

Panel “ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN”

Descentralización, cooperación y gobierno electrónico

Xavier Bernadí Gil
Antoni Bayona Rocamora

1. Introducción

La aparición de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (en adelante, NTI) y su progresiva implementación en las Administraciones públicas del Estado contemporáneo plantea un buen número de problemas en el ámbito del reparto vertical del poder público, la mayoría de los cuáles han sido muy poco estudiados hasta el presente. Dada la relativa novedad de dicho fenómeno, no suelen existir previsiones constitucionales acerca de qué ente público debe conducir la implantación de las NTI en cada Administración con el fin de mejorar la eficacia administrativa en los servicios que se prestan a los ciudadanos.

En los Estados descentralizados, dicha incertidumbre puede situar las relaciones entre entes públicos en un marco de conflicto y de competencia, obligando a los órganos encargados de defender el sistema competencial (como los Tribunales Constitucionales u otros órganos análogos) a dirimir dichos conflictos mediante la creación de reglas específicas que, con mucha probabilidad, no serán ni bien aceptadas ni demasiado operativas. Este no es, ciertamente, un problema menor. Sin embargo, podemos dejarlo de lado para centrar la atención en otra cuestión, igualmente importante, que también puede modificar el equilibrio de poderes establecido, aunque de una forma menos patente. Nos referiremos a las repercusiones de la cooperación interadministrativa en el campo de las NTI sobre el desarrollo y la profundización de la descentralización política y administrativa, especialmente en aquellos países en que tal descentralización se encuentra todavía en un momento inicial y no puede considerarse como un proceso maduro o consolidado.

Desde esta perspectiva, y a partir de un conocimiento básico de las aplicaciones y las ventajas de las NTI puede llegarse fácilmente a la convicción de que dichas herramientas van a contribuir de forma decisiva a intensificar y consolidar algunas de las tendencias que caracterizan hoy a los Estados descentralizados. Es cierto que las NTI no son las responsables de la aparición de las tendencias mencionadas, pero también lo es que pueden acelerar su velocidad, ampliar sus dimensiones y multiplicar sus efectos. A continuación trataremos de justificar dicho aserto refiriéndonos sucesivamente a la *integración de procedimientos* administrativos diversos en un procedimiento unitario (fenómeno conocido en España bajo el nombre de ventanilla única) y a la *integración de competencias* (es decir, al ejercicio conjunto o consensuado de competencias por parte de distintas Administraciones, típico del llamado federalismo cooperativo). La somera descripción de dichos fenómenos será completada en cada caso con ejemplos procedentes de las relaciones establecidas entre las Administraciones públicas del Estado español en el campo de las NTI.

2. La integración de procedimientos (ventanilla única electrónica)

Con gran frecuencia, las actividades de los ciudadanos exigen la intervención de diversos órganos administrativos ante los cuáles la persona interesada debe realizar un conjunto de actuaciones igualmente diversas, de forma simultánea o sucesiva (solicitud de autorizaciones o inscripciones previas, comunicaciones, liquidación de tributos, etc.). El inicio de actividades económicas o empresariales constituye un ejemplo paradigmático de dicha realidad. Cada una de tales actuaciones

puede tener una regulación, una tramitación y unas previsiones temporales propias y debe realizarse, como decíamos, ante órganos distintos de una misma Administración o de distintas Administraciones (municipal, regional, estatal o federal). En el primer caso, la intervención de distintos órganos se justifica en la división del trabajo adoptada por todas las organizaciones para incrementar su eficacia desde la especialización funcional, mientras que la intervención de diversas Administraciones tiene su fundamento teórico en la existencia de círculos de intereses también diversos, todos ellos afectados por un mismo asunto (distribución de poderes o de competencias).

En cualquier caso, la intensa fragmentación de las responsabilidades públicas acostumbra a desembocar en una situación sensiblemente gravosa para el particular y para la iniciativa económica en general, constatación que ha llevado a muchos teóricos y responsables públicos a sostener que no las disfunciones derivadas de la complejidad organizativa y competencial propia de todo Estado descentralizado no pueden perjudicar a los ciudadanos y a las actividades por los mismos realizadas. Desde dicha perspectiva, se propone como objetivo a alcanzar que a las actividades unitarias de los particulares les corresponda una “unidad de acto”, es decir, un procedimiento o una tramitación única y un interlocutor público igualmente único. Esta solución exigiría sustituir el penoso peregrinaje de los particulares de Administración en Administración, de registro en registro, por la posibilidad de éstos de iniciar todos los trámites necesarios a través de una ventanilla única, o sea, a través de una “fachada”, un “mostrador”, o un punto de contacto único (*Front Office*). Sería el personal adscrito a dicha ventanilla el encargado de enviar la información o de solicitar la actuación de los órganos competentes de la misma o de distintas Administraciones (*Back Office*), hasta que el conjunto de actos resolutorios parciales permitiesen dar una respuesta unitaria a la solicitud del particular. Dicha opción nos situaría ante una nueva arquitectura administrativa e implicaría una mayor flexibilización del principio de jerarquía en beneficio de un sistema o estructura reticular, así como un notorio incremento de la eficacia de la Administración (BARNÉS).

En el Estado español, el objetivo de la ventanilla única ha sido recogido por el legislador en diversas ocasiones. Así, en el ámbito del transporte por carretera (campo en el que ejercían competencias tanto el Estado como las regiones o Comunidades Autónomas), el Estado delegó varias facultades de gestión en las Comunidades Autónomas para conseguir “la implantación del principio de ventanilla única, evitando así las disfunciones que la existencia de varias Administraciones superpuestas puede suponer, posibilitando el consiguiente ahorro del gasto público, facilitando las relaciones con el administrado y, en definitiva, la eficacia del sistema de intervención administrativa, mediante la simplificación y racionalización del mismo” (Ley Orgánica 7/1987). Poco después, la Comunidad Autónoma de Cataluña aportó una regulación muy innovadora (aunque limitada al interior de dicha Comunidad) al prever la creación de registros comunes y oficinas de gestión unificada (Ley 13/1989), previsiones que han tenido como concreción más importante la creación de la Oficina de Gestión Unificada para establecimientos industriales. Los registros comunes deben admitir cualquier solicitud que se dirija a cualquier órgano de la Administración, órgano que debe recibirla en 48 horas, mientras que las oficinas de gestión unificada resuelven procedimientos en los que deberían intervenir un gran número de órganos diseminados por distintos departamentos ministeriales.

Más adelante, la Ley estatal 30/1992, reguladora del procedimiento administrativo general, estableció que las solicitudes, los escritos y las comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas podían presentarse “en los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio” (art. 38.4). Lógicamente, el sistema de

integración e intercomunicación de los registros estatales, autonómicos y locales ha multiplicado el número de oficinas de registro a las cuáles pueden dirigirse los ciudadanos, incrementando la comodidad de éstos en sus relaciones con la Administración. Dicha intercomunicación no funciona ya por vía postal, sino mediante técnicas telemáticas, solución que, como puede imaginarse, intensifica enormemente la eficacia y la celeridad del sistema.

Por contra, la construcción de dicho sistema planteó un primer problema: la Administración del Estado empezó a impulsar el proyecto “ventanilla única” para incorporar al mismo a los municipios mediante la suscripción de convenios bilaterales, sin intervención de la región o Comunidad Autónoma correspondiente, lo que levantó las críticas de éstas, al sentirse totalmente desplazadas de la relación directa y bilateral entre el Estado y los municipios. En algunos casos, dicho problema fue resuelto mediante un convenio de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma, al que posteriormente se podían adherir los municipios ubicados en el territorio de ésta.

En cualquier caso, la expresión “ventanilla única” era utilizada aquí con cierta exageración terminológica, ya que las previsiones legales no van más allá de facilitar la presentación de documentos por parte de los particulares. La Administración del Estado ha dado un paso adelante con las llamadas “ventanillas únicas empresariales”. En este caso se trata de crear centros de atención integral que prestan servicios de orientación y tramitación a cualquier ciudadano que pretenda establecerse como empresario. De esta forma, en un único espacio físico pueden realizarse todos los trámites necesarios para crear una empresa, procedimiento que exige la intervención de órganos estatales (hacienda y seguridad social), autonómicos y municipales. No todas las Comunidades Autónomas se han sumado a dicha iniciativa.

El uso de las NTI puede dar un impulso muy importante a la gestión de procedimientos complejos mediante técnicas reconducibles a la idea de ventanilla única (entendida en sentido auténtico, como tramitación integrada de todos los procedimientos, y no como simple recepción indeferenciada de documentos presentados por los ciudadanos). La comunicación telemática ciudadanos-Administración permite virtualizar las *Front Office*, de forma que se pueda prescindir incluso de un primer contacto físico o presencial entre la persona interesada y el personal encargado de la ventanilla única. Por otro lado, mediante la digitalización de la información y su transmisión electrónica es técnicamente posible que las personas, las unidades o las Administraciones integrantes de la *Back Office* tengan noticia del inicio del procedimiento en tiempo real (o en un espacio de tiempo muy inferior al que exige la transmisión de la información en soporte papel).

Desde la ventanilla única virtual o desde los equipos técnicos de los ciudadanos también ha de ser posible seguir la tramitación del procedimiento e interactuar con sus responsables, igualmente en tiempo real. La articulación de estos nuevos sistemas de actuación –practicados ya en ámbitos sectoriales concretos– plantea diversos requerimientos (económicos, técnicos y jurídicos), pero el hecho de que ya sean técnicamente posibles es la mejor garantía de su progresiva implantación. El progreso técnico referido ya se ha hecho notar en el ordenamiento administrativo español. Así, si la Ley 30/1992 había previsto que las Administraciones públicas suscribieran convenios para el “establecimiento de sistemas de intercomunicación y coordinación que garantizaran su compatibilidad informática”, la reforma de dicha Ley operada en 1999 amplía el objeto de dichos convenios a garantizar igualmente “la transmisión telemática de los asentamientos registrales y de las solicitudes, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros” (artículo 38.4, *in fine*).

En definitiva, la solución de las ventanillas únicas o de las oficinas de gestión unificada, imaginada e iniciada cuando las NTI todavía no estaban implantadas entre nosotros, pueden recibir un gran impulso

gracias a la aplicación de los medios tecnológicos, cuya naturaleza incluso exime de crear físicamente la mencionada ventanilla y de dotarla de personal y recursos específicos: para atender a los ciudadanos basta con una dirección de correo electrónico o un canal análogo de comunicación telemática.

Sin embargo, desde una perspectiva institucional o competencial debe plantearse inmediatamente la cuestión de dónde se ubica –o de quién depende– esta dirección electrónica. En efecto, en el ámbito interno de cada Administración, este cambio radical en las formas de trabajar únicamente plantea requerimientos organizativos o instrumentales, pero el tema se complica cuando en la tramitación de un procedimiento deben intervenir diversas Administraciones públicas, todas ellas competentes en relación con un aspecto determinado del mismo. No hay demasiados problemas cuando el sistema que se pretende establecer consiste simplemente en recibir y transmitir documentación a la instancia competente y dicha facultad se reconoce indistintamente a cualquier autoridad pública. Los problemas pueden surgir, en cambio, cuando se pretenda ir más allá, es decir, cuando se quiera articular una auténtica integración de procedimientos, de forma que el ciudadano se dirija a una única Administración y deba recibir una respuesta igualmente única. En este caso, ¿dónde se ubica la oficina telemática de gestión unificada? ¿Quién es el responsable de la dirección de correo facilitada a los ciudadanos? ¿Si la responsabilidad principal recae en una sola de las Administraciones intervinientes, ¿debe dejarse constancia de la intervención de las otras Administraciones? Y, en caso afirmativo, ¿cómo se visualiza dicha intervención?

Hoy, en España, estos interrogantes tienen una gran actualidad. Finalmente, la Administración del Estado ha dado de alta en Internet el “Portal único de las Administraciones públicas” o *Portal del ciudadano* (www.administracion.es). Aunque se encuentra en un estado incipiente, este Portal único pretende constituirse en el principal punto de acceso de los ciudadanos a la Administración. Concretamente, debería permitir a los ciudadanos obtener toda la información relativa a las Administraciones públicas que se encuentre disponible en línea y, en un momento posterior, solicitar y recibir la prestación de servicios, aunque dicha prestación dependa simultáneamente de más de un nivel administrativo. Poco antes, las instituciones públicas catalanas habían llegado a un acuerdo nada intrascendente, explicable quizás por la inquietud que les suscitaba el proyecto estatal: “Crear el Portal de las Administraciones Públicas en Cataluña, Portal en el que, respetando las titularidades de las competencias de cada Administración, puedan hacerse trámites completos con validez administrativa”.

En el diseño y la presentación de dichos sistemas de comunicación se insiste cada vez con más fuerza en un criterio que podríamos denominar como “principio de indiferencia en la Administración”, subrayando que al ciudadano le es indiferente cuál sea la Administración competente, ya que lo que persigue es recibir la información pertinente para sus intereses, la realización efectiva del trámite, la obtención del servicio o de la prestación solicitada. Aunque cause cierta sorpresa, la vigencia de dicho principio se ha puesto de relieve tanto en fuentes oficiales como doctrinales. Sirva como ejemplo un documento gubernamental elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas, donde puede leerse que “El ciudadano acudirá a la Administración más cercana sin preocuparse de a quién compete la solución” (vid. <http://www.map.es/gobierno/ofempu/c040497.htm>, visitada por última vez el 05.07.2001).

En un documento similar, titulado *Hipercentro de Información Administrativa. Hacia la ventanilla única en Internet (junio 2000)*, se alude a las comunicaciones administrativas mediante Internet y se afirma que “en el ámbito de las Administraciones Públicas lo que han de primar son los criterios de eficiencia y de mejor servicio al ciudadano frente a cualquier razón puramente comercial o de imagen” (<http://www.map.es/csi/pg5h11.htm>).

BARNÉS también confirma que “Las mismas Administraciones se muestran ante el ciudadano como una unidad, con independencia de sus órganos, su competencia territorial y material. El particular podrá elegir el canal a través del cual dirigirse a la Administración: a la representación física en su barrio o distrito, a través del teléfono centralizado, o de Internet. Cualquiera de esos caminos conducirá a la Back Office, a la Administración productora o prestadora del servicio”; “Cuando el empresario o el ciudadano se acercan desde cualquier sector (medio ambiente, urbanismo, política social, etc.) a estas fuentes desea una visión sistemática y completa, con independencia de que el reparto de competencias en el moderno Estado compuesto sea de una enorme complejidad”.

El autor mencionado subraya también que “los caudales de información que posea y publique cada Administración debe legitimarse de algún modo en sus respectivas esferas competenciales a fin de que no se vean comprometidas las libertades informativas o se condicione la creación de opinión pública o la libertad de expresión”. Sin embargo, la funcionalidad de los portales consiste, precisamente, en reunir bajo una única infraestructura el conjunto de contenidos creados por cada Administración, con lo que la legitimidad exigida para publicarlos queda simplemente referida a su publicación inicial (aunque debería garantizarse igualmente la plena libertad de la Administración creadora para actualizar o retirar dichos contenidos).

Pero los portales únicos pueden generar otros problemas. En el plano visual o de la imagen, la existencia de un portal único que integra a todas las Administraciones, pero que es dirigido o gestionado por una de ellas, puede generar percepciones equívocas sobre la naturaleza de las relaciones que dichas Administraciones tienen establecidas. En otras palabras, la autonomía política o administrativa de que gozan en el espacio real puede quedar desdibujada o comprometida por una arquitectura basada en la jerarquía o la interiorización de los contenidos en un servidor central, con el riesgo de que los aspectos formales acaben primando sobre los materiales.

Dicho riesgo no se elimina por el hecho de que el portal funcione únicamente como una interficie o plataforma común de consulta, o sea, como un servidor que se limita a establecer nexos entre los contenidos existentes en otras redes, de los cuáles se alimenta automáticamente: esta arquitectura no impide que se siga ofreciendo una imagen unitaria (la de un centro único o común de información), imagen que puede llegar a la uniformidad si se quieren atender determinados requerimientos técnicos (como garantizar la seguridad de la red o facilitar la navegación mediante un diseño homogéneo de los contenidos que integran el portal). Otro aspecto sin duda problemático es el que presentan los portales únicos en los Estados donde existe una pluralidad lingüística que se desea preservar. Con frecuencia, los idiomas o dialectos menos usados por la población son sacrificados en beneficio de un único lenguaje oficial.

En fin, en algunas ocasiones, la fragmentación del poder de administrar –aquella duplicidad de cargas que obliga a los ciudadanos a establecer relaciones con más de una Administración para la resolución de un asunto único– solo puede explicarse como una disfunción o una perversión del sistema. Pero las loables propuestas de no complicar la vida a los ciudadanos, facilitándoles un único interlocutor administrativo, olvidan frecuentemente que detrás de la intervención de cada Administración hay una decisión política (adoptada por los poderes constituyentes o constituídos, no sin superar graves tensiones) sobre el concreto círculo de intereses que debe encomendarse a la gestión de cada uno de los niveles de gobierno que integran los sistemas administrativos plurales. Desde este punto de vista, no parece que a los ciudadanos les sea indiferente la Administración que tenga la responsabilidad de resolver los asuntos de su interés. Otra solución podría trastocar principios del todo punto esenciales para la misma existencia de un Estado democrático.

Las NTI representan una oportunidad inmejorable para simplificar y racionalizar las estructuras administrativas y los procedimientos que gestionan. Con toda seguridad permitirán extender y profundizar las técnicas ya ensayadas hasta hoy con esta voluntad, como las ventanillas únicas o las oficinas de gestión unificada. A pesar de ello, cuando se utilicen para la integración de procedimientos de diversas Administraciones, deberán buscarse las soluciones más adecuadas para reflejar los diversos grados de responsabilidad con la máxima fidelidad y lealtad. Asimismo, deberán identificarse los mejores criterios técnicos y políticos para determinar cual de las Administraciones implicadas debe asumir la gestión principal del sistema, incluida la interlocución con los ciudadanos, y qué garantías y contrapartidas deben ofrecerse al resto de autoridades afectadas. En otras palabras, el progreso de la técnica puede y debe ponerse al servicio de los ciudadanos, mediante la simplificación y la racionalización administrativas, pero debe asegurarse que no se utilice para hacer *tabula rasa* del delicado sistema de distribución de competencias y de los valores a los que el mismo responde.

Las NTI nos permiten alcanzar cuotas de eficiencia inimaginables hasta su aparición, pero esta eficiencia colisiona en ocasiones con principios estructurantes de nuestros sistemas políticos. Como señala LESSIG, si la eficiencia hace perder un principio, y dicho principio es valioso, lo más probable es que deje de ser eficiente sacrificarlo. La decisión no consiste en escoger entre la eficiencia y otra cosa, sino identificar los principios que debería perseguirse de forma eficiente. En consecuencia, para preservar los principios que deseamos conservar, debemos actuar contra aquello que el ciberespacio llegaría a ser en caso contrario.

3. La integración de competencias (*federalismo cooperativo*)

En la integración de *procedimientos* 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 puede confluir 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* se inscribe en un nivel superior de colaboración administrativa y tiene unas implicaciones mucho más trascendentes desde el punto de vista organizativo y competencial. Aquí se llega desde la convicción de que, en una sociedad compleja y evolucionada, la gran mayoría de asuntos afectan simultáneamente a los círculos de interés encomendados a cada Administración, lo que justificaría sustituir los procesos de decisión de carácter unilateral por procedimientos que permitan un mayor grado de diálogo, de colaboración o de consenso entre las Administraciones implicadas. De esta forma, la decisión que se adopte finalmente contaría con un *plus* de aceptación, legitimidad y eficacia aplicativa. En fin, la necesidad de colaboración se ha incrementado porque las actuales condiciones económicas y sociales impiden un trato territorial reducido de los problemas más importantes. El alcance de las políticas actuales es de tal dimensión que ha provocado cambios constitucionales, como las “tareas comunes” en Alemania, o políticos, como el predominio de las relaciones intergubernamentales en Estados Unidos. Así, parece que se encuentra planteada la disyuntiva entre afrontar conjuntamente los problemas o asistir a una centralización progresiva.

En el Estado autonómico español, dicha disyuntiva se ha resuelto decididamente en favor de un incremento insospechado de las relaciones intergubernamentales y interadministrativas, lo que nos aparta del modelo originario del federalismo (el llamado federalismo dual) y de los modelos articulados sobre la titularidad de competencias exclusivas y excluyentes, inscribiendo nuestro sistema dentro de los modelos de federalismo cooperativo adoptados en muchos otros Estados (Estados Unidos,

Alemania o Austria constituyen los ejemplos paradigmáticos).

La colaboración entre entes públicos puede alcanzar diversos grados de intensidad: la simple participación funcional en procedimientos ajenos (por ejemplo, mediante la previsión de trámites de audiencia o informe); la participación orgánica, a través de representantes propios en órganos colegiados (normalmente consultivos) que permiten el encuentro entre Administraciones; la adopción conjunta de decisiones, programas o planes, articulada con frecuencia mediante la suscripción de convenios de colaboración; y, en el nivel más elevado, la creación de entes o de órganos permanentes, dotados de facultades decisorias y con una participación más o menos paritaria de las Administraciones integrantes (el ejemplo por excelencia es el de los consorcios).

Es sobretodo en estos dos últimos supuestos (convenios y entes o órganos conjuntos) cuando podemos hablar en propiedad de un fenómeno de integración de competencias, fenómeno que acaba traducándose en lo que podríamos calificar como un sistema de “decisión conjunta”. No es este el lugar más adecuado para valorar dicha realidad, pero sí conviene recordar su carácter ambivalente. Positivo, por un lado, porque permite la colaboración entre Administraciones, forma de relación siempre necesaria. Y negativo, por otro lado, porque introduce opacidad en el proceso de toma de decisiones y dificulta la imputación de las mismas a uno u otro nivel de gobierno y administración, con la correspondiente dilución de las responsabilidades políticas respectivas y con el riesgo de desfigurar el sistema competencial previsto en sede constitucional o legal.

Las ventajas e inconvenientes del federalismo de cooperación han sido suficientemente destacados por la doctrina científica, especialmente por los autores norteamericanos y germánicos. A nuestros efectos, nos basta remarcar que las NTI constituyen un campo abonado a la colaboración y a la cooperación interadministrativa, o sea, a la integración de las competencias respectivas. Ninguna Administración puede enfrentarse aisladamente a los retos y a las oportunidades que plantea la sociedad de la información y del conocimiento. Las NTI afectan transversalmente todas las competencias y todos los intereses, constatación que aconseja abandonar las decisiones unilaterales y abrir marcos de colaboración institucional, puntos de encuentro y de diálogo entre todas las Administraciones, con la participación, cuando proceda, de operadores privados y organizaciones sociales no lucrativas.

El denominado “Estado cooperativo” o, si se prefiere, la “Administración cooperativa” o el “Derecho cooperativo” llama al consenso y a la participación. La Administración, el ciudadano, el empresario, son socios que se necesitan en la búsqueda en común de intereses generales, señaladamente en sectores como las nuevas tecnologías de la información. Una Administración cooperativa no puede servirse exclusivamente de la organización jerárquica y piramidal, de los medios de ejecución unilateral o de una organización cerrada, sino que ha de articularse en derreror de sistemas basados en el consenso y el acuerdo; en modelos y estrategias para negociar, conversar y convencer; en normas transitorias o efímeras; en acciones flexibles y no formalizadas” (BARNÉS).

3.1. Fórmulas de cooperación orgánica entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el campo de las NTI

El repaso de las innovaciones organizativas que se han producido en el campo de las NTI pone en relieve la fertilidad de estas ideas. Así ha sucedido en el Estado español, donde existen hoy múltiples órganos de encuentro entre Administraciones, especializados en la implementación de las nuevas tecnologías en el quehacer administrativo. A nuestro juicio, lo más destacable es la configuración concreta de dichos órganos, ya que las soluciones organizativas nunca son, com es sabido, totalmente

neutras. Así pretendemos demostrarlo con la alusión a diversos ejemplos que podríamos encontrar igualmente en otros Estados bajo fórmulas similares.

En efecto, ya en 1990 (es decir, cuando el desarrollo de las NTI –centradas en la informática a nivel de usuario– todavía era incipiente) se creó, dentro del *Consejo Superior de Informática*, la *Comisión Nacional para la Cooperación entre las Administraciones Públicas en el campo de los sistemas y tecnologías de la información* (COAXI). Sus fines básicos són promover la modernización administrativa mediante el uso de sistemas y tecnologías de la información, prestar soporte a la creación de bases de datos de interés nacional, servir de marco para el intercambio de experiencias y de información en relación con el uso de equipos físicos y lógicos, desarrollar la utilización de normas técnicas, fomentar la formación del personal administrativo en este campo, etc. La COAXI está integrada paritariamente por representantes del Estado y por los representantes de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales “que acuerden” de participar en dicha Comisión. La misma desarrolla una actividad notable y ejerce una gran influencia sobre el nivel político, por lo que las Administraciones regionales y locales tienen un gran interés en participar en la misma.

En la misma órbita del Ministerio de Administraciones Públicas y de su Consejo Superior de Informática, también debe destacarse el *Grupo de Usuarios de Telecomunicaciones en la Administración* (GTA). El GTA se crea en 1993 como órgano de coordinación del uso de la telecomunicación en la Administración General del Estado y de colaboración en esta misma materia con las restantes Administraciones interesadas. Entre las atribuciones del GTA, destaca su función de enlace con órganos análogos de la Comunidad Europea, con la responsabilidad de implementar en España algunos de los proyectos de ésta en materia tecnológica. La integración de representantes regionales y locales en este Grupo es, de nuevo, voluntaria.

Con una función más acotada, pero de suma importancia, existe igualmente el *Comité Técnico de Seguridad de los Sistemas de Información y Tratamiento Automatizado de Datos Personales* (SSITAD). El SSITAD inició sus actividades en 1993, como grupo de trabajo de la COAXI, pero dos años más tarde se constituyó en Comité autónomo. Su naturaleza de órgano de coordinación, uniformización y homologación en el campo de la seguridad es más que evidente. El SSITAD está igualmente abierto a todas las Administraciones públicas españolas, sin que la participación de las mismas sea obligatoria.

La COAXI, el GTA y el SSITAD no son los únicos puntos de encuentro entre Administraciones. La integración de representantes autonómicos y, en ocasiones, locales, también se ha favorecido al establecer la composición de otros órganos estatales con responsabilidades sobre las NTI. Es el caso de la *Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y de las Nuevas Tecnologías en España*, creada en 1999, órgano de coordinación de la Administración General del Estado que “Sin perjuicio de las competencias propias de los diferentes Departamentos ministeriales (...) estudiará las fórmulas más apropiadas de colaboración con las Comunidades Autónomas con el fin de acordar con cada una de ellas propuestas de actuaciones conjuntas para el desarrollo de la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías en España”. Dichas propuestas pueden desembocar en fórmulas arriesgadas que podrían apuntar a una cierta interiorización de Administraciones autónomas por parte de la Administración del Estado, pero la importancia de las funciones ejercidas por la Comisión Interministerial inclina a las primeras a sumarse a sus actividades.

Algo similar ocurre con el *Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información*, previsto por la Ley general de telecomunicaciones de 1998, que lo define como el órgano asesor del Gobierno central en esta materia. Sus miembros representaran “a la Administración del

Estado, a las Administraciones autonómicas, a la Administración local a través de sus asociaciones o federaciones más representativas, a los usuarios, a los operadores que gestionen servicios de telecomunicaciones o redes públicas de telecomunicaciones, a los prestadores de servicios de la sociedad de la información, a las industrias fabricantes de equipos de telecomunicaciones y de la sociedad de la información y a los sindicatos más representativos del sector”. De nuevo, pues, un órgano de asesoramiento y soporte al Gobierno del Estado cuenta con representantes de otras Administraciones, fenómeno que hoy se acepta con una gran naturalidad pero que tiene su singularidad desde una perspectiva estrictamente competencial.

En cualquier caso, y más allá del fundamento que justifique dicha participación, lo que conviene subrayar es, precisamente, la existencia y la importancia de tal participación. Una participación que se da entre autoridades o técnicos de una y otra Administración, con frecuencia sin ningún tipo de participación de los cuerpos legisladores respectivos y que, por este motivo, también se ha calificado como federalismo *ejecutivo*. Tal participación queda articulada en el seno de órganos como la COAXI, el GTA, el SSITAD, o el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones, poco o nada conocidos por los ciudadanos e, incluso, por los especialistas. Y aunque sean conocidos, casi nadie sabe con qué periodicidad se reúnen, qué grado de influencia tienen sus decisiones, o hasta qué punto participan o son efectivamente escuchados los representantes autonómicos y locales en la toma de decisiones.

Una participación, en fin, que confirma que las NTI constituyen un campo especialmente abonado para las técnicas del federalismo de cooperación y que corrobora su importante responsabilidad en la intensificación de esta dinámica competencial. Una dinámica que tiene claras ventajas, pero también innegables inconvenientes desde la perspectiva de la autonomía y de la descentralización. Así, en el caso español, solo puede valorarse negativamente que dicha participación haya quedado articulada como una intervención *subalterna* o de *baja intensidad*, en órganos de segundo o tercer nivel, o en igualdad de condiciones con los representantes de los operadores privados, usuarios, sindicatos, etc.

Por lo demás, la existencia de los órganos mencionados ha impedido hasta cierto punto la articulación de mecanismos de encuentro y relación de mayor altura institucional. Así, no se ha creado ninguna “conferencia sectorial” (órgano de encuentro entre el ministro estatal y los responsables autonómicos de los departamentos ministeriales competentes en cada sector de intervención pública), ni se ha potenciado el papel del Senado como Cámara de representación territorial en una materia tan importante como la de las NTI.

En definitiva, la integración de competencias y la progresiva interrelación entre Administraciones no es algo intrínsecamente negativo. Pero en ámbitos como el que nos ocupa, la articulación concreta de esta voluntad cooperativa (o sea, la opción por unos órganos y no por otros, la elección de procedimientos opacos en perjuicio de otros más transparentes) ha de merecer una valoración especialmente crítica desde el punto de vista institucional y competencial.

3.2. La cooperación horizontal: el caso de “Localret”

Un último ejemplo de integración de competencias puede poner nuevamente en relieve la capacidad de las NTI para intensificar la cooperación entre Administraciones, situadas en este caso en un plano horizontal. Nos referimos a una experiencia tan peculiar como la representada por la constitución, en Cataluña, del *Consortio Localret* (www.localret.es).

Localret es un consorcio local, constituido al amparo de la legislación municipal y de régimen local,

con la finalidad de impulsar la red de telecomunicaciones por cable y de optimizar su utilización. Hasta aquí, el caso mencionado no presenta ninguna particularidad ya que no deja de ser otro fruto de la decidida inclinación de nuestras Administraciones a constituir entes asociativos dotados de personalidad jurídica que permitan la puesta en común de intereses o la gestión mancomunada de sus competencias. Sin embargo, las características excepcionales de esta estructura organizativa hacen de Localret un caso único, de una gran fertilidad para el análisis jurídico de las interacciones entre las NTI y el sistema de distribución de competencias. Así lo certifica la dimensión del Consorcio (su naturaleza y el número de entidades que lo integran), las funciones que ejerce, los resultados alcanzados, la legitimidad obtenida y, también, la compleja arquitectura jurídica que ha sido necesaria para garantizar el éxito del proyecto.

En efecto, Localret agrupa a la gran mayoría de los municipios catalanes (785 municipios –del total de 946-, que representan el 98% de la población de Cataluña) y también las dos entidades municipalistas de Cataluña: *Asociación Catalana de Municipios y Comarcas* y *Federación de Municipios de Cataluña* (entidades que no se caracterizan precisamente por la fluidez de las relaciones que mantienen en otros ámbitos). En consecuencia, Localret constituye un instrumento organizativo que integra y presta servicios prácticamente a todo el mundo municipal catalán, rasgo que, aisladamente considerado, ya nos sitúa ante un experimento totalmente inédito.

En un primer momento, la existencia del Consorcio se justificó en la necesidad de que las nuevas infraestructuras fueran accesibles no sólo a las empresas sino a todos los ciudadanos, preocupación que siguió concentrando buena parte de la actividad desarrollada por Localret. Sin embargo, la fuerza concentrada en este instrumento asociativo le ha llevado a ampliar su objeto y funciones hasta constituirse en la organización local de referencia en todo aquello relacionado con las NTI. Así, Localret impulsa la implantación de las NTI en todos los municipios, a quienes presta servicios directos, desde el asesoramiento técnico, jurídico y fiscal, hasta la organización de actividades de formación. Con esta finalidad, promueve y participa en la creación de contenidos en la red y propicia la creación de la cultura digital entre las Administraciones locales catalanas. En segundo lugar, actúa como interlocutor o representación sindical de dichas Administraciones ante los diversos operadores de telecomunicaciones. En este campo, la existencia de Localret permite sustituir la realidad de un gran número de pequeños consumidores por la idea de un único y gran consumidor, mucho mejor posicionado para mantener relaciones equilibradas con los poderosos grupos económicos constituidos en operadores. Lógicamente, la integración de diversos mercados municipales en un único mercado local permite obtener ofertas económicas más ventajosas.

El Consorcio también funciona como un organismo gestor y, al estilo de un servicio común, actúa a veces como órgano de ejecución de proyectos y de instalaciones, dirige y fiscaliza las obras, o asume directamente la contratación de dichas obras, así como la de servicios, suministros, trabajos específicos y asesoramiento especial. La constitución de una sociedad mercantil (Localret, SA) ha servido para realizar dichas tareas con mayor flexibilidad y mayor capacidad de adaptación a la legislación sobre contratos administrativos, pero también ha complicado la adaptación al ordenamiento de una arquitectura jurídica tan compleja como la que sostiene a Localret.

Sin embargo, el campo donde Localret ha obtenido los éxitos más visibles o de mayor trascendencia pública ha sido, precisamente, el de las relaciones intergubernamentales. Así, el Consorcio ha logrado quedar identificado como la institución que hace oír la voz de los municipios y que representa sus intereses ante las Administraciones territorialmente superiores (regional, estatal y europea o comunitaria). Ante la evidencia de los hechos, el Gobierno autónomo catalán (“Generalidad de Cataluña”) ha reconocido a Localret como su interlocutor en materia de NTI, estableciendo relaciones

casi paritarias, hasta el punto de diseñar proyectos unitarios y conjuntos, de colaborar estrechamente en el desarrollo de sus contenidos y de acordar también su evaluación conjunta.

Así, mediante un Acuerdo institucional establecido en 1998 entre la Generalidad de Cataluña y Localret, y avalado por el Parlamento catalán, se inició la definición del Plan Estratégico “Cataluña en Red” (1999-2003), documento central de la política catalana para implantar la sociedad de la información y del conocimiento en Cataluña. El comité que realiza el seguimiento y la evaluación de dicho Plan cuenta con cinco representantes, tres del Gobierno autónomo y dos de Localret.

Más adelante se suscribió el Acuerdo institucional entre la Generalidad de Cataluña y las Administraciones locales catalanas para la promoción y el desarrollo de la sociedad de la información en las Administraciones públicas. Localret firmó dicho acuerdo como representante de las instancias de gobierno local, por lo que nos encontramos ante un nuevo caso de interlocución directa entre el Gobierno autónomo y Localret, de claro contenido político y de un carácter estratégico innegable. Los aspectos más interesantes de dicho Acuerdo son los siguientes. En primer lugar, se formaliza el compromiso explícito de las partes firmantes de enfrentarse conjuntamente a los retos planteados por las NTI: La Generalidad de Cataluña y los municipios catalanes “manifiestan su voluntad de acción conjunta y coordinada para la introducción de las TIC en el ámbito de la Administración catalana”. Dicho acuerdo, de carácter eminentemente político, debe concretarse en “una estrecha colaboración entre la Administración de la Generalidad y las Administraciones locales, a través de Localret (...)”.

En segundo lugar, se decide crear un observatorio de la implantación y uso de las TIC en el mundo local, observatorio que será dirigido conjuntamente por un órgano autonómico y por Localret. En tercer lugar, se priorizan las siguientes actuaciones conjuntas: la constitución del observatorio que acabamos de mencionar, el desarrollo de una única entidad pública prestadora de servicios de firma electrónica en las Administraciones públicas catalanas, la implantación de una red pública de centros de acceso a Internet y el impulso de un plan de formación del personal de las Administraciones locales.

El protagonismo de Localret en las relaciones institucionales alcanza su punto álgido un año después, cuando el 23 de julio de 2001 se firma en la sede y ante el presidente del Parlamento de Cataluña (Asamblea Legislativa) el “Pacto para la promoción y el desarrollo de la Sociedad de la Información en las Administraciones públicas catalanas”. Este documento, de gran relevancia política, es firmado por la consejera o ministra de Gobernación, en nombre de la Generalidad de Cataluña, por los presidentes de todos los grupos políticos parlamentarios, y por el presidente de Localret.

En este nuevo acuerdo se decide “dar cobertura política y apoyo al pacto suscrito entre la Generalidad y el municipalismo catalán el pasado mes de julio (2000), es decir, al acuerdo que constituye su antecedente inmediato. Ahora se acuerda crear tres nuevas estructuras organizativas: el Consorcio para la Administración Abierta Electrónica, la Agencia Catalana de Certificación y la Agencia Catalana de Protección de Datos, personificaciones jurídicas en la que la participación directa o indirecta de Localret era del todo previsible, como así se ha confirmado cuando las iniciativas mencionadas han sido puestas en práctica. Asimismo, el nuevo Pacto prevé la creación de un instrumento conjunto de información telemática: el Portal de las Administraciones públicas catalanas, portal que, como hemos visto, pretende facilitar que “puedan hacerse trámites completos con validez administrativa”, “buscando la máxima integración de los procesos administrativos e interadministrativos vinculados a un mismo servicio”.

La capacidad de Localret para representar al mundo local funciona a la vez como causa y efecto de la legitimación que le ha sido reconocida para actuar ante el resto de instituciones. De esta forma,

mediante un esfuerzo cooperativo sin precedentes, los municipios catalanes “han inventado” una institución propia de autogobierno en el ámbito de las NTI.

Pero, como es sabido, la aparición de un nuevo sujeto dentro de la planta de Administraciones públicas siempre trastoca la delicada distribución de las responsabilidades públicas. En este caso, la existencia de Localret vacía de contenido, en el ámbito de las NTI, las funciones de colaboración, asistencia y cooperación con las entidades locales asignadas a la Dirección General de Administración Local y a otros órganos del Gobierno autónomo. Ahora bien, los auténticos desplazados de este proceso son los entes locales intermedios (comarcas y provincias), entes que ven cuestionada su principal razón de ser, es decir, sus típicas funciones de asistencia y cooperación con los municipios, de coordinación o suplencia de los servicios de éstos, y de establecimiento de servicios supramunicipales.

La posibilidad de explicar este fenómeno (las NTI afectan conjuntamente a todos los municipios y les hacen sentir la necesidad de dotarse de una estructura igualmente conjunta) no le resta, a nuestro juicio, ni una pizca de interés. El nivel local intermedio, especialmente poblado en Cataluña, queda superado de la mano de las NTI. En algunos casos –y singularmente en el caso de las comarcas–, simplemente, se prescinde del mismo. Los municipios se liberan de las divisiones territoriales en que se encuentran encuadrados y se agrupan en torno a un único ente consorcial que cubre todo el territorio, Localret. El Consorcio deviene el ente local de referencia en el ámbito de las NTI y es con él, y no con las diputaciones provinciales o con las comarcas, con quien se relacionan preferentemente las instituciones autonómicas de autogobierno.

4. Conclusión

En nuestra opinión, experiencias como la del Consorcio Localret permiten verificar la tesis que las nuevas tecnologías nos sitúan ante un sistema competencial diferente del que conocíamos hasta hoy, ya sea porque dan a luz nuevas realidades, ya sea porque colaboran a intensificar fenómenos preexistentes, como la tendencia de nuestras Administraciones a la progresiva integración de sus competencias.

Desde este punto de vista, pensamos que en los Estados descentralizados la apuesta por un Gobierno electrónico fuerte y eficaz no alcanzará el éxito sin una cooperación intensa entre todas las Administraciones públicas implicadas, pero que dicho proceso cooperativo no puede impulsarse a costa de los valores y los principios que se encuentran en la base de la descentralización política y administrativa. Construir las técnicas para cohesionar la descentralización, con la cooperación necesaria para implantar el gobierno electrónico nos parece uno de los retos más sugerentes que deberán enfrentar los diversos actores públicos en los próximos años.

BIBLIOGRAFIA

- AGIRREAZKUENAGA, I.; CHINCHILLA, C. “El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones públicas”. En: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 109 (2001).
- AUBY, J.B. “Globalización y descentralización”. En: *Revista de Administración Pública*, núm. 156 (2002).
- BARNÉS VÁZQUEZ, J. “Una reflexión sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la sociedad de la información y del conocimiento. El uso de las nuevas tecnologías por las Administraciones Públicas”. En: *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de*

Administración Pública, núm. 40 (2000).

BERNADÍ GIL, X. “Repercusiones de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos (en prensa).

DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.L. “Equilibrios y problemas que Internet presenta en España”. En: *Revista del Derecho de las Telecomunicaciones, REDETI*, núm. 8 (2000).

DE MIGUEL ASENSIO, P.A. *Derecho privado de Internet*. 2a ed. Madrid: Civitas, 2001.

LESSIG, L. *El Código y otras leyes del ciberespacio*. Madrid: Taurus, 2000.

MUÑOZ MACHADO, S. *La regulación de la red. Poder y Derecho en Internet*. Madrid: Taurus, 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 CC.AA.”. En: *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 8 (2000).

SÁNCHEZ PIÑOLE, J.I. “Reflexiones sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en telecomunicaciones”. En: *REDETI*, núm. 5 (1999).

VICTORIA BOLÍVAR, S. “Telecomunicaciones y Comunidades Autónomas”. En: *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 1 (1999).

RESEÑA BIOGRÁFICA

Xavier Bernadí es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona, funcionario del cuerpo de gestión y del cuerpo superior de administración (en excedencia) de la Administración de la Generalidad de Cataluña. Es diplomado en Derecho urbanístico e inmobiliario. Ha cursado el doctorado en Derecho Público en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, donde presta actualmente sus servicios a tiempo completo como profesor de Derecho Administrativo. Recientemente ha depositado la tesis doctoral titulada “La distribución de las competencias de ejecución en el Estado autonómico”. También ha sido colaborador permanente del Instituto de Estudios Autonómicos del Gobierno autónomo de Cataluña.

Datos de contacto:

Universidad Pompeu Fabra
Facultad de Derecho
Calle Ramon Trias Fargas, 25-27
08005 Barcelona
xavier.bernadi@dret.upf.es

Antoni Bayona es doctor en Derecho y profesor titular de Derecho Administrativo en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Es letrado del Parlamento de Cataluña, en excedencia. Asimismo, ha sido miembro del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña y, en la actualidad, ocupa el cargo de director del Instituto de Estudios Autonómicos, organismo de investigación en esta materia adscrito al Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales del Gobierno Autónomo de Catalunya.

Datos de contacto:

Instituto de Estudios Autonómicos
Baixada de Sant Miquel, 8
08002 Barcelona
abayona@governacio-ri.gencat.es