials respectius, del seu abast material i funcional concret en el camp de les TIC. Sense un acord sobre les responsabilitats concretes de cada administració en aquest àmbit, allò més probable és que la cooperació evolucioni ràpidament cap al conflicte institucional.

La regulació dels serveis multimèdia en el federalisme alemany constitueix un bon exemple de la possibilitat d'evitar aquest conflicte mitjançant la reinterpretació consensuada dels títols competencials respectius. També en el nostre cas ens sembla del tot necessari que es duguí a terme una reinterpretació consensuada de l'abast dels títols competencials estatals i autonòmics més directament relacionats amb la societat de la informació i del coneixement. Comptem, per a això, amb una directiva hermenèutica establerta pel Tribunal Constitucional espanyol i abonada pel seu homòleg alemany: la necessària interpretació restrictiva de la competència estatal en matèria de telecomunicacions.

També és possible que l'evolució tècnica i política no permeti fer una reinterpretació d'aquest tipus sense violentar el principi de la indisponibilitat de les competències respectives. En aquest cas, si el marc actual és massa estret, sempre es pot optar per trencar-lo mitjançant una modificació formal dels títols respectius, és a dir, amb una reforma constitucional que delimiti clarament les competències respectives i, si cal, els mecanismes per coordinar-les o exercir-les conjuntament.

Si la reforma estatutària precedeix a la constitucional –una opció complexa i delicada–, aquesta matèria exigirà un esforç especial als polítics i als juristes que hi intervinguin. En primer lloc, perquè en aquest camp –que no és dels que més dominen– els interrogants superen llargament les respostes. En segon lloc, perquè l'Estat no disposa de cap competència sobre “les tecnologies de la informació i la comunicació i les seves implicacions”, però costa d'acceptar que això permeti assumir estatutàriament una competència d'aquest tipus. Si això és així, de quines possibilitats es disposa? Seran capaços de copsar totes les implicacions – presents i futures – de les TIC sobre la societat i el seu autogovern?

Apuntem breument que la imaginació i l'assumpció de competències informacionals és possible i necessària. Que, com hem intentat fonamentar, les TIC no incideixen únicament en l'exercici d'una o altra competència, sinó també en l'evolució i l'enteniment sencer del sistema competencial. Que altres vies –com els mandats als poders públics, estatals i autonòmics– poden tenir una utilitat complementària. Que les TIC incideixen intensament sobre les competències, però també sobre elements culturals i identitaris com la llengua. I en l'àmbit simbòlic, que nous senyals d'identitat o de procedència territorial –com els noms de domini– poden satisfer perfectament, amb tanta o més eficàcia, la funció que tenen atribuïda els símbols tradicionals.

#### IV. Més enllà dels títols competencials

---

El camp de les TIC constitueix un dels àmbits en què les iniciatives, les bones pràctiques i l'experiència assoleixen una importància que rivalitza amb la del



repartiment competencial formal. Les possibilitats obertes per les TIC operen aquí com una amenaça, ja que les administracions que no s'adaptin suficientment a aquest entorn poden entrar en una fase de declivi i de clara obsolescència. Els diferents nivells d'inversió, de preparació tècnica i de voluntat política permeten imaginar diversos ritmes d'adaptació al món digital. La qüestió és que el paper i la legitimitat de cada administració pot quedar directament vinculat amb el nivell relatiu d'adaptació que es vulgui o es pugui abastar.

Una altra reflexió interessant –més enllà de la perspectiva estrictament jurídica– és la relativa a la possible aparició de nous titulars i nous destinataris del poder públic. Pel que fa a aquests darrers, caldria pensar en la potència de realitats com les comunitats virtuals, els fòrums, les intranets, extranets i similars. Pel que fa als primers, als propietaris o pretendents del poder públic, hi ha fenòmens que fa temps que s'estudien, per juristes i no juristes, com el del poder exercit per les corporacions privades, amb o sense ànim de lucre. D'altres encara pertanyen a la ficció, com la hipòtesi que un bon dia les màquines reclamin una quota del poder, sobre la base de la seva superioritat tècnica, de la seva neutralitat o de la garantia d'eficàcia. Malgrat tot, pensadors del prestigi de KURZWEIL sostenen que “durante las próximas décadas, la competencia de las máquinas rivalizará, y finalmente superará, cualquier habilidad humana particular que se nos ocurra”.

## Bibliografía

- BARNÉS VÁZQUEZ, J. “Una reflexión introductoria sobre el derecho administrativo y la administración pública de la sociedad de la información y del conocimiento”. En: *Revista Andaluza de Administración Pública*, 40. 2000.
- BAYONA ROCAMORA, A. *El derecho a legislar en el Estado autonómico*. Madrid: Tecnos, 1992.
- BERNADÍ GIL, X. *La distribució de les competències d'execució en l'Estat autòmic*. Barcelona, 2002. Tesis doctoral. Publicación electrónica disponible en [www.tdx.cbuc.es](http://www.tdx.cbuc.es).
- CEBRIÁN, J. L. *La red*. Madrid: Santillana, 1998.
- DE MIGUEL ASENSIO, P. A. *Derecho privado de Internet*. 2ª ed. Madrid: Civitas, 2001.
- GARCÍA MORALES, M. J. “La regulación de los servicios multimedia en Alemania”. En: *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, 25. 1999.
- KURZWEIL, R. *La era de las máquinas espirituales. Cuando los ordenadores superen la mente humana*. Barcelona: Planeta, 1999.
- LESSIG, L. *El código y otras leyes del ciberespacio*. Madrid: Taurus, 2001.
- MAYOR, P.; DE AREILZA, J. M. *Internet, una profecía*. Barcelona: Ariel, 2002.
- MOLES I PLAZA, R. J. *Derecho y control en Internet: la regulabilidad de Internet*. Barcelona: Ariel, 2004.
- MUÑOZ MACHADO, S. *La regulación de la red. Poder y derecho en Internet*. Madrid: Taurus, 2000.
- “Las modulaciones de las competencias de las comunidades autónomas por las regulaciones del mercado y las nuevas tecnologías”. En: *Revista de Administración Pública*, 153. 2000.

- PÉREZ GRANDE, M. A. “La sociedad de la información y sus implicaciones sobre el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA”. En: *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, 8. 2000.
- ORTEGA KLEIN, A. “La red y la política superracional”. En: MAYOR, P.; DE AREILZA, J. M. *Internet, una profecía*. Barcelona: Ariel, 2002.
- SÁNCHEZ PIÑOLE, J. I. “Reflexiones sobre las competencias de las comunidades autónomas en telecomunicaciones”. En: *REDETI*, 5. 1999.
- SHAPIRO, A. “Herramientas para la democracia”. En: MAYOR, P.; DE AREILZA, J. M. *Internet, una profecía*. Barcelona: Ariel, 2002.

## síntesis

El presente trabajo aporta un análisis prospectivo sobre un tema poco estudiado por la doctrina científica pero tan trascendente como la incidencia de Internet sobre la distribución de competencias adoptada en los países federales o de estructura compuesta. En el mismo se señala que el íntimo parentesco entre globalización e Internet, la importancia de la autorregulación y de la privatización de algunos de sus servicios o la crisis de la noción clásica de *tiempo* que acarrea, comportarán una clara pérdida de ámbitos reservados hasta el momento a la intervención pública. Asimismo, se argumenta que las reglas profundas del reparto competencial pueden variar sustancialmente. Así puede suceder con la función tradicionalmente atribuida al territorio como fundamento y límite de las competencias públicas y como parámetro para determinar la autoridad *más próxima* a los ciudadanos. En este punto también se apunta la posibilidad de que las competencias exclusivas evolucionen hacia un régimen de intervención de carácter indistinto o compartido, así como el surgimiento de riesgos evidentes para la democracia a raíz de la cooperación institucional en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación. La constatación de que estas tecnologías abren también nuevos campos de intervención pública obliga a reflexionar sobre la disciplina competencial a que deben quedar sujetas, tanto si se considera que constituyen una materia competencial autónoma, como en el caso contrario. En cualquier caso, ante el previsible aumento de la conflictividad competencial en esta materia, el estudio plantea la conveniencia de una reinterpretación consensuada de los poderes existentes o, alternativamente, la necesidad de su modificación formal. Más allá de una perspectiva estrictamente jurídica, se recuerda finalmente que la capacidad de iniciativa, las buenas prácticas y la experiencia pueden tener en este campo tanta o más importancia que el reparto formal de competencias y que tampoco puede descartarse el surgimiento de nuevos titulares o de nuevos destinatarios del poder público.

**ABSTRACT**

The present study furnishes a prospective analysis on a subject, the incidence of Internet on the distribution of powers system in federal or compound countries, that has been little studied by the scientific doctrine, however its transcendence. The study indicates that the intense relation between globalization and Internet, the importance of the self-regulation and the privatization of some of their services or the crisis of the classic notion of *time* that it carries, will imply a clear loss of scopes reserved until the moment to the public intervention. In addition it is discussed that original rules for allocating powers may vary substantially. Thus it can happen to the function traditionally attributed to the *territory* as foundation and limit of the public powers and as parameter to determine the *nearest* authority to the citizens. The article also points out the possibility that the exclusive powers may evolve towards a regime of intervention of indistinct or shared character, as well as the sprouting of evident risks for the democracy, as a result of the institutional cooperation in the scope of the technologies of information and communication. The establishment of these technologies also generates new fields of public intervention. It forces to reflect on which level of government could exert its powers on them, even if they are considered as an independent matter or not. In any case, before the predictable increase of the conflicts about the distribution of powers in this matter, the study raises the convenience of generating a consensus to reinterpret the actual powers or, alternatively, the necessity of their formal modification. Beyond a strictly legal perspective, finally, it can be remembered that the capacity of initiative, good practices and experience can have in this field as much, even more, importance than the formal distribution of powers, and it cannot either be discarded the sprouting of new holders or new addressees of the public power.

## synthèse

Le présent travail apporte une analyse prospective sur un sujet peu étudié par la doctrine scientifique mais si important comme l'incidence d'Internet sur la distribution des pouvoirs adoptée dans les pays fédéraux ou de structure composée. Dans ce dernier on indique que l'étroite relation entre mondialisation et Internet, l'importance de l'autorégulation et de la privatisation de certains de ses services ou la crise de la notion classique de *temps* qui entraîne, comporteront une claire perte de domaines réservés, jusqu'à présent, à l'intervention publique. De même, on constate que les règles originales de la répartition des pouvoirs peuvent substantiellement varier. Il peut ainsi arriver avec la fonction traditionnellement attribuée au territoire comme fondement et limite des pouvoirs publics et comme paramètre pour déterminer l'autorité la plus proche aux citoyens. Dans ce point, on signale aussi la possibilité que les pouvoirs exclusifs évoluent vers un régime d'intervention à caractère indistinct ou partagé, ainsi que le surgissement de risques évidents pour la démocratie à la suite de la coopération institutionnelle dans le cadre des technologies de l'information et la communication. La constatation que ces technologies ouvrent aussi de nouveaux domaines d'intervention publique oblige à indiquer à quel régime de partage des pouvoirs doivent être soumis, tant si l'on considère qu'ils constituent une matière autonome, comme dans le cas contraire. En tout cas, devant l'augmentation prévisible des conflits sur la distribution des pouvoirs dans cette matière, l'étude pose la convenance d'une re-interprétation consensuelle des pouvoirs existants ou, alternativement, la nécessité de sa modification formelle. Au-delà d'une perspective strictement juridique, on rappelle finalement que la capacité d'initiative, les bonnes pratiques et l'expérience peuvent avoir dans ce domaine tante ou plus d'importance que le partage formel des pouvoirs et qu'il ne peut pas non plus être écarté le surgissement de nouveaux titulaires ou de destinataires nouveaux du pouvoir public.



[www.upf.edu/obsei](http://www.upf.edu/obsei)