

QUADERNS **1**

La incidencia
de Internet sobre
la distribución de
competencias

Xavier Bernadí Gil



OBSERVATORIO DE LA EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES



QUADERNS **1**

La incidencia
de Internet sobre
la distribución de
competencias

Xavier Bernadí Gil



OBSERVATORIO DE LA EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES



Esta publicación se inscribe en el marco del proyecto “Territorio y poder público: análisis prospectivo de una relación cambiante”, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (SEC2002-03703).

© UNIVERSITAT POMPEU FABRA
www.upf.edu

Redacción: Observatorio de la Evolución de las Instituciones
Departamento de Derecho
Universitat Pompeu Fabra
Ramon Trias Fargas, 25-27
08005 Barcelona
www.upf.edu/obsei

Barcelona, noviembre del 2004

ISSN:
D.L.: B.47.275-2004
Impresión: CEGE, Creaciones Gráficas

UPFGREC 340/1 4 I

índice

Presentación de la colección Quaderns <i>Enric Argullol i Murgadas</i> Director del Observatorio de la Evolución de las Instituciones	5
Nota previa sobre la obra y el autor .	7
La incidencia de Internet sobre la distribución de competencias	9
I La disminución de los ámbitos de intervención pública	11
1. La globalidad del fenómeno	11
2. La autorregulación y la privatización	12
3. La crisis de la noción clásica de <i>tiempo</i>	13
II La posible modificación de algunas reglas profundas del reparto	15
1. La crisis de la noción clásica de <i>espacio</i>	15
a) <i>La crisis del territorio como fundamento y límite de las competencias públicas</i>	15
b) <i>La crisis del principio de mayor proximidad con los ciudadanos: ¿de la proximidad geográfica a la proximidad telemática?</i>	18
2. El debilitamiento de la noción de exclusividad competencial: ¿Hacia un régimen de competencias indistintas?	22
3. La integración de competencias, un riesgo para la democracia	25
III La emergencia de nuevos ámbitos de intervención	32
1. Las TIC como nueva materia competencial	32
2. El régimen competencial de la intervención pública sobre las TIC	35
3. La necesaria adaptación de los títulos competenciales	38
IV Más allá de los títulos competenciales	41
Bibliografía	43
Abstract	45
Synthèse	46

Con la publicación que tienen en sus manos, o que consultan en pantalla, el Observatorio de la Evolución de las Instituciones inicia una línea de documentos que pretende poner a disposición del público breves trabajos de investigación o partes de estudios más amplios que, realizados con rigor, presentan un interés de carácter general.

La publicación, de hecho, se concreta en dos productos: por un lado, con un resumen-presentación impreso, y por otro, con el estudio entero en formato digital. Con el primero pretendemos simultáneamente dar noticia de la publicación de la investigación y ofrecer una cata inicial que permita al lector determinar su grado de interés, a partir de un conocimiento que vaya más allá del simple título o subtítulos. Y es de confirmarse este interés cuando se dirige al lector hacia el trabajo completo, que cada cual utilizará con el formato que considere más conveniente o más cómodo.

La colección arranca con el estudio del Dr. Xavier Bernadí, profesor de Derecho Administrativo de la Universitat Pompeu Fabra, relativo a “La incidencia de Internet sobre la distribución de competencias”. Se trata de un imaginativo –y por ello posiblemente polémico– trabajo que plantea –y da opinión– cómo el impacto de las tecnologías de la información y la comunicación pueden afectar a muchos de los parámetros que hasta hoy han servido para explicar el papel de los diversos poderes públicos y su relación con los ciudadanos. Cierto es que algunas de las aportaciones pueden considerarse discutibles. Pero entiendo precisamente que esta característica otorga al estudio un valor adicional al remover las aguas que con demasiada frecuencia permanecen demasiado quietas. Es por otra parte un deber de todo profesor universitario que cumple el autor con valentía.

Quiero agradecer a Enric Satué su colaboración para que estos “productos” vayan también formalmente por el camino de la excelencia, que tan bien conoce.

Enric Argullol i Murgadas
Catedrático de Derecho Administrativo
Director del Observatorio de la Evolución de las Instituciones
Universitat Pompeu Fabra

Nota previa

La obra

La incidencia de Internet sobre la distribución de competencias constituye una síntesis actualizada de las aportaciones realizadas por el autor en el capítulo que, con un título similar, cerraba su tesis doctoral sobre “La distribución de las competencias de ejecución en el Estado autonómico”. Dicha tesis doctoral, dirigida por el Dr. Enric Argullol i Murgadas, fue defendida en la Universitat Pompeu Fabra el 9 de diciembre de 2002, ante un tribunal integrado por los profesores Jesús Leguina Villa, Joaquín Tornos Mas, Carles Viver Pi-Sunyer, Martín Bassols Coma y Rafael Jiménez Asensio, tribunal que le otorgó unánimemente la máxima calificación académica de sobresaliente *cum laude*.

El texto completo del capítulo mencionado, convenientemente adaptado, ha sido objeto de publicación electrónica y puede consultarse en el sitio web del Observatorio de la Evolución de las Instituciones (www.upf.edu/obsei/publicacions/quaderns).

El autor

El Dr. Xavier Bernadí Gil (Sabadell, 1967), licenciado en Derecho por la Universitat Autònoma de Barcelona en 1990, es profesor de derecho administrativo en la Universitat Pompeu Fabra, desde 1996, y coordinador del Observatorio de la Evolución de las Instituciones. Sus principales líneas de investigación giran entorno al derecho autonómico y el derecho público de las tecnologías de la información y la comunicación.

La incidencia de Internet
sobre la distribución de competencias

La incidencia de Internet sobre la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas constituye un tema muy poco estudiado por la doctrina científica. El presupuesto de partida de nuestro análisis es que si, como se afirma, las tecnologías de la información y la comunicación incidirán sobre todos los ámbitos de la vida social y personal, también afectarán necesariamente al actual sistema de reparto del poder político y administrativo. Este pronóstico nos obliga a interrogarnos sobre las implicaciones principales y sobre las vías o las formas en que puede concretarse dicha afectación. La novedad de la temática exige adoptar un enfoque esencialmente prospectivo, opción metodológica que abona la formulación de planteamientos en forma de hipótesis que presenta evidentes riesgos desde la perspectiva científica. Unos riesgos que, en nuestra opinión, ya no podemos seguir rehuendo.

I. La pérdida de ámbitos de intervención pública

La utilización cada vez más extendida de las tecnologías de la información y la comunicación (en adelante, TIC) puede desembocar –o ya ha desembocado– en la desaparición de algunos de los actuales ámbitos de intervención pública, ya sea en el plano legislativo o en el plano de la intervención administrativa o jurisdiccional. Las causas de esta pérdida de poder público son diversas y han sido subrayadas con más o menos énfasis por la gran mayoría de los pensadores que han reflexionado sobre las características que presenta el nuevo fenómeno tecnológico: la globalización, la autorregulación y la crisis de las nociones convencionales de *espacio y tiempo*.

1. *La globalidad del fenómeno*

El uso de las TIC se está produciendo a escala mundial y es también a escala mundial donde se están planteando los mismos problemas que derivan del avance tecnológico: la formación de la población en nuevas técnicas, la lucha contra las nuevas causas de exclusión social (fractura digital), la ciberdelincuencia, la seguridad de las transacciones electrónicas, la protección de dere-

chos como el honor y la intimidad o la propiedad intelectual, etc. La conciencia del carácter global de estos problemas ha permitido constatar la progresiva superación de las fronteras del Estado-nación y la incapacidad del mismo para responder aisladamente a los retos que ya tenemos planteados.

Esta constatación ha llevado a reclamar la intervención de jurisdicciones más amplias que las estatales, ya sean de escala regional (como la Unión Europea) o de escala internacional, hasta llegar a promover un gobierno mundial. En una posición extrema también hay quien sostiene, no ya la incapacidad de los estados para responder a estos problemas, sino su total falta de legitimidad (uno de los exponentes más claros de esta ideología es la conocida “Declaración de independencia del ciberespacio”, de John PERRY BARLOW).

La mundialización quizás no comportará la decadencia o el fin del Estado-nación, pero sí que transformará el poder estatal, un poder que ahora se encuentra compartido por entidades diversas, situadas en el nivel local, regional e internacional, lo que incide tanto en la autonomía como en la soberanía estatal (MUÑOZ MACHADO, ORTEGA KLEIN, SHAPIRO). En cualquier caso, parece claro que la mundialización comporta una progresiva transferencia de competencias estatales, autonómicas y locales hacia las instituciones supraestatales, como lo demuestra el hecho de que la Comunidad Europea tenga un protagonismo mucho más relevante en este ámbito que el que han podido conservar los estados miembros y las entidades subestatales que los integran.

En definitiva, la globalización del fenómeno de las TIC ya ha empezado a comportar la pérdida de ámbitos de intervención pública en el plano legislativo, administrativo y judicial y todo parece indicar que este proceso se intensificará en un futuro inmediato.

2. La autorregulación y la privatización

Uno de los fenómenos que caracterizan a las TIC, en general, y a la red Internet, en particular, es que la organización y la regulación de su uso dependen en gran medida de instituciones y entidades privadas. Un ejemplo concreto, pero muy relevante, de esta situación lo tenemos en la gestión de los nom-

bres de dominio en Internet, una gestión confiada a una organización internacional privada, sin ánimo de lucro, como la ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), en la que también han intervenido organizaciones lucrativas como Network Solutions. Son este tipo de entidades de base privada las que administran el sistema en su nivel básico y, por tanto, las que adoptan las decisiones sobre los nombres de dominio que afectan a todos los usuarios –públicos y privados– de la red Internet.

En este entorno, en el que el desarrollo de las TIC está en buena parte librado a la responsabilidad de corporaciones y establecimientos de base privada, la utilización de normas igualmente privadas deviene una necesidad prácticamente ineludible (MUÑOZ MACHADO). Aunque esta forma de producción normativa no podrá sustituir totalmente a la intervención estatal, lo cierto es que en el mundo de Internet, la autorregulación no sólo se fomenta por los operadores y los usuarios, sino también por las propias instancias de gobierno, incluidas las de la Comunidad Europea (LAGUNA DE PAZ). En definitiva, nos encontramos ante un trasvase de facultades del ámbito público hacia el sector privado, ante una (auto)restricción del campo material de actuación de las potestades públicas normativas, así como de las facultades administrativas vinculadas con la ejecución de las previsiones legales establecidas por los poderes públicos.

La remisión al derecho privado y, más concretamente, la privatización han sido definidas como un “proyecto político de Occidente”, como un proceso que obliga a pasar del *Estado prestador* al *Estado garante* (BARNÉS). Caminamos, pues, hacia una mutación de las funciones estatales, pero en este proceso las funciones del Estado no sólo cambian: con frecuencia, también se debilitan en número e intensidad.

3. *La crisis de la noción clásica de tiempo*

La experiencia de las comunicaciones telemáticas también ha puesto de relieve la quiebra de conceptos fundamentales de nuestra cultura y del sistema de distribución de competencias como el espacio y el tiempo. La crisis del concepto de espacio puede afectar de forma especialmente incisiva al sistema

competencial, por lo que le dedicamos un apartado específico, al que ahora debemos remitir. En relación con la crisis de la noción de tiempo, resulta claro que hasta ahora la mayoría de relaciones interpersonales solían realizarse “cara a cara”, en sincronía o “tiempo real”, mientras que el uso de las TIC permite desplazar el factor tiempo, lo que abre la posibilidad de diferir el proceso de comunicación. Así se ha podido comprobar en el campo de las relaciones comerciales, al constatar que la oferta y la demanda se han liberado de las zonas horarias en que estaban constreñidas. Por este motivo, lleva razón quién afirma que, tanto si el escaparate es la teletienda como si es la pantalla de nuestro ordenador “la tienda virtual que nunca cierra” (CEBRIÁN), constatación que no augura ningún futuro a la intervención pública (normativa o aplicativa) dirigida a sujetar las actividades humanas en zonas temporales predeterminadas.

El control del tiempo por las instituciones públicas obedecía hasta hoy a la preservación de valores sociales como el orden público, la protección de la juventud, la preservación de espacios de ocio para los trabajadores o la defensa de los intereses económicos relacionados con una determinada estructura comercial. El proceso de liberalización económica ya ha puesto fecha de caducidad a algunas de las facultades públicas subsistentes en este campo (caso de los horarios comerciales); pero el proceso de tecnificación podría acabar con ellas antes de esa fecha. Y no se trata únicamente de una simple cuestión técnica: cuando algunas empresas ya ofrecen sus servicios y productos liberadas de las antiguas restricciones espaciales y temporales, el mantenimiento de dichas restricciones puede cuestionar hasta cierto punto el principio constitucional de igualdad y romper, paradójicamente, el principio de la libre competencia (ya que las empresas virtuales todavía son pocas y mantienen, por este motivo, el monopolio de las zonas horarias no convencionales).

La eliminación del factor tiempo también permite replantear las relaciones entre las administraciones públicas y sus funcionarios, pasando del control horario al control por resultados; pero sobre todo permite que los ciudadanos puedan relacionarse con estas administraciones las veinticuatro horas cada día del año, con independencia del horario oficial adoptado por cada dependencia. Que exista la posibilidad técnica de introducir esta realidad, ampulosamente denominada *non-stop government*, no significa, obviamente, que todas las administraciones dispongan de suficientes recursos humanos,

II. La posible modificación de algunas reglas profundas del reparto

técnicos y económicos para adoptarla, lo que puede alejar a las administraciones menos preparadas de sus ciudadanos. En otras palabras, también entre las administraciones puede abrirse la correspondiente brecha digital, hipótesis que podría redundar en una nueva alteración, de hecho o de derecho, del vigente sistema de reparto de las responsabilidades públicas.

II. La posible modificación de algunas reglas profundas del reparto

1. La crisis de la noción clásica de espacio

Uno de los efectos más importantes de las TIC es que estas tecnologías nos sitúan ante un nuevo mundo: un mundo virtual construido tendencialmente sobre un nuevo territorio sin fronteras geográficas. En efecto, a través de las redes de comunicación podemos emitir o recibir información, ejercer o recibir influencia, realizar transacciones, ofrecer o contratar servicios y, en general, interactuar o relacionarnos con personas y comunidades que se encuentran a una gran distancia física. Hasta cierto punto, pues, en la red el espacio se rompe, desaparece o, si se quiere, converge en un ciberespacio único, compartido por todos los internautas.

A nuestro entender, este fenómeno debe tener consecuencias fundamentales para el derecho público, en general, y para el sistema de distribución de competencias, en particular, ya que quedan cuestionados algunos de sus principios inspiradores o estructurantes, como el principio del territorio como fundamento y límite de las competencias de cada institución pública, o el del territorio como parámetro identificador de la autoridad pública más próxima al ciudadano.

A) La crisis del territorio como fundamento y límite de las competencias públicas

Como sabemos, el territorio de una entidad pública determinada constituye el ámbito espacial de ejercicio de sus competencias y uno de los

principales límites generales de las mismas. En el caso de las comunidades autónomas, dicho límite se deduce de la Constitución española y ha sido recogido por todos los estatutos de autonomía (el art. 25.1 del Estatuto catalán, por ejemplo, según el cual todas las competencias recogidas en el Estatuto se entienden referidas al territorio de Cataluña). El análisis de este límite y de su funcionalidad ha sido objeto de numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, muchos de los cuales ponen de relieve que no se trata de un límite absoluto, sino relativo, pero que, como regla general, condiciona la validez de las decisiones autonómicas.

Pues bien, en su proyección sobre las nuevas tecnologías, el límite del territorio se rompe por dos lados, en su doble perspectiva de límite de validez y de eficacia: por una parte, porqué la intervención pública (intervención que hasta hoy sólo podía afectar generalmente al territorio y a quiénes se encontraban en el mismo) pasa a tener un número de destinatarios, potencialmente ilimitado, disperso por todo el planeta; y de otra parte, porqué algunas actividades privadas (como el comercio) que debían ejercerse desde un emplazamiento físico determinado –siendo controladas por las autoridades con jurisdicción sobre tal emplazamiento– se realizan hoy en la red, lo que no sólo repercute sobre el ejercicio del poder, sino también sobre su financiación, al no producirse determinados hechos imponibles generadores de ingresos públicos por vía fiscal.

En otras palabras, la deslocalización de personas y servicios debería llevarnos a un replanteamiento de la función del territorio como ámbito espacial y como límite de las competencias públicas. Mientras no se produzca este replanteamiento, tendremos que convivir con múltiples interrogantes, ciertamente inquietantes, sobre la capacidad de las TIC para ampliar o reducir las competencias que se ejercen de forma descentralizada.

Si tomamos como ejemplo las competencias de la Generalitat de Cataluña, podemos formular preguntas como las siguientes: ¿Tiene la Generalitat alguna posibilidad de incidir en los juegos y las apuestas que se desarrollan a través de la red? Estas actividades telemáticas, ¿no supondrán una disminución de los ingresos que percibe la Generalitat por estos conceptos? La banca electrónica y los servicios financieros en red, ¿mantienen intactas las escasas com-

petencias que la Generalitat conserva sobre la ordenación, autorización, inspección y control de las entidades financieras? Las competencias de la Generalitat en materia de trabajo, ¿alcanzan a los teletrabajadores que prestan servicios desde fuera del Principado (por ejemplo, desde un *call-center*) a empresas o ciudadanos de Cataluña? ¿Alcanzan a los teletrabajadores que prestan servicios desde territorio catalán a empresas o ciudadanos ubicados en otros territorios? ¿Se extienden las competencias de la Generalitat relativas a la normalización de la lengua catalana a la información y las transacciones que circulan por la red? La Generalitat, ¿puede ofrecer y prestar servicios telemáticos (culturales, educativos o sanitarios) a personas que no tengan vinculación alguna con su territorio? ¿El concepto de “comercio interior”, se aplica también al comercio electrónico? ¿Se extiende la competencia de la Generalitat en materia de educación a la creación o al reconocimiento de universidades que ofrezcan formación únicamente a través de la red, otorgando titulaciones o acreditando el aprovechamiento de personas que residan fuera de Cataluña o del Estado?

En nuestra opinión, el replanteamiento que propugnamos (iniciado, ya, por el 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) debería rehuir la aplicación mecánica y abstracta del criterio del territorio y apostar por la utilización de fórmulas más matizadas, como la del “*territorio principalmente afectado*” (o el ejercicio de actividades “principalmente en un territorio”), o como las que conectan la afectación de un territorio con la idea del *interés* y, en consecuencia, con la necesidad de articular mecanismos de colaboración o de actuación conjunta. También obligaría a aceptar que, en determinados casos, la convergencia de distintos territorios en un único espacio virtual, en el que no existen fronteras físicas, comportará el ensanchamiento del alcance material de estas competencias, ya sea por el crecimiento de los usuarios (extraterritoriales), de los servicios que se ofrezcan, ya sea por la posibilidad de extender la jurisdicción propia a las interacciones telemáticas entre personas o entre organizaciones que tengan un punto de conexión con el territorio autonómico o con la sociedad que vive en el mismo.

Además de lo indicado, no puede olvidarse que la quiebra del territorio también puede desembocar en una minoración de los ámbitos de intervención autonómicos o locales, como consecuencia de las características de la red (falta de jurisdicción, dificultad de control, autorregulación, cesión de poder a otras organizaciones públicas o privadas), o a raíz de que las institucionales centrales quieran extender jurídicamente el límite del territorio, en su versión espacial, a las actuaciones que se realizan en el espacio virtual (lo que abriría una nueva vía de retención de facultades por parte del Estado, con el argumento del carácter *supra* o extraterritorial de las actuaciones afectadas).

Con carácter general también puede sugerirse la tesis –que dejamos simplemente apuntada– según la cual esta crisis del territorio como criterio competencial podría favorecer la aplicación preferente de criterios basados en la personalidad (nacionalidad, vecindad administrativa, pertenencia a determinadas comunidades) como parámetro de validez de la intervención pública. La aplicación masiva de las tecnologías de identificación digital (uso de certificados o pasaportes digitales, de la firma electrónica, o de aparatos biométricos que permiten asociar el ordenador con su usuario) podría contribuir decisivamente a la progresiva sustitución del estatuto territorial por el estatuto personal.

En cualquier caso, las competencias que se concretan en el control y la limitación de determinadas actividades en el espacio parecen condenadas a sucumbir (o a cambiar sustancialmente) a medio o largo plazo. Pensemos, a modo de ejemplo, en la limitación del número de equipamientos comerciales que pueden implantarse en una área geográfica determinada (facultad amparada en la competencia sobre comercio interior, *ex* artículo 12.1.5 del Estatuto catalán) o, también, en el conjunto de medidas legislativas y administrativas dirigidas a establecer determinadas distancias entre las farmacias (art. 9.19 del mismo Estatuto).

B) El principio de mayor proximidad con los ciudadanos:
¿de la proximidad geográfica a la proximidad telemática?

Como es sabido, el principio de mayor proximidad con los ciudadanos constituye un criterio inspirador de la distribución de competencias entre

los distintos entes territoriales. Ciertamente no funciona como un criterio automático ni plenamente exigible ante los tribunales, pero no puede negarse que tiene una importancia creciente dentro del argumentario utilizado por los partidarios de una mayor descentralización de las responsabilidades públicas e, incluso, un progresivo reconocimiento a nivel legislativo.

Aunque se trata de un principio competencial poco estudiado, está claro que su aplicación puede tratar de satisfacer objetivos bien diversos, pero no del todo independientes, que van desde la voluntad de incrementar la eficacia de la acción pública (mayor conocimiento de la realidad, mayor capacidad y rapidez de reacción), hasta el deseo de profundizar en el principio democrático, tanto desde la óptica de las comunidades (autonomía, autogobierno o autodisposición colectiva), como de la de los individuos (liberalismo político), pasando por la simple consideración de la mayor comodidad de los ciudadanos en el momento de relacionarse con los poderes públicos (ahorro de desplazamientos largos y, por tanto, de tiempo y de dinero).

El principio de mayor proximidad ha sido positivizado a través de algunas previsiones específicas que conviene recordar. La misma Ley de procedimiento administrativo de 1958 contenía dos previsiones inspiradas en esta directiva, aunque sólo fuese desde una óptica puramente desconcentradora (artículos 5 y 6). Desde la misma óptica la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas recuerda que “si una disposición atribuye competencia a una administración, sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio y, de existir varios, al superior jerárquico común (art. 12.3).

En la misma línea, pero desde una perspectiva totalmente diferente, camina el famoso principio de subsidiariedad recogido en el Tratado de la Unión Europea (art. 5) y, más claramente, en la Carta Europea de la Autonomía Local, de acuerdo con la cual “El ejercicio de las competencias públicas debe corresponder, de forma general, a las autoridades más próximas a los ciudadanos” (art. 4.3). Una declaración coincidente con la realizada anteriormente por la Ley de bases del régimen local, al disponer que tanto el legislador estatal como el autonómico debían atribuir competencias a los entes

locales “de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa con los ciudadanos” (art. 2).

La hipótesis que nos planteamos es que el principio de “proximidad con el ciudadano” mantendrá muy probablemente su virtualidad como criterio de atribución de las responsabilidades públicas, pero que, en el nuevo entorno en que nos movemos, es igualmente posible –al menos en determinados ámbitos y hasta cierto punto– que el criterio de la *proximidad física* o *geográfica* sea substituido, de forma progresiva, por el criterio de la *proximidad telemática* o *informativa*. Cuando nos situamos frente al ordenador u otro dispositivo electrónico parece claro que no hay una administración más próxima que otra. Todas nos son igualmente próximas. Y si llegamos a sentirnos más alejados de una determinada administración es porqué no podemos conectar con la misma a igual velocidad o con la misma eficacia que con otras. La proximidad geográfica y la proximidad telemática no tienen que coincidir necesariamente. En este marco, los ciudadanos que habiten en las zonas menos desarrolladas pueden acabar por considerar más próxima a la Administración del Estado (a la que se conectarían a través de Internet, de la televisión, de un teléfono fijo o móvil o de un cajero automático) que a su propio ayuntamiento o a los órganos autonómicos respectivos. Esta puede ser, en nuestra opinión, una de las modificaciones de mayor relieve que puede experimentar el sistema competencial a consecuencia de las TIC. Las administraciones territorialmente superiores pueden encontrar en los ordenadores y en otros aparatos domésticos a su nueva y más potente administración *periférica*.

No cabe duda de que este fenómeno puede darse con mayor facilidad en aquellos servicios públicos que se concretan en una interacción o transacción con los ciudadanos, en el seno de procedimientos administrativos concretos (solicitud de autorizaciones, realización de actos registrales, liquidación de tributos, etc.), que en aquellos otros ámbitos de intervención administrativa con una conexión territorial más clara (construcción de carreteras, gestión de puertos o aeropuertos, control del medio ambiente). Pero no podemos descartar que el avance de la técnica acabe afectando, de la forma indicada, a cualquier ámbito de actuación pública.

Esta realidad podría cuestionar seriamente el sentido de las competencias de ejecución (ejecución de la legislación del Estado por las comunidades autónomas, ejecución de la legislación estatal y autonómica por parte de las autoridades locales). Así, podríamos llegar a preguntarnos, cuando ya es del todo posible la relación telemática con la administración tributaria –por ejemplo, para liquidar tributos–, por el sentido de atribuir a las comunidades autónomas la gestión, recaudación y liquidación de los tributos estatales, más allá de la finalidad estrictamente financiera de dicha cuestión, resoluble por otras vías. Si podemos realizar la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas o de otros tributos a través de nuestro ordenador, ¿qué necesidad hay de trasladar estos servicios telemáticos de una administración a otra, especialmente cuando la Administración del Estado ha resuelto la tramitación de estos procedimientos de una forma particularmente eficaz?

A nuestro juicio, la única vía para evitar este tipo de planteamientos pasa por aclarar que el principio de mayor proximidad con los ciudadanos no persigue tanto el incremento de la eficacia de los poderes públicos como el respeto y la profundización del autogobierno reconocido a determinadas colectividades. Que no nos encontramos ante una cuestión técnica, sino ante una auténtica necesidad política. A pesar de todo, nos parece claro que el principio de mayor proximidad puede perder uno de sus fundamentos (el basado en la eficacia) y quedar en una posición más vulnerable, especialmente si recordamos que los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad tienen, asimismo, otra dirección, favorable a la asunción de competencias por las administraciones territorialmente superiores cuando las organizaciones más próximas a los ciudadanos no dispongan de medios o recursos suficientes, o cuando las características particulares de la acción pública que deba realizarse exijan un enfoque más global.

Desde este punto de vista, la decidida apuesta de la administración central por la implantación de las TIC en sus relaciones con los ciudadanos quizás no persigue únicamente el incremento de la eficacia administrativa, ni debería dejar indiferentes al resto de entidades territoriales.

2. *El debilitamiento de la noción de exclusividad: ¿Hacia un régimen de competencias indistintas?*

Las peculiaridades que presenta el Estado autonómico frente a otros sistemas de descentralización política impiden encajar nuestro sistema competencial dentro de uno de los modelos básicos de reparto territorial del poder, el modelo del federalismo dual y el modelo del federalismo de ejecución. Sin embargo, a estas alturas parece bastante claro que nuestro sistema se ha construido esencialmente sobre el principio de la exclusividad competencial sobre las funciones en cada caso asignadas. En algunos supuestos, esta exclusividad puede entenderse en su sentido más auténtico, como monopolio de todas las funciones públicas sobre una materia, mientras que, en el resto de supuestos, dicha noción sólo puede aplicarse a una parte de esta materia, al ejercicio de una función pública determinada (la legislativa o la ejecutiva) e, incluso, a una parte concreta de una misma función (en el caso de la legislativa, a la aprobación de las bases o a su desarrollo legislativo).

En estos dos últimos casos, nos parece conveniente utilizar no la calificación de competencias *concurrentes*, sino la de competencias *compartidas*, ya que se comparte una materia, ejerciendo funciones distintas, o se comparte una misma función. Desde este punto de vista, pues, compartición y exclusividad no son conceptos incompatibles ni excluyentes (BAYONA). En cualquier caso, el principio general aplicable a nuestro sistema es que las competencias atribuidas a uno u otro nivel de gobierno se ejercen en régimen de exclusividad y excluyendo a las intervenciones de la misma naturaleza que pretendan realizar otros entes públicos. La virtualidad de dicho principio y la dicción concreta de la cláusula de prevalencia son uno de los factores que contribuyen a explicar la alta conflictividad del Estado autonómico ya que, dicho sencillamente, *lo que uno hace, no puede hacerlo el otro, y determinar quién hace qué* tiene una trascendencia innegable.

En este contexto podría pronosticarse que la reducción de los campos de intervención pública que las TIC pueden comportar nos situará ante un correlativo incremento de la conflictividad competencial o de la lucha por las competencias. Sin embargo, también es posible que el sistema no evolucione en esta dirección, sino, precisamente, en la contraria. En efecto, las

TIC pueden comportar la pérdida de ámbitos de intervención pública, pero también generan de nuevos. Estos nuevos ámbitos de intervención sitúan a los poderes públicos en una situación especialmente comprometida: surgen en momentos o con unas dimensiones impredecibles, se desarrollan y mutan rápidamente, se resisten a la aplicación de los instrumentos convencionales de intervención y superan ampliamente las capacidades de inversión disponibles. Ante esta nueva realidad, la cooperación entre los diversos poderes públicos puede pasar de ser un compromiso retórico o una simple petición de principio a una exigencia ineludible en términos de pura supervivencia. Dicha cooperación se concretará muy probablemente en una intensificación de las relaciones intergubernamentales, pero también podría traducirse en un cambio, de hecho o de derecho, en la categorización formal de los títulos competenciales, en una transformación natural y progresiva de las competencias *exclusivas* en competencias *indistintas* (o *simultáneas* o *conjuntas*).

En lenguaje llano, una competencia indistinta significa que *todos pueden hacerlo todo* (del *quién hace qué* pasaríamos al *entre todos debemos hacerlo todo*, o al *quién puede hacerlo, que lo haga*). Implantar la sociedad de la información y el conocimiento nos parece un reto insoslayable de todas las instituciones públicas (y también, lógicamente, de las privadas), pero también un reto al que no se puede responder de forma individual o aislada. La lucha contra la brecha digital no implica a una institución aislada. La implica a todas. La ciberdelincuencia y otras nuevas formas de cuestionar los valores constitucionales utilizan la red y exigen una respuesta en red, ya que no es posible responder de forma centralizada a fenómenos profundamente descentralizados. En este escenario, cualquier agente de la red de instituciones públicas podría y debería responder válidamente a los ataques que se produzcan desde las redes telemáticas a cualquiera de los bienes jurídicos protegidos. El mismo concepto de Estado-red desemboca en el carácter indistinto de la competencia y en una de sus consecuencias lógicas: el reconocimiento recíproco de actos y regulaciones, técnica comunitaria que debería aplicarse, igualmente, en el interior de los estados miembros.

El cambio en la categorización *formal* de las competencias (cambio que exigiría una modificación constitucional y estatutaria en este sentido) quizás se

resistirá o no llegará; pero, aunque no llegue, no debe descartarse que se produzca un cambio *fáctico o real* de los títulos competenciales, una alteración de la titularidad o del régimen de disponibilidad de la competencia que impida ejercerla de forma exclusiva y excluyente. Situación a la que también se puede llegar, como enseña la experiencia, a través de un cambio *jurisprudencial* en la interpretación futura que haga el Tribunal Constitucional de estos títulos competenciales.

En todos estos supuestos, lo más probable es que las competencias indistintas queden configuradas técnicamente como competencias *simultáneas* (todos pueden hacerlo todo, o todos deben hacerlo todo) o como competencias *alternativas*: todos podrán hacerlo todo, pero cuando lo haga uno no será posible ni necesario que intervenga otro. Desde este punto de vista, el sistema competencial podría evolucionar –al menos en determinados casos– hacia un régimen más complejo e interdependiente, donde se aceptase la vigencia de un principio que podríamos denominar como *principio de la indiferencia en la intervención*. De esta forma, una comunidad autónoma determinada vería como otras autoridades (locales, autonómicas, estatales, comunitarias o internacionales, no necesariamente públicas) hacen lo mismo que ella, o que pueden “actuar por ella”, mientras que ella puede, a la vez, “actuar por las otras”.

Las competencias de ejecución se compartirían, bajo una titularidad simultánea e indistinta, y la obtención de mayores o menores cuotas de protagonismo interventor estaría directamente relacionada con el grado concreto de iniciativa y de capacidad de reacción de cada una de las instancias implicadas. Esta hipótesis nos sitúa en un escenario que, más allá de la valoración que pueda merecernos, queda muy lejos del actual sistema de distribución de las competencias públicas. Es posible que los datos legislativos y jurisprudenciales disponibles no nos permitan construir una teoría suficientemente fundamentada sobre la realidad de esta tendencia y sobre la forma de conducirla; pero la dirección que está tomando el fenómeno de las nuevas tecnologías puede hacerla necesaria más pronto de lo que ahora podemos imaginar.

3. *La integración de competencias, un riesgo para la democracia*

Como es sabido, la intensa fragmentación de las responsabilidades públicas entre diversas administraciones suele traducirse en una situación sensiblemente gravosa para los particulares, que se ven obligados a realizar una serie de trámites sucesivos (solicitud de autorizaciones o de inscripciones previas, comunicaciones, liquidación de tributos, etc.), ante varias administraciones, con tal de realizar determinadas actividades materialmente unitarias (como la constitución de empresas o el inicio de actividades económicas). Ante esta realidad (procedimientos bifásicos o complejos), numerosos teóricos y responsables públicos sostienen que no se pueden cargar sobre los particulares las disfunciones derivadas de la complejidad organizativa y competencial característica de nuestro sistema administrativo. El objetivo final que se propone desde dicha línea de pensamiento es que a las actividades unitarias de los particulares se responda con una unidad de acto, es decir, un procedimiento o una tramitación única y un interlocutor público igualmente único.

En los últimos años, este objetivo se ha perseguido a través de técnicas reconducibles al concepto de “ventanilla única” (noción que engloba desde la intercomunicación de registros hasta la constitución de oficinas de gestión unificada), técnicas que pueden recibir un impulso muy importante gracias a la implantación de las TIC. El penoso peregrinaje de los particulares de administración en administración, de registro en registro, podría substituirse por la posibilidad de iniciar todos los trámites necesarios a través de una ventanilla única, es decir, de un mostrador o punto de contacto único (una *Front Office*), y el personal que estuviera adscrito al mismo se encargaría de enviar la información o solicitar la actuación de los órganos competentes de la misma o de otras administraciones (*Back Office*), hasta que el conjunto de actos resolutorios parciales permitan dar una respuesta unitaria a la solicitud del particular. La utilización de las TIC exime incluso de crear físicamente estas oficinas o ventanillas únicas, así como de dotarlas de personal y de recursos específicos. Para atender a los ciudadanos basta con una dirección de correo electrónico o con un canal análogo de comunicación telemática, como los llamados “portales únicos”.

A pesar de todo, desde una perspectiva institucional y competencial, debe plantearse inmediatamente la cuestión, en absoluto intrascendente, de dónde se ubica –o de quién depende– esta dirección electrónica o estos portales únicos interadministrativos. Cuando se desee articular una auténtica integración de procedimientos, de forma que el ciudadano se dirija a una única administración y deba recibir una respuesta también única, ¿Dónde ubicaremos la oficina telemática de gestión unificada? ¿Quién será su responsable? ¿Cómo se dejará constancia de la intervención de otras administraciones? Dicha intervención administrativa plural, ¿se visualizará suficientemente? No es necesario decir que la constitución efectiva de portales únicos interadministrativos, como el impulsado por la Administración el Estado (www.administracion.es) o el creado por la Generalitat de Cataluña y los entes locales (www.cat365.net) hace que la respuesta a estos interrogantes sea cada día más urgente.

En este marco, la loable voluntad de dar una respuesta única y completa a los “hechos vitales” que plantean los ciudadanos (nacimiento de un hijo, constitución de una empresa, etc.) lleva a defender un criterio, que podríamos denominar como “principio de indiferencia en la Administración”, en virtud del cual se vendría a sostener que al ciudadano le es absolutamente indiferente cual sea la administración titular de la competencia, ya que aquello que realmente le interesa es la obtención de la información que necesita, la realización efectiva del trámite o la obtención del servicio o la prestación solicitada. Así, en algunos documentos oficiales podemos leer que “el ciudadano acudirá a la administración más próxima sin preocuparse de a quién compete la solución” o que “en el ámbito de las administraciones públicas aquello que debe primar son los criterios de eficiencia y de mejor servicio al ciudadano frente a cualquier razón puramente comercial o de imagen”.

En fin, las propuestas orientadas a no complicar la vida a los ciudadanos olvidan con frecuencia que tras la intervención de cada administración hay una decisión política previa, dificultosamente adoptada por los poderes constituyentes o constituidos, sobre el concreto círculo de intereses que debe encomendarse a cada uno de los niveles de gobierno que integran nuestro sistema plural de administraciones públicas. Desde esta perspectiva, no parece que pueda ser indiferente que intervenga una o otra administración, ya que esta

indiferencia podría trastocar algunos de los principios esenciales del estado democrático. En otras palabras, el avance de la técnica puede y debe ponerse al servicio de los ciudadanos, mediante la simplificación y la racionalización administrativas, pero es necesario asegurar que no se utilice para hacer *tabula rasa* del delicado sistema de distribución de competencias y de los valores a que responde dicho sistema. Ciertamente, las TIC nos permiten alcanzar cuotas de eficiencia inimaginables hasta su aparición, pero si la eficiencia nos hace perder un principio, y este principio es valioso, lo más probable es que deje de ser eficiente sacrificarlo (LESSIG).

Dicha problemática todavía se plantea con más fuerza cuando de la integración de procedimientos pasamos a la integración de competencias. En el primer caso, cada administración mantiene intactas sus facultades resolutorias. Lo que varía es la imagen que se proyecta hacia el exterior, ya que el resultado de cada procedimiento confluye en una respuesta final formalmente unitaria a la solicitud del particular; pero estos procedimientos no desaparecen, sino que son tramitados en el seno de cada administración por los órganos en cada caso competentes y de acuerdo con las normas particularmente aplicables. La integración de competencias supone dar un paso adelante. Representa un estadio superior de colaboración interadministrativa y tiene unas implicaciones mucho más trascendentes desde el punto de vista organizativo y competencial.

Aquí se llega desde el convencimiento de que, en una sociedad compleja y evolucionada como la nuestra, la gran mayoría de asuntos afectan simultáneamente a los círculos de intereses encomendados a cada administración, lo que justificaría sustituir los procesos de decisión unilaterales por procedimientos que permitan un mayor grado de diálogo, de colaboración o de consenso entre todas las administraciones implicadas. De esta forma, la decisión final que se adoptase gozaría de un *plus* de aceptación, legitimidad y eficacia aplicativa.

La colaboración interadministrativa alcanza diversos grados de intensidad, desde la simple participación funcional en procedimientos ajenos hasta la creación de entes u órganos conjuntos y permanentes, dotados de facultades decisorias y con una participación más o menos paritaria de las administra-

ciones que los integran (conferencias sectoriales, consorcios, órganos colegiados interadministrativos, sociedades mercantiles de capital público, etc.). Es sobre todo en el caso de los convenios de colaboración y en el de la creación de entes u órganos conjuntos que podemos hablar con propiedad de un fenómeno de integración de competencias, de un fenómeno que se acaba traduciendo, de una u otra forma, en aquello que puede calificarse como una *decisión conjunta*. Esta realidad coincide con los planteamientos del federalismo cooperativo o ejecutivo, es decir, de unos modelos con repercusiones claramente ambivalentes. Positivas, de una parte, porque satisfacen la exigencia de colaboración entre las diversas administraciones. Y negativo, por otra parte, porque incrementan la opacidad del proceso de toma de decisiones y dificultan la imputación de dichas decisiones a uno u otro nivel de gobierno, con la correspondiente dilución de las responsabilidades públicas. Dilución de responsabilidades que podría desfigurar el sistema competencial adoptado en sede constitucional y estatutaria y que plantea problemas evidentes desde el punto de vista democrático (los ciudadanos, ¿a quién deben exigir las responsabilidades? ¿A quién deben premiar o castigar electoralmente?).

Aunque las TIC no son las responsables del surgimiento de estas dinámicas competenciales, lo cierto es que las refuerzan notablemente. Las TIC constituyen un campo especialmente abonado para la colaboración y la cooperación interadministrativa, o sea, para la integración de las competencias respectivas. Así lo demuestra el estudio de las fórmulas de cooperación vertical u horizontal establecidas entre el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales en este ámbito. En el primer caso, todavía no se ha creado una conferencia sectorial. La colaboración entre estos dos niveles se ha articulado mediante órganos de encuentro de segundo nivel, vinculados en muchos casos a un órgano estatal como el Consejo Superior de Informática. Así sucede con 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 participación de las comunidades autónomas, planteada normalmente con carácter voluntario, también se da en el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la

Información y se ha previsto, incluso, en la misma Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y de las Nuevas Tecnologías en España. Lo que más conviene destacar es que esta participación se da entre autoridades y técnicos de una y otra administración, normalmente sin ninguna intervención de los cuerpos legislativos respectivos, a través de órganos poco o en absoluto conocidos por la ciudadanía e, incluso, por los especialistas. En fin, dichos órganos, ¿con qué periodicidad se reúnen? ¿Qué grado de influencia tienen sus decisiones? ¿Qué comunidades o entes locales concretos participan en los mismos? ¿Hasta qué punto son escuchados sus representantes?

Un ejemplo muy claro de integración horizontal y vertical de competencias en el ámbito de las nuevas tecnologías lo constituye el consorcio local creado en Cataluña con el nombre de Localret (www.localret.es). Localret es un consorcio local creado al amparo de la legislación municipal con la finalidad de impulsar la red de telecomunicaciones por cable y optimizar su utilización. Sin embargo, dicho ente instrumental presenta unas características muy peculiares. De entrada, Localret agrupa a la gran mayoría de los municipios catalanes (784 municipios –del total de 946– que representan el 99% de la población de Cataluña) y también a las dos entidades municipalistas de este territorio: la “Associació Catalana de Municipis i Comarques” y la “Federació de Municipis de Catalunya” (entidades que no se caracterizan precisamente por la fluidez de las relaciones que mantienen en otros ámbitos). Por tanto, Localret constituye un instrumento organizativo que integra y presta servicios prácticamente a todo el mundo municipal catalán, situación que, aisladamente considerada, ya lo convierte en un experimento del todo inédito.

Por otra parte, Localret ha ampliado progresivamente su objeto y sus funciones iniciales, hasta convertirse en la organización local de referencia en todo aquello relacionado con las TIC. Localret impulsa la implantación de las nuevas tecnologías en todos los municipios, a los cuales presta servicios directos, desde el asesoramiento técnico, jurídico y fiscal, hasta la organización de actividades formativas. En segundo lugar, actúa como interlocutor o representación sindical de las entidades locales ante los diversos operadores de telecomunicaciones, actuación que permite integrar los distintos mercados municipales en un único mercado local, mucho más potente cuando se

trata de obtener ofertas económicas mucho más ventajosas. El Consorcio se ha constituido igualmente en un organismo gestor que, al estilo de un servicio común a todos los municipios, actúa a menudo como órgano de ejecución de proyectos e instalaciones, dirige y fiscaliza las obras o asume directamente la contratación de las mismas, así como la de servicios, suministros, trabajos específicos y consultorías específicas, normalmente a través de una entidad societaria creada con esta finalidad (Localret, S.A.).

En cualquier caso, el campo en que Localret ha obtenido los éxitos más visibles o de más trascendencia pública ha sido, precisamente, el de las relaciones intergubernamentales. El Consorcio se ha identificado como la institución que hace sentir la voz de los municipios y que representa sus intereses ante la Administración de la Generalitat, del Estado y de la Unión Europea. Ante la evidencia de estos hechos, la Generalitat ha reconocido a Localret como su interlocutor local en el ámbito de las TIC y ha establecido relaciones (casi)paritarias con el mismo, hasta el punto de diseñar conjuntamente proyectos unitarios, de colaborar estrechamente en el desarrollo de sus contenidos y de acordar igualmente su evaluación conjunta.

La interlocución directa entre la Generalitat y Localret se concreta en iniciativas de claro contenido político y de un carácter estratégico indudable. Así, mediante el Acuerdo Institucional de 18 de noviembre de 1998, se inició la definición *del Plan Estratégico "Catalunya en Red" (1999-2003)*, documento central de la política catalana para implantar la sociedad de la información y del conocimiento en Cataluña. Más adelante, se suscribe el *Acuerdo institucional entre la Generalitat de Catalunya y las administraciones locales catalanas para la promoción y el desarrollo de la sociedad de la información en las administraciones públicas*. Encabeza dicho acuerdo el compromiso explícito de las partes firmantes de afrontar conjuntamente los retos planteados por las nuevas tecnologías ("La Generalitat de Catalunya y los ayuntamientos catalanes manifiestan su voluntad de acción *conjunta y coordinada* para la introducción de las TIC en el ámbito de la administración catalana". "Este acuerdo, de carácter eminentemente político, debe concretarse en una *estrecha colaboración* entre la Administración de la Generalitat y las administraciones locales, a través de Localret").

El protagonismo de Localret en las relaciones institucionales llega a su punto álgido un año más tarde, concretamente el 23 de julio de 2001, cuando se firma el “Pacto para la promoción y el desarrollo de la sociedad de la información en las administraciones públicas catalanas. Este documento lo firma en la sede del Parlamento de Cataluña, ante su presidente, la consejera de Gobernación y Relaciones Institucionales, en nombre de la Generalitat; los presidentes de todos los grupos parlamentarios, y el presidente de Localret.

Estas iniciativas han desembocado en la constitución del Consorcio Administración Abierta Electrónica de Cataluña (Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 4 de diciembre de 2001) y la creación de la Agencia Catalana de Protección de Datos (Ley 5/2002, de 19 de abril). El Consorcio se ha dotado de dos instrumentos de gestión: la Agencia Catalana de Certificación (con la finalidad de gestionar certificados digitales y de prestar servicios relacionados con la firma electrónica y otros procesos de identificación) y la sociedad mercantil Servicios Públicos Electrónicos, S.A. (conocida como “PuntCat”), sociedad creada con la finalidad de gestionar el portal compartido de las administraciones públicas catalanas, así como la plataforma tecnológica de integración de los trámites interadministrativos, “o sea, la conexión de los sistemas de información de las administraciones locales, autonómica y estatal con la finalidad de dar respuestas completas a un servicio reclamado por el ciudadano *con independencia de cuál sea la administración competente*”. También se ha puesto en funcionamiento el mencionado Portal de las Administraciones Públicas en Cataluña, bajo el nombre de Cat365 (www.cat365.net), con el objetivo de que “puedan hacerse trámites completos con validez administrativa... respetando las titularidades de las competencias de cada administración”, pero “buscando la máxima integración de los procesos administrativos e interadministrativos vinculados a un mismo servicio”. Localret tiene una presencia y un protagonismo importante en todas estas estructuras e instrumentos organizativos. También ha empezado a desarrollar un interesante papel como miembro o interlocutor catalán de redes europeas creadas *ad hoc* para el impulso de proyectos directamente relacionados con el avance tecnológico (proyectos Prelude y Permis).

En definitiva, mediante un esfuerzo cooperativo sin precedentes, los municipios catalanes han “inventado” una institución de autogobierno propia, “su

Generalitat”, en el ámbito de las TIC. Esta iniciativa tiene claras repercusiones: de una parte, los municipios se liberan de las divisiones territoriales en que se les ha encuadrado y se agrupan en un único ente consorcial que cubre todo el territorio (fenómeno que sacude la organización territorial propia de Cataluña, al cuestionar las típicas funciones de asistencia y cooperación con los municipios ordinariamente atribuidas a los entes locales intermedios: comarcas y provincias); y, por otra parte, se inicia un proceso de integración horizontal de competencias (al reunirse las competencias municipales diseminadas en las funciones reconocidas a una entidad única) y un proceso paralelo de integración vertical de las competencias municipales, “gestionadas o representadas” por Localret, con las propias de la Generalitat: a partir de este momento, las iniciativas impulsadas en Cataluña en el ámbito de las TIC agrupan diversos niveles de gobierno y administración y reúnen sus diversas competencias, simultáneamente reforzadas y diluidas.

III. La emergencia de nuevos ámbitos de intervención pública

1. Las TIC como nueva materia competencial

La simple observación de la realidad nos permite constatar que las TIC han abierto un nuevo campo de actuación en las diversas administraciones públicas, las cuales han asumido aquí un conjunto de tareas inexistentes hasta hace pocos años (regulación del fenómeno, elaboración de planes estratégicos, suministro de información electrónica, transacciones a través de la red, acciones de fomento, adopción de medidas organizativas, protección de datos, ejercicio de potestades autorizadoras, certificadoras, sancionadoras, etc.).

La emergencia de nuevos ámbitos de intervención pública siempre plantea importantes interrogantes desde la perspectiva competencial, interrogantes poco atendidos por la doctrina que conviene empezar a responder. Como es lógico, ni la Constitución, ni los estatutos de autonomía se refieren a la sociedad de la información o a las TIC en clave competencial. En conse-

cuencia, el primer interrogante que debemos plantearnos es el de si nos encontramos ante una nueva materia competencial o si la cuestión de las TIC sigue la distribución de competencias en función de la materia específicamente afectada o prevalente en cada caso. La primera respuesta (nueva materia competencial) tendría una consecuencia bien conocida: todas las funciones públicas relacionadas con esta materia deberían entenderse atribuidas al Estado en virtud de la cláusula residual (art. 149.3 de la CE), aunque en un momento posterior algunas de estas funciones fuesen asumidas por las comunidades autónomas por la vía de la reforma estatutaria o por medio de la oportuna atribución, transferencia o delegación estatal (art. 147 y 150 de la CE).

Pero la tesis de que nos hallamos ante una nueva materia competencial difícilmente se impondrá, básicamente por los motivos siguientes: 1. El Tribunal Constitucional es reacio a la aplicación de la cláusula residual; 2. Hay muchos títulos competenciales muy próximos a las TIC, por razón de la materia, dentro de los cuales pueden quedar subsumidos con mayor o menor facilidad; 3. Y la opinión hoy imperante es que las TIC no constituyen una realidad propia y diferenciada, sino un fenómeno instrumental, transversal u horizontal a muchos títulos competenciales, dentro de los cuales podrían incardinarse, sin necesidad aparente de modificar el actual reparto del poder político y administrativo.

La cuestión es que ya se han empezado a poner las bases de este hipotético conflicto competencial y que ya se ha iniciado –y terminado– alguna batalla. Nos referimos a la discusión competencial establecida entre el Estado y la Generalitat de Cataluña, cerrada por la STC en materia de protección de datos personales, un caso particularmente ilustrativo de la problemática que nos planteamos en este punto. Los elementos centrales de esta polémica son los siguientes. Para cumplir con el mandato contenido en el art. 18.4 de la CE (“la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos”) se dictó la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal (LORTAD), hoy derogada y sustituida por la Ley Orgánica 15/1999, de 23 de diciembre, de protección de datos personales (LOPD). Dicha legislación establece un sistema de protección, básicamente

preventivo, articulado entorno a la Agencia Española de Protección de Datos, un ente estatal de derecho público que actúa con plena independencia de las administraciones públicas y que tiene atribuidas distintas potestades administrativas de naturaleza claramente ejecutiva, así como una cierta capacidad normativa. La Agencia debe velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos y controlar su aplicación, de forma especial en lo tocante a los derechos reconocidos a los ciudadanos en materia de información, acceso, rectificación y cancelación de datos. A estos efectos, los titulares de ficheros públicos o privados que contengan datos personales deben comunicar a la Agencia la existencia y características de dichos ficheros. La Agencia autoriza tales ficheros y también puede ordenar su cancelación cuando infrinjan la legislación reguladora.

De acuerdo con esta regulación, las comunidades autónomas pueden ejercer algunas de las funciones de la Agencia en relación con los ficheros automatizados creados o gestionados por las mismas, así como en relación con los ficheros creados o gestionados por los entes locales de su territorio. Pero los ficheros de titularidad privada creados en territorio autonómico son controlados por la Agencia estatal. Esta solución implica que sea esta Agencia (y no las comunidades autónomas), quien concentra la mayor parte de las funciones y de las potestades administrativas necesarias para la ejecución de la legislación estatal. Esta concreta solución fue la que motivó la impugnación de la misma por parte de la Generalitat.

Cada uno de los actores implicados en este conflicto sostuvo una tesis diferente. El argumento principal de la Generalitat fue 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 subsuibles en materias competenciales. De manera que habrá de estarse al reparto competencial de éstas entre el Estado y las comunidades autónomas (...) para determinar quien 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 dicha conclusión se opuso el abogado del Estado, “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 recurrió a la cláusula residual del artículo 149.3 CE, sino que basó la legitimidad constitucional de la LORTAD en el artículo 149.1.1 CE y en el artículo 18.4 CE, éste último en relación con el artículo 81 de la Constitución. No obstante, sin afirmar expresamente que la protección de datos fuese una nueva materia, el Tribunal parece inclinarse por esta solución al rechazar el carácter instrumental de la misma (“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 desarrollo tecnológico ha generado un nuevo ámbito de intervención legislativa y administrativa, inexistente hasta el momento, que el legislador estatal ha decidido centralizar en su parte más sustantiva, confiándolo a la Agencia Española de Protección de Datos Comprobamos, pues, que las TIC generan nuevos campos de intervención pública y que este fenómeno puede generar fuertes debates competenciales, sin que pueda descartarse la emergencia de realidades nuevas, con perfiles propios y con suficiente entidad para no ser subsumidas dentro de ninguno de los títulos competenciales existentes.

2. El régimen competencial de la intervención pública sobre las TIC

Si se rechaza la idea de que las TIC pueden constituir una nueva materia competencial, los conflictos que se planteen deberán resolverse a partir de la vigente distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, tarea que exigirá una reflexión serena y profunda que todavía no se ha llevado a cabo. En este documento no podemos reproducir el desarrollo que realizamos en la obra que ahora sintetizamos, pero sí podemos recordar los planteamientos de que partíamos, así como algunos de los interrogantes que nos formulamos.

En primer lugar, parece claro que cada administración se relaciona con las TIC desde diversas posiciones (como reguladora, como usuaria o consumidora, como parte implicada en las relaciones jurídicas telemáticas y como propulsora de su extensión progresiva entre la sociedad), y que a esta diversidad de posiciones le corresponderá igualmente una diversidad de regímenes competenciales. A título de ejemplo, y de acuerdo con la doctrina establecida en la STC 50/1999, la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas podrá tener una menor incidencia cuando se proyecte sobre el ámbito interno propio de cada administración que cuando se aplique a la regulación de las relaciones electrónicas entre la Administración y los ciudadanos.

En segundo lugar, es probable que asistamos a una interpretación extensiva de la competencia en materia de telecomunicaciones, una competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE) con una importante *vis atractiva*. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la necesidad de interpretar restrictivamente dicha competencia, ya que en caso contrario se podrían vaciar de contenido algunas competencias de las comunidades autónomas, como las que éstas ostentan sobre los medios de comunicación social. Sin embargo, a la vista de la jurisprudencia constitucional, este pronunciamiento se parece más a una declaración de principios que a una regla de interpretación realmente operativa (SSTC 168 y 244/1993, por ejemplo). En definitiva, es posible que el fenómeno de las TIC se intente atraer al ámbito de las telecomunicaciones, que se pretenda hacer prevalecer los aspectos técnicos, como la transmisión de señales a través de la red, sobre los contenidos que circulan por esta red. La dominación del instrumento se extendería, así, a los contenidos sustantivos que el mismo transmite y a la función política y social de los mismos. El campo de la organización administrativa nos proporciona indicios bastante claros de esta tendencia: el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones creado por Ley 31/1987 pasó a denominarse Consejo Asesor de las Telecomunicaciones *y de la Sociedad de la Información*, en virtud de la Ley 14/2000 (confirmada en este punto por la Ley 32/2003, general de telecomunicaciones, DA 5ª), mientras que la antigua Secretaría General de Comunicaciones del Ministerio de Fomento fue sucedida por la actual Secretaría de Estado de Telecomunicaciones *y para la Sociedad de la Información*. Los ejemplos podrían continuar.

Otro problema que ya se encuentra planteado es el de la conocida convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación social y tecnologías de la información (convergencia facilitada por la tecnología digital y favorecida por las instituciones comunitarias), definida como la capacidad de diferentes plataformas de red de transportar tipos de servicios esencialmente similares y, también, como la aproximación de dispositivos de consumo como el teléfono, la televisión y el ordenador personal. En este punto, es evidente que la convergencia de tecnologías impulsa la de sus poseedores, pero también lo es que choca, entre nosotros, con una evidente divergencia competencial: las telecomunicaciones y los medios de comunicación social pueden converger en el terreno de los hechos, pero responden a una diferente disciplina competencial (en el primer caso, el Estado dispone de competencia exclusiva, mientras que en el segundo la competencia estatal resta limitada al dictado de las bases).

En fin, la concurrencia de otros títulos competenciales en la ordenación de las TIC puede constituir otra fuente de conflictos de esta naturaleza. En este sentido, puede observarse que tanto el Estado como las comunidades autónomas ostentan competencias materialmente muy próximas a este ámbito, aunque los títulos estatales sean claramente más numerosos e incisivos. Así, no podemos descartar que la intensa relación entre las TIC y los derechos de los ciudadanos abone una creciente invocación del artículo 149.1.1 CE por parte del Estado, que se intensifiquen en este ámbito las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, o que se otorgue un protagonismo importante a los títulos de que dispone el Estado en materia de cultura, investigación y desarrollo tecnológico (art. 149.2 y 149.1.15 CE), sin olvidar que es el Estado quien dispone de la competencia legislativa sobre las principales ramas del ordenamiento jurídico (legislación civil, penal, laboral, mercantil, sobre la propiedad intelectual e industrial...). Ante este panorama, también es necesario recordar el poder reconocido a las comunidades autónomas para ordenar el territorio a distintas escalas (ordenación del territorio, urbanismo y vivienda), para ejercer la protección de consumidores y usuarios, o para intervenir en campos como la industria, los medios de comunicación, la lengua o la cultura.

En cualquier caso, es bastante previsible que surjan importantes tensiones relacionadas con la inclusión de las TIC en una u otra materia competencial. Tensiones que también pueden surgir, sin discutir la materia afectada, cuando se trate de calificar determinadas medidas legislativas como básicas o de desarrollo legislativo o cuando se discuta si determinadas actuaciones ejecutivas deben reservarse al Estado a pesar de que las comunidades autónomas dispongan de competencias ejecutivas en la materia. Al tratarse de ámbitos de intervención esencialmente nuevos –y, a menudo, muy trascendentes– es bastante probable que estas discusiones ocupen una parte importante de la tarea del Tribunal Constitucional en los próximos años.

3. La necesaria adaptación de los títulos competenciales

Las consideraciones anteriores ponen de relieve que las TIC constituyen un fenómeno rodeado de una gran incertidumbre competencial, un nuevo sector material que puede ser atraído a títulos competenciales especialmente próximos al mismo (como las telecomunicaciones) o que puede fragmentarse entre una gran diversidad de títulos que pueden concurrir igualmente a su ordenación, sin descartar que adquiera progresivamente una cierta autonomía.

Todo ello puede generar, como decíamos, una importante conflictividad competencial entre los distintos niveles de gobierno y Administración, ya que las repercusiones competenciales mencionadas o la forma en que se resuelvan los interrogantes existentes alterarán, muy probablemente, el actual equilibrio de poderes y el protagonismo y peso relativo de cada administración. La conflictividad competencial, normalmente poco deseable, es especialmente negativa en un campo sometido a una rápida evolución, en el que todas las sociedades se juegan buena parte de su futuro. Es indudable que aquí la resolución de las disputas por los órganos jurisdiccionales llega siempre con un retraso excesivo que nada tiene que ver con el calendario de Internet.

Ante esta realidad, y desde la conciencia que la actual transformación social implica y afecta al conjunto de intereses de cada nivel de gobierno, debe reconocerse la posibilidad o –más exactamente– la necesidad de que todas las instancias públicas trabajen para aprovechar las oportunidades que nos abren las

TIC y para contrarrestar sus efectos negativos. Esta tarea debe emprenderse, desde cada uno de los centros de decisión, de forma indistinta o simultánea, dentro del ámbito respectivo de competencias y sin intromisiones en otras esferas de poder. Sin embargo, junto a esta tarea individual y aislada, los retos actuales también demandan una respuesta global y coordinada que sólo puede ofrecerse desde un marco de cooperación que haga posible el encuentro y el entendimiento entre las distintas administraciones.

La cooperación interadministrativa es absolutamente necesaria para alcanzar unos objetivos que superan las capacidades aisladas de cada ente público, para evitar que se rompa el actual equilibrio entre los poderes públicos o para buscar otro de nuevo y, sobre todo, para evitar una estéril conflictividad competencial que sólo puede comportar la frustración de aquellos objetivos o una quiebra indeseable del equilibrio mencionado. Esta cooperación, que ya hemos visto potenciada efectivamente por las TIC, debería desarrollarse a todos los niveles (desde el máximo nivel político al nivel más técnico, pasando por el nivel administrativo o burocrático), con la máxima transparencia (para dejar constancia de las responsabilidades respectivas), con lealtad (facilitando recíprocamente la información necesaria y la presencia en los foros y los proyectos que se impulsen), y de acuerdo con el principio de indisponibilidad de las competencias, requerimientos que, como hemos visto, no siempre son suficientemente respetados.

A pesar de ello, la mejor cooperación interadministrativa será un requisito necesario, pero no suficiente si no se llega a una reinterpretación estable y consensuada de los títulos competenciales respectivos, de su alcance material y funcional concreto en el campo de las TIC. Sin un acuerdo sobre las responsabilidades concretas de cada administración en este ámbito, lo más probable es que la cooperación evolucione rápidamente hacia el conflicto institucional.

La regulación de los servicios multimedia en el federalismo alemán constituye un buen ejemplo de la posibilidad de soslayar este conflicto mediante la reinterpretación consensuada de las competencias respectivas. También en nuestro caso nos parece del todo necesario que se lleve a cabo una reinterpretación de los títulos competenciales estatales y autonómicos más directamente relacionados con la sociedad de la información y del conocimiento. Para

ello, contamos con una directiva hermenéutica del Tribunal Constitucional español, abonada por su homólogo alemán: la necesaria interpretación restrictiva de la competencia estatal en materia de telecomunicaciones.

También es posible que la evolución técnica y política no permita realizar una reinterpretación de este tipo sin violentar el principio de la indisponibilidad de las competencias respectivas. En este caso, si el marco actual es demasiado reducido, siempre podemos optar por romperlo mediante una modificación formal de los títulos respectivos, es decir, con una reforma constitucional que delimite claramente las competencias respectivas y, quizás también, los mecanismos para coordinarlas o ejercerlas conjuntamente.

Si la reforma estatutaria precede a la constitucional —una opción compleja y delicada—, esta materia exigirá un esfuerzo especial a los políticos y juristas que intervengan en la misma. En primer lugar, porque en este campo —que no es de los que más dominan— los interrogantes superan ampliamente a las respuestas. En segundo término, porque el Estado no dispone de ninguna competencia sobre “las tecnologías de la información y la comunicación y sus implicaciones”, pero resulta difícil aceptar que esto permita asumir una competencia de este tipo por vía estatutaria. Si esto es así, ¿con qué posibilidades se cuenta? ¿Serán capaces de captar todas las implicaciones —presentes y futuras— de las TIC sobre la sociedad y su autogobierno?

Apuntemos brevemente que la imaginación y la asunción de competencias informacionales nos parece tan posible como necesaria. Que —como hemos intentado fundamentar— las TIC no inciden únicamente en el ejercicio de una u otra competencia, sino también en la evolución y en el entero entendimiento del sistema competencial. Que otras vías —como los mandatos a los poderes públicos, estatales y autonómicos— pueden tener una utilidad complementaria a la concreta asunción de competencias. Que las TIC inciden sobre las competencias, pero también sobre elementos culturales e identitarios como la lengua. Y, en el ámbito simbólico, que nuevas señales de identidad o procedencia territorial —como los nombres de dominio— pueden satisfacer perfectamente, con tanta o más eficacia, la función tradicionalmente asignada a los símbolos “clásicos”.

IV. Más allá de los títulos competenciales

El campo de las TIC constituye uno de los ámbitos en que las iniciativas, las buenas prácticas y la experiencia alcanzan una importancia que rivaliza claramente con la propia del reparto competencial formal. Las posibilidades abiertas por las TIC operan aquí como una amenaza, ya que las administraciones que no se adapten suficientemente a este entorno pueden entrar en una fase de declive y de clara obsolescencia. Los diferentes niveles de inversión, de preparación técnica y de voluntad política permiten imaginar distintos ritmos de adaptación al mundo digital. La cuestión es que el papel y la legitimidad de cada administración pueden quedar directamente vinculados con el nivel relativo de adaptación que se quiera o se puede alcanzar.

Otra reflexión interesante –aunque igualmente alejada de la perspectiva estrictamente jurídica– es la relativa a la posible aparición de nuevos titulares y de nuevos destinatarios del poder público. En relación con estos últimos, podríamos reflexionar sobre la potencia de realidades como las comunidades virtuales, los fóruns, las intranets, extranets y similares. Y en relación con los primeros –con los propietarios o los pretendientes del poder público– existen fenómenos que hace tiempo que se estudian, por juristas y no juristas, como el del poder ejercido por corporaciones privadas, con o sin ánimo de lucro. Otros todavía pertenecen a la ficción, como la hipótesis de que un buen día las máquinas reclamen una cuota del poder, sobre la base de su superioridad técnica, de su neutralidad o de la garantía de eficacia. Sin embargo, pensadores del prestigio de KURZWEIL sostienen que “durante las próximas décadas, la competencia de las máquinas rivalizará, y finalmente superará, cualquier habilidad humana particular que se nos ocurra”.

BIBLIOGRAFIA

- BARNÉS VÁZQUEZ, J. “Una reflexión introductoria sobre el derecho administrativo y la administración pública de la sociedad de la información y del conocimiento”. A: *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 autonòmic*. Publicació electrònica disponible a 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 regulació dels serveis multimèdia a Alemanya”. A: *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, 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.
- 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”. A: *Revista de Administración Pública*, 153. 2000.
- ORTEGA KLEIN, A. “La red y la política superracional”. A: MAYOR, P.; DE AREILZA, J. M. *Internet, una profecía*. Barcelona: Ariel, 2002.
- 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”. A: *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, 8. 2000.

SÁNCHEZ PIÑOLE, J. I. “Reflexiones sobre las competencias de las comunidades autónomas en telecomunicaciones”. A: *REDETI*, 5. 1999.

SHAPIRO, A. “Herramientas para la democracia”. A: MAYOR, P.; DE AREILZA, J. M. *Internet, una profecía*. Barcelona: Ariel, 2002.

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.

3. El procediment administratiu electrònic o ciberprocediment

www.upf.edu/obsei